



Pengembangan
W i l a y a h

Nusa Tenggara Timur

dari Perspektif Sosial:

Permasalahan dan Kebijakan

Editor: Ganewati Wuryandari



**PENGEMBANGAN WILAYAH
NUSA TENGGARA TIMUR DARI
PERSPEKTIF SOSIAL:
PERMASALAHAN DAN KEBIJAKAN**

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

**PENGEMBANGAN WILAYAH
NUSA TENGGARA TIMUR DARI
PERSPEKTIF SOSIAL:
PERMASALAHAN DAN KEBIJAKAN**

Editor:
Ganewati Wuryandari

LIPI Press

© 2014 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
Kedeputan Bidang Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan

Katalog dalam terbitan

Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur dari Perspektif Sosial: Permasalahan dan Kebijakan/Ganewati Wuryandari (Ed.).-Jakarta: LIPI Press, 2014.

xix + 391 hlm.; 14,8 x 21cm

ISBN 978-979-799-783-0

1. Nusa Tenggara Timur

2. Perspektif Sosial

338.9

Copy editor : Fadly Suhendra
Proofreader : Martinus Helmiawan
Penata Isi : Ariadni
Desainer sampul : Junaedi Mulawardana

Cetakan pertama : November 2014



Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota of Ikapi
Jln. Gondangdia Lama 39, Menteng, Jakarta 10350
Telp: (021) 314 0228, 314 6942. Faks.: (021) 314 4591
E-mail: press@mail.lipi.go.id

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR SINGKATAN.....	xi
PENGANTAR PENERBIT.....	xv
KATA PENGANTAR.....	xvii
BAB I NUSA TENGGARA TIMUR DAN PENGEMBANGAN WILAYAH: SUATU PENGANTAR <i>Ganewati Wuryandari</i>	1
BAB II PENGEMBANGAN WILAYAH DALAM PERSPEKTIF TEORITIK <i>Ganewati Wuryandari, Dundin Zaenudin, dan Abdul Rachman Patji</i>	19
BAB III SEKILAS GAMBARAN NUSA TENGGARA TIMUR <i>Bayu Setiawan</i>	53
BAB IV PENGEMBANGAN WILAYAH NUSA TENGGARA TIMUR: PERSPEKTIF POLITIK <i>Ganewati Wuryandari</i>	95
BAB V PENGEMBANGAN WILAYAH NUSA TENGGARA TIMUR: PERSPEKTIF KEPENDUDUKAN <i>Bayu Setiawan</i>	175

BAB VI PENGEMBANGAN WILAYAH NUSA TENGGARA TIMUR DARI PERSPEKTIF EKONOMI <i>Yeni Septia</i>	213
BAB VII PENGEMBANGAN WILAYAH NUSA TENGGARA TIMUR: DIMENSI SOSIAL <i>Dundin Zaenuddin</i>	277
BAB VIII PENGEMBANGAN WILAYAH NUSA TENGGARA TIMUR: PERSPEKTIF KEBUDAYAAN <i>Abdul Rachman Patji</i>	323
BAB IX PENGEMBANGAN WILAYAH NUSA TENGGARA TIMUR: CATATAN PENUTUP <i>Dundin Zaenuddin</i>	367
TENTANG PENULIS.....	387

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Perkembangan Wilayah Administratif Provinsi NTT	61
Tabel 3.2 Jumlah dan Kepadatan Penduduk Menurut Kabupaten/ Kota Provinsi NTT, 2010	64
Tabel 3.3 Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin, Provinsi NTT Tahun 2009	65
Tabel 3.4 Persentase Penduduk Berumur 10 Tahun ke Atas Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan di Kabupaten/Kota Provinsi NTT Tahun 2009	67
Tabel 3.5 Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi NTT Berdasarkan Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha, Tahun 2007–2009	70
Tabel 3.6 Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi NTT Berdasarkan Harga Konstan Menurut Lapangan Usaha, Tahun 2007–2009	71
Tabel 4.1 Kebijakan Pengembangan Wilayah di NTT Tahun 1958–2010	140
Tabel 5.1 Penduduk Menurut Wilayah dan Status Migrasi Seumur Hidup Tahun 2010	193
Tabel 5.2 Penduduk 5 Tahun Ke atas Menurut Wilayah dan Status Migrasi Risen Tahun 2010	195

Tabel 6.1	Kontribusi PDRB Kabupaten/Kota terhadap PDRB Provinsi NTT Tahun 2009	214
Tabel 6.2	Rata-rata PDRB per kapita Provinsi NTT dan Nasional atas Dasar Harga Berlaku Tahun 2005–2009 (Rp).....	218
Tabel 6.3	Peranan Sektor Ekonomi Terhadap PDRB NTT dan PDB Nasional Atas dasar Harga Berlaku, Tahun 2005–2010 (%)	222
Tabel 6.4	Peranan Sektor Ekonomi Terhadap PDRB Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu Atas Dasar Harga Berlaku, Tahun 2005–2010 (%).....	226
Tabel 6.5	Laju Pertumbuhan Ekonomi NTT Menurut Sektor 2005–2010 (%)	229
Tabel 6.6	Neraca Perdagangan Luar Negeri NTT dan Indonesia 2000–2009.	231
Tabel 6.7	Volume dan Nilai Ekspor NTT Menurut Negara Tujuan, 2009–2010	232
Tabel 6.8	Volume dan Nilai Impor NTT Menurut Negara Asal, 2009–2010	232
Tabel 6.9	Perkembangan Realisasi PMDN dan PMA di Provinsi NTT dan Indonesia, 2006–2010.....	234
Tabel 6.10	Panjang Jalan Nasional di NTT Menurut Kondisi Jalan, Tahun 2009 (km)	237
Tabel 6.11	Panjang Jalan Provinsi di NTT Menurut Kondisi Jalan, Tahun 2009 (km)	238
Tabel 6.12	Volume Bongkar Muat Barang dan Hewan pada setiap Pelabuhan Laut di NTT Tahun 2010	240
Tabel 6.13	Volume Bongkar Muat Barang dan Hewan pada setiap Pelabuhan Udara di NTT Tahun 2010.....	242
Tabel 6.14	Jumlah Daya, Pemakaian dan Pelanggan PLN, Tahun 2007–2009	243
Tabel 6.15	Nilai LQ Provinsi Nusa Tenggara Timur, Tahun 2005–2010	247

Tabel 6.16 Nilai LQ Kabupaten Timor Tengah Selatan, Tahun 2005–2010	250
Tabel 6.17 Nilai LQ Kabupaten Belu, Tahun 2005–2010.....	251
Tabel 6.18 Realisasi Penerimaan Daerah Provinsi NTT Tahun 2007–2011 (Miliar Rupiah)	262
Tabel 6.19 Realisasi PAD KabupatenTTS dan Kabupaten Belu Tahun 2007–2011 (Miliar Rupiah)	265
Tabel 6.20 Realisasi Dana Perimbangan KabupatenTTS dan Kabupaten Belu,	268
Tabel 6.21 Realisasi Belanja Daerah Provinsi NTT, 2007–2011 (Miliar Rupiah).....	270
Tabel 6.22 Realisasi Belanja Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu, Tahun 2007–2011 (Miliar Rupiah)	273
Tabel 7.1 Kondisi dan status Jalan di Kabupaten Belu	303
Tabel 7.2 Kondisi Perumahan di NTT.....	305
Tabel 7.3 Jaringan Irigasi di Beberapa Kecamatan Kabupaten Belu.....	306
Tabel 8.1 Dua Belas Kabupaten di NTT Pada Tahun 1958.....	331



DAFTAR SINGKATAN

AKB	Angka Kematian Bayi
AKI	Angka Kematian Ibu
Anggur merah	Anggaran Untuk Rakyat Menuju Sejahtera
APK	Angka Partisipasi Kasar
APM	Angka Partisipasi Murni
AIDA	<i>Australia-Indonesia Development Area</i>
APBN	Anggaran Pendapatan Belanja Negara
APBD	Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
BBM	Bahan Bakar Minyak
BKKBN	Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional
BOS	Bantuan Operasional Sekolah
BPKP	Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BKPRD	Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAU	Dana Alokasi Umum
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
GBHN	Garis-Garis Besar Haluan Negara
GEMPAR	Gerakan Meningkatkan Pendapatan Asli Daerah
GERBADES	Gerakan Membangun Desa
IPM	Indeks Pembangunan Manusia
IPTEK	Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
KAPET	Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu

KBI	Kawasan Barat Indonesia
KKB	Kependudukan dan KB
KKN	Korupsi Kolusi dan Nepotisme
KTI	Kawasan Timur Indonesia
KUD	Koperasi Unit Desa
LQ	<i>Location Quotient</i>
MDGs	<i>Millineum Development Goals</i>
MP3EI	<i>Masterplan</i> Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia
Musrenbang	Musyawaharah Perencanaan Pembangunan
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
NTT	Nusa Tenggara Timur
ONH	Operasi Nusa Hijau
ONM	Operasi Nusa Makmur
ONS	Operasi Nusa Sehat
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PERDA	Peraturan Daerah
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto
PKN	Pusat Kegiatan Nasional
PKW	Pusat Kegiatan Wilayah
PKL	Pusat Kegiatan Lokal
PKSN	Pusat Kegiatan Strategis Nasional
PLN	Perusahaan Listrik Negara
PMA	Penanaman Modal Asing
PMDN	Penanaman Modal Dalam Negeri
Poleksosbudhankam	Politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan- keamanan
PPKN	Pengembangan Pusat Kegiatan Nasional
P3	Pusat Pemukiman Perkotaan
RDTL	<i>Republic Democratic of Timor Leste</i>
RKPD	Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RPJPN	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJPD	Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah
RPJPM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RTRWN	Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional
RTRWD	Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah
SD	Sekolah Dasar
SDA	Sumber Daya Alam

SDM	Sumber Daya Manusia
SKPD	Satuan Kerja Perangkat Daerah
SLTP	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
SLTA	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
TFR	Angka Fertilitas Total
TTS	Timor Tengah Selatan
TTU	Timor Tengah Utara
UNDANA	Universitas Cendana
UU	Undang-Undang



PENGANTAR PENERBIT

Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press memiliki tanggung jawab untuk mencerdaskan kehidupan bangsa melalui penyediaan terbitan ilmiah yang berkualitas. Terbitan dalam bentuk bunga rampai yang berjudul *Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur dari Perspektif Sosial: Permasalahan dan Kebijakan*, ini telah melewati mekanisme penjaminan mutu sebagaimana layaknya terbitan ilmiah, termasuk proses penelaahan dan penyuntingan oleh Dewan Editor LIPI Press.

Bunga rampai ini mengulas permasalahan pengembangan wilayah yang terjadi di Nusa Tenggara Timur (NTT). Sebagai daerah tertinggal, masih banyak hal yang perlu dibenahi di NTT, terutama dari perspektif politik, kependudukan, ekonomi, sosial, dan kebudayaan. Kebijakan pengembangan, baik dari pemda setempat maupun pemerintah pusat menjadi hal yang krusial dalam usaha pembangunan wilayah ini.

Harapan kami, terbitan ini dapat memberikan sumbangan ilmu dan wawasan bagi para pembaca serta dapat memberikan informasi yang jelas mengenai situasi terkini serta permasalahan pengembangan wilayah di NTT. Akhir kata, kami mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu proses penerbitan buku ini.

LIPI Press



KATA PENGANTAR

Bunga Rampai *Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur (NTT) dari Perspektif Sosial: Permasalahan dan Kebijakan* ini merupakan hasil pengembangan lanjut dari kegiatan penelitian dengan judul “Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur (NTT) dari Perspektif Sosial” yang dilakukan pada tahun 2011–2012. Kegiatan yang merupakan kegiatan akademis di bawah tanggung jawab Kedepatian Bidang Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (IPSK-LIPI) ini dilakukan oleh para peneliti di lingkungan IPSK-LIPI, yaitu dari Pusat Penelitian Sumber Daya Regional (PSDR), Pusat Penelitian Politik (P2P), Pusat Penelitian Kependudukan (P2K), Pusat Penelitian Masyarakat dan Kebudayaan (PMB), dan Pusat Penelitian Ekonomi (P2E).

Kegiatan penugasan khusus ini merupakan *academic enterprise* terhadap permasalahan ketertinggalan NTT dari aspek sosial, budaya, politik, dan ekonomi sehingga kompleksitas permasalahan tersebut dapat terurai secara jelas dan gamblang, serta memberikan rekomendasi yang dapat bermanfaat untuk bahan kebijakan pemerintah dalam konteks pengembangan wilayah NTT. Buku yang berisi kajian pengembangan wilayah NTT dari perspektif sosial ini merupakan edisi pertama dari dua seri buku yang diterbitkan. Buku seri pertama yang berada di tangan pembaca saat ini merupakan hasil eksplorasi

mendalam terhadap situasi kondisi dan permasalahan wilayah NTT serta kebijakan pengembangan wilayah yang dikembangkan oleh pemerintah di provinsi tersebut. Sementara buku seri kedua memfokuskan pada implementasi kebijakan dan solusi yang patut dipertimbangkan di masa depan guna mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi NTT dalam pengembangan wilayahnya. Percepatan pengembangan wilayah berbasis kemaritiman di NTT merupakan sebuah keniscayaan sebagai provinsi kepulauan, tidak saja untuk mengejar ketertinggalannya dari wilayah lainnya, tetapi juga untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakatnya

Tugas pokok dan fungsi kedeputian IPSK adalah melakukan penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan sosial dan kemanusiaan. Tradisi penelitian di Kedeputian Bidang IPSK tidak hanya pemahaman mendalam atas *state of the art* dari keilmuan bidang ilmu sosial dan kemanusiaan yang menuntut *literature review* yang komprehensif, tetapi juga melakukan kajian empiris. Dalam kegiatan penelitian ini, pendekatan penelitian bersifat multidisipliner dari keilmuan ekonomi, politik, sosiologi, dan antropologi. Dengan pendekatan ini, diharapkan hasil yang diperoleh bersifat komprehensif dan holistik yang berguna tidak saja untuk pengembangan ilmu pengetahuan sosial, tetapi juga untuk dapat dimanfaatkan secara praktis bagi pengembangan wilayah NTT yang lebih baik di masa depan.

NTT sebagai salah satu provinsi di Indonesia yang relatif masih mengalami ketertinggalan pembangunan dibandingkan dengan wilayah lainnya, telah menyedot perhatian LIPI pada umumnya, dan Kedeputian Bidang Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan (IPSK) pada khususnya, sebagai lembaga riset untuk melakukan kegiatan-kegiatan dan kajian-kajian mengenai NTT. Berbagai kegiatan dan kajian tersebut bahkan telah dilakukan sejak lama. Salah satunya yang tercatat adalah melalui Program Kompetitif pada tahun

2002–2008. Sebelum tahun 2002, LIPI juga telah mengembangkan proyek pengembangan wilayah lahan kering di NTT.

Buku ini terwujud karena adanya kerja sama yang baik dari berbagai pihak. Kami memberikan penghargaan setinggi-tingginya dan ucapan terima kasih kepada pimpinan LIPI khususnya Prof. Dr. Lukman Hakim M.Sc., yang telah memberikan kesempatan diselenggarakannya penelitian ini. Pada kesempatan ini, kami juga ingin menyampaikan terima kasih kepada Pemerintah Daerah Tingkat I Provinsi NTT, Tingkat II Kabupaten Timor Tengah Selatan, dan Kabupaten Belu yang telah membantu memfasilitasi peneliti dalam penelitian lapangan yang mereka lakukan di NTT.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya juga disampaikan kepada para narasumber yang tidak mungkin kami sebutkan satu persatu yang telah membantu peneliti pada saat proses pengumpulan data. Penghargaan juga kami tujukan kepada para peneliti yang dengan ketekunan dan kerja samanya telah berhasil menyelesaikan kegiatan penelitian ini dengan baik. Akhirnya, secara khusus disampaikan terima kasih pula kepada Dr. Ernan Rustiadi, M.Agr., yang telah bersedia memberikan komentar dan masukan terhadap draf buku ini.

Jakarta, 15 Maret 2014
Deputi Ilmu Pengetahuan Sosial dan Kemanusiaan,
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (IPSK-LIPI)

Prof. Dr. Ir. Aswatini, M.A.



BAB I

NUSA TENGGARA TIMUR DAN PENGEMBANGAN WILAYAH: SUATU PENGANTAR

 Ganewati Wuryandari

“... in the few years that Nations have sought economic development as an explicit goal, it has become clear that the arithmetic of macroeconomics has need of and is made more powerful by the geometry of regional considerations. Not only must decisions be made on how much of a scarce resource shall be allocated to a given purpose, but also on where investments shall take place. Region and space are neglected but are necessary dimensions of the theory and the practice of economic development.”

- Friedmann and Alonso (1964)¹

Pembangunan pada hakikatnya dilaksanakan sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan nasional, yang sebagaimana diamanatkan konstitusi adalah untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Untuk mencapai tujuan tersebut, arah pembangunan nasional selanjutnya dipandu dalam beberapa tahapan perencanaan jangka menengah dan jangka panjang. Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), arah Indonesia dalam jangka panjang 2005–2025 telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), yang selanjutnya telah dijabarkan pentahapannya dalam empat periode Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

Dalam rangka pelaksanaannya, pembangunan nasional Indonesia mengacu pada strategi pembangunan yang bersifat inklusif. Artinya, pembangunan yang secara holistik mampu mencakup semua aspek kehidupan, komponen dan wilayah negara secara adil dan merata.¹ Idealisme ini pada praktiknya hingga saat ini belum mampu memenuhi harapan seluruh elemen masyarakat. Pembangunan yang dilaksanakan sejak masa pemerintahan SBY relatif telah berhasil sukses mencatatkan laju pertumbuhan ekonomi sekitar 5–6,5% (2006–2010) dan meningkatkan pendapatan perkapita menjadi US\$ 3.000 pada 2011, namun dalam realitasnya buah keberhasilannya belum mampu sepenuhnya “menetes ke bawah”, yakni menjangkau seluruh lapisan masyarakat dan wilayah. Persoalan yang terkait dengan kesenjangan sosial, kemiskinan, dan ketimpangan pembangunan antarwilayah masih terus menjadi isu krusial pembangunan nasional.²

Sejauh ini, ketimpangan pembangunan antarwilayah dapat diidentifikasi pada tiga konteks utama, yaitu Jawa versus luar Jawa, Kawasan Barat Indonesia (KBI) versus Kawasan Timur Indonesia (KTI), dan Perkotaan versus Perdesaan. Cermin ketimpangan antarwilayah ini, antara lain dapat dilihat dari data 491 kabupaten/kota yang ada di seluruh wilayah Indonesia, ternyata 199 diantaranya atau

¹ Lihat Pidato Presiden Republik Indonesia tentang Pembangunan Nasional Dalam Perspektif Daerah di depan Sidang Paripurna Khusus Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 19 Agustus 2009, hlm.1–2.

² Lihat poin 2 dan 3 dari “Pernyataan Terbuka Tokoh-Tokoh Lintas Agama” yang disampaikan pada awal Februari 2011 bahwa pemerintah telah melakukan “kebohongan publik” dalam melaporkan kinerja dan pelaksanaan program pembangunan. Keberhasilan yang diklaim pemerintah hanya pada tataran makro dan kurang memperhatikan realitas di tingkat mikro. Secara kritis mereka menyatakan keadilan dan kemakmuran sejati belum dirasakan segenap masyarakat. Kantong-kantong kemiskinan mudah ditemui di masyarakat dan pemerintah dinilai gagal dalam pemerataan kesejahteraan. Menurut mereka, banyak warga Indonesia yang masih menderita gizi buruk, tidak mendapat pelayanan kesehatan dan harus putus sekolah. Jutaan petani masih belum mempunyai tanah yang memenuhi syarat minimum sebagai alat produksi.

sekitar 41% merupakan daerah tertinggal.³ Dari jumlah tersebut, sebanyak 70% daerah tertinggal, yakni sebesar 183 kabupaten berada di daerah timur Indonesia.⁴ Realitas ini sungguh merupakan suatu ironi terutama terkait dengan implementasi kebijakan alokasi keuangan negara, di mana sekitar 70% terkonsentrasi di KBI.⁵

Ketimpangan laju pembangunan antarwilayah KBI dan KTI ini semakin terekam dari aspek persoalan kemiskinan. Tingkat kemiskinan di KTI ternyata lebih tinggi dibandingkan KBI. Dari 10 Provinsi termiskin yang tercatat pada tahun 2010, tujuh diantaranya berada di KTI (Papua Barat, Papua, Maluku, Sulawesi Barat, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Gorontalo) dan tiga berasal dari KBI (Aceh, Bangka Belitung, dan Sumatra Selatan).⁶

Keberagaman laju pembangunan antarwilayah di Indonesia, termasuk juga adanya disparitas kantong-kantong kemiskinan di atas menjadi tantangan bagi pemerintah dan mendesak penuntasannya. Percepatan pengembangan wilayah-wilayah tersebut menjadi isu strategis yang harus menjadi prioritas para pengambil keputusan di Indonesia. Jika pengembangan wilayah-wilayah tersebut tidak dipercepat dikhawatirkan ketimpangan antarwilayah di Indonesia akan semakin melebar, yang dapat berdampak luas secara ekonomi, sosial, politik, dan keamanan.

³ Lihat Direktorat Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal Bappenas, “Bahan Diskusi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Pengembangan Kawasan Perbatasan Tahun 2010–2014”, Jakarta, Direktorat Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal Bappenas, 28 November 2008.

⁴ Data ini disampaikan oleh Menteri Negara Percepatan Pembangunan, Helmy Yahya Zaini. Lihat *Tempo Interaktif*, “Pemerintah Genjot Pertumbuhan Kawasan Timur Indonesia”, 8 Februari 2010, di <http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/2010/02/08/brk.20100208-224435.id.html>, diunduh 10 Februari 2011.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Gokilonline*, “10 Provinsi Paling Miskin di Indonesia”, 25 Agustus 2010, <http://gokilonline.com/10-provinsi-paling-miskin-di-indonesia/>, diunduh 1 Maret 2011.

Salah satu wilayah di Indonesia yang memiliki potret buram sebagai daerah tertinggal laju pembangunannya adalah Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Cukup beralasan Provinsi yang berada di KTI ini sebagai daerah tertinggal, terutama karena menurut Kementerian Negara Daerah Tertinggal, 15 dari 16 Kabupaten yang ada di NTT pada tahun 2005 termasuk dalam kategori tertinggal. Jumlah ini bertambah seiring dengan pemekaran daerah yang terjadi di Provinsi tersebut, misalnya pada tahun 2007 Kabupaten Sumba Barat dimekarkan menjadi tiga, yaitu Kabupaten Sumba Tengah, Kabupaten Sumba Barat Daya, dan Kabupaten Sumba Barat sebagai induknya. Sementara Kabupaten Manggarai juga mengalami pemekaran dengan pembentukan Kabupaten Manggarai Timur. Pemekaran kabupaten yang tergolong tertinggal telah membentuk kabupaten-kabupaten baru yang juga kemudian pasti tertinggal.⁷

Ketertinggalan pembangunan di sebagian besar wilayah NTT juga dapat diketahui dari karakteristik fisik dan nonfisik. Ketertinggalan ini tecermin secara fisik, antara lain melalui realitas wilayahnya yang sebagian besar kering dan tandus. Selain itu, sebagian besar wilayah ini juga belum dapat dijangkau secara mudah terkait dengan persoalan buruknya kondisi jalan, transportasi, dan jaringan komunikasi. Pada sisi lain, rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), penegakan hukum dan kualitas pelayanan publik, kapasitas fiskal daerah, serta daya dukung prasarana dan sarana juga merupakan fakta ketertinggalan nonfisik yang mudah dilihat di NTT.⁸ Rendahnya

⁷ Susie Berindra dan Samuel Oktora, "Di antara Mimpi dan Kenyataan," *Kompas*, 17 Desember 2009, <http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/12/17/04330956/Di.antara.Mimpi.dan.Kenyataan>, diunduh 21 Juni 2010. Lihat juga data tahun 2003–2005, prosentase penduduk miskin di Kabupaten Sumba Barat adalah tertinggi di NTT, yaitu 43,18%, 42,21% dan 63,03%. Lihat KPDE Provinsi NTT, "Dimensi Kemiskinan dan Kebijakan Penganggulan di Provinsi NTT", 2006, hlm.1.

⁸ Lihat Seminar Nasional, "Hasil Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Tahun 2009 Provinsi NTT", Presentation Transcript, diselenggarakan oleh Universitas Nusa Cendana, Hotel Santika Premiere, Kupang, 18–20 November 2010. Kasus gizi buruk

kualitas SDM ini ditunjukkan dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) NTT yang relatif masih rendah (tahun 2008 IPM NTT 64,8 < IPM Nasional 70,59). Kondisi IPM yang rendah ini antara lain terkait erat dengan parahnya tingkat kemiskinan penduduk di wilayah tersebut. Persentase angka kemiskinannya mencapai 23,03% pada tahun 2010. Angka ini lebih sedikit dari tahun-tahun sebelumnya, yakni antara lain tahun 2002 tercatat 31% dan tahun 2007–2008 sebesar 27,51%. Meski secara relatif angka kemiskinan NTT mengalami penurunan, namun angka ini masih jauh lebih tinggi dari angka kemiskinan nasional yang hanya 15,42%. Pada tahun 2010 NTT berada pada urutan kelima provinsi termiskin di Indonesia.⁹

Kondisi kemiskinan tersebut pada gilirannya telah menyebabkan masyarakat di wilayah NTT memiliki keterbatasan kemampuan untuk mengakses pendidikan, kesehatan, dan pelayanan sosial lain yang bermutu. Pada soal pendidikan, masalah tingginya angka penduduk NTT yang masih berpendidikan rendah dapat menjadi ilustrasi. Berdasarkan data tahun 2005, jumlah penduduk NTT adalah 47,349,90 jiwa, namun 44,26% diantaranya hanyalah tamatan SD, 17,21% tidak/belum tamat SD dan bahkan 8,55% tidak/belum sekolah.¹⁰

Kondisi serba keterbatasan ini juga terbaca jelas pada bidang kesehatan. Kondisi kesehatan masyarakat pada umumnya masih memprihatinkan. Ini antara lain dapat dilihat dari angka kematian ibu bersalin (AKI) dan angka kematian bayi (AKB) di daerah tersebut yang masih tinggi, yakni 554 per 100.000 kelahiran bayi hidup dan angka kematian bayi 62 per 100.000 kelahiran hidup. Angka tersebut

berulang kali terjadi di NTT, sebagaimana yang terjadi Kefamenanu dan beberapa daerah lainnya di NTT pada tahun 2005 dan 2007. Lihat *Kompas*, “Gizi Buruk, Kemiskinan dan KKN”, 9 Juni 2005 dan Pos Kupang 4–13 September 2007.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Ganewati Wuryandari (Ed.), *Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste: Sumber Ancaman dan Kebijakan Pengelolaannya*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, Oktober 2009, hlm.203.

jauh di atas angka nasional, yaitu 307 per 100.000 kelahiran hidup untuk AKI dan 36 per 1.000 kelahiran hidup untuk AKB.¹¹ Pada sisi lain, angka prelevansi kasus gizi buruk pada balita juga semakin meningkat. Dari 6,3% pada tahun 1989 kemudian meningkat 8,8% pada 2005, atau sekitar 4,5 juta.¹²

Ilustrasi di atas menggarisbawahi realitas sosial di wilayah NTT, yaitu kematian ibu dan anak masih menjadi persoalan pelik. Secara umum, hal ini mengindikasikan pula bahwa soal kesehatan masih menjadi masalah yang cukup besar dihadapi oleh penduduk di wilayah tersebut. Tingkat harapan hidup yang demikian rendah menjadi indikator keterbatasan kemampuan masyarakat dan pemerintah dalam mengatasi persoalan mendasar bagi kemanusiaan ini. Hal ini sayangnya diperumit dengan rendahnya cakupan pelayanan kesehatan, rendahnya sarana dan prasarana penunjang kesehatan dan pengobatan, dan belum memadainya jumlah, jenis dan mutu SDM kesehatan.¹³

Di tengah persoalan rendahnya kualitas pendidikan, kesehatan dan gizi buruk di atas, ironisnya angka korupsi di NTT termasuk tinggi. Merujuk pada laporan *Indonesia Corruption Watch* (ICW), NTT merupakan Provinsi terkorup ke-6 di Indonesia. Penyelewengan terhadap dana bantuan penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesehatan masyarakat merupakan bentuk nyata dari proses pemiskinan tersebut. Setiap tahun NTT menerima gelontoran dana bantuan

¹¹ Pattinasarany dan Kusuma, 2008

¹² Herman Musakabe, “Dewan Riset Daerah vs Kemiskinan”, di Jonatan Lassa, Dion DB Putra dan Tony Kleden, *50 Tahun Ziarah Pangan Nusa Tenggara Timur, Kupang, Timor* Media Grafika, 2009, hlm.79.

¹³ Pelayanan Kesehatan Daerah Perbatasan dan Provinsi Nusa Tenggara Timur, disampaikan oleh Kepala Dinas Kesehatan Provinsi NTT dalam Rapat Koordinasi “Pengelolaan Batas Antar Negara, Fasilitasi Penetapan Batas Antar Negara Darat dan Laut serta Penyusunan Bahan Sosialisasi Pengelolaan Batas Antar Negara”, di Kupang 11–13 Desember 2007.

penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesehatan masyarakat sebesar Rp4,5–5 triliun. Namun ironisnya, kondisi kesehatan masyarakat NTT tidak kunjung membaik. Dana tersebut sebagian besar tidak sampai pada masyarakat yang membutuhkannya karena penyelewengan atas penggunaan dana-dana tersebut mencapai 90%.¹⁴

Persoalan lambatnya pengembangan dan pembangunan di NTT juga dapat dicermati dari tingginya ketergantungan fiskal hampir di semua kabupaten/kota di Provinsi ini terhadap pemerintah pusat. Dari data yang diolah oleh *Indonesia Budget Center* (IBC) menunjukkan bahwa pada tahun 2008 kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap belanja daerah di 16 kabupaten/kota di wilayah NTT hanya sekitar 3–6%. Sementara itu, PAD Provinsi NTT hanya berkontribusi 18% terhadap APBD Provinsi. Kondisi ini tidak banyak berubah di tahun berikutnya.¹⁵ Pemerintah daerah tentu saja mengalami kesulitan dalam pembiayaan pembangunan daerah jika nilai PAD-nya terlalu kecil. Ketidakmampuan daerah untuk menggali potensi PAD merupakan cerminan dari rendahnya kapasitas pemerintah lokal.

Ketertinggalan di wilayah NTT di atas sesungguhnya menjadi isu krusial strategis. Ada kesenjangan yang sangat besar antara hasil pembangunan di dalam wilayah NTT sendiri dan antara NTT dengan wilayah di luar NTT. Adanya disparitas tersebut, pemerintah selanjutnya melakukan berbagai upaya untuk mengejar ketertinggalan dalam konteks mewujudkan pemerataan pembangunan dan berkeadilan melalui percepatan pengembangan dan pembangunan wilayah tertinggal. Upaya percepatan ini merupakan isu sangat strategis, karena sebagaimana dikatakan oleh Manuel Kaisiepo, percepatan ini bukan hanya untuk ditujukan untuk kepentingan ekonomi semata dengan

¹⁴ Indonesia Budget Center, “Ironi Daerah Miskin dengan Korupsi Tinggi,” <http://www.antikorupsi.org/antikorupsi/?q=system/files/bahanfinalnttgenibc.pdf>, diunduh 21 Juni 2010.

¹⁵ *Ibid.*.

mengangkat “keterbelakangan masyarakat dan wilayah, tetapi juga untuk kepentingan kestabilan Indonesia dan sekaligus mendukung pembangunan kawasan barat Indonesia”.¹⁶

Dalam konteks di atas, dapat dipahami bahwa jika tidak segera diatasi, kondisi ketertinggalan dan ketimpangan pembangunan wilayah NTT dikhawatirkan akan menimbulkan potensi kerawanan di bidang sosial dan politik-keamanan. Potensi kerawanan di bidang sosial dan politik-keamanan di NTT, tidak hanya menyangkut persoalan dinamika internal melainkan juga terkait dengan dinamika eksternal terutama dengan posisinya sebagai wilayah perbatasan dengan negara Timor Leste.

Untuk mampu menjangkau komparasi-komparasi seimbang dan proporsional untuk mengatasi ketimpangan pembangunan antar wilayah di Indonesia, terutama di KTI dan khususnya NTT, pemerintah telah mengeluarkan sejumlah kebijakan dan program kegiatan untuk menggenjot laju pembangunan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mengentaskan kemiskinan di wilayah tersebut. Komitmen ini pada masa Soeharto, misalnya, tertuang dalam Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 120 Tahun 1993 tentang Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia (DP-KTI). Dewan yang diketuai oleh Presiden Soeharto sendiri ini memiliki tugas pokok menghimpun dan mengkaji pemikiran serta saran dari berbagai kalangan, kemudian merumuskannya dalam kebijaksanaan dan strategi pembangunan KTI untuk Repelita VI dan PJP II. Sementara itu, fungsinya sebagai wadah bagi perumusan dan penetapan kebijaksanaan dan strategi untuk mempercepat pembangunan di KTI, termasuk penentuan tahapan dan prioritas pelaksanaannya. Bahkan untuk memacu perkembangan pembangunan di KTI,

¹⁶ Lihat “Demi Kestabilan Indonesia”, di <http://www.tokohindonesia.com/ensiklopedi/manuel-kaisiepol/index.shtml>, diunduh 23 Juni 2010.

delapan Provinsi di kawasan tersebut termasuk NTT telah menjalin kerja sama sosial ekonomi dengan Negara Bagian *Northern Territory* di Australia, yang selanjutnya telah disepakati untuk dikembangkan menjadi *Australia-Indonesia Development Area* (AIDA).

Secara kelembagaan komitmen percepatan pembangunan wilayah tertinggal ini juga dilanjutkan pada era reformasi oleh Presiden Megawati Sukarnoputri melalui Kementerian Negara Percepatan Pembangunan Kawasan Timur Indonesia dan pemberlakuan otonomi daerah. Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, kementerian ini diganti namanya menjadi Kementerian Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan kemudian menjadi Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal. Presiden SBY melalui Keputusan Presiden Nomor 13 Tahun 2000 juga telah membentuk Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia yang memiliki tugas dan fungsi yang sama pada masa Presiden Soeharto. Dalam beberapa tahun terakhir, pemerintah juga telah menjalankan berbagai program pro-rakyat yang dirancang untuk berbagai tingkatan kemampuan masyarakat, seperti Bantuan Tunai Langsung (BLT), Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Pendidikan Kecakapan Hidup (PKH), beras bersubsidi untuk masyarakat miskin, dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri. PNMP Mandiri ini merupakan program pemberdayaan masyarakat melalui pemberian dana sebesar maksimal Rp3 miliar per kecamatan per tahun, yang penggunaannya ditentukan oleh masyarakatnya sendiri di tingkat desa.¹⁷ Pada awal tahun 2011, pemerintah juga meluncurkan kebijakan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi Indonesia melalui pengembangan enam koridor melalui Masterplan Percepatan dan

¹⁷ Lihat Pidato Presiden Republik Indonesia Tentang Pembangunan Nasional Dalam Perspektif Daerah di depan Sidang Paripurna Khusus Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 19 Agustus 2009.

Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). NTT yang termasuk dalam koridor lima bersama-sama dengan Provinsi Bali dan Nusa Tenggara Barat akan dikembangkan sebagai Provinsi Pendukung Ketahanan Pangan Nasional dan Pariwisata.

Dari sisi pemerintah daerah, Provinsi NTT juga telah mengupayakan beragam kebijakan, strategi dan program untuk memacu pembangunan dan pengembangan wilayahnya. Sejak Provinsi tersebut dibentuk pada tanggal 20 Desember 1958, mulai Gubernur ke-1 W.J. Lemantik (1958–1968) hingga Gubernur ke-8 (2008–2013) secara silih berganti mencanangkan berbagai program kerja, yaitu mulai dari gerakan yang dikenal dengan sebutan Komando Operasi Gerakan Nusa Makmur (KOGM) sampai dengan kebijakan Anggur Merah (Anggaran untuk Rakyat Menuju Sejahtera). Untuk membangun komitmen bersama dan mendorong sinergitas pembangunan antarwilayah, sektor dan aktor dengan lingkungannya sehingga pembangunan di NTT dapat berjalan secara serasi, seimbang, dan selaras untuk tercapainya kesejahteraan rakyat, kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunannya, Provinsi NTT juga telah memfokuskan pembangunannya dengan menggunakan paradigma pengembangan wilayah. Pendekatan pengembangan wilayah untuk pembangunan daerah NTT ditempuh dengan instrumen penataan ruang. Pada tahun 2005, Provinsi NTT untuk pertama kalinya juga telah menetapkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi 2006–2020 sebagai landasan ataupun acuan kebijakan dan strategi pembangunan bagi sektor-sektor maupun wilayah-wilayah agar terjadi kesatuan penanganan pembangunan yang sinergis. Arah dan strategi pengembangan wilayah tersebut diselenggarakan secara hierarkis, dalam artian arah dan strategi kebijakan yang berbasiskan perencanaan wilayah darat dan laut melalui RTRW Provinsi itu mengacu pada RTRW Nasional, dan sementara RTRW Provinsi menjadi bahan rujukan bagi RTRW Kabupaten/Kota.

Terlepas dari berbagai terobosan dan upaya yang dilakukan terus-menerus oleh pemerintah pusat dan daerah dalam mengatasi ketertinggalan pembangunan NTT di atas, namun hingga saat ini dalam realitasnya wilayah ini masih belum beranjak jauh dari asosiasinya sebagai salah satu Provinsi tertinggal dan termiskin di Indonesia. Berbagai upaya yang dilakukannya ternyata tidak selalu berbanding lurus dengan hasil yang diharapkan. Kemiskinan dan ketertinggalan pembangunan di wilayah ini tetap menjadi persoalan serius di NTT. Begitu lekatnya persoalan ini dalam kehidupan masyarakat di NTT telah menyebabkan nama wilayah ini seringkali diplesetkan dengan sebutan “Nusa Tetap Tertinggal”, “Nusa Tetap Terbelakang”, “Nusa Tetap Terkorup” dan “Nusa Tetap Termiskin”.¹⁸

Kondisi rendahnya tingkat kesejahteraan masyarakat, ketertinggalan dan ketimpangan pembangunan wilayah yang terus berlangsung tanpa menunjukkan perubahan yang signifikan di NTT pada khususnya dan pada umumnya di Provinsi-Provinsi yang berada di Kawasan Indonesia Timur (KTI), telah memicu mereka untuk menyuarakan kepentingan mereka lebih nyaring. Tujuh Provinsi di KTI bersatu dan mencoba membangun posisi tawar dengan pemerintah pusat agar menelurkan kebijakan yang afirmatif. Mereka meminta pemerintah pusat berlaku adil dan konsisten memerhatikan kesejahteraan rakyat, termasuk daerah perbatasan. Jika syarat itu tidak diindahkan, mereka sepakat menolak program nasional yang dicanangkan oleh pusat. Sikap keras ini terlihat dari pernyataan Tan Malaka Guntur, Kepala Bappeda Sulawesi Selatan pada pembukaan Diskusi Pembangunan Kawasan Timur Indonesia Berbasis Sumber Daya dan Kontribusinya untuk Pembangunan Nasional di Makassar, Sulawesi Selatan tanggal 8 Februari 2010, bahwa

¹⁸ Nama plesetan ini dinyatakan oleh Herman Musakabe (bekas Gubernur NTT), dalam tulisannya “Dewan Riset Daerah”, hlm. 79.

Kami tak akan menandatangani perencanaan nasional jika perencanaan itu tidak meningkatkan atau membangkitkan KTI (Kawasan Timur Indonesia) sebab wilayah KTI ini meliputi 62% wilayah RI. Kami sudah membuat forum KTI dan bulan depan akan ada pertemuan untuk mematangkan perencanaan kami.¹⁹

Tuntutan implementasi kebijakan pembangunan yang lebih adil dan merata yang semakin kuat dewasa ini merupakan suatu respons kritis dari ketimpangan pembangunan antara KTI dan KBI, dan khususnya antara Provinsi NTT dengan Provinsi lainnya di Indonesia. Hal ini terutama karena ketimpangan tersebut sesungguhnya (1) bersifat struktural, cenderung eksis dalam jangka panjang; (2) tidak dapat diatasi hanya melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi secara nasional; (3) menghambat kerja pasar, dan oleh sebab itu berdampak pada pertumbuhan ekonomi; dan (4) memicu kerawanan (disintegrasi) sosial dan politik.²⁰

Ada banyak alasan yang telah dikemukakan untuk menjelaskan berbagai kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pengembangan wilayah Provinsi NTT sehingga mengalami ketertinggalan pembangunan. Faktor alam seperti kekeringan dan kemarau panjang, keterbatasan Sumber Daya Alam (SDA) dan rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) kerap menjadi alasan utama sumber segala masalah sosial di NTT.²¹ Persoalannya, apakah kendala dan hambatan yang dihadapi dalam pengembangan wilayah NTT tidak lebih terkait dengan persoalan-persoalan lain yang lebih mendasar, seperti soal tata niaga ekonomi, kapasitas aparatur negara, sosial budaya masyarakat

¹⁹ *Kompas Online*, "Para Pejabat Minta Perlakuan Adil", Selasa, 9 Februari 2010, di <http://cetak.kompas.com/read/xml/2010/02/09/02453743/para.pejabat.minta.perlakuan.adil>

²⁰ Lihat Rumusan Hasil Seminar, "Pembangunan Kawasan Timur Indonesia Yang Berbasis Sumber Daya Dan Kontribusinya Untuk Pembangunan Nasional", yang diselenggarakan oleh *Kompas*.

²¹ Anton Hagul, "Kelaparan dan Kemiskinan Kultural di NTT" di Lassa, di DB Putra dan Kleden, *50 Tahun Ziarah Pangan....*, hlm.58.

setempat? Pengembangan wilayah di NTT dalam banyak hal mungkin tidak hanya terkait dengan determinan-determinan di atas. Permasalahannya lebih beragam dan juga cukup kompleks. Kekeringan dan kualitas SDA/SDM bukan menjadi satu-satunya faktor. Faktanya ada juga wilayah lain yang memiliki kendala yang sama dengan NTT juga bisa berkembang sebagai daerah maju. Pengalaman negara-negara lain, seperti di Singapura dan Jepang, keberadaan budaya lokal yang mendukung pembangunan, etos kerja yang tinggi dan adanya *good governance* lambat laun terbukti ikut mempercepat kemajuan pembangunan masyarakat negara tersebut. Dalam konteks ini, negara juga bukan satu-satunya agen pembangunan.

Untuk mengembangkan NTT, khususnya terkait dengan pengentasan kemiskinan dengan wilayah lainnya di Indonesia diperlukan “Konsolidasi-Inovasi-Sinergi”²² dengan semua pemangku kepentingan pembangunan NTT, seperti antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, antara perbankan dengan pemerintah, antara masyarakat dengan pemerintah, antara dunia usaha dengan pemerintah. Upaya mengejar ketertinggalan pembangunan wilayah di Provinsi NTT hanya mungkin dilaksanakan secara tuntas apabila menempatkan upaya tersebut dalam tema yang komprehensif, mulai dari ekonomi, sosial budaya, kependudukan, ekonomi dan politik.

Sebagai bentuk kepedulian terhadap berbagai persoalan pembangunan yang membelit di Provinsi NTT di atas, buku ini merupakan kajian “Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur (NTT) dari Perspektif Sosial”. Buku ini berupaya melakukan eksplorasi atas berbagai persoalan sosial yang dihadapi NTT dalam pengembangan wilayahnya dan mengevaluasi kebijakan pengembangan wilayah NTT sejauh ini. Dua hal inilah yang hendak dijawab dalam buku ini. Dalam analisisnya, buku ini mengekspos beberapa

²² Lihat Rumusan Hasil Seminar yang diselenggarakan oleh Kompas, “Pembangunan Kawasan Timur Indonesia Yang ...”.

inisiatif dan kebijakan yang telah berjalan di NTT hingga revisi penulisan ini dibuat pada tahun 2013 untuk mendorong pengembangan wilayahnya. Secara khusus, dalam melakukan kajiannya, buku ini melihat pengembangan wilayah di NTT dari perspektif sosial yang meliputi aspek politik, kependudukan, ekonomi, sosial dan budaya. Kajian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman lebih komprehensif atas persoalan ketertinggalan dan ketimpangan di wilayah NTT dari multidisiplin ilmu. Adanya pemahaman tersebut menjadi sangat penting sebagai acuan dalam kajian lanjutan yang bermaksud untuk mengkaji implementasi dari inisiatif kebijakan di atas, dan memberikan alternatif solusi dan strategi kebijakan untuk mengatasi persoalan ketertinggalan pembangunan di NTT di masa mendatang melalui percepatan pengembangan wilayah.

Untuk menjawab persoalan-persoalan pokok di atas, buku ini dibagi dalam sembilan bab. Bab Pertama pada intinya merupakan pengantar yang menjelaskan mengenai latar belakang persoalan yang dihadapi oleh Provinsi NTT dalam pengembangan wilayahnya. Bab Kedua menjelaskan beberapa teori dan konsep yang terkait dengan pengembangan wilayah. Teori dan konsep tersebut selanjutnya digunakan sebagai acuan dasar dari bangunan kerangka pikir yang dipakai dalam analisis pada bab-bab selanjutnya, yang memfokuskan soal pengembangan wilayah di provinsi tersebut di atas dengan perspektif politik, kependudukan, ekonomi, sosial dan kebudayaan.

Dalam Bab Ketiga, buku ini mendeskripsikan secara ringkas kondisi umum Provinsi NTT, baik dari sisi geografi, topografi, demografi, ekonomi, sosial-budaya, keamanan maupun sarana-prasarana. Hal ini tidak hanya penting untuk memberikan pemahaman awal akan kondisi lokal di wilayah tersebut, tetapi juga penting untuk bahan dasar untuk analisis pada bab-bab selanjutnya.

Bab Keempat membahas mengenai *Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur dari Perspektif Politik*. Bab ini memberikan gambaran

tentang pengembangan wilayah di Provinsi NTT dari perspektif politik, yang secara khusus me-*review* kebijakan pengembangan wilayah di Provinsi tersebut, sejauh mana pemerintah daerah menjalankan otonomi daerah dan prakarsa prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik di dalam pengembangan wilayahnya dan upaya yang dilakukannya dalam *capacity building* (peningkatan kapasitas) daerah di dalam pengembangan wilayahnya.

Bab Kelima adalah *Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur dari Perspektif Kependudukan*. Bab ini mendeskripsikan kebijakan pembangunan sumber daya manusia dan kependudukan di NTT, yaitu bagaimana kebijakan pemerintah NTT dalam upaya membangun potensi penduduk yang ada sebagai modal dasar pembangunan, bagaimana korelasi antara perubahan penduduk dengan ketimpangan pengembangan wilayah yang selama ini terjadi di NTT dan bagaimana kualitas penduduk NTT yang sangat penting peranannya sebagai modal dasar pengembangan wilayah NTT.

Bab Keenam adalah *Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur dari Perspektif Ekonomi*. Bab ini mengkaji pengembangan wilayah daerah NTT ditinjau dari aspek ekonomi. Kajian diawali dengan melihat kondisi ekonomi *existing* serta potensi yang dimiliki Provinsi NTT. Untuk lebih memberikan gambaran yang lebih jelas, maka kondisi dan potensi ekonomi dari Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) dan Belu, sebagai dua kabupaten yang dituju untuk pengumpulan data lapangan buku ini, selama tahun 2005 sampai dengan 2009 diangkat sebagai ilustrasi di dalam Bab ini. Potensi yang dimaksud dalam hal ini terbatas pada potensi unggulan daerah, sumber daya ekonomi serta sumber daya pendukung lainnya (sarana dan prasarana wilayah) yang berkaitan erat dengan pengembangan wilayah Provinsi NTT. Bab ini juga menguraikan bagaimana pengelolaan keuangan daerah serta konsep kebijakan yang selama ini telah diterapkan di

daerah penelitian tersebut sebagai penjabaran dari tujuan pembangunan daerah.

Sementara itu, Bab Ketujuh mengkaji *Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur: Dimensi Sosial*. Bab ini menguraikan pemetaan sosial di Provinsi NTT dan secara khusus menyoroti pada aspek kelembagaan, stratifikasi sosial, modal sosial, koproduksi atau keswadayaan, dan sinergi. Terkait dengan hal tersebut, bab ini mengkaji perlunya akomodasi kelembagaan adat dalam proses pengembangan wilayah, bagaimana kemanfaatan struktur dan kultur masing-masing suku yang berbeda-beda di Provinsi NTT dalam kehidupan sosial di NTT dan apa implikasi jika terjadi resistensi modal sosial dan juga pentingnya koproduksi atau keswadayaan dan sinergi dalam pengembangan wilayah.

Selanjutnya, Bab Kedelapan membahas *Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur dari Perspektif Kebudayaan*. Bab ini secara deskriptif menganalisis beberapa aspek, yaitu kebudayaan sebagai sebuah perspektif dalam pengembangan wilayah, ragam kebudayaan di NTT yang juga melampaui batas-batas teritorial administratif, pengembangan wilayah NTT yang ditinjau dari segi kebijakan kebudayaan, analisis maknanya bagi serta dampaknya terhadap kehidupan masyarakatnya, serta yang terakhir adalah pengembangan wilayah di NTT berdasarkan perspektif kebudayaan dengan secara khusus referensi utamanya adalah dua kabupaten di atas. Pada bagian akhir buku ini, Bab Kesembilan merupakan catatan penutup sebagai kesimpulan dari keseluruhan pembahasan dari bab-bab sebelumnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hagul, Anton. 2009. Kelaparan dan Kemiskinan Kultural di NTT. Dalam Jonatan Lassa, Dion DB Putra dan Tony Kleden, *50 Tahun Ziarah Pangan Nusa Tenggara Timur*. Kupang: Timor Media Grafika.
- KPDE Provinsi Nusa Tenggara Timur. 2006. *Dimensi Kemiskinan dan Kebijakan Penanggulangan di Provinsi NTT*.
- Musakabe, Herman. 2009. “Dewan Riset Daerah vs Kemiskinan”. Dalam Jonatan Lassa, Dion DB Putra dan Tony Kleden, *50 Tahun Ziarah Pangan Nusa Tenggara Timur*. Kupang: Timor Media Grafika.
- Wuryandari, Ganewati (Ed.). 2009. *Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste: Sumber Ancaman dan Kebijakan Pengelolaannya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Makalah, Pidato, Paparan, Ceramah, Rapat, Seminar

- Direktorat Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal Bappenas (2008, 28 November). “Bahan Diskusi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Pengembangan Kawasan Perbatasan Tahun 2010-2014”. Jakarta: Direktorat Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal Bappenas.
- Kepala Dinas Kesehatan Provinsi NTT (2007, 11-13 Desember). “Pelayanan Kesehatan Daerah Perbatasan dan Provinsi Nusa Tenggara Timur”. Rapat Koordinasi “Pengelolaan Batas Antar Negara, Fasilitasi Penetapan Batas Antar Negara Darat dan Laut serta Penyusunan Bahan Sosialisasi Pengelolaan Batas Antar Negara”, Kupang.
- Kompas (n.d). “Pembangunan Kawasan Timur Indonesia Yang Berbasis Sumber Daya Dan Kontribusinya Untuk Pembangunan Nasional”. Rumusan Hasil Seminar, Jakarta.
- Pattinasarany dan Kusuma (2008). “Pelayanan Kesehatan dan Pendidikan di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT) Temuan GDS Tahun 2006”. *Public Expenditure Review*. Washington DC: Bank Dunia.
- Presiden Republik Indonesia (2009, 19 Agustus). “Pidato Presiden Republik Indonesia Tentang Pembangunan Nasional Dalam Perspektif Daerah di depan Sidang Paripurna Khusus Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia”. Jakarta.
- Seminar Nasional (2010, 18-20 November). “Hasil Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Tahun 2009 Provinsi NTT”. Transkrip presentasi

seminar yang diselenggarakan oleh Universitas Nusa Cendana. Kupang: Hotel Santika Premiere.

Tokoh Lintas Agama. 2011. "Pernyataan Terbuka Tokoh-Tokoh Lintas Agama".

Surat Kabar

Kompas. 2005, 9 Juni. Gizi Buruk, Kemiskinan dan KKN.

Pos Kupang. 2007, 4–13 September.

Sumber Internet

Berindra, Susie dan Samuel Oktora. (2009). "Di antara Mimpi dan Kenyataan". (<http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/12/17/04330956/Di.antara.Mimpi.dan.Kenyataan>, diakses 21 Juni 2010).

"Demi Kestabilan Indonesia". (<http://www.tokohindonesia.com/ensiklopedi/mlmanuel-kaisiepolindex.shtml>, diakses 23 Juni 2010).

Gokilonline. 2010. "10 Provinsi Paling Miskin di Indonesia". (<http://gokilonline.com/10-provinsi-paling-miskin-di-indonesia/>, diakses 1 Maret 2011)

Indonesia Budget Center. "Ironi Daerah Miskin dengan Korupsi Tinggi". (<http://www.antikorupsi.org/antikorupsi/?q=system/files/bahanfinalnttnglenibc.pdf>, diakses 21 Juni 2010)

Kompas Online. "Para Pejabat Minta Perlakuan Adil". (<http://cetak.kompas.com/read/xml/2010/02/09/02453743/para.pejabat.minta.perlakuan.adil>, diakses Selasa, 9 Februari 2010).

Menteri Negara Percepatan Pembangunan, Helmy Yahya Zaini. 2010, 8 Februari. "Pemerintah Genjot Pertumbuhan Kawasan Timur Indonesia, di Tempo Interaktif". (<http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/2010/02/08/brk,20100208-224435,id.html>, diakses 10 Februari 2011)

BAB II

PENGEMBANGAN WILAYAH DALAM PERSPEKTIF TEORITIK

 Ganewati Wuryandari, Dundin Zaenudin, dan
Abdul Rachman Patji

PEMBANGUNAN DAN PENGEMBANGAN WILAYAH

Setiap membicarakan mengenai pengembangan wilayah tidak dapat dipisahkan dari perdebatan mengenai apa pembangunan dan bagaimana untuk mencapai tujuannya. Secara terminologis pembangunan dimaknai secara beragam oleh para ahli. Namun, secara sederhana pembangunan dapat dipahami sebagai proses terjadinya perubahan menuju ke arah perbaikan.¹ Makna penting dari konsep tersebut adalah adanya kemajuan atau perbaikan. Menurut Michael Todaro (2000), kemajuan tersebut sifatnya multidimensional yang mencakup berbagai struktur sosial, sikap-sikap masyarakat dan institusi-institusi nasional/lokal.² Jadi, pada hakikatnya pembangunan itu harus mencerminkan perubahan total suatu masyarakat untuk bergerak maju menuju suatu kondisi kehidupan yang lebih baik secara material dan spiritual. Terjadinya perubahan tersebut, dalam pandangan A. Anwar (2000) selanjutnya akan mengarahkan pem-

¹ Djanius Djamin, "Kata Pengantar", di Sugiharto, *Pembangunan dan Pengembangan Wilayah*, Medan, USU Press, 2006, hlm.iv.

² Dikutip Erman Rustiadi, Sunsun Saefulhakim dan Dyah R.Panuju, *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*, Jakarta, Crestpen Press dan Yayasan Obor, 2011, hlm.120.

bangunan pada terjadinya pemerataan (*equity*) yang mendukung pertumbuhan ekonomi (*efficiency*), dan keberlanjutan (*sustainability*).³

Namun, pembangunan yang pada awalnya dipercayai dapat membuahkan pemerataan kemajuan antarwilayah dan pendapatan yang berlangsung dengan sendirinya melalui *trickling down process* (penetesan ke bawah) pada kenyataannya sering jauh dari tataran ideal. Pembangunan yang cenderung mengejar sasaran makro, yaitu pertumbuhan ekonomi pada akhirnya menimbulkan berbagai ketidakseimbangan pembangunan berupa disparitas antarwilayah dan kesenjangan pendapatan. Secara geografis, misalnya, beberapa pusat pertumbuhan maju secara dramatis, sementara beberapa pusat pertumbuhan lainnya masih jauh tertinggal atau jauh dari kemampuan berkembang. Pendekatan ini juga cenderung mengabaikan *plurality* akibat keberagaman sumber daya alam ataupun sosial budaya.

Pemahaman ini telah mendorong terjadinya pergeseran paradigma pembangunan yang mendasar. Perubahan paradigma ini dilakukan dengan menata kerangka berpikir tentang tatanan sosial dan ekonomi secara lebih komprehensif dengan memasukkan dimensi-dimensi keruangan (kewilayahan).⁴ Adanya kenyataan bahwa manusia dalam melakukan aktivitasnya berinteraksi dan beradaptasi dengan lingkungan fisik merupakan alasan yang kuat atas perlunya mempertimbangkan dimensi tersebut dalam pembangunan.

ARTI PENTING PENGEMBANGAN WILAYAH

Perubahan paradigma pembangunan yang menekankan pentingnya kebijakan pembangunan berbasis pengembangan wilayah di atas dalam realitasnya mendapatkan dukungan yang cukup luas, antara lain dari Dewan Ekonomi dan Sosial, Perserikatan Bangsa-Bangsa

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*, hlm. 8-9.

(ECOSOC-PBB), yaitu melalui Resolusi 1582L. Merujuk pada resolusi tersebut, pengembangan wilayah diartikan sebagai “suatu instrumen potensial untuk integrasi dan promosi dari usaha pengembangan sosial dan ekonomi” suatu negara yang sesuai dengan tujuan berikut: (1) Merangsang perubahan struktural secara cepat dan reformasi sosial, khususnya untuk meningkatkan distribusi pembangunan secara lebih luas pada kelompok masyarakat yang paling tertinggal; (2) Meningkatkan partisipasi masyarakat di dalam menetapkan tujuan pembangunan dan di dalam proses pengambilan keputusan serta mengembangkan organisasi masyarakat; (3) Menciptakan sistem kelembagaan dan struktur administrasi serta pendekatan operasional untuk perencanaan pengembangan yang lebih efektif; (4) Mencapai distribusi penduduk dan aktivitas masyarakat yang lebih baik melalui integrasi yang lebih efektif dari pengembangan kota dan desa; (5) Memasukkan pertimbangan lingkungan secara lebih efektif dalam program-program pembangunan.⁵

Terkait dengan usulan akan pentingnya pembangunan berbasis pengembangan wilayah di atas, Rustiadi secara kuat menyatakan ada tiga prasyarat utama bagi paradigma baru tersebut. *Pertama* adalah menciptakan keseimbangan pembangunan antarwilayah agar terjadi pemerataan kesejahteraan masyarakat. *Kedua* adalah memanfaatkan sumber daya alam secara lebih optimal, terpadu, berdaya guna dan berhasil guna agar kelestarian lingkungan tetap terjaga sesuai prinsip pembangunan berkelanjutan. *Ketiga*, pengembangan wilayah juga disesuaikan dengan kapasitas pemerintah dan masyarakat untuk mengimplementasikan perencanaan yang disusun.⁶

⁵ Ernan Rustiadi, “Paradigma Baru Pembangunan Wilayah di Era Otonomi Daerah”, disampaikan pada Lokakarya Otonomi Daerah, yang diselenggarakan oleh Perak Study Club, Jakarta Media Center, 11 Juni 2001.

⁶ Rustiadi, Saefulhakim dan Panuju, *Perencanaan dan Pengembangan*, hlm.127.

Salah satu ciri menonjol dari pengembangan wilayah di atas adalah untuk mencapai pembangunan berimbang antarwilayah. Ini bukan berarti bahwa setiap wilayah harus memiliki tingkat kemajuan pembangunan yang sama, melainkan lebih merujuk pada terpenuhinya potensi-potensi pembangunan sesuai dengan kapasitas pembangunan setiap wilayah/daerah yang jelas tidak sama.⁷ Latar belakang struktur demografi, geografis, infrastruktur, sosial budaya, ekonomi dan politik yang beragam, serta kapasitas sumber daya manusia yang berbeda dalam satuan wilayah geografi tertentu menjadi bahan acuan dasar di dalam perumusan kebijakan pembangunan. Itulah sebabnya pengembangan wilayah diarahkan pada pembangunan yang secara efektif harus mampu menyesuaikan dengan kondisi, potensi, dan permasalahan wilayah yang bersangkutan.⁸ Hal ini karena keunikan karakteristik wilayah atau sifat tertentu yang khas dari masing-masing satuan wilayah geografi dapat dioptimalisasi sisi kemanfaatannya sehingga menjadi faktor pendorong perkembangan wilayah secara harmonis pendukung kemajuan suatu wilayah, dan tidak menjadi faktor penyebab kesenjangan kinerja pembangunan antarwilayah dan ketertinggalan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Dodi Slamet Riyadi, konsep pengembangan wilayah berbeda dengan konsep pembangunan sektoral. Bila pengembangan wilayah sangat berorientasi pada isu (permasalahan) pokok wilayah secara komprehensif (mencakup multi-sektor fisik, sosial, budaya, kependudukan, ekonomi, dan politik) dan masing-masing saling terkait maka pembangunan sektoral sesuai dengan tugasnya, bertujuan untuk mengembangkan sektor tertentu tanpa terlalu memperhatikan kaitannya dengan sektor-sektor lainnya. Meskipun kedua konsep

⁷ *Ibid.*

⁸ Dodi Slamet Riyadi, "Pengembangan Wilayah: Teori dan Konsep Dasar", di Dodi Slamet Riyadi, *Pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah Kajian Konsep dan Pengembangan*, Jakarta, Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah, BPPT, 2002, hlm. 47.

tersebut berbeda, namun dalam orientasi keduanya saling melengkapi. Artinya, pengembangan wilayah tidak mungkin terwujud tanpa adanya pembangunan sektoral. Sebaliknya, pembangunan sektoral tanpa berorientasi pada pengembangan wilayah akan berujung pada tidak optimalnya pembangunan sektor itu sendiri. Bahkan hal ini bisa menciptakan konflik kepentingan antarsektor, yang pada gilirannya akan terjadi kontra-produktif dengan pengembangan wilayah. Dengan demikian, pengembangan wilayah seyogianya menjadi acuan (referensi bagi pembangunan sektoral), dan sama sekali bukan agregat dari pembangunan sektor-sektor pada suatu wilayah tertentu.⁹

Pada dasarnya, pendekatan pengembangan wilayah digunakan untuk lebih mengefisienkan pembangunan.¹⁰ Pendekatan tersebut diarahkan untuk menyerasikan berbagai kegiatan pembangunan sektor dan wilayah sehingga pemanfaatan ruang dan sumber daya yang ada didalamnya dapat optimal mendukung kegiatan kehidupan masyarakat sesuai dengan tujuan dan sasaran pembangunan wilayah yang diharapkan. Yang dimaksud dengan optimal adalah dapat dicapainya tingkat kemakmuran yang sesuai dan selaras dengan aspek sosial-budaya serta dalam alam lingkungan yang berkelanjutan.

PENDEKATAN DALAM PENGEMBANGAN WILAYAH

Hasil kajian dari berbagai literatur menunjukkan bahwa banyak cara dapat dilakukan untuk mengembangkan suatu wilayah. Meskipun cara yang digunakan sangat beragam, perlu disadari di dalam pengembangan suatu wilayah bila pendekatannya mengutamakan pertumbuhan tanpa memperhatikan lingkungan, hal tersebut hanya akan menghambat pertumbuhan itu sendiri. Ini artinya, pengembang-

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Deui, "Pengembangan Wilayah", 28 Desember 2007, di <http://dhenov.blogspot.com/2007/12/pengembangan-wilayah-deui.html>, diunduh 6 April 2011.

an suatu wilayah tentu tidak bisa dipandang secara sempit, karena didalamnya tersangkut juga masalah sosial, budaya, politik, dan keamanan. Pandangan ini senada dengan yang dikemukakan oleh Walter Isard. Dalam bukunya yang sangat berpengaruh *Location and Space Economy* (1956), Isard, seorang ekonom yang dikenal sebagai pelopor ilmu wilayah, menekankan kajiannya mengenai pengembangan wilayah dengan cara melihat hubungan sebab-akibat faktor pembentuk ruang wilayah, yaitu faktor geografi, migrasi, sosial, dan ekonomi.¹¹

Sementara itu, Francois Perroux (1968) mengembangkan suatu wilayah melalui pendekatan *growth pole/center strategy*. Perroux mendefinisikan *growth pole* sebagai ... *centers (poles or foci) from which centrifugal forces emanate and to which centripetal forces are attracted. Each center being a center of attraction and repulsion has its proper field which is set in the field of all other centers*. Yang dimaksudkan kutub-kutub disini berupa pabrik-pabrik atau industri-industri atau kelompok industri yang dapat di “propulsive” jika ia memiliki interaksi cukup tinggi dengan banyak pabrik lainnya, tingkat dominasi tinggi dan besar dalam ukurannya.¹²

Pakar lainnya yang mengemukakan gagasan yang cukup penting untuk pengembangan wilayah adalah John Friedmann. Melalui berbagai karyanya antara lain *Regional Development Policy—A Case Study*

¹¹ Lihat William Grimes, “Walter Isard, Economist Who Studies How Regions Evolve, Dies at 91”, *New York Times*, 10 November 2010, di <http://www.nytimes.com/2010/11/11/business/economy/Isard.html>, diunduh 20 September 2011. Konsep-konsep utama yang berkembang di dalam pengembangan wilayah ini dikembangkan melalui *Regional Science Association* (di mana sejak 1989 berganti nama *the Regional Science Association International*) dan the *Journal of Regional Science* di mana keduanya didirikan pada tahun 1950an oleh Isard.

¹² F. Perroux dikutip Ruben C. Mercado, “Regional Development in the Philippines: A Review of Experience, State of the Art and Agenda for Research and Action”, *Discussion Paper Series No.2002-03*, Philippine Institute of Development Studies, February 2002, hlm.11.

of Venezuela (1966), *A General Theory of Polarized Development* (1967) dan *The Role of Cities in National Development* (1968), Friedmann lebih menekankan pada pembentukan hierarki guna mempermudah pengembangan sistem pembangunan. Pandangan Friedmann ini kemudian lebih dikenal *center-periphery theory* atau teori pusat pertumbuhan, di mana penetapan pusat-pusat pertumbuhan sebagai prioritas dalam pembangunan diasumsikan akan memberi efek positif bagi pengembangan wilayah belakangnya.¹³

Gagasan lain atau pendekatan dalam pengembangan wilayah juga dikemukakan oleh Gunnar Myrdal.¹⁴ Di dalam bukunya *Economic Theory and Under-Developed Regions* (1957), Myrdal menjelaskan hubungan antara wilayah maju dengan wilayah belakangnya dengan menggunakan istilah *backwash effect* dan *spread effect*. Pandangan Myrdal tersebut cenderung sifatnya pesimis terutama dengan adanya efek pengurasan sumber daya manusia dan kapital wilayah belakang (*backwash effect*) yang bekerja lebih kuat dibandingkan *spread effect*. Kondisi ini tentu kurang dapat memberi efek positif bagi perkembangan wilayah belakang, bahkan cenderung bersifat akumulatif-eksploitatif. Efek penetesan ke bawah atau *trickle-down* tidak terjadi, karena akumulasi kapital pada suatu wilayah—yang dicirikan dengan berkembangnya *footloose industry*. Artinya, industri yang tidak memiliki keterkaitan bahan baku dalam prosesnya dengan produksi di wilayah belakangnya sehingga kurang berfungsi sebagai penggerak perkembangan wilayah.¹⁵

Selain beberapa model dalam pengembangan wilayah di atas, ada juga gagasan untuk mengembangkan wilayah melalui pengaturan ruang secara terpadu melalui proses pemanfaatan Sumber Daya Alam

¹³ *Ibid*, hlm. 6.

¹⁴ Gunnar Myrdal, *Economic Theory and Under-Developed Regions*, London, Duckworth, 1957.

¹⁵ Mercado, "Regional Development in the Philippine ...", hlm.5–6.

(SDA) secara sinergis dengan pengembangan sumber daya manusia dan lingkungan hidup untuk mencapai pembangunan yang berkelanjutan. Yang terakhir inilah yang disebut dengan Penataan Ruang. Penataan Ruang tidak lain merupakan instrumen yang digunakan untuk memenuhi tujuan pengembangan wilayah yang bersifat komprehensif dan holistik dengan mempertimbangkan keserasian antara berbagai sumber daya sebagai unsur utama pembentuk ruang (sumber daya alam, manusia, wilayah) dan lingkungan yang melingkupinya.

Dalam konteks Indonesia, upaya penataan ruang telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Dengan keluarnya UU tersebut, pengembangan wilayah di Indonesia menggunakan instrumen penataan ruang. Ruang dalam UU tersebut dimaknai sebagai wadah berbagai kegiatan sesuai dengan kondisi alam setempat dan teknologi yang diterapkan serta mencakup ruang daratan, lautan, dan udara beserta sumber daya alam yang terkandung di dalamnya bagi kehidupan dan penghidupan manusia serta makhluk hidup lainnya. Sementara itu, upaya pengembangan wilayah melalui penataan ruang sesuai dengan Pasal 1 UU tersebut dilakukan melalui tiga proses utama, yaitu perencanaan, pemanfaatan ruang, dan pengendaliannya sesuai dengan peruntukannya. Rencana Tata Ruang sendiri adalah produk pengaturan struktur dan pola pemanfaatan ruang. Dalam hal ini struktur mengatur sistem pusat-pusat kegiatan beserta jaringan prasarana secara hierarkis, sedangkan pola pemanfaatan ruang mengatur wilayah dengan satuan-satuan (deliniasi ruang) yang fungsional sesuai dengan tujuan rencana dan sesuai dengan kondisi daya dukung dan daya tampung sumber dayanya.

Dalam konteks ini, proses perencanaan tata ruang wilayah menghasilkan dokumen yang dikenal dengan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Di samping sebagai *guidance of future action*, RTRW pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar interaksi manusia/makhluk hidup dengan lingkungannya dapat berjalan serasi,

selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan manusia/makhluk hidup serta kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan.

Setelah merencanakan, maka proses lanjutan yang penting dalam penataan ruang dalam kerangka pengembangan wilayah adalah proses pemanfaatan ruang yang tidak lain merupakan wujud operasionalisasi rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan itu sendiri. Wujud dari proses pemanfaatan ruang ini berupa pola pemanfaatan ruang wilayah nasional, ruang wilayah Daerah Tingkat I dan ruang wilayah Daerah Tingkat II yang mencakup kawasan perkotaan, kawasan pedesaan, dan kawasan tertentu.

Sementara itu, poin terakhir yang tidak kalah pentingnya dalam penataan ruang ini adalah proses pengendalian pemanfaatan ruang yang bisa berupa perizinan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan RTRW dan tujuan penataan ruang wilayahnya.¹⁶ Dengan demikian, selain merupakan proses untuk mewujudkan tujuan pembangunan, penataan ruang sekaligus juga merupakan produk yang memiliki landasan hukum mewujudkan tujuan pengembangan wilayah.

Sesuai dengan UU Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, sistem perencanaan tata ruang wilayah diselenggarakan secara berjenjang menurut kewenangan administratif, yakni dalam bentuk RTRW Nasional, RTRW Provinsi dan RTRW Kabupaten/Kota serta rencana-rencana yang sifatnya lebih rinci. RTRW Nasional disusun dengan memperhatikan wilayah nasional sebagai satu kesatuan wilayah yang lebih lanjut dijabarkan dalam strategi serta struktur dan pola pemanfaatan ruang pada wilayah Provinsi (RTRWP), termasuk di dalamnya penetapan sejumlah kawasan tertentu dan kawasan andalan yang diprioritaskan penanganannya.

¹⁶ Hariyanto dan Tukidi, "Konsep Pengembangan Wilayah dan Penataan Ruang Indonesia di Era Otonomi Daerah", *Jurnal Geografi*, Vol.4, No.1, Januari 2007, hlm. 2.

Atas dasar uraian-uraian di atas, pengertian pengembangan wilayah dapat dirumuskan sebagai suatu rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumber daya, menyeimbangkan pembangunan antarwilayah, meningkatkan keserasian pertumbuhan wilayah, serta keterpaduan antarsektor pembangunan melalui proses penataan ruang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan. Dalam definisi tersebut dapat dipahami bila pengembangan wilayah dimaksudkan untuk mengefisienkan pembangunan sehingga dapat memperkecil kesenjangan pertumbuhan dan ketimpangan kesejahteraan antarwilayah.

Untuk lebih memahami konsep pengembangan wilayah di atas, perlu dipahami juga makna dari konsep wilayah. Dalam bukunya *Ekonomi Regional: Teori dan Aplikasi* yang diterbitkan tahun 2004, Robinson Tarigan secara singkat mendefinisikan wilayah sebagai satu kesatuan ruang secara geografi yang mempunyai tempat tertentu tanpa terlalu memperhatikan soal batas dan kondisinya.¹⁷ Sementara itu, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, wilayah didefinisikan sebagai ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur yang terkait kepadanya, yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional.¹⁸

Berdasarkan tipologinya, wilayah dapat diklasifikasi dalam beberapa kelompok. Menurut Richardson, konsep wilayah dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu (1) wilayah homogen (*uniform/homogenous region*) adalah suatu wilayah geografik yang seragam menurut kriteria tertentu, seperti keadaan fisik geografi, ekonomi, sosial, dan politik; (2) wilayah nodal (*nodal region*) yang kadang disebut wilayah fungsional adalah wilayah yang berkenaan dengan koherensi dan in-

¹⁷ Robinson Tarigan, *Ekonomi Regional: Teori dan Aplikasi*, Jakarta, PT. Bumi Aksara, 2004, hlm.102.

¹⁸ Lihat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

terdependensi fungsional, saling hubungan antar bagian-bagian dalam wilayah tersebut. Wilayah ini kadang juga disebut wilayah nodal atau *polarized region* dan terdiri atas satuan-satuan yang heterogen, seperti desa-kota yang secara fungsional saling berkaitan; (3) wilayah perencanaan (*planning region atau programming region*) adalah wilayah yang memperlihatkan koherensi atau kesatuan keputusan-keputusan ekonomi.¹⁹

Sejalan dengan klasifikasi tersebut, Tukiayat (2002) mengklasifikasi wilayah/*region* dalam lima kelompok berdasarkan fase kemajuan perekonomiannya, yaitu (1) wilayah maju adalah wilayah yang perkembangannya sangat cepat dibandingkan dengan wilayah-wilayah lainnya. Wilayah ini biasanya terjadi pada kota-kota besar; (2) wilayah netral adalah wilayah yang dicirikan oleh adanya tingkat pendapatan dan kesempatan kerja yang tinggi, namun belum terjadi kepadatan penduduk dan polusi. Wilayah ini merupakan kota satelit bagi wilayah yang terlalu maju, atau merupakan kota melingkat bagi kota metropolitan; (3) wilayah sedang, yaitu wilayah yang dicirikan oleh pola distribusi pendapatan dan kesempatan kerja yang relatif baik; (4) wilayah yang kurang berkembang/kurang maju adalah wilayah yang tingkat pertumbuhannya jauh di bawah tingkat pertumbuhan nasional dan tidak ada tanda-tanda untuk dapat mengejar pertumbuhan dan pengembangan nasional; (5) wilayah tidak berkembang, yaitu suatu wilayah yang tidak mempunyai industri dalam berbagai skala ekonomis. Apabila terpaksa didirikan industri, maka industri itu tidak dapat berkembang karena faktor lokasi. Wilayah ini ditandai dengan daerah pertanian yang mempunyai usaha pertanian subsisten dan lahan sempit, penduduk jarang dan tersebar tidak merata, tidak terdapat kota atau konsentrasi permukiman yang relatif besar.

¹⁹ Richardson dikutip Marlon Sihombing, "Pengembangan Kawasan Melalui Paradigma Perencanaan Partisipatif", *Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan*, No.3, Vol.1, Jan-April 2006, hlm.59.

FAKTOR PENGARUH PENGEMBANGAN WILAYAH

Dalam mengkaji konsep pengembangan wilayah, proses perkembangan suatu wilayah perlu dipahami secara jelas, sebab rencana pengembangan wilayah yang akan disusun adalah kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan (intervensi) agar proses yang ada dapat mengarah kepada suatu proses yang dapat mewujudkan terbentuknya suatu tujuan pembangunan dan struktur ruang yang diinginkan. Intervensi ini selanjutnya dituangkan dalam rencana pembangunan sektor yang antara lain dapat berwujud, misalnya pada pengelolaan kawasan lindung, sektor-sektor produksi, infrastruktur, serta kebijakan fiskal, dan moneter yang relevan.

Oleh sebab itu, pengembangan wilayah atau pengembangan tata ruang wilayah perlu dimulai dengan melakukan analisis kondisi, potensi dan permasalahan wilayah. Sebagaimana dikemukakan oleh Tukiyat (2002), konsep, teori, strategi, dan kebijakan pengembangan wilayah yang akan diambil haruslah bersandar pada potensi dan kondisi serta struktur masyarakat yang ada di wilayah yang bersangkutan.²⁰ Hal ini sangat penting dilakukan, karena sebagaimana telah dinyatakan William Isard pada bagian awal buku ini adalah pengembangan wilayah tidak lain merupakan hasil hubungan sebab akibat perkembangan sosial, ekonomi, migrasi, potensi sumber daya alam, dan prasarana wilayah. Pandangan Isard ini secara jelas menggarisbawahi bahwa perkembangan suatu wilayah tidaklah berlangsung dalam suatu kondisi ruang hampa karena dipengaruhi oleh interaksi dinamis berbagai aspek yang sifatnya nonfisik dan fisik di atas. Nonfisik ini antara lain dapat meliputi aspek ekonomi, sosial, demografi, politik, dan kebudayaan, sedangkan aspek fisik dapat dilihat dari sisi infrastruktur dan sebagainya.

²⁰ *Ibid*, hlm. 124.

Menurut Tukiyat (2002), kegagalan dalam pengembangan wilayah selama ini antara lain dipicu oleh faktor terlalu kuatnya sistem pengambilan keputusan terpusat (*centralistic decision making*) dan munculnya berbagai kebijakan yang bias terhadap kepentingan kelompok/individu tertentu sehingga mengakibatkan inefisiensi dan misalokasi sumber daya. Keputusan terpusat pada gilirannya tidak jarang menimbulkan pemusatan kegiatan ekonomi pada wilayah tertentu. Oleh karena itu, pada tataran tertentu diperlukan adanya suatu strategi dan kebijakan pengembangan ekonomi wilayah sebagai alternatif pembangunan perekonomian wilayah melalui konsep-konsep pengembangan ekonomi yang berdimensi wilayah.²¹

Dalam penjelasan lebih lanjut, Tukiyat mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan pengembangan ekonomi wilayah, yaitu sebagai suatu usaha mengembangkan dan meningkatkan hubungan interdependensi dan interaksi antara sistem ekonomi, sistem masyarakat, lingkungan hidup, dan sumber daya alam. Konsep pengembangan ekonomi wilayah selain dapat menjamin keserasian pengembangan antardaerah, juga akan menjembatani hubungan antara pembangunan nasional dan pembangunan daerah. Sementara tujuan pengembangan ekonomi wilayah adalah untuk mencapai pertumbuhan ekonomi berkelanjutan dan mendorong pemerataan pertumbuhan dengan mengurangi disparitas regional. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka dalam menetapkan keputusan pengembangan wilayah harus dilihat secara luas dan komprehensif, yaitu terutama mengenai hubungan kebijakan *top-down* dengan *bottom-up*, antara program dan proyek, baik secara fungsional maupun spasial.²²

²¹ *Ibid.*

²² Tukiyat, "Pengantar Pengembangan Ekonomi Wilayah", di Urbanus M. Ambardi dan Socia Prihawantoro, *Pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah Kajian Konsep dan Pengembangan*, Jakarta, Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah, BPPT, 2002, hlm.47.

Pengembangan ekonomi wilayah juga dapat ditelaah dari pendekatan mikro dan makro. Pendekatan makro memiliki esensi bahwa pengembangan ekonomi wilayah harus mempunyai tujuan (1) mewujudkan keseimbangan pertumbuhan antardaerah; (2) memperkokoh kesatuan ekonomi nasional; (3) memelihara efisiensi pertumbuhan nasional; (4) mewujudkan struktur tata ruang dalam rangka memanfaatkan sumber daya secara efisien dan berkesinambungan; (5) mengintegrasikan wilayah yang kurang berkembang ke dalam struktur wilayah yang lebih berkembang; dan (6) mengembangkan wilayah baru. Sementara dari sudut mikro, pengembangan ekonomi wilayah berorientasi pada kajian yang secara spesifik akan menjadi masalah dalam pembangunan, misalnya adanya dikotomi pertumbuhan ekonomi wilayah Kawasan Timur Indonesia-Kawasan Barat Indonesia (KTI-KTB), wilayah bagian utara-selatan di Pulau Jawa, atau wilayah kota-desa.

Oleh sebab itu, dalam membahas masalah ekonomi wilayah ada empat hal yang harus diperhatikan, yaitu sebagai berikut.²³ *Pertama* adalah sumber daya. Sumber daya yang dimaksud meliputi sumber daya alam dan sumber daya manusia. Sumber daya merupakan kekuatan bagi wilayah yang bersangkutan untuk dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Sumber daya alam ini antara lain dapat berupa lahan yang luas, jumlah dan mutunya terbatas, dan tersebar tidak merata di berbagai wilayah. Analisis mengenai sumber daya ekonomi wilayah harus difokuskan pada pemanfaatan sumber daya yang lebih optimal, baik untuk kepentingan individu maupun kepentingan secara keseluruhan. Sementara itu, dalam analisis sumber daya manusia lebih ditekankan pada potensi kemampuan kreativitas dan inovasi individu dalam mengelola sumber daya alam yang ada. Kemampuan sumber daya manusia ditentukan oleh faktor tingkat pendidikan dan keterampilan yang dimiliki.

²³ *Ibid*, hlm. 132.

Kedua adalah lokasi. Pemanfaatan sumber daya yang dimiliki oleh wilayah bukan saja ditentukan oleh jumlah dan mutunya, melainkan juga lokasi di mana suatu sistem tata ruang berada. Tingkat efisiensi suatu kegiatan pada suatu lokasi tertentu sangat dipengaruhi oleh posisi relatif lokasi lainnya, misalnya terhadap lokasi permukiman sebagai pemasok tenaga kerja, transportasi dan sarana pelayanan. Suatu sistem perencanaan pengembangan wilayah dapat dikatakan mencapai efisiensi yang tinggi, apabila suatu masyarakat telah mencapai keseimbangan dalam mengalokasikan sumber daya yang dimiliki.

Ketiga adalah kelembagaan. Peranan kelembagaan pada pengembangan ekonomi wilayah menyangkut bukan hanya organisasi, melainkan juga tata nilai dan norma-norma perilaku di dalam pembangunan. Efisiensi dan efektivitas dalam distribusi hasil-hasil pengembangan masyarakat sangat ditentukan oleh kinerja (*performance*) kelembagaan yang ada. Unit kelembagaan dalam pengembangan ekonomi wilayah biasanya diatur oleh instansi-instansi pemerintah. Visi pengembangan ekonomi wilayah yang satu dengan yang lain sangat beragam.

Keempat adalah pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi wilayah sangat ditentukan oleh keragaman dan besarnya inovasi, pengenalan, penciptaan, pemanfaatan keunggulan kompetitif, tingkat perkembangan struktur perekonomian wilayah, dan kemampuan meramal mekanisme pasar. Suatu wilayah akan mengkhususkan diri pada kegiatan di mana sumber daya wilayah mempunyai keunggulan kompetitif. Spesialisasi wilayah akan mendorong perdagangan antar-wilayah, yang pada gilirannya mampu memberikan pertumbuhan ekonomi wilayah lebih lanjut secara efektif dan efisien.

Sekalipun pengembangan ekonomi wilayah terus diupayakan, marginalisasi wilayah akibat pembangunan tidak berimbang, atau marginalisasi kelompok tertentu/eksklusi sosial pada tataran masyarakat merupakan suatu proses yang tampaknya akan terus berlangsung selama keadilan sosial tidak menjadi pijakan utama dalam

pembangunan wilayah nasional. Marginalisasi mengandung makna adanya satu kelompok atau pihak yang ingin melakukan dominasi atas berbagai sumber daya tertentu, seperti kekuasaan politik, birokrasi, peluang ekonomi, dan lain-lain. Peminggiran juga bermakna adanya kelompok-kelompok masyarakat yang merasa tidak mendapat akses terhadap fasilitas publik dan pelayanan publik yang seharusnya menjadi hak setiap warga negara. Lembaga-lembaga pendidikan yang semakin bersifat komersial dan kurang memperlihatkan fungsi sosial, misalnya, sulit untuk dapat diakses oleh anak-anak dari keluarga yang tidak mampu, sekalipun mereka memiliki tingkat kecerdasan yang cukup tinggi. Peminggiran juga dapat berupa implikasi dari kebijakan pemerintah atau penyediaan infrastruktur yang kurang mendukung pengembangan usaha masyarakat terutama oleh kelompok kurang beruntung.

Manifestasi tidak dijadikannya keadilan sosial sebagai pijakan utama terlihat dari satu kelompok yang menyisihkan (*exclude*) kelompok lain dalam pemanfaatan sumber daya ekonomi, pelayanan publik tertentu dan penyediaan infrastruktur. Kelompok yang tersisihkan mengalami deprivasi karena tidak mendapatkan apa yang dianggap merupakan hak asasi sebagai warga negara. Perasaan terdeprivasi secara komunal pada akhirnya dapat menimbulkan konflik antar kelompok komunitas, baik dari segi etnik, status sosial, jenis okupasi dan kepentingan lain yang berbeda. Bahkan konflik dalam skala yang lebih besar dapat mengancam keutuhan kehidupan wilayah tertentu.

Eksklusi sosial dan deprivasi merupakan dua konsep yang sejak beberapa tahun belakangan semakin banyak digunakan untuk menjelaskan proses marjinalisasi dan pemiskinan (*impoverishment*) yang terjadi dalam masyarakat, baik di negara-negara maju maupun di negara-negara berkembang. Eksklusi sosial, menurut de Haan (1996) dapat didefinisikan sebagai suatu proses di mana sejumlah individu atau kelompok tersisihkan, baik sebagian maupun secara keseluruhan

untuk ikut berpartisipasi dalam kehidupan sosial di mana mereka berada. Eksklusi sosial dapat dikatakan sebagai kebalikan dari integrasi sosial yang mencerminkan persepsi pentingnya untuk turut menjadi bagian dari suatu bangsa.

Selanjutnya de Haan mengatakan bahwa konsep eksklusi sosial memiliki dua ciri utama. *Pertama*, konsep ini bersifat multidimensional, artinya individu atau kelompok dapat tersisih dari hak atas sumber kehidupan, kesempatan kerja, penghasilan, kepemilikan, pendidikan, tempat tinggal, konsumsi minimum, kewarganegaraan, hubungan personal, dan penghargaan. *Kedua*, konsep ini terfokus pada sifat multidimensi dari deprivasi, karena dalam kenyataan suatu kelompok masyarakat sering terdeprivasi atau tersisihkan sekaligus dalam berbagai hal, baik secara sosial budaya, ekonomi, sosial maupun politik.

Seorang pakar lainnya, Sen (2000), mengakui bahwa sekalipun gagasan pemikiran dari konsep eksklusi sosial bukanlah baru sama sekali, tetapi sumber literatur dan penelitian yang semakin berkembang tentang konsep ini telah sangat membantu memperkaya pemahaman dan analisis empirik tentang berbagai aspek deprivasi. Tersisihkan dari akses terhadap fasilitas umum atau manfaat yang bisa diperoleh orang lain jelas merupakan kekurangan yang memiskinkan kehidupan yang dapat dinikmati oleh sejumlah individu, suatu komunitas atau wilayah tertentu. Tidak ada suatu konsep tentang pemiskinan yang bisa memuaskan apabila tidak memberikan perhatian yang memadai terhadap ketidak-beruntungan yang muncul akibat tersisihkan dari peluang-peluang bersama yang dinikmati pihak lain.

Selain kemauan politik pemerintah pusat dan daerah untuk mengatasi gejala deprivasi dan eksklusi sosial tersebut, terdapat hal lain yang menentukan terealisasinya gagasan pemanfaatan fasilitas publik secara luas, yaitu modal sosial kelompok-kelompok masyarakat. Modal sosial di sini dapat dianggap sebagai *resource* yang memiliki

seperangkat nilai sosial dan budaya yang tidak saja penting dalam menentukan ikatan kerja sama internal kelompok, tetapi juga secara eksternal dapat menjalin kerja sama dengan kelompok lain (*bridging social capital*). Persistensi modal sosial eksternal diindikasikan dengan sikap penghargaan pada pentingnya kerja sama guna mencapai kemajuan dan perkembangan sesuai dengan keinginan bersama. Suatu komunitas tidak cukup hanya mengandalkan bantuan dari luar untuk mengatasi kesulitan ekonomi, tetapi juga harus secara bersama-sama memikirkan dan melakukan langkah-langkah terbaik guna mengatasi masalah tersebut dengan mengerahkan segenap potensi dan sumber daya yang dimiliki. Dengan demikian, modal sosial komunitas akan menekankan perlunya kemandirian dan kerja sama dalam mengatasi masalah sosial dan ekonomi, sedangkan bantuan dari luar dianggap sebagai pelengkap guna memicu inisiatif dan produktivitas yang muncul dari dalam masyarakat sendiri.

Sebagai sebuah konsep sosiologi kontemporer, modal sosial merupakan pendekatan yang semakin intensif digunakan dalam mengatasi masalah sosial gejala ketertinggalan, ketidakadilan lintas kelas dan etnik, protes sosial, kemiskinan seperti terjadi di banyak negara, termasuk di Indonesia. Robert Putnam (1993), salah seorang pakar modal sosial terkenal dalam salah satu tulisan yang merupakan hasil kajiannya, menyimpulkan bahwa modal sosial yang berwujud norma-norma dan jaringan keterkaitan merupakan prakondisi bagi perkembangan ekonomi. Selain itu, juga merupakan prasyarat yang mutlak diperlukan bagi terciptanya tata pemerintahan yang baik dan efektif (*good governance*). Ada tiga alasan penting bagi Putnam untuk mengatakan demikian. *Pertama*, adanya jaringan sosial memungkinkan terjalinnya koordinasi dan komunikasi yang akhirnya dapat menumbuhkan rasa saling percaya di antara sesama anggota masyarakat. *Kedua*, kepercayaan memiliki implikasi sangat positif dalam kehidupan bermasyarakat. Hal ini dibuktikan dengan suatu kenyataan

bagaimana keterkaitan orang-orang yang memiliki rasa saling percaya dalam suatu jaringan sosial memperkuat norma-norma mengenai keharusan untuk saling membantu. *Ketiga*, berbagai keberhasilan yang dicapai melalui kerja sama pada waktu sebelumnya dalam jaringan ini akan mendorong bagi keberlangsungan kerja sama pada waktu selanjutnya. Lebih jauh Putnam mengatakan bahwa modal sosial bahkan dapat menjembatani jurang pemisah antara kelompok-kelompok yang berbeda ideologi dan memperkuat kesepakatan tentang pentingnya pemberdayaan kelompok-kelompok dalam masyarakat.

Dengan demikian, dalam rangka memberi landasan pengetahuan bagi upaya pembangunan kewilayahan NTT, pemahaman mendalam akan kondisi modal sosial masyarakat amat diperlukan, karena hal inilah yang akan menjadi titik tolak bagi pembangunan kembali komunitas (*community rebuilding*) dan revitalisasi pranata sosial.

Modal sosial memiliki sejumlah indikator yang dapat diturunkan ke dalam berbagai variabel sebagai alat pengukurannya. Terdapat delapan unsur yang dapat dijadikan indikator tingkat keberadaan modal sosial yang ada dalam sebuah masyarakat. Dalam hal ini termasuk (1) adanya sikap kebersamaan dan keterikatan sebagai anggota suatu komunitas, (2) jaringan hubungan intra komunitas (*bonding social capital*) dan antara komunitas (*bridging social capital*) yang dimiliki, (3) rasa aman dan saling percaya, (4) keinginan untuk saling membantu, baik dalam komunitas sendiri maupun dalam kelompok yang lebih luas, (5) kepedulian dan partisipasi dalam urusan yang menyangkut komunitas sendiri, (6) sejauh mana adanya nilai-nilai yang dianggap penting sebagai pegangan hidup, (7) kemampuan untuk menghargai perbedaan pendapat, dan (8) sejauh mana adanya solidaritas sebagai sesama warga negara.²⁴

²⁴ Lihat Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, the Free Press, 1995; Robert Putnam, "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect* No.13, 1993; Anirudh Khrisna dan

Tingkat modal sosial yang dimiliki suatu kelompok masyarakat tercermin dari keberadaan delapan unsur penunjangnya di atas. Mulai dari seberapa jauh seseorang masih bersikap sebagai bagian dari suatu komunitas primordial, baik berupa kelompok etnik maupun kelompok keagamaan, yang dianggap sebagai sumber utama identifikasi dirinya, sampai pada seberapa jauh pula ia memiliki rasa kebersamaan sebagai bagian dari kelompok yang lebih besar, warga bangsa Indonesia. Pada masyarakat dengan ikatan primordial yang kuat, rasa kebersamaan sebagai bangsa tidak mungkin tumbuh, apabila identitasnya tidak terlebih dahulu mendapat pengakuan dari pihak lain. Pengembangan modal sosial dari suatu komunitas dengan penekanan pada pengakuan terhadap nilai-nilai sosial budaya sebagai identitas yang mereka miliki.

Dengan demikian, pengembangan wilayah termasuk di Nusa Tenggara Timur (NTT) memerlukan strategi pembangunan ekonomi, sosial, politik, dan ekonomi yang menyeluruh dan sistemik, bukan strategi *ad hoc*, parsial atau reaktif. Strategi pengembangannya harus didasarkan pada pertimbangan sosial, budaya, politik dan ekonomi yang bersifat sinergis bercirikan asas masyarakat sipil, pluralisme, dan proses politik yang menjunjung tinggi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Strategi pembangunan sosial yang bersifat sinergis ini mengarahkan kepada prosedur pengembangan model konstruksi sosial yang adaptif sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Norman Uphoff, "Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India". Social Capital Initiative, The World Bank, *Working Paper* No.13, 1999.

Konsep sinergi²⁵ *civil society* (masyarakat madani atau masyarakat sipil)²⁶ termasuk swasta dengan pemerintah, mengacu pada pola hubungan yang partisipatoris antara tiga entitas penting dalam sebuah negara. Di sini, partisipasi masyarakat mengandung arti bahwa masyarakat tidak menganggap pembangunan secara keseluruhan atau lingkup yang lebih nyata seperti pembangunan fasilitas publik, tidak harus diberikan sepenuhnya oleh pemerintah. Masyarakat juga turut berperan serta agar pelayanan itu bisa diraih secara optimal.

Konsep sinergi ini tampaknya tidak bisa dipisahkan dari perdebatan sifat hubungan masyarakat dengan pemerintah. Paradigma yang masih dominan hingga sekarang adalah bahwa pemerintah, baik pusat maupun daerah dengan berbagai instansi yang ada di bawahnya dianggap mempunyai fungsi, tugas dan kewajiban memberikan pelayanan kepada publik, sedangkan masyarakat merasa berhak memperoleh pelayanan karena telah memenuhi kewajiban sebagai pembayar pajak atau telah melunasi pembayaran untuk berbagai pelayanan yang diberikan. Paradigma ini menempatkan negara atau pemerintah dengan warga masyarakat sebagai dua pihak yang saling berhadapan dan memiliki kepentingan berbeda. Di antara keduanya terdapat apa yang disebut sebagai masyarakat madani (*civil society*) yang merupakan

²⁵ Konsep sinergi ini tidak terlepas dari konsep koproduksi yang diutarakan oleh para ahli modal sosial. Dalam teori modal sosial keikut-sertaan masyarakat dalam menyediakan barang dan jasa itu disebut dengan istilah koproduksi. Koproduksi ialah keadaan proses yang mencerminkan adanya peran aktif suatu kelompok masyarakat dalam penyediaan barang dan pelayanan untuk kepentingan mereka. Adanya peran aktif itu menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya bersikap pasif untuk dilayani tetapi ikut berpartisipasi melakukan segala hal yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, politik dan budaya, serta kepentingan lain-lain demi kesejahteraan hidup mereka. Lihat Elinor Ostrom, "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development", di Peter Evans (ed), *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, Berkeley, University of California, 1997.

²⁶ Mempersamakan masyarakat sipil dan masyarakat madani merupakan sesuatu yang masih dapat diperdebatkan, tetapi di sini keduanya diartikan sama yaitu entitas dalam negara yang berorientasi pada kebaikan bersama (*the common good*).

tameng yang melindungi masyarakat yang berada pada posisi lemah dari pemaksaan kepentingan terhadap mereka oleh negara. Paradigma ini memang terbukti kebenarannya di banyak negara, termasuk di Indonesia, khususnya pada masa Orde Lama dan Orde Baru.

Akan tetapi, perkembangan yang terjadi belakangan ini di beberapa negara menunjukkan bahwa dikotomi negara sebagai penguasa dan masyarakat sebagai pihak yang harus tunduk pada kekuasaan tidaklah sepenuhnya benar. Peter Evans menunjukkan bahwa negara, sekalipun berbentuk otoriter, bukanlah sebuah struktur yang monolitik, tetapi memiliki keragaman, sementara para pejabat negara tidak bersifat homogen.²⁷ Memang masih ada pejabat bertingkah laku sebagai penguasa, tetapi terdapat juga pejabat yang lebih menunjukkan ciri, terutama di kalangan yang disebut reformis, sebagai pengabdian yang memiliki kepedulian tinggi terhadap kepentingan masyarakat dan berupaya memberikan pelayanan terbaik bagi mereka. Sementara masyarakat tidaklah selalu menempatkan diri sebagai pihak yang minta dilayani sepenuhnya, tetapi juga ikut berpartisipasi, baik dalam pikiran, tenaga maupun dana guna mencapai kualitas kehidupan sesuai dengan yang diinginkannya. Sebagaimana dikatakan oleh Ostrom, khususnya bagi mereka yang berpegang pada paradigma seperti di atas, upaya untuk mendekatkan negara dengan masyarakat adalah seumpama menyeberangi jurang pemisah yang sangat lebar (*crossing the great divide*).²⁸

Upaya sinergis masyarakat, swasta dan pemerintah mampu mengembangkan perekonomian wilayah dan relatif kohesifnya

²⁷ Peter Evans, "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", di Peter Evans (ed.), *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, Berkeley, University of California, 1997; Peter Evans, "Political Strategies for More Livable Cities: Lessons from Six Cases of Development and Political Transition", di Peter Evans (ed.), *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, Berkeley, University of California Press, 2002.

²⁸ Ostrom, "Crossing the Great Divide.....".

hubungan ekonomi formal dan informal, seperti yang diperlihatkan dengan keberhasilan pemerintah daerah Kota Solo di bawah kepemimpinan Joko Widodo dalam penataan pedagang kaki lima. Pengembangan wilayah ini selanjutnya membuktikan bahwa antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dapat berinteraksi secara sinergis untuk pencapaian kebaikan bersama (*the common good*). Hal ini dimungkinkan dengan adanya komunikasi yang baik, rasa kerja sama yang tinggi dan saling percaya antara kedua belah pihak. Dengan kata lain, kedua belah pihak menunjukkan modal sosial yang kuat sehingga pemerintah bersangkutan tidak memikul sendiri beban dan tugas pelayanan karena masyarakat juga turut berpartisipasi.

Penelitian lain juga menunjukkan bahwa sinergi dapat dilakukan tidak hanya terbatas pada pemenuhan kebutuhan dasar, tetapi juga sarana transportasi.²⁹ Sinergi beberapa daerah kota dan kabupaten di Yogyakarta telah mampu melahirkan transportasi publik yang efektif. Bahkan sebetulnya kerja sama sinergis bisa terjadi pada waktu merencanakan dan melaksanakan kegiatan pelayanan tertentu secara permanen. Masyarakat luas, misalnya dapat dilibatkan secara aktif dalam penyusunan anggaran pembangunan kota (*participatory budgeting*) sehingga bentuk pelayanan apa pun yang diberikan pemerintah kota benar-benar sesuai dengan aspirasi masyarakat. Seluruh kelompok masyarakat, mulai dari tingkat terbawah, terlibat dalam proses penyusunan anggaran.³⁰

Keberhasilan kebijakan yang partisipatif ini tentu tidak terlepas dari keterbukaan para pejabat untuk membangun konsensus dengan

²⁹ Evans, "Government Action, Social ...".

³⁰ Rebecca Abers, "From Clientelism to Coöperation: Local Government, Participatory Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil", *Politics and Society* No.26, Vol. 4, December 1998; Rebecca Abers, "Practicing Radical Democracy: Lessons from Brazil", *Plurimondi* No.1, Vol.2, July-December 2001; Zaenuddin, Dundin dkk. *Koproduksi dan Sinergi: Reformasi Hubungan Masyarakat Dengan Pemerintah, Studi Kasus di Provinsi Bali*. Jakarta: LIPI Press, 2007.

semua golongan. Hal ini terutama sesuai dengan tuntutan umum masyarakat Indonesia sekarang ini untuk ingin melibatkan diri dalam proses-proses pembangunan yang tengah dilakukan. Terjadinya sinergi masyarakat, swasta dan pemerintah dalam proses pembangunan mempunyai beberapa keuntungan. *Pertama*, pelayanan publik yang dikelola secara bersama oleh pemerintah dan masyarakat menunjukkan hasil yang lebih baik daripada yang dikelola oleh pemerintah sendiri. *Kedua*, keterbukaan pemerintah di dalam penyusunan anggaran dengan melibatkan masyarakat akan menyebabkan akuntabilitas pemerintah semakin baik sehingga tingkat kepercayaan kepada pemerintah juga menjadi semakin tinggi. *Ketiga*, tingkat kepercayaan yang semakin tinggi mendorong masyarakat untuk berpartisipasi lebih aktif dalam proses pembangunan dan keberlanjutan pelayanan. *Keempat*, hubungan dan komunikasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat memungkinkan pemerintah menjadi lebih sensitif dan responsif terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat, keterbukaan dalam manajemen perkotaan seperti perencanaan dan pelaksanaan pembangunan yang disertai kontrol sosial yang efektif sehingga memperkecil kemungkinan terjadinya penyimpangan dan pelanggaran terhadap aturan-aturan yang telah disepakati bersama.

Konsep sinergi sebetulnya tidak bisa dipisahkan dengan prinsip-prinsip dasar tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang sudah menjadi wacana penting setelah era reformasi dan implementasi otonomi daerah saat ini, yaitu akuntabilitas, partisipasi, daya tanggap atau *responsiveness*, dan penegakan hukum (*rule of law*) menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan berbagai upaya pembangunan secara berkelanjutan. Tekad untuk melaksanakan prinsip-prinsip ini telah diutarakan oleh wakil-wakil pemerintah. Misalnya, Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI) dan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) pada tahun 2001 telah mendeklarasikan

tekad untuk memberlakukan 10 prinsip *good governance*, termasuk keempat prinsip yang telah disebutkan.

Akan tetapi, tampaknya masih terdapat banyak hambatan di dalam upaya pengembangan wilayah di Indonesia, termasuk di NTT. Hambatan tersebut baik bersifat politis, struktural, sosial maupun kultural dalam pelaksanaannya. Salah satu contoh yang jelas adalah kasus korupsi yang melibatkan sejumlah besar pihak eksekutif dan anggota badan legislatif di hampir semua daerah di Indonesia.

Paradigma dominan yang melihat negara sebagai *vis-a-vis* masyarakat perlu dicermati sebagai hal yang bersifat temporal dan situasional. Dengan demikian, sewaktu-waktu dan pada lain tempat teori itu dapat berubah, bergantung pada siapa yang memegang kendali kekuasaan. Keberhasilan sinergi antara pemerintah dan masyarakat dalam penyediaan pelayanan umum memang sangat ditentukan oleh keberpihakan pemerintah kepada masyarakat kalangan bawah dan kerelaan pemerintah daerah atau kota untuk berbagi kekuasaan dengan masyarakat. Inilah yang kemudian memberi motivasi yang kuat pada masyarakat untuk berpartisipasi dengan segala pemikiran dan materi yang dapat mereka sumbangkan. Hadirnya pemerintahan yang lebih menekankan pentingnya kerja sama kolektif antara berbagai komponen, baik masyarakat maupun pemerintah menjadi harapan baru guna terwujudnya sinergi tersebut. Hal ini untuk kepentingan pembangunan masyarakat, terutama sebagai upaya lanjutan dan berkesinambungan dalam merekonstruksi masyarakat di era reformasi yang memerlukan keterlibatan aktif masyarakat dalam pembangunan. Dengan demikian, melalui sinergi ini, cita-cita untuk menjadikan masyarakat Indonesia sebagai masyarakat yang lebih sejahtera, maju, dan demokratis dapat segera direalisasikan.

Kerangka konsep dari Evans, Ostrom dan Abers tentang perlunya perubahan paradigma dalam melihat hubungan masyarakat dengan pemerintah sangat relevan untuk mendeskripsikan, memetakan, dan

menjelaskan hubungan masyarakat dan swasta dengan pemerintah di berbagai daerah dalam konteks budaya dan struktur yang berbeda untuk keberhasilan pembangunan masyarakat. Dapat dikatakan bahwa lemahnya sinergi antara pemerintah dan masyarakat merupakan faktor penting yang menghambat tercapainya tujuan-tujuan berbagai kebijakan di era otonomi daerah. Dengan demikian, salah satu asumsi penelitian ini, yaitu jika tingkat sinergi dan koproduksi di suatu daerah cukup tinggi, maka pembangunan pemenuhan kebutuhan dasar, fasilitas publik dan pemanfaatannya akan lebih berhasil, dan sebaliknya jika tingkat sinerginya cukup rendah, maka pencapaiannya itu akan rendah atau tidak efektif bahkan tidak tertutup kemungkinan terjadinya deprivasi sosial. Dalam kaitan ini, tingkat sinergi dan koproduksi merupakan resultan tingkat persistensi atau resistensi modal sosial dan realisasi prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Selain faktor sinergi, inklusi dan modal sosial, pengembangan wilayah juga sangat dipengaruhi oleh faktor kebudayaan. Kebudayaan sangat erat hubungannya dengan pengetahuan manusia dan masyarakat, bahkan adanya masyarakat menyebabkan adanya kebudayaan. Dalam perkataan lain masyarakatlah yang melahirkan kebudayaan. Masyarakat tidak hanya melahirkan atau menciptakan, tetapi juga mengelola, memelihara, dan mengembangkan kehidupan. Oleh karena masyarakat hidup dalam suatu perkembangan yang dinamis maka kebudayaan pun berkembang secara dinamis. Kebudayaan yang tidak statis akan mengikuti perubahan masyarakatnya dan kondisi sekitarnya. Kebudayaan di sini dilihat dari terjemahan kata kultur. Kultur atau *cultura* (Latin) artinya mengelola, memelihara, dan mengerjakan dan atau mengembangkan.

Pengertian kebudayaan memang mencakup aspek yang luas. Edward B. Tylor, sebagaimana dikutip Koentjaraningrat (2002) mendefinisikan kebudayaan sebagai pengetahuan, kepercayaan,

kesenian, moral, hukum, adat istiadat, dan kemampuan-kemampuan lainnya yang didapat, dikelola, seseorang (manusia) sebagai anggota masyarakat. Kebudayaan adalah keseluruhan pengetahuan manusia sebagai makhluk sosial yang digunakannya untuk memahami dan menginterpretasi lingkungan (sosial dan alam sekitarnya) dan pengalamannya. Sistem pengetahuan yang dimiliki manusia (berupa ide dan gagasan) yang terdapat dalam pikiran dapat mewujudkan sebagai tanggapan terhadap tantangan yang dihadapi, dan kontrol bagi kelakuan dan tindakan-tindakan manusia.

Perspektif kebudayaan menempatkan manusia sebagai sentralitas komunitas, baik secara individu maupun kolektif. Prinsip perspektif kebudayaan bertolak dari keadaan kehidupan masyarakatnya, bisa terdiri atas berbagai suku bangsa atau kelompok etnik, kelompok berdasarkan profesi (petani, peladang, peternak, dan nelayan). Dengan demikian, kondisi itu mempertunjukkan suatu entitas yang bersifat majemuk atau plural.

Olivia Haris (1995), sebagaimana dikutip Erikson, mengajukan tipologi yang menggambarkan beberapa variasi dalam cara menggagas perjumpaan aspek sosial dan kebudayaan di antara berbagai sistem pengetahuan dan teknologi. Kondisi perjumpaan juga berlaku pada adanya modernisasi dan program pembangunan dalam pengembangan wilayah.³¹

Pertama, ia memaparkan model campuran atau kreolisasi, yang kadang kala disebut sinkretisme, hibriditas, dan lain sebagainya. Keadaan itu memperlihatkan hal-hal baru, makna-makna baru diciptakan dari kemajemukan aneka macam pengaruh yang disebabkan oleh perjumpaan kebudayaan lokal dengan ilmu pengetahuan dan

³¹ Thomas Hylland Erikson, *Antropologi Sosial Budaya Sebuah Pengantar*, Maumere, Penerbit Ledalero, 2009, hlm. 428–429. Buku ini merupakan terjemahan dari Yosep Maria Florisan, *Small Places, Large Issues An Introduction to Social and Cultural Anthropology*, second edition, 1998.

teknologi, modernisasi, dan pembangunan. Oleh karena ilmu pengetahuan dan teknologi, modernisasi, dan pembangunan bersumber dari titik asal kebudayaan yang mapan berjumpa dengan kebudayaan lokal yang dipercampurkan, semestinya secara logika akan muncul makna yang lebih akurat. Namun, sayang sekali yang seringkali terjadi ialah suatu proses yang berkelanjutan tanpa titik tolak dan titik tujuan yang jelas.

Kedua, "model kolonisasi" yang menyiratkan adanya dominasi, eksploitasi, mungkin juga kekerasan yang diperkenalkan oleh ilmu pengetahuan dan teknologi, modernisasi, dan program pembangunan kepada masyarakat suatu wilayah. Apabila keadaan demikian yang terjadi maka tujuan pengembangan wilayah menjadi kabur. Masalahnya ia tidak menghiraukan bahwa pengembangan wilayah tidak hanya menyangkut teritorial, tetapi juga masyarakat dan kebudayaannya. Namun, ada pula "model kolonisasi" yang kaku, yakni penciptaan relasi di antara keduanya dalam bingkai peminjaman. Berbagai tradisi kebudayaan di wilayah pengembangan tetap memiliki ciri-cirinya tersendiri, namun kaum elitnya meminjam gaya dan berperilaku "modern" sesuai dengan pengaruh modernisasi dan perkembangan global.

Ketiga, "penjajaran dan alternasi", yang berarti dua sistem pengetahuan (daerah/lokal dan modern) sama sekali berbeda sehingga tidak adanya percampuran dan tidak ada upaya langsung untuk memadukan keduanya. Kosmologi masyarakat lokal sama sekali berbeda dengan konseptualisasi para penggagas ilmu pengetahuan dan teknologi, modernisasi, dan pembangunan. Keduanya tidak dapat dipercampurkan, tetapi keduanya bisa menimba ilham dari salah satu darinya sesuai dengan situasinya.

Keempat, "imitasi, asimilasi atau identifikasi secara langsung" yang berarti bahwa masyarakat lokal/daerah secara sadar meninggalkan pengalaman kebudayaan masa lalu mereka serta mengadopsi

identitas, sistem pengetahuan, dan kebudayaan baru yang dibawa oleh modernisasi dan pembangunan. Dalam proses ini terjadi perubahan identitas, yang lama dibuang dan baru dimanfaatkan.

Kelima, "inovasi dan kreativitas" di mana perhatian secara tegas dialihkan dari sistem-sistem pengetahuan dan teknologi, modernisasi dan pembangunan yang saling berlawanan dan prioritas diberikan pada otonomi dan agen independen. Inovasi dan kreativitas menghasilkan jenis konseptualisasi yang tidak terfokus pada pengaruh asal usul, tetapi memberikan pencerahan untuk menggali sumber daya kekayaan sendiri untuk mengembangkan wilayahnya.

Bertolak dari pemikiran di atas dapat dikatakan bahwa dalam rangka pengembangan wilayah penekanan semestinya diberikan kepada penggunaan bermacam-macam jenis sumber daya yang dimiliki wilayah tersebut, yaitu selain potensi dan sumber daya alam, juga sumber daya manusia, sumber daya kebudayaan, kelembagaan sosial, budaya, politik, dan sebagainya. Hal-hal itu mendasari teori kemajemukan budaya (*cultural pluralism theory*)³² yang pada prinsipnya menyatakan bahwa pembangunan akibat spesialisasi dan pembagian kerja yang maju antarwilayah; menurut prinsip pembangunan teritorial, wilayah itu sendirilah yang harus dikembangkan, bukan sistem fungsional yang lebih besar. Sifat kultural melekat pada pengembangan wilayah.

Kemajemukan kebudayaan atau potensi berbagai aspek kebudayaan untuk pengembangan wilayah tentu dilandasi oleh bervariasinya kelompok etnik yang ada dalam suatu daerah pengembangan wilayah. Masyarakat yang terdiri atas banyak suku bangsa atau kelompok etnik ini antara lain juga merupakan representasi riil dari masyarakat NTT. Dengan mendasar pada fakta tersebut, kajian pengembangan wilayah di Provinsi ini nampaknya menjadi sangat relevan apabila memanfaatkan

³² Bjorn Hettne, *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*, Jakarta, PT Gramedia Pusaka Utama, 2001, hlm. 347.

kan *ethno development theory* (teori pembangunan berwawasan etnik) sebagai salah satu landasan kajian.³³ Ide awal dari teori berwawasan etnik berasal dari Julius Nyerere, yang menyatakan bahwa strategi pembangunan yang memusatkan perhatian pada "orang bukan barang/benda", karena berbagai tujuan praktis harus berurusan dengan kelompok etnik, karena "orang" tidak terdiri atas individu ataupun negara bangsa. Prinsip dasar dari teori ini ialah pembangunan [atau pengembangan wilayah] adalah upaya mengembangkan potensi berbagai kelompok etnik yang berbeda, bukan untuk membawa mereka ke dalam perseteruan.

Masalah keetnisan atau etnisitas bukan hanya berhubungan dengan persoalan kebudayaan, tetapi juga ekonomi yang mempengaruhi hubungan antaretnik, perebutan sumber daya yang langka, ketidakseimbangan regional, investasi infrastruktur, eksplorasi wilayah perbatasan, konflik bursa tenaga kerja, konflik distribusi, dan lain sebagainya.³⁴

Sesungguhnya perspektif kebudayaan dalam rangka pengembangan wilayah adalah upaya mentransfer ilmu pengetahuan dan teknologi, modernisasi, dan pembangunan yang diprogramkan di dalamnya sehingga menjadi lebih adil, lebih bermakna, dan lebih manusiawi.

³³ *Ibid*, hlm. 341.

³⁴ *Ibid*, hlm, 344.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Djamin, Djanius. 2006. "Kata Pengantar". Dalam Sugiharto, *Pembangunan dan Pengembangan Wilayah*. Medan: USU Press.
- Erikson, Thomas Hylland. 2009. *Antropologi Sosial Budaya Sebuah Pengantar*. Maumere: Penerbit Ledalero.
- Evans, Peter. 1997. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy". Dalam Peter Evans (ed.). *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California.
- , 2002. "Political Strategies for More Livable Cities: Lessons from Six Cases of Development and Political Transition". Dalam Peter Evans (ed.). *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: the Free Press.
- Hettne, Bjorn. 2001. *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*. Jakarta: PT Gramedia Pusaka Utama.
- Koentjaraningrat. 2002. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. Jakarta: Djambatan
- Myrdal, Gunnar. 1957. *Economic Theory and Under-Developed Regions*. London: Duckworth.
- Ostrom, Elinor. 1997. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development". Dalam Peter Evans (ed). *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California.
- Riyadi, Dodi Slamet. 2002. Pengembangan Wilayah: Teori dan Konsep Dasar. Di Dodi Slamet Riyadi, *Pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah Kajian Konsep dan Pengembangan*. Jakarta: Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah, BPPT.
- Rustiadi, Ernan, Sunsun Saefulhakim dan Dyah R.Panuju. 2011. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Crestpen Press dan Yayasan Obor.

- Tarigan, Robinson. 2004. *Ekonomi Regional: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Tukiyat. 2002. "Pengantar Pengembangan Ekonomi Wilayah". Dalam Urbanus M.Ambardi dan Socia Prihantoro, *Pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah Kajian Konsep dan Pengembangan*. Jakarta: Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah, BPPT.
- Zaenuddin, Dundin. (dkk.). 2007. *Koproduksi dan Sinergi: Reformasi Hubungan Masyarakat Dengan Pemerintah, Studi Kasus di Provinsi Bali*. Jakarta: LIPI Press.

Jurnal, Kertas Kerja, Makalah Diskusi

- Abers, Rebecca. 1998. "From Clientelism to Coöperation: Local Government, Participatory Policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil". *Politics and Society* 26 (4). Desember 1998.
- . 2001. "Practicing Radical Democracy: Lessons from Brazil". *Plurimondi* 1 (2).
- Hariyanto dan Tukidi. 2007. "Konsep Pengembangan Wilayah Dan Penataan Ruang Indonesia di Era Otonomi Daerah". *Jurnal Geografi*, 4 (1). Januari 2007.
- Khrisna, Anirudh, dan Uphoff, Norman. 1999. "Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India". Social Capital Initiative, The World Bank. *Working Paper* 13.
- Mercado, Ruben C. 2002. "Regional Development in the Philippines: A Review of Experience, State of the Art and Agenda for Research and Action". *Discussion Paper Series* No. 2002-03. Phillipine Institute of Development Studies.
- Putnam, Robert. 1993. The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American Prospect* 13.

Sen, Amartya. 2000. "Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny". *Social Development Paper No. 1*. Office of Environment and Social Development Bank. Manila: Asian Development Bank.

Sihombing, Marlon. 2006. "Pengembangan Kawasan Melalui Paradigma Perencanaan Partisipatif". *Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan*, 3(1). Jan-April 2006.

Makalah

Rustiadi, Ernan. 2001. "Paradigma Baru Pembangunan Wilayah di Era Otonomi Daerah". Makalah disampaikan pada Lokakarya Otonomi Daerah, Perak Study Club-Jakarta Media Center, tanggal 11 Juni 2001, Jakarta.

Undang-undang

Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang

Sumber Internet

Grimes, William. 2010. "Walter Isard, Economist Who Studies How Regions Evolve, Dies at 91", New York Times. (<http://www.nytimes.com/2010/11/11/business/economy/1isard.html> diakses 20 September 2011).

Deui. 2007. "Pengembangan Wilayah". (<http://dhenov.blogspot.com/2007/12/pengembangan-wilayah-deui.html>), diakses 6 April 2011).



BAB III

SEKILAS GAMBARAN NUSA TENGGARA TIMUR

 Bayu Setiawan

PENDAHULUAN

Untuk memberikan gambaran mengenai Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), bagian ini mencoba untuk mendeskripsikan sekilas kondisi umum wilayah tersebut. Kondisi yang dimaksud mencakup kondisi geografis dan topografis, demografi, ekonomi, sarana dan prasarana, serta keamanan. Bagian ini sangat penting artinya untuk memberikan pemahaman awal mengenai kondisi Provinsi NTT, yang pada bab-bab selanjutnya dipakai sebagai landasan untuk membahas secara khusus mengenai pengembangan wilayah tersebut yang dilihat dari beragam perspektif, yaitu politik, demografi, ekonomi, sosial, dan kebudayaan.

GEOGRAFI DAN TOPOGRAFI

Secara geografis, Provinsi NTT terletak antara 8°–12° Lintang Selatan (L.S) dan 118°–125° Bujur Timur (B.T). Dengan posisi geografisnya tersebut menjadikan Provinsi NTT ini sangat strategis karena berada di wilayah perbatasan antar Negara. Provinsi NTT merupakan kawasan terdepan Indonesia yang berbatasan langsung (darat dan

laut) dengan dua negara, yaitu Timor Leste dan Australia. Dari 21 Kabupaten/Kota yang ada di NTT, 5 di antaranya merupakan wilayah perbatasan negara, yaitu 3 Kabupaten yang berbatasan dengan Timor Leste (Kabupaten Belu, Kabupaten Timor Tengah Utara–TTU, dan Kabupaten Kupang), dan 2 Kabupaten yang berbatasan dengan Australia (Kabupaten Alor dan Kabupaten Rote).

Luas wilayah Provinsi NTT adalah 48.718,10 km². Wilayah yang sangat luas ini terbagi dalam wilayah yang heterogen atau bervariasi. Artinya, ada kabupaten yang memiliki luas wilayah yang sangat besar, namun ada juga yang hanya memiliki wilayah yang sempit. Dari 21 Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi NTT saat ini, Sumba Timur tercatat sebagai kabupaten yang memiliki luas wilayah yang paling luas dibandingkan dengan kabupaten lain, yaitu sekitar 14,37% dari seluruh luas wilayah NTT. Posisi selanjutnya adalah Kabupaten Kupang yang merupakan kabupaten terluas kedua setelah Sumba Timur, yaitu sebesar 12,10%. Sementara itu, Kabupaten Lembata, Kabupaten Nagekeo, dan Kota Kupang termasuk dalam kategori Kabupaten/Kota yang memiliki luas wilayah yang kecil, yaitu masing-masing 2,60%, 2,91% dan 0,05%.

Provinsi NTT yang wilayahnya sangat luas tersebut di atas juga merupakan wilayah yang memiliki tipologi sebagai wilayah kepulauan dengan garis pantai sepanjang 5,700 Km¹. Jumlah pulau yang ada di wilayah ini sekitar 1,192 buah yang terdiri atas pulau-pulau besar ataupun kecil. Hanya saja dari ribuan pulau tersebut, baru ada sekitar 508 pulau yang memiliki nama, dan sebanyak 44 pulau saja yang telah berpenghuni. Kondisi Provinsi tersebut yang terserak dalam ribuan pulau dan dipisahkan oleh lautan, dalam realitasnya wilayah lautannya disatukan oleh Laut Sawu dan Selat Sumba, yang membentang dari utara (Pulau Palue) sampai selatan (Pulau Ndana) sepanjang 160 km,

¹ Pemerintah Provinsi NTT, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Provinsi NTT Tahun 2009–2013*, Kupang, Pemerintah Provinsi NTT, 2008, hlm. II-1.

serta sepanjang 400 km mulai dari bagian barat (Pulau Komodo) sampai bagian timur (Pulau Alor). Pulau-pulau besar yang ada di Provinsi NTT di antaranya adalah Flores, Sumba, dan Timor. Provinsi ini juga memiliki lima pulau terdepan yang berbatasan langsung dengan Timor Leste dan Australia, yaitu pulau Alor, Batek, Dana, Ndana, dan Mengkudu.



Gambar 3.1 Peta Provinsi Nusa Tenggara Timur

Secara topografi, wilayah NTT terdiri atas dataran rendah dan dataran tinggi dengan sebagian besar berbukit-bukit hingga bergunung-gunung. Sebagian besar (48,78%) wilayah berada pada rentang ketinggian 100–500 m di atas permukaan laut dan hanya sebagian kecil (3,6%) wilayah berada pada ketinggian 1.000 m di atas permukaan laut. Wilayah ini didominasi oleh lahan dengan kemiringan lebih kecil dari 40%, yaitu sekitar 64,54%, sedangkan kemiringan lahan lebih dari 40% sebesar 35,46%. Wilayah dengan kemiringan lebih dari 40% ini sangat tidak cocok untuk budi daya ataupun untuk produksi. Adapun wilayah yang relatif datar dengan kemiringan kurang dari 8% di NTT sangat terbatas. Sebagian besar kawasan produksi yang ada di daerah ini berada pada kemiringan 8–40%.² Hanya saja lahan dengan kemiringan tersebut bila dijadikan lahan produksi secara potensial bisa menjadi sangat rawan, karena

² *Ibid*

cenderung akan menimbulkan erosi yang berakibat degradasi sumber daya lahan yang cukup tinggi.

Provinsi NTT ini pada hakikatnya juga termasuk wilayah yang cukup labil. Daerah ini termasuk dalam kawasan *circum mediteranea*. Dalam konteks ini, pulau Flores dibandingkan pulau-pulau lainnya di NTT termasuk dalam kategori paling labil, karena adanya patahan-patahan yang sering terjadi. Selama ini wilayah pulau ini pada kenyataannya sering mengalami gempa bumi, baik dengan skala besar maupun kecil.

Dari sejarah geomorfologi, Pulau Flores, Alor, Komodo, Solor, Lembata dan pulau-pulau kecil di sekitarnya terbentuk secara vulkanik, sedangkan pulau Sumba, Sabu, Rote, Semau, Timor, dan pulau di sekitarnya terjadi karena proses pengangkatan. Dari proses geologi tersebut, daerah yang terbentuk secara vulkanik cenderung terdapat gunung berapi dan rawan terhadap bencana gempa bumi. Provinsi NTT memiliki 11 gunung berapi yang masih aktif, tersebar di pulau Flores hingga Lembata. Semua gunung tersebut pernah meletus, dan sampai sekarang masih relatif aktif terutama Gunung Egon yang ada di Kabupaten Sikka.

Di samping itu, Provinsi NTT juga dikenal kering dan tandus karena sebagian besar kondisi tanahnya berbatu-batu. Dengan kondisi demikian, tidak mengherankan apabila orang NTT sendiri sering menyebut “batu bertanah”, karena lebih banyak batumannya dibandingkan tanahnya. Meskipun demikian, ada juga dijumpai di beberapa wilayah NTT yang kondisi tanahnya relatif cukup subur sehingga dapat dipergunakan untuk lahan persawahan, seperti di Kabupaten Manggarai, Pulau Flores yang merupakan daerah penghasil beras.

Perbedaan iklim, cuaca dan geologi akan mempengaruhi perbedaan jenis tanah. Seperti halnya keadaan iklim di Indonesia, keadaan iklim di wilayah NTT dikenal dengan dua musim, yaitu

musim kemarau dan musim hujan. Arah angin yang berasal dari Australia tidak banyak mengandung uap air dan mengakibatkan musim kemarau di wilayah NTT yang biasanya berlangsung pada bulan Juni hingga September. Sebaliknya, pada bulan Desember hingga Maret arah angin yang berasal dari Asia dan Samudera Pasifik banyak mengandung uap air yang mengakibatkan terjadinya hujan. Namun, musim kering relatif lebih panjang dibandingkan dengan musim hujan. Hal ini dikarenakan wilayah NTT yang lebih dekat dengan Australia di mana arah angin tidak banyak mengandung uap air. Sementara itu, arah angin dari Asia dan Samudera Pasifik yang banyak mengandung uap air, ketika sampai di NTT, kandungan uap air jauh berkurang sehingga mengakibatkan hari hujan semakin berkurang.

Berdasarkan jenisnya, sebagian besar tanah di NTT adalah mediteran (51%), tanah kompleks (32%) dan sisanya berupa jenis tanah latosol, grumusol, andosol, alluvial, dan legosol. Sementara itu, kedalaman efektif tanah, di mana akar tanaman dapat mengambil unsur hara untuk dapat tumbuh pada umumnya di NTT sebagian besar (40,94%) memiliki kedalaman efektif 0–30 cm. Luas kedalaman efektif tanah 30–60 cm sebesar 25,06%, kedalaman efektif 60–90 cm sebarannya sebesar 10,55%, sedangkan sisanya sebesar 21,03% merupakan kedalaman efektif tanah lebih dari 90 cm. Dengan kedalaman tanah yang pada umumnya dangkal (0–30 cm) tersebut di atas, hal ini menyebabkan persediaan air tanah yang sangat terbatas. Kondisi tanah yang seperti ini pada gilirannya menyebabkan tanaman sangat rentan terhadap kondisi kurang air. Oleh karena itu, kendala utama untuk pengelolaan tanaman pada tanah seperti ini adalah ketersediaan air.

Namun, di balik tanah yang “kurang subur” tersebut ternyata wilayah NTT menyimpan mineral dari dalam bumi yang cukup potensial. Potensi bahan galian atau tambang tampaknya cukup banyak dan menjanjikan. Jenis bahan mineral yang sudah diidentifikasi dan

tersebar di wilayah NTT adalah pasir besi (Fe), Mangan (Mn), emas (Au), Flourspor (Fr), Barit (Ba), belerang (S), Fosfat (Po), Zeolit, Batu permata, pasir kwarsa, pasir, gipsum, batu marmer, granit, andesit, batu gamping, basalt, pasir batu, batu apung, tanah *diatomea*, dan lempung.

Sudah tentu bahan galian tambang yang begitu banyak terdapat di wilayah ini merupakan salah satu potensi sumber daya alam yang dapat dikembangkan untuk pembangunan daerah NTT guna mensejahterakan rakyatnya. Saat ini eksplorasi tambang yang sedang marak, khususnya di pulau Timor adalah tambang mangan. Pertambangan mangan ini selain melibatkan masyarakat umum yang pada umumnya masih melakukan penambangan secara tradisional, investor swasta asing seperti PT SMR yang berasal dari investor Korea Selatan juga telah menunjukkan minatnya untuk mengembangkan pertambangan mangan tersebut. Apalagi mengingat harga mangan yang cukup tinggi, bisa mencapai antara Rp5.000 hingga Rp20.000 per kg menjadi salah satu daya tarik, baik bagi penduduk lokal maupun investor asing untuk terlibat di dalamnya. Dengan daya tarik harga mangan yang cukup menggiurkan tersebut, terbukti sebagian penduduk lokal rela untuk beralih profesi dari petani menjadi penambang. Padahal, sektor pertanian selama ini telah menjadi tulang punggung ekonomi NTT. Dengan beralihnya profesi mereka tersebut, dalam jangka panjang sektor pertanian akan terpinggirkan³.

³ Hasil wawancara dengan penduduk Desa Sopul, Kecamatan Kuantana, Kabupaten TTS, banyak lahan penduduk yang tadinya untuk pertanian sekarang dijadikan lahan pertambangan. Sebagian penduduk juga beralih pekerjaan menjadi penambang mangan, sementara dalam pertanian mereka mengalami gagal tanam, khususnya gagal panen jagung. Harga mangan bervariasi. Harga mangan di TTS, misalnya, lebih murah dibandingkan dengan di TTU. Oleh karena itu, banyak hasil mangan TTS yang dibawa ke wilayah TTU. Mangan ini biasanya dibawa dengan menggunakan ojeg sehingga muncullah sebutan “Obama” (Ojeg Bawa Mangan).

Sementara dilihat dari kondisi iklim, secara umum NTT merupakan wilayah beriklim tropis. Bahkan, Provinsi NTT dikenal sebagai wilayah kering karena musim kemaraunya jauh lebih panjang dibandingkan musim hujan. Akibatnya, curah hujan tergolong sangat rendah (iklim semi arid dengan waktu hujan yang hanya berlangsung 2 sampai 4 bulan). Suhu udara rata-rata maksimum di wilayah NTT pada umumnya berkisar pada 30° sampai 36°C dan rata-rata suhu minimum antara 21° sampai 24,5°C. Adapun curah hujan rata-rata mencapai 1.164 mm/tahun. Wilayah Pulau Flores bagian barat (Kabupaten Manggarai, Manggarai Barat, dan Ngada) merupakan daerah yang cukup banyak hujan dengan curah hujan rata-rata mencapai 3.849 mm/tahun.

Musim hujan berlangsung antara bulan November sampai dengan Maret dan musim kemarau antara bulan April sampai Oktober. Pola iklim demikian dikendalikan oleh pola angin monsun dari Tenggara yang relatif kering dan dari arah Barat Laut, yang membawa banyak uap air. Kondisi iklim di atas tentu sangat berpengaruh terhadap pola pertanian di NTT, khususnya pertanian tradisional yang sangat bergantung pada iklim. Petani tradisional hanya mengusahakan tanaman semusim (jagung, kacang-kacangan, umbi-umbian) yang ditanam dalam waktu musim hujan. Keadaan ini akan memengaruhi produktivitas tenaga kerja pertanian yang tergolong rendah, karena masa kerja pertanian hanya berlangsung 3–4 bulan.

Keadaan iklim NTT yang sedemikian rupa juga dapat diperparah oleh adanya fenomena perubahan iklim yang sedang terjadi sekarang ini. Dengan adanya perubahan iklim, musim hujan dan kemarau menjadi sangat sulit untuk diperkirakan. Kondisi ini tentu berpengaruh pada pola tanam petani yang pada umumnya masih menggantungkan pada pengetahuan tradisional soal iklim. Perubahan iklim telah membawa pengaruh pada kondisi musim hujan yang panjang dan musim kemarau yang ekstrem. Kondisi ini tidak saja

berpengaruh pada pola tanam petani, melainkan petani juga sering mengalami gagal tanam dan panen, serbuan hama dan penyakit tanaman, serta banjir. Akibat lanjut dari kondisi tersebut adalah adanya fenomena rawan pangan yang sering kali terjadi di Provinsi NTT, sebagaimana dapat dilihat pada kerawanan pangan di Kabupaten Nagekeo, Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu.

ADMINISTRASI DAN PEMERINTAHAN

Provinsi Nusa Tenggara Timur secara administrasi terdiri dari 20 kabupaten dan 1 kota dengan Kota Kupang sebagai ibu kota provinsi. Dalam sejarahnya, Provinsi ini telah mengalami beberapa kali pemekaran wilayah kabupaten. Pada awal pembentukannya ketika masih menjadi Daerah Swatantra Tingkat I Nusa Tenggara Timur pada tahun 1958, daerah ini dibagi menjadi 12 (dua belas) Daerah Swatantra Tingkat II yang terdiri atas Sumba Barat, Sumba Timur, Manggarai, Ngada, Ende, Sikka, Flores Timur, Alor, Kupang, Timor Tengah Selatan, Timor Tengah Utara, dan Belu. Kedua belas daerah yang dibentuk pada awal pemerintahan Provinsi NTT tersebut merupakan cikal bakal wilayah kabupaten yang kemudian telah banyak dimekarkan hingga sekarang ini.

Seiring dengan berkembangnya tuntutan akan otonomi daerah, pada tahun 2003 wilayah ini kemudian berkembang menjadi 16 (enam belas) kabupaten dan 1 (satu) kota. Saat ini, Provinsi NTT telah berkembang pesat menjadi 21 kabupaten dan 1 kota.⁴ Untuk lebih jelasnya mengenai perkembangan wilayah administratif di Provinsi NTT tersebut dapat dilihat pada Tabel 3.1.

⁴ BPS dan Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Timur Dalam Angka 2010, Kupang, Bappeda dan BPS, 2010.

Tabel 3.1 Perkembangan Wilayah Administratif Provinsi NTT

NO.	KABUPATEN/KOTA		
	TAHUN 1958	PEMEKARAN TAHUN 2003	PEMEKARAN S/D TAHUN 2010
1	Kupang	Kupang	Kupang
		Kota Kupang	Kota Kupang
			Sabu Raijua
			Rote Ndao
2	Sumba Barat	Sumba Barat	Sumba Barat
			Sumba Barat Daya
			Sumba Tengah
3	Sumba Timur	Sumba Timur	Sumba Timur
4	Manggarai	Manggarai	Manggarai
			Manggarai Timur
			Manggarai Barat
5	Ngada	Ngada	Ngada
			Nagekeo
6	Flores Timur	Flores Timur	Flores Timur
		Lembata	Lembata
7	Timor Tengah Selatan	Timor Tengah Selatan	Timor Tengah Selatan
8	Timor Tengah Utara	Timor Tengah Utara	Timor Tengah Utara
9	Belu*	Belu	Belu
10	Sikka	Sikka	Sikka
11	Ende	Ende,	Ende
12	Alor	Alor	Alor

Sumber: Data diolah dari wawancara dengan Aloysius Liliweri, Dekan FISIP UNDANA, Kupang (10 Mei 2011).

* Tahun 2013 Kabupaten Belu dimekarkan menjadi dua Kabupaten, yaitu Kabupaten Belu dan Kabupaten Malaka berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2013 tentang Pembentukan Kabupaten Malaka.

DEMOGRAFI

Di lihat dari aspek penduduk, secara garis besar Provinsi NTT dapat dibedakan menjadi dua, yaitu dari sisi kuantitas dan kualitas. Pada tahun 2009, jumlah penduduk Provinsi ini menurut hasil proyeksi BPS adalah sebesar 4.619.655 jiwa.⁵ Jumlah ini menunjukkan peningkatan sebagaimana terlihat dari hasil Sensus Penduduk tahun 2010 yang mencatat jumlah penduduk NTT sekitar 4.679.316 orang yang terdiri atas 2.323.534 orang laki-laki dan 2.355.782 orang perempuan. Hasil Sensus tersebut cukup mengejutkan karena pada tahun 2000 penduduk NTT masih berjumlah 3.808.477 orang. Ini artinya, dalam kurun waktu sepuluh tahun, jumlah penduduk NTT bertambah cukup signifikan.

Pesatnya pertumbuhan penduduknya dalam kurun waktu sepuluh tahun terakhir (2000–2010) di Provinsi NTT cukup besar, yaitu sekitar 2,10% per tahun. Kota Kupang merupakan daerah yang laju pertumbuhan penduduknya tertinggi dibandingkan dengan daerah lain, yaitu sebesar 3,56% per tahun. Sementara itu, kabupaten yang terendah tingkat laju pertumbuhan penduduknya adalah Kabupaten Ende, yaitu sebesar 1,16% per tahun. Kabupaten TTS walaupun jumlah penduduknya besar, namun laju pertumbuhan penduduknya termasuk rendah, yaitu 1,26% per tahun, sedangkan Kabupaten Sumba Tengah meskipun jumlah penduduknya paling kecil, laju pertumbuhannya cukup tinggi di atas laju pertumbuhan penduduk Provinsi, yaitu sebesar 2,33% per tahun.⁶ Meskipun demikian, penambahan jumlah penduduk Provinsi NTT yang relatif cukup pesat dari sisi kuantitas tadi, apabila dibandingkan dengan jumlah penduduk di sekitar Provinsi NTT dan luas wilayah yang dimilikinya, sejatinya masih tergolong rendah.

⁵ *Ibid.*

⁶ BPS Provinsi NTT, *Hasil Sensus Penduduk 2010 Provinsi Nusa Tenggara Timur Data Agregat per Kabupaten*. Kupang, BPS, 2010.

Salah satu ciri menonjol dari aspek demografi di NTT adalah realitas bahwa persebaran penduduknya juga tergolong tidak merata. Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) merupakan wilayah kabupaten dengan jumlah penduduk terbesar (440.470 jiwa), diikuti oleh Kota Kupang (335.585 jiwa), Kabupaten Belu (352.400 jiwa), dan Kabupaten Kupang (303.998 jiwa). Kabupaten Sikka dengan jumlah penduduk sebesar 300.301 jiwa merupakan wilayah di luar Pulau Timor yang mempunyai jumlah penduduk terbesar. Kabupaten dengan jumlah penduduk paling kecil adalah Kabupaten Sumba Tengah (62.510 jiwa) dan Kabupaten Sabu Raijua (73.000 jiwa), kedua kabupaten ini merupakan kabupaten hasil pemekaran yang baru dibentuk beberapa tahun yang lalu.

Dengan melihat jumlah penduduk dan luas wilayah tersebut di atas, dapat diketahui kepadatan penduduk di setiap wilayah. Pada tahun 2010 kepadatan penduduk di Provinsi NTT masih tergolong rendah, yaitu 94 jiwa/km². Kota Kupang merupakan wilayah yang paling padat penduduknya, yaitu sebesar 2.093 orang/km², adapun kabupaten yang terendah tingkat kepadatan penduduknya adalah Kabupaten Sumba Timur, yaitu 33 orang/km.²⁷

Jumlah dan kepadatan penduduk yang tinggi di Kota Kupang merupakan suatu keadaan yang dapat dipahami. Kota Kupang sebagai ibu kota Provinsi menyediakan banyak peluang usaha atau peluang kerja, serta banyak tersedianya sarana dan prasarana sosial dan ekonomi sebagai salah satu faktor pendukung untuk mendapatkan kehidupan yang lebih layak, sedangkan kabupaten dengan kepadatan penduduk rendah terdapat di Kabupaten Sumba Timur dan Sabu Raijua. Rendahnya kepadatan penduduk, antara lain karena merupakan kabupaten pemekaran, dengan lokasi geografis yang relatif terisolasi dan sulit dijangkau. Selain jaraknya jauh dari kota-kota

⁷ *Ibid.*

kabupaten atau kota Provinsi, kabupaten tersebut juga masih memiliki keterbatasan infrastruktur sarana-prasarana transportasi. Untuk lebih memberikan gambaran mengenai jumlah dan kepadatan penduduk, dapat dilihat pada Tabel 3.2.

Tabel 3.2 Jumlah dan Kepadatan Penduduk Menurut Kabupaten/Kota Provinsi NTT, Tahun 2010

Kabupaten/Kota	Jumlah penduduk (jiwa)	Kepadatan penduduk (jiwa/km ²)	Persentase penduduk kabupaten terhadap penduduk NTT	Laju Pertumbuhan Penduduk (%)
Sumba Barat	111.023	50	2,37	2,36
Sumba Timur	227.835	33	4,87	2,15
Kupang	303.998	67	6,49	2,55
Timor Tengah Selatan	440.470	106	9,41	1,26
Timor Tengah Utara	229.603	80	4,90	1,73
Belu	352.400	191	7,53	2,44
Alor	190.253	64	4,06	1,51
Lembata	117.638	85	2,51	2,77
Flores Timur	232.312	131	4,96	1,66
Sikka	300.301	161	6,41	1,34
Ende	269.428	116	5,75	1,16
Ngada	142.254	82	3,04	2,13
Manggarai	292.037	131	6,24	2,32
Rote Ndao	119.711	91	2,55	1,97
Manggarai Barat	221.430	88	4,73	3,11
Sumba Tengah	62.150	33	1,32	2,33
Sumba Barat Daya	283.818	180	6,06	2,79
Nagekeo	129.956	89	2,72	1,87
Manggarai Timur	252.754	93	5,18	2,03
Sabu Raijua	73.000	-	1,56	1,33
Kota Kupang	335.585	2.093	7,17	3,56
Provinsi NTT	4.679.316	94	100	2,10

Sumber: BPS Provinsi NTT (2010)

Dilihat dari komposisinya, penduduk Provinsi NTT secara umum termasuk dalam struktur umur muda. Hal ini karena adanya kecenderungan persentase penduduk NTT mengecil sejalan dengan usia yang makin tua (Tabel 3.3). Dari data struktur umur juga dapat diketahui angka beban ketergantungan (*dependency ratio*), yaitu sebesar 74,26%. Angka ini menggambarkan bahwa setiap seratus orang penduduk usia produktif, harus menanggung kira-kira 74 orang penduduk pada usia bukan produktif.

Di samping aspek jumlah dan distribusi penduduk, kualitas penduduk di NTT hingga saat ini pada umumnya masih menjadi persoalan. Kualitas penduduk yang antara lain dicerminkan oleh

Tabel 3.3 Jumlah Penduduk Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin, Provinsi NTT Tahun 2009

KELOMPOK UMUR	LAKI-LAKI	PEREMPUAN	JUMLAH
0-4	290.999	286.052	577.051
5-9	328.491	298.477	626.968
10-14	270.353	246.462	516.815
15-19	206.893	188.970	395.863
20-24	154.144	172.758	326.902
25-29	159.517	184.564	344.081
30-34	140.749	166.089	306.838
35-39	147.959	164.659	312.618
40-44	122.743	137.130	259.873
45-49	110.449	122.599	233.048
50-54	98.691	99.180	197.871
55-59	70.445	81.339	151.784
60-64	59.827	62.308	122.135
65-69	50.736	51.253	101.989
70-74	32.792	31.534	64.326
75+	41.712	39.781	81.493
Jumlah	2.286.500	2.333.155	4.619.655

Sumber: Bappeda Provinsi NTT dan BPS, *Provinsi NTT Dalam Angka Tahun 2010* (2010).

tingkat pendidikan dan tingkat kesejahteraan penduduk dalam realitanya masih rendah. Pada data tahun 2009, misalnya, sekitar 70% penduduk di Provinsi NTT pada umumnya hanya berpendidikan sekolah dasar ke bawah. Hasil Susenas 2009 menunjukkan bahwa penduduk yang berumur 10 tahun ke atas yang belum/tidak sekolah 39,77% dan tamat SD 31,20%, tamat SLTP sebanyak 12,13%, SLTA umum dan kejuruan sebesar 13,17%. Bahkan masih ada sebanyak 10,34% penduduk Provinsi ini yang buta huruf. Kabupaten Sumba Tengah dan Manggarai Timur merupakan kabupaten yang paling rendah tingkat pendidikan penduduknya, masing-masing 84,09% dan 83,86% penduduknya berpendidikan SD ke bawah (Tabel 3.4). Tingkat melek huruf penduduk Kabupaten Sumba Tengah sebesar 23% merupakan yang terendah dibandingkan kabupaten lain.⁸ Rendahnya tingkat pendidikan penduduk ini menggambarkan bahwa aspek pendidikan kurang diperhatikan di daerah ini.

Jumlah angkatan kerja menurut hasil Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) 2009 sebesar 2.250.128 orang (72,09%) yang terdiri atas penduduk yang sedang bekerja sebesar 2.160.733 (62,22%) dan 89.395 penduduk sedang mencari kerja (2,86%). Sementara itu, jumlah penduduk yang termasuk ke dalam bukan angkatan kerja sebesar 871.284 (27,91%), yang terdiri atas penduduk yang bersekolah (9,10%), mengurus rumah tangga (14,52%), dan lainnya (4,29%).⁹

Sementara dilihat dari aspek lapangan pekerjaan, pada tahun 2009 sebagian besar penduduk Provinsi NTT (68,15%) bekerja di sektor pertanian yang meliputi pertanian, perkebunan, perikanan, dan kehutanan. Selanjutnya, diikuti secara berturut-turut oleh penduduk yang bekerja di sektor jasa kemasyarakatan (9,48%), perdagangan (6,90%), industri pengolahan (6,23%), dan angkutan, pergudangan, dan komunikasi (4,26%).

⁸ *Ibid*, hlm. 103-106.

⁹ *Ibid*, hlm. 58.

Dilihat dari tingkat pendidikan (Tabel 3.4) penduduk yang bekerja pada umumnya berpendidikan tamat SD atau tidak/belum pernah sekolah (82,69%), Tamat SLTP sebesar 8,83%, Tamat SMTA

Tabel 3.4 Persentase Penduduk Berumur 10 Tahun ke Atas Menurut Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan di Kabupaten/Kota Provinsi NTT Tahun 2009

Kabupaten/Kota	Tamat SD ke bawah	Tamat SMTP	Tamat SMTA	Tamat Diploma/Akademi	Tamat D4/Universitas
Sumba Barat	69,79	12,74	13,56	1,53	2,37
Sumba Timur	75,67	10,62	11,02	1,16	1,52
Kupang	75,79	13,05	9,40	0,76	1,01
Timor Tengah Selatan	73,90	12,64	11,94	1,27	0,85
Timor Tengah Utara	73,93	13,11	9,96	2,16	1,84
Belu	74,11	10,82	11,53	1,64	2,01
Alor	66,28	15,25	14,84	1,27	2,36
Lembata	76,14	10,58	10,46	1,13	1,69
Flores Timur	72,48	12,89	11,99	1,23	1,41
Sikka	74,28	10,71	14,45	1,59	1,49
Ende	66,50	13,07	10,95	2,52	3,46
Ngada	73,84	11,24	10,58	2,08	1,89
Manggarai	76,04	10,32	10,89	1,34	1,62
Rote Ndao	75,52	11,62	8,27	0,84	1,13
Manggarai Barat	78,63	10,77	8,27	1,36	1,04
Sumba Barat Daya	74,79	10,21	11,73	1,19	2,08
Sumba Tengah	84,09	8,38	6,46	0,77	0,27
Nagekeo	73,62	12,75	11,44	1,54	0,64
Manggarai Timur	83,86	8,87	5,94	1,31	0,32
Kota Kupang	29,19	17,90	40,11	4,29	7,89
Provinsi NTT	70,97	12,17	13,17	1,64	2,08

Sumber: Bappeda Provinsi NTT dan BPS, *Provinsi NTT Dalam Angka Tahun 2010* (2010).

4,18%, dan yang menyelesaikan pendidikannya sampai perguruan tinggi hanya 4,31%.¹⁰

Kegiatan pekerjaan yang dilakukan penduduk NTT hingga sejauh ini tampaknya masih kurang memenuhi tuntutan akan tingginya keterampilan. Pada umumnya, pekerjaan yang ditekuni penduduk adalah di sektor pertanian yang dapat dikerjakan oleh penduduk tanpa dituntut pendidikan yang tinggi. Pendidikan tinggi mungkin dibutuhkan pada sektor-sektor industri yang memerlukan penguasaan teknologi dan sektor jasa.

Ekonomi

Salah satu indikator yang dapat dipakai untuk menggambarkan kondisi perekonomian penduduk Provinsi NTT adalah Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). PDRB Provinsi ini terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2007, PDRB atas dasar harga berlaku sebesar Rp19.137 triliun menjadi Rp21.635 triliun dan Rp24.139 triliun masing-masing pada tahun 2008 dan pada tahun 2009. Sektor pertanian merupakan penyumbang terbesar dalam PDRB, yaitu sekitar 39,62% disusul kemudian oleh sektor jasa (24,13%) dan perdagangan (16,1%). Sementara itu, listrik, gas, dan air bersih merupakan sektor penyumbang PDRB yang terkecil sekitar 0,40%.

Sementara itu, sektor pertanian juga merupakan penyumbang terbesar PDRB atas harga konstan, yaitu sebesar 38,81% pada tahun 2009 walaupun sedikit mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya (39,52% pada tahun 2008). Sektor jasa merupakan penyumbang PDRB terbesar kedua (24,18%) dan sektor yang paling kecil sumbangannya adalah sektor listrik, gas, dan air (0,39%). PDRB harga berlaku tampak meningkat cukup tinggi, yaitu sebesar

¹⁰ *Ibid*, hlm.62.

11,57% pada tahun 2009, namun PDRB atas harga konstan hanya tumbuh 4,24%.

Sementara itu, PDRB harga berlaku menurut kabupaten/kota yang terbesar adalah Kota Kupang, yaitu Rp4,03 triliun. Selanjutnya, PDRB Kabupaten TTS sebesar 1,99 triliun, Kabupaten Kupang Rp1,86 triliun, Kabupaten Belu Rp1,61 triliun dan Kabupaten Sumba Tengah PDRB-nya Rp0,26 triliun merupakan yang terkecil di antara kabupaten/kota NTT (Tabel 3.5).

Demikian pula PDRB harga konstan menurut kabupaten/kota yang terbesar adalah Kota Kupang, yaitu sebesar Rp2,122 triliun, diikuti oleh Kabupaten Kupang sebesar Rp974,9 miliar, Kabupaten TTS Rp916,5 miliar dan Kabupaten Sumba Tengah yang terkecil, yaitu sebesar 97,6 miliar. Tabel 3.4, 3.5 dan 3.6 memberikan gambaran kondisi perekonomian penduduk Provinsi NTT.

Dilihat dari pendapatan per kapita penduduk, Provinsi NTT menunjukkan gambaran peningkatan. Pada tahun 2008 rata-rata pendapatan per kapita mencapai Rp4,47 juta menjadi sebesar Rp4,89 juta pada tahun 2009. Dari seluruh wilayah NTT, penduduk Kota Kupang merupakan yang tertinggi pendapatan per kapita pada tahun 2009, yaitu sebesar Rp11,59 juta per tahun. Ini artinya pendapatan penduduk Kupang lebih tinggi dari pendapatan penduduk per kapita tingkat provinsi. Penduduk Kabupaten Sumba Barat Daya merupakan yang terendah pendapatan per kapita, yaitu hanya sebesar Rp2,89 juta lebih rendah dari pendapatan per kapita tingkat Provinsi. Demikian pula pendapatan rata-rata penduduk per kapita di Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu masing-masing sebesar Rp4,43 juta dan Rp3,26 juta masih rendah dibandingkan pendapatan per kapita penduduk provinsi.

Tabel 3.5 Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi NTT Berdasarkan Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha Tahun 2007–2009

LAPANGAN USAHA	PDRB		
	2007	2008	2009
Pertanian	7.706.387.927	8.746.991.505	9.563.600.170
Pertambangan dan penggalian	261.637.410	289.248.259	315.153.734
Industri pengolahan	325.909.990	344.286.914	374.738.625
Listrik, Gas dan Air Bersih	84.981.318	89.671.385	96.747.046
Bangunan	1.350.533.958	1.489.217.923	1.676.728.716
Perdagangan, Restoran dan Hotel	3.060.048.471	3.395.687.377	3.886.566.932
Pengangkutan dan Komunikasi	1.190.577.956	1.338.452.861	1.441.010.088
Keuangan, persewaan dan Jasa perusahaan	745.849.697	841.021.544	958.536.941
Jasa-Jasa	4.411.055.449	5.100.633.422	5.825.596.941
PDRB			

Sumber: BPS dan Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur, *Nusa Tenggara Timur dalam Angka* (2010); BPS dan Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur, *Nusa Tenggara Timur dalam Angka 2011* (2011).

Sementara dilihat dari pertumbuhannya rata-rata pendapatan per kapita atas dasar harga berlaku menunjukkan peningkatan cukup tinggi, yaitu sebesar 11,57%, namun tidak demikian dengan berdasarkan harga konstan, yaitu hanya tumbuh sekitar 4,24%. Demikian halnya dengan rata-rata pendapatan per kapita penduduk per tahunnya, bila dilihat dari harga berlaku naik sebesar 9,24%, sedangkan dari harga konstan tahun 2000 hanya tumbuh sekitar 2,06%.

Kondisi perekonomian masyarakat NTT dapat digambarkan pula dengan melihat pemanfaatan potensi sumber daya alam. Sumber daya alam yang ada merupakan potensi ekonomi yang dapat dikembangkan untuk kemajuan perekonomian daerah. Pemanfaatan sumber daya

Tabel 3.6 Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi NTT Berdasarkan Harga Konstan Menurut Lapangan Usaha Tahun 2007–2009

LAPANGAN USAHA	PDRB		
	2007	2008	2009
Pertanian	4.348.604.761	4.515.418.004	4.622.933.875
Pertambangan dan penggalian	142.735.809	148.601.853	153.543.426
Industri pengolahan	171.735.809	172.047.356	178.808.056
Listrik, Gas dan Air Bersih	42.723.993	44.221.590	46.055.423
Bangunan	703.718.267	724.648.394	750.919.633
Perdagangan, Restoran dan Hotel	1.779.835.401	1.872.863.735	1.970.732.968
Pengangkutan dan Komunikasi	777.622.468	835.323.011	875.150.968
Keuangan, persewaan dan Jasa perusahaan	391.254.339	410.877.212	432.696.914
Jasa-Jasa	2.543.932.731	2.702.619.616	2.880.041.321
PDRB	10.902.163.578	11.426.620.771	11.910.882.584

Sumber: BPS dan Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur, *Nusa Tenggara Timur dalam Angka* (2010); BPS dan Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur, *Nusa Tenggara Timur dalam Angka 2011* (2011).

alam yang ada oleh penduduk dapat meningkatkan ekonomi atau kesejahteraan penduduk. Perekonomian penduduk NTT sangat bergantung pada sektor pertanian, tidak lepas dari pemanfaatan lahan pertanian secara umum. Selama ini lahan pertanian secara umum dimanfaatkan untuk pertanian tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan, dan kehutanan. Masing-masing subsektor pertanian mempunyai potensi untuk dikembangkan dan peranan yang penting untuk menyejahterakan masyarakat NTT.

Pertanian tanaman pangan yang banyak diupayakan penduduk NTT adalah jagung dan padi terutama untuk memenuhi kebutuhan penduduk akan makanan pokok. Selain itu, komoditas umbi-umbian dan kacang-kacangan juga merupakan tanaman utama yang diusahakan penduduk NTT.

Produksi beras di NTT pada tahun 2009 mencapai 381.056 ton yang merupakan hasil produksi padi sawah dan padi ladang. Pulau Flores merupakan penghasil terbesar padi di NTT, terutama Kabupaten Manggarai Timur (39.317 ton), Manggarai (38.472 ton), dan Manggarai Barat (33.325 ton). Wilayah Manggarai merupakan wilayah yang cocok untuk persawahan, daerahnya datar dan subur. Dibandingkan dengan Kabupaten TTS, misalnya, meski lahan untuk pertanian relatif luas, namun kondisi tanahnya tidak cocok untuk persawahan. Ini menyebabkan produksi padi di Kabupaten TTS tidaklah besar, hanya 7.718 ton. Sebagian besar produksi tersebut dihasilkan dari daerah datar dekat dengan sungai, yaitu sekitar Batu Putih dan Amanuban Timur.

Kabupaten TTS kurang memiliki potensi untuk pengembangan usaha tanaman pangan padi. Iklim dan kondisi topografi tidak mendukung untuk tanaman padi. Keadaan yang sama terdapat di Kabupaten Belu. Di Kabupaten Belu hasil padi cukup tinggi dibandingkan Kabupaten TTS, yaitu sebesar 14.845 ton. Lahan persawahan hanya dapat diusahakan di daerah-daerah yang datar, umumnya berada di wilayah Belu bagian utara yang merupakan daerah muara sungai-sungai. Meskipun ada 14 sungai, hanya ada tiga sungai yang dapat diandalkan untuk pendukung kegiatan pertanian persawahan, yaitu Sungai Malau, Besikama, dan Malibaka. Keterbatasan faktor pendukung untuk pengembangan lahan sawah menyebabkan areal sawah sangat terbatas.

Selain produksi padi, Provinsi NTT dikenal pula sebagai penghasil jagung. Pada tahun 2009, misalnya, dengan lahan seluas 319.647 Ha yang diusahakan petani, produksi jagung yang dihasilkan sebesar 638.899 ton. Penghasil jagung yang terbesar di NTT adalah Kabupaten TTS dengan produksi sebesar 147,307 ton dengan luas lahan yang diusahakan untuk tanaman ini juga yang terluas di NTT, yaitu seluas 77.409 Ha. Sementara itu, Kabupaten Belu merupakan

daerah yang penghasil jagung kedua setelah TTS dengan produksi sebesar 79.721 ton. Jagung yang menjadi makanan pokok penduduk Belu dan menjadi tanaman pangan andalan penduduk Kabupaten Belu, areal paling luas ditemukan di Kecamatan Malaka Barat, Malaka Tengah dan Kobalima. Tanaman jagung diusahakan di ladang ataupun pekarangan yang hanya dapat diusahakan sekali dalam satu tahun, yaitu pada musim kemarau.

Selain beras dan jagung, ubi kayu juga merupakan tanaman pangan yang penting bagi penduduk NTT. Ubi kayu merupakan makanan alternatif atau pengganti beras dan jagung yang selalu ada di setiap pekarangan penduduk atau di setiap lahan pertanian. Produksi ubi kayu pada tahun 2009 sebesar 913.053 ton, dengan Kabupaten Timor Tengah Selatan merupakan penghasil ubi kayu terbesar, yaitu 141,440 ton disusul oleh Kabupaten Sikka sebesar 101.453 ton dan Kabupaten Belu sebanyak 98.947 ton. Demikian pula dengan produksi ubi jalar Kabupaten TTS dan Sikka merupakan penghasil yang terbanyak, yaitu masing-masing sebesar 36.671 ton dan 12.878 ton.

Kacang-kacangan juga banyak dibudidayakan oleh petani NTT, antara lain kacang tanah, kacang kedelai, dan kacang hijau yang produksinya masing-masing mencapai sekitar 22.465 ton, 2,101 ton, dan 20.447 ton. Terkait dengan hal tersebut, Kabupaten Belu merupakan daerah penghasil produksi kacang hijau terbesar di Provinsi NTT. Selain memiliki potensi di bidang pertanian, kabupaten ini termasuk berhasil dalam memanfaatkan lahan kering yang dimilikinya untuk kegiatan tanaman pangan dengan komoditas andalan kacang hijau dan jagung. Wilayah yang cocok dibudidayakan untuk tanaman kacang hijau di kabupaten ini terutama terletak di bagian selatannya yang landai, yaitu seperti di Kecamatan Malaka Tengah, Malaka Barat, Kobalima, dan Tasifeto Timur. Jenis tanaman pangan ini diusahakan oleh banyak penduduk, karena harga jenis tanaman

ini relatif stabil dan dapat ditanam pada musim hujan dengan umur tanaman yang pendek sekitar tiga bulan. Kacang hijau hasil panen penduduk Kabupaten ini biasanya dijual dan dikirim ke Surabaya.

Selain tanaman pangan, usaha perkebunan juga menjadi andalan penduduk NTT untuk meningkatkan taraf kehidupan perekonomiannya. Pada umumnya, lahan perkebunan berada di wilayah perbukitan hingga pegunungan. Tiga jenis tanaman perkebunan yang menonjol dibudidayakan mereka adalah kelapa, kopi, kemiri, dan jambu mete. Akhir-akhir ini juga dikembangkan tanaman jarak pagar untuk memenuhi kebutuhan akan energi alternatif.

Luas lahan perkebunan kelapa di NTT yang sudah menghasilkan sebesar 93.893 ha, sedangkan luas lahan yang belum menghasilkan sebesar 45.065 ha. Jumlah produksi kelapa tahun 2009 sebesar 62.164 ton, produksi kelapa ini menurun dibandingkan tahun sebelumnya, yaitu sebesar 67.157 ton. Kabupaten Flores Timur dan Belu merupakan penghasil kelapa terbesar di NTT masing-masing sebesar 9.359 ton dan 9.357 ton. Jika diperhatikan, saat sekarang ini hampir sebagian tanaman kelapa sudah berumur tua sehingga produktivitasnya jauh menurun. Untuk meningkatkan produktivitas kelapa ini diperlukan upaya peremajaan tanaman kelapa. Buah yang dihasilkan oleh pohon yang tua semakin berkurang, namun untuk meremajakan masyarakat masih ragu karena berarti akan mengurangi penghasilan mereka dari kelapa yang merupakan komoditas andalan sebagai penduduk. Selama ini penduduk hanya memanfaatkan buah kelapa untuk dijual dan atau hanya diolah dijadikan kopra dan minyak goreng yang diolah secara tradisional. Padahal, hasil turunan dari tanaman kelapa ini sangat banyak manfaatnya, sayangnya selama ini belum dimanfaatkan oleh penduduk. Limbah kelapa yang dapat dimanfaatkan di antaranya adalah sabut kelapa, tempurung, air kelapa, daun, dan batang.

Kopi juga merupakan komoditas perkebunan yang cukup menonjol di NTT. Luas areal perkebunan kopi yang sudah menghasilkan

di NTT pada tahun 2009 seluas 39.017 ha, sedangkan lahan yang belum menghasilkan seluas 23.701 ha. Hal ini menunjukkan bahwa peremajaan kebun kopi sedang dilakukan untuk mengganti pohon yang sudah lama dan kurang produktif. Selain itu, kemungkinan para petani telah membuka lahan baru untuk memperluas usaha kebun kopi. Produksi kopi dari NTT sebesar 20.473 Ton. Kontribusi produksi kopi terbanyak dihasilkan oleh kabupaten yang ada di pulau Flores, seperti Kabupaten Manggarai Timur, Ende, Ngada, Manggarai Barat, Manggarai, dan Kabupaten Sumba Barat Daya yang merupakan bagian dari Pulau Sumba.

Selain kelapa dan kopi, jambu mete dan kemiri juga merupakan komoditas perkebunan yang merupakan potensi yang dapat dikembangkan untuk meningkatkan perekonomian sebagian masyarakat NTT. Produksi jambu mete Provinsi NTT sebesar 39.869 ton. Jambu mete merupakan produk unggulan dari Kabupaten Flores Timur. Dengan luas lahan 14.609 ha, petani di Kabupaten Flores Timur pada tahun 2009 dapat menghasilkan 10.435 ton jambu mete. Jambu mete ini sangat cocok dengan keadaan tanah di Flores Timur yang cenderung kering dan berkapur. Adapun produksi kemiri di NTT sebesar 23.407 ton. Luas lahan yang dimanfaatkan untuk tanaman kemiri ini seluas 79.997 Ha, namun lahan yang menghasilkan baru sekitar 38.201 Ha. Jumlah produksi kemiri yang terbesar terdapat di Kabupaten Ende, Alor, dan TTS. Kemiri selain sebagai bahan untuk memasak juga dapat digunakan untuk membuat minyak kemiri.

Sebagian besar areal perkebunan yang ada di NTT di atas, pada umumnya dimiliki oleh penduduk lokal. Sebagian besar perkebunan tersebut merupakan perkebunan rakyat. Hingga saat ini belum ada usaha perkebunan besar yang diupayakan oleh perusahaan perkebunan swasta. Luasnya lahan perkebunan merupakan salah satu strategi dari penduduk yang menyesuaikan dengan kondisi lingkungan alam wilayahnya. Keterbatasan kemampuan sumber daya manusia yang

mereka miliki tampaknya memengaruhi mereka dalam memilih tanaman perkebunan sebagai sumber pekerjaan. Komoditas perkebunan yang pada umumnya mereka pilih antara lain adalah kelapa, kopi, jambu mete, dan kemiri. Dalam skala yang lebih kecil ada juga beberapa jenis komoditas tanaman perkebunan yang juga diusahakan oleh penduduk, seperti coklat, cengkih, dan vanili. Jenis-jenis komoditas tersebut tidak lain merupakan jenis usaha perkebunan rakyat yang mereka pilih, karena cenderung tidak banyak memerlukan curahan waktu kerja dan risiko kegagalan relatif rendah.

Perkebunan yang diusahakan oleh penduduk tersebut di atas merupakan perkebunan rakyat yang sifatnya turun-temurun. Artinya, usaha perkebunan tersebut merupakan usaha yang diwariskan dari generasi ke generasi berikutnya. Biasanya lahan perkebunan mereka tidak berada di kawasan khusus untuk perkebunan, tetapi tanaman perkebunan mereka pada umumnya hanya ditanam di lahan pekarangan dan perbukitan. Besar kemungkinan kawasan perkebunan seperti ini dipengaruhi oleh luas tanah daratan yang relatif sempit dengan topografi yang didominasi oleh perbukitan. Lahan yang tersedia di hampir semua wilayah di NTT memang terbatas, selain itu letak topografinya juga kurang memungkinkan untuk usaha perkebunan yang luas.

Selain sektor perkebunan yang merupakan andalan perekonomian penduduk Provinsi NTT, potensi sumber daya alam lain yang dapat dikembangkan di Provinsi ini adalah sektor perikanan dan peternakan. Sektor perikanan ini memiliki potensi yang besar mengingat realitas Provinsi ini sebagai wilayah kepulauan yang dikelilingi oleh lautan. Namun, potensi yang besar tersebut masih belum optimal dimanfaatkan, hanya sebagian kecil potensi perikanan yang telah dimanfaatkan penduduk. Produksi perikanan pada tahun 2007 sebesar 103.825,5 ton, sekitar 97% merupakan hasil perikanan laut dan selebihnya sekitar 3% merupakan hasil budi daya perikanan

darat. Kekayaan laut tersebut dimanfaatkan oleh sebagian penduduk untuk menopang kehidupan ekonominya. Selain untuk dijual, ikan juga telah menjadi sumber protein yang dikonsumsi masyarakat. Berbagai hasil laut yang dihasilkan antara lain berbagai macam jenis ikan, udang, cumi, teripang, dan rumput laut.

Belum dimanfaatkannya secara optimal potensi perikanan tersebut, kemungkinan besar karena masyarakat tidak terbiasa dengan kegiatan "kenelayanan". Budaya masyarakat NTT lebih banyak di darat daripada di laut. Kurangnya minat masyarakat terhadap kegiatan kenelayanan ini mungkin juga dipengaruhi oleh pemilikan armada dan alat tangkap yang masih sederhana.

Selain perikanan, peternakan juga merupakan usaha andalan penduduk yang potensinya cukup menjanjikan. Provinsi yang berada di ujung timur Indonesia ini sejak dulu memang telah terkenal sebagai Provinsi penghasil ternak sapi. Hewan ini merupakan jenis ternak utama yang dikembangkan oleh masyarakat Provinsi tersebut. Hanya sayangnya, dalam beberapa tahun terakhir terlihat bahwa cap yang melekat pada provinsi ini sebagai produsen sapi tampak merosot seiring dengan semakin menurunnya populasi sapi yang dihasilkan. Kondisi ini telah mendorong Gubernur NTT Frans Lebu Raya (2009–2014) mencanangkan tekad untuk menjadikan provinsi ini sebagai provinsi ternak, khususnya ternak sapi. Tekad yang direpresentasikan dalam delapan program kebijakannya tersebut merupakan bagian dari upaya untuk mengembalikan kejayaan Provinsi ini seperti pada masa lalu, yaitu sebagai produsen sapi.

Di NTT, daerah peternakan terbesar adalah Kabupaten Kupang, TTS, dan Belu. Tiga kabupaten tersebut mempunyai luas wilayah yang relatif luas sehingga memungkinkan untuk penggembalaan ternak sapi. Jumlah populasi ternak sapi di NTT pada tahun 2009 sebanyak 677.552 ekor. Di samping sapi, babi juga potensial untuk

dikembangkan. Saat ini, peternakan babi merupakan usaha ternak yang terus mengalami peningkatan populasinya.

Di samping potensi sumber daya alam, Provinsi NTT memiliki potensi ekonomi yang dapat dikembangkan untuk kemajuan perekonomian daerah. Salah satu potensi ekonomi yang memiliki prospek cukup baik adalah perdagangan. Aktivitas niaga ini dapat menjadi salah satu lapangan usaha andalan dalam struktur perekonomian Provinsi NTT. Peluang usaha dengan negara tetangga Timor Leste, merupakan peluang pasar yang menjanjikan. Kabupaten Belu memiliki pelabuhan Atapupu yang selama ini menjadi salah satu pelabuhan perdagangan yang menampung dan mendistribusikan barang-barang dari Surabaya. Pelabuhan ini juga penting peranannya dalam menjalin hubungan dagang dengan Timor Leste. Kabupaten Belu merupakan wilayah yang berbatasan langsung dengan Timor Leste. Berpisahnya Timor Timur yang kemudian menjadi Negara Republik Demokrasi Timor Leste dari Indonesia membuka kesempatan/peluang pemasaran barang-barang produk Indonesia ke Timor Leste dengan keuntungan cukup besar. Ini terutama karena harga penjualan barang relatif lebih mahal ke negara ini dibandingkan bila dijual di wilayah lainnya di Indonesia. Apalagi beragam jenis produk Indonesia sangat diminati dan dibutuhkan masyarakat Timor Leste, seperti semen, genteng, mebel, bahan makanan dan bahan bakar minyak. Barang-barang tersebut dikirim ke Timor Leste umumnya melalui jalan darat melalui perbatasan Kabupaten Belu.

SARANA DAN PRASARANA

Di lihat dari aspek sarana dan prasarana, dapat dikatakan bahwa NTT merupakan Provinsi yang secara umum memiliki keterbatasan dalam hal tersebut. Padahal, sarana dan prasarana sangat penting perannya, terutama untuk memudahkan masyarakatnya mendapatkan

berbagai macam akses dan pelayanan yang merupakan haknya untuk memenuhi segala kebutuhan hidupnya. Majunya suatu wilayah atau masyarakat dapat diukur dengan tersedianya sarana dan prasarana dan pemanfaatan sarana yang ada.

Transportasi

Untuk menghubungkan semua wilayah yang ada di NTT, kemudahan sarana transportasi dan komunikasi sangat penting peranannya. Selain transportasi darat yang dapat menghubungkan antarwilayah di satu pulau, transportasi laut dan udara juga sangat penting terutama mengingat NTT merupakan provinsi yang memiliki karakteristik utama sebagai wilayah kepulauan. Ketersediaan transportasi dan komunikasi yang baik tersebut dapat menyebabkan semua wilayah yang ada di NTT dapat terjangkau. Di samping itu, adanya kemudahan transportasi dan komunikasi juga dapat mendorong suatu wilayah terlepas dari masalah keterisolasian. Kemudahan sarana dan prasarana transportasi tersebut juga dapat berpengaruh terhadap berbagai aktivitas dan mobilitas penduduk, terutama untuk meningkatkan kegiatan perekonomian masyarakat. Dengan fungsinya yang demikian strategis tersebut maka keberadaan sarana perhubungan ini di NTT tentu memerlukan perhatian yang sungguh-sungguh dan khusus.

Selama ini perhatian pemerintah terhadap pembangunan jalan darat sudah cukup besar. Representasi hal tersebut antara lain dapat dilihat dari telah dibangunnya jalan negara dan provinsi yang panjangnya masing-masing mencapai 1.406,681 km dan 1.737,37 km. Di wilayah Pulau Timor yang terdapat ibu kota provinsi dan empat kabupaten, jalan yang menghubungkan antara Kota Kupang hingga ke ujung timur kota Atambua di Kabupaten Belu juga sampai ke wilayah perbatasan sudah cukup bagus sehingga memudahkan penduduk untuk bepergian ke wilayah tersebut. Daerah di wilayah

Pulau Timor ini relatif mudah dicapai dengan kendaraan umum, baik dari ibu kota provinsi (Kota Kupang) maupun dari daerah-daerah sekitarnya, bahkan juga Timor Leste. Angkutan darat merupakan alat transportasi yang utama. Akses transportasi sangat lancar karena didukung oleh sarana transportasi yang memadai dan jalan negara dalam kondisi baik. Kota Atambua yang berjarak sekitar 280 km dari Kupang dapat dicapai dengan kendaraan umum (bus dan travel) dengan lama perjalanan kurang lebih 6–7 jam. Angkutan umum ini melayani penumpang setiap hari dari pagi hingga sore hari. Demikian juga bila hendak pergi ke Soe yang merupakan ibu kota Kabupaten TTS hanya ditempuh dalam waktu kurang lebih dua jam dari Kupang. Namun, kondisi yang relatif bagus tersebut tidak merata di seluruh wilayah NTT. Ini juga dapat ditemui di wilayah Pulau Timor sendiri misalnya. Bila dari Kota Kupang ke arah perbatasan dengan Timor Leste di sebelah timur di atas relatif bagus seperti digambarkan di atas, namun tidak demikian halnya bila menuju ke arah perbatasan Timor Leste yang ada di sebelah Utara, yaitu antara Kabupaten Kupang dengan Oecusse. Kondisi jalan hanya relatif lancar hingga sampai Sulamu, namun selebihnya masih berupa jalan tanah dan bebatuan dengan kerap kali menyeberangi sungai tanpa jembatan sehingga apabila musim hujan dan banjir, jalan tidak bisa lagi dilalui. Selain itu, jalan yang menghubungkan antara kecamatan dan desa di sebagian besar wilayah NTT juga banyak yang belum memadai. Pembangunan jalan sampai ke tingkat desa tampaknya masih harus menjadi prioritas pembangunan sarana transportasi di Provinsi NTT. Ini dimaksudkan agar semua hasil pertanian atau produksi ekonomi penduduk dapat dipasarkan atau didistribusikan dengan mudah.

Sebagai wilayah kepulauan, angkutan penyeberangan feri sangat dibutuhkan oleh masyarakat untuk menjangkau daerah antarpulau. Dalam beberapa tahun terakhir ini arus kunjungan angkutan penyeberangan feri menunjukkan kecenderungan yang semakin meningkat.

Pada tahun 2005 hanya sedikit masyarakat yang memanfaatkan penyeberangan feri, yaitu sekitar 8.004 orang, tetapi pada tahun 2009 meningkat drastis menjadi 259.213 orang. Peningkatan penumpang ini antara lain disebabkan oleh kenaikan jumlah kapal feri yang melayani penumpang dan dibukanya sejumlah pelabuhan feri di beberapa wilayah pulau. Saat ini, Provinsi NTT telah memiliki 11 (sebelas) pelabuhan penyeberangan, yaitu di Kalabahi (Alor), Waibalun (Flores Timur), Bolok (Kupang), Pantai Baru (Rote), Labuhan Bajo (Manggarai), Aimere, Seba, Waingapu (Sumba Timur), Lewaleba, Teluk Gurita, dan Ende.

Selain kapal feri tersebut, keberadaan kapal laut yang dapat mengangkut penumpang ataupun barang juga sangat diperlukan. Di Provinsi NTT terdapat 14 (empat belas) pelabuhan laut yang secara reguler disinggahi oleh kapal penumpang ataupun barang. Keempat belas pelabuhan tersebut menyebar di berbagai pulau, yaitu di Waikalo (Sumba Barat), Waingapu (Sumba Timur), Tenau (Kupang), Wini (TTU), Atapupu (Belu), Kalabahi dan Baranusa (Alor dan Pantar), Larantuka (Flores Timur), Maumere (Sikka), Ende/Ippi (Ende), Soba-Sabu (Kupang), Ba'a (Rote Ndao), Marapokot (Ngada/Mbay), Rao (Manggarai), dan Labuhan Bajo (Manggarai Barat). Keberadaan pelabuhan yang tersebar di wilayah NTT tersebut dinilai masih kurang memadai terutama terkait dengan realitas wilayah Provinsi ini yang begitu luas. Di samping itu, dalam kenyataannya tidak semua pelabuhan yang ada saat ini dapat disinggahi oleh kapal-kapal besar atau kapal-kapal barang ataupun penumpang. Oleh karena itu, selain perlu membangun pelabuhan-pelabuhan baru, juga penting untuk meningkatkan status pelabuhan-pelabuhan di atas agar dapat digunakan untuk bersandar kapal-kapal besar.

Dari empat belas pelabuhan laut di atas, arus kunjungan kapal yang terbanyak terjadi di Pelabuhan Tenau, Larantuka, dan Labuhan Bajau. Tiga pelabuhan ini merupakan pelabuhan-pelabuhan besar

yang ada di NTT. Di samping dapat disandari kapal-kapal besar, tiga pelabuhan tersebut pada prinsipnya juga merupakan pintu gerbang untuk lalu lintas barang ataupun penumpang ke daerah Kupang (pulau Timor) pada umumnya dan Flores.

Di NTT, khususnya di pulau Timor yang merupakan salah satu pulau terbesar di provinsi ini hanya Kabupaten TTS yang tidak memiliki pelabuhan. Meskipun sesungguhnya potensi untuk pengembangan pelabuhan di Kabupaten tersebut sangat memungkinkan. Untuk itu, guna memperlancar perhubungan dan perekonomian kabupaten ini pada khususnya dan NTT secara keseluruhan, rencananya akan dibangun pelabuhan di kabupaten ini yang lokasinya berada di bagian selatan.

Berbeda dengan Kabupaten TTS, Kabupaten Belu telah memiliki pelabuhan laut yang dikenal dengan sebutan Pelabuhan Atapupu yang tidak berada jauh keberadaannya dengan wilayah perbatasan Indonesia yang ada di Motaain, Kabupaten Belu. Pelabuhan ini lebih banyak dimanfaatkan sebagai sarana distribusi barang (bongkar-muat) untuk menunjang sektor perdagangan di kabupaten ini. Kapal-kapal yang berlabuh di Pelabuhan Atapupu adalah kapal barang yang mengangkut barang-barang dagangan dari Kupang atau Surabaya, meskipun terkadang juga ada beberapa penumpang yang menumpang kapal ini. Sekembalinya dari Atambua, berbagai jenis hasil bumi dari Kabupaten Belu (misalnya kopi, kemiri, dan kelapa) menjadi muatan kapal tersebut untuk dipasarkan ke daerah lain.

Selain menggunakan jasa transportasi darat dan laut, beberapa tahun ini sudah dikembangkan beberapa pelabuhan udara di tiap daerah kepulauan untuk melayani penumpang yang menggunakan pesawat udara. Terdapat 14 pelabuhan udara di NTT, yang terbesar adalah pelabuhan udara Eltari di Kupang, berbagai jenis pesawat sudah dapat mendarat di pelabuhan ini. Demikian pula jumlah perusahaan penerbangan yang mengoperasikan penerbangannya di provinsi ini

juga semakin meningkat dari tahun ke tahun. Untuk menjangkau pulau kecil seperti Alor, Lembata, Rote, dan Sabu sudah dapat dilayani dengan transportasi udara. Di Pulau Flores terdapat enam lapangan udara, sedangkan di pulau Timor terdapat dua lapangan terbang di Kota Kupang dan Atambua (Kabupaten Belu).

Pelayanan angkutan udara ini pada umumnya masih lebih banyak dimanfaatkan oleh pejabat atau pihak lain, seperti pengusaha yang melakukan kunjungan ke kabupaten-kabupaten. Sebaliknya, masyarakat umum relatif masih sangat jarang memanfaatkan transportasi udara. Mereka lebih memilih transportasi darat atau laut yang tersedia setiap hari dengan biaya yang lebih terjangkau.

Pendidikan

Pengembangan sumber daya manusia diperlukan untuk membangun wilayah. Melalui pendidikan yang baik diharapkan akan menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas. Untuk mendapatkan pendidikan yang berkualitas tentunya diperlukan berbagai sarana penunjang pendidikan seperti sekolah dan guru. Selama ini, pemerintah telah berupaya untuk menyediakan sarana pendidikan untuk dapat dimanfaatkan oleh penduduk. Untuk sekolah dasar (SD) hingga sekolah lanjutan tingkat pertama dan sekolah lanjutan tingkat atas (SLTP dan SLTA) sudah banyak tersebar cukup merata di seluruh wilayah NTT. Di setiap desa, terdapat sekolah dasar bahkan kemungkinan lebih dari satu SD. Untuk tingkat SLTP dan SLTA, sarana pendidikan ini jumlahnya mulai berkurang di tingkatan Desa, karena pada umumnya mereka hanya terdapat di tingkat kecamatan. Pada tahun 2009, jumlah sekolah dasar yang ada di Provinsi NTT adalah 2.758 sekolah negeri, 1,736 sekolah swasta, dan 146 madrasah ibtidaiyah (MI). Sementara itu, untuk tingkat SLTP, ada sejumlah 716 sekolah

negeri, 364 sekolah swasta, dan 60 MTs. Untuk SLTA, di NTT hanya ada 116 sekolah negeri, 142 sekolah swasta, dan 26 MA.

NTT juga sudah memiliki beberapa perguruan tinggi. Sebagian besar perguruan tinggi tersebut berada di Kota Kupang, seperti Universitas Nusa Cendana, Universitas Katolik Widya Mandira, dan Universitas Kristen Artha Wacana. Sementara itu, di luar Kota Kupang, ada beberapa yang tersebar di beberapa wilayah seperti Universitas Flores di Ende, Sekolah Tinggi Filsafat Leda Lero di Maumere, Universitas Nusa Lontar di Rote Ndao, dan Universitas Timor di Kefamenanu.

Meskipun prasarana pendidikan di atas relatif cukup memadai, namun realitasnya di NTT masih banyak orang yang tidak berpendidikan. Salah satu faktor yang menyebabkan rendahnya tingkat pendidikan sebagian besar penduduk NTT adalah biaya pendidikan yang cukup tinggi. Kemampuan ekonomi orang tua yang terbatas biasanya menjadi alasan bagi mereka untuk tidak menyekolahkan anak-anaknya untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi. Selain itu, keberadaan sekolah yang jauh dari tempat tinggal juga merupakan kendala. Jarak sekolah dari rumah yang cukup jauh tidak jarang juga menyebabkan mereka untuk mengeluarkan biaya ekstra pendidikan yang tidak sedikit. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah melalui program BOS berupaya untuk membantu murid untuk melanjutkan pendidikan dan menuntaskan program wajib belajar 9 tahun yang sudah dicanangkan pemerintah.

Selain sarana dan prasarana sekolah, keberadaan guru juga sangat penting untuk menyelenggarakan kegiatan belajar mengajar di sekolah. Perbandingan antara jumlah guru dan jumlah murid menjadi salah satu indikator keberhasilan pendidikan. Semakin banyak jumlah guru, diharapkan semakin baik perhatian guru kepada murid. Namun, dengan berkembangnya pendidikan semakin beragam pula mata pelajaran yang diajarkan, dan hal ini tentunya

memerlukan beberapa guru khusus. Seperti halnya untuk jenjang SLTP dan SLTA diperlukan berbagai guru yang mempunyai latar belakang yang khusus untuk memberikan berbagai materi pelajaran, seperti matematika, kimia, fisika, bahasa, akuntansi dan lain-lain. Biasanya, banyak sekolah yang masih kekurangan guru-guru mata pelajaran tersebut terutama untuk sekolah-sekolah yang keberadaannya di daerah-daerah yang agak sulit terjangkau. Kondisi ini relatif tidak menjadi masalah untuk sekolah-sekolah yang ada di kota-kota besar. Namun, kondisi ini tidak terjadi di daerah-daerah terutama yang terpencil. Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu untuk lebih memperhatikan persoalan-persoalan tersebut terutama secara khusus memberikan perhatian dalam hal mengisi kekosongan guru.

Kesehatan

Derajat kesehatan penduduk dapat tercapai dengan baik apabila terdapat pelayanan kesehatan yang baik. Pelayanan kesehatan harus dapat dinikmati oleh semua penduduk terutama penduduk di daerah terpencil dan terisolasi, seperti yang masih banyak terdapat di Provinsi NTT. Oleh karena itu, dalam kebijakan pelayanan kesehatan sudah selayaknya harus mendekatkan diri pada penduduk agar sarana kesehatan yang dibangun dapat dimanfaatkan dengan baik.

Berbagai upaya pelayanan kesehatan telah dilakukan dengan dibangunnya berbagai sarana kesehatan yang meliputi rumah sakit, puskesmas, puskesmas pembantu, puskesmas keliling serta ditingkatkannya kuantitas ataupun kualitas tenaga medis. Pembangunan sarana kesehatan di NTT setiap tahunnya cenderung mengalami peningkatan. Jumlah rumah sakit yang terdapat di Provinsi NTT pada tahun 2009 sebanyak 33 buah, dengan kapasitas tempat tidur sebanyak 2.447 buah. Namun, kemampuan rumah sakit untuk melayani penduduk dengan fasilitas tempat tidur yang ada masih kurang dibandingkan dengan perkembangan jumlah penduduk.

Jumlah tenaga pelayanan kesehatan dokter spesialis sebanyak 79 dokter, dokter umum 252 orang, dokter gigi 154 orang, bidan 2.415 orang, perawat 2.914 orang, paramedis nonperawat 2.488 orang, dan paramedis lainnya 146 orang.

Ekonomi

Keberadaan sarana ekonomi diperlukan untuk membantu mengembangkan usaha perdagangan dan usaha produksi lain. Untuk membangun ekonomi diperlukan sarana satu dengan yang lain saling terkait, mulai dari jalan, pelabuhan, pertokoan, pasar, bank, koperasi, pegadaian, dan lain-lain. Tingkat perkembangan ekonomi suatu daerah dapat dilihat dengan keberadaan bank, pasar, pertokoan, dan lain-lain. Tidak semua wilayah kabupaten di NTT sudah mendapat pelayanan jasa perbankan. Hingga tahun 2009, beberapa kabupaten di NTT yang belum memiliki sarana bank adalah Kabupaten Sumba Barat Daya, Sumba Tengah, Nagekeo, Manggarai Timur, dan Kupang.

Untuk membantu kelancaran kegiatan ekonomi penduduk, hampir semua desa di NTT sudah mempunyai pasar desa. Meskipun pasar tersebut masih sifatnya tradisional, di mana tidak setiap hari ramai pengunjung dan terjadi transaksi jual beli. Pasar tersebut hanya buka pada hari-hari tertentu saja. Kondisi ini berbeda dengan pasar yang ada di kota-kota kabupaten di NTT, di mana pada umumnya mereka memiliki bangunan pasar yang lebih permanen dan buka setiap harinya. Demikian pula dengan pertokoan, pertokoan besar hanya terdapat di kota-kota besar, sedangkan di desa hanya terdapat kios atau warung-warung kecil untuk dapat memenuhi kebutuhan penduduk desa. Sekalipun demikian, keberadaan pasar tersebut sudah relatif cukup membantu masyarakat untuk mendapatkan kebutuhannya. Mereka juga dapat menjual hasil kebun atau produksi rumah tangga lainnya.

Keamanan

Keamanan sangat dibutuhkan dalam rangka upaya membangun suatu wilayah. Situasi daerah yang aman dengan sendirinya membuat kenyamanan, baik bagi penduduk secara umum dan para pelaku ekonomi yang mencoba untuk melakukan berbagai kegiatan investasi dan membangun industri di daerah.

Dalam konteks di atas, keamanan di wilayah NTT juga merupakan sesuatu hal yang sangat penting. Tidak saja sebagai prakondisi untuk kegiatan pembangunan, keamanan wilayah di provinsi tersebut juga sangat strategis sifatnya terutama terkait dengan realitas provinsi tersebut sebagai wilayah perbatasan antarnegara. Seperti diketahui, Provinsi NTT ini berbatasan langsung dengan negara Timor Leste dan Australia. Sebagai daerah perbatasan, NTT merupakan pintu utama dan beranda terdepan Indonesia yang perlu dijaga dan ditingkatkan keamanannya.

Keberadaan wilayah perbatasan Indonesia-Timor Leste di atas, pada awalnya menimbulkan kerawanan sosial ekonomi dan politik. Hal ini terkait dengan banyaknya pengungsi yang datang dari Timor Leste. Gelombang arus pengungsi ini terjadi sejak tahun 1999 terutama pascajajak pendapat di Timor Leste. Sebagian pengungsi sudah kembali lagi ke Timor Leste, namun sebagian lagi memilih menetap dan menjadi warga negara Indonesia. Di NTT, mereka ini kemudian disebut sebagai warga baru. Meski sudah lebih dari satu dekade warga baru ini membaaur dengan masyarakat lokal NTT, namun sampai saat ini terkadang masih muncul konflik antara warga baru dan lokal terkait misalnya dengan persoalan tanah dan bantuan sosial.

Selain itu, keberadaan warga baru yang masih selalu ingin berhubungan dengan kerabatnya di Timor Leste juga sering kali menimbulkan masalah keamanan. Hal ini karena lalu lintas orang dan barang secara ilegal sering kali masih terjadi. Kondisi ini juga

dimungkinkan dengan topografi wilayah perbatasan yang berbukit-bukit dan bergunung-gunung yang berpotensi untuk dilakukan kegiatan ilegal yang sifatnya lintas negara. Sekalipun pos-pos perbatasan sudah dibangun, namun keberadaannya tampak belum mencukupi untuk menjaga wilayah perbatasan dari seluruh gangguan ancaman keamanan. Kurangnya sarana pos perbatasan yang memadai, kondisi perbatasan yang panjang membentang, dan medan yang sulit merupakan kendala untuk mewujudkan keamanan di perbatasan.

Persoalan keamanan lain yang ada di wilayah perbatasan Indonesia-Timor Leste di Provinsi NTT adalah maraknya kegiatan ilegal. Rendahnya tingkat aksesibilitas ekonomi menyebabkan tingkat perekonomian masyarakat khususnya di perbatasan kurang berkembang, yang berdampak pada tingkat pendapatan masyarakat yang rendah. Keadaan ini telah mendorong masyarakat melakukan kegiatan ilegal sebagai upaya untuk dapat memenuhi kehidupan mereka.¹¹ Aktivitas perdagangan yang dilakukan secara ilegal di wilayah perbatasan pada umumnya dilakukan melalui jalan tikus.

Untuk mengurangi dan mengatasi persoalan perdagangan ilegal di atas, pemerintah sesungguhnya telah membangun pasar-pasar di perbatasan. Misalnya, pada tahun 2002 pemerintah telah membuka pasar tradisional di dekat tiga pintu gerbang perbatasan Indonesia-Timor Leste yang ada di Kabupaten Belu, yaitu di Turiskain, Motamasin, dan Motaain. Pasar-pasar ini bahkan telah ditingkatkan pembangunannya pada tahun 2003. Pembangunan pasar perbatasan ini dimaksudkan selain untuk mengakomodasi kebutuhan masyarakat yang tinggal di perbatasan kedua negara, pasar-pasar tersebut juga berfungsi sebagai perdagangan ekspor umum. Banyak penduduk di sekitar lokasi pasar mendapatkan keuntungan dengan adanya pasar ini, demikian

¹¹ Lihat Ganewati Wuryandari (ed.), *Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste Sumber Ancaman dan Kebijakan Pengelolaannya*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2009, hlm.19.

juga pemerintah desa setempat banyak mendapatkan keuntungan karena adanya pungutan untuk kas desa setempat. Berbagai barang kebutuhan warga Timor Leste juga dijual di pasar ini. Sebaliknya, warga Timor Leste sering memasarkan hasil bumi (kemiri, kopra, dan kopi) kepada pedagang (baik penduduk setempat maupun pendatang). Hanya sayang, pasar perbatasan tersebut hanya bertahan selama kurang lebih satu tahun. Saat ini, tiga pasar tersebut sudah tidak berfungsi lagi, dan bahkan kondisinya sangat memprihatinkan. Pasar tersebut ada yang beralih fungsi jadi jemuran baju dan padi, serta gembala ternak.

Salah satu faktor berhentinya kegiatan pasar perbatasan tersebut, antara lain karena pemerintah Timor Leste memberlakukan peraturan baru yang membawa konsekuensi pada biaya imigrasi yang cukup tinggi. Ini mengakibatkan banyak penduduk negara tersebut tidak mampu lagi untuk datang ke pasar di wilayah perbatasan yang dibangun oleh pemerintah Indonesia.¹² Diberlakukannya paspor dan visa membuat sebagian penduduk perbatasan yang biasanya merupakan pelintas batas tradisional cenderung melakukan lintas batas dan perdagangan ilegal.

Pada tahun 2011, pemerintah kedua negara sepakat untuk memberlakukan Pas Lintas Batas di beberapa pintu utama, seperti di Motamasin dan Turis Kain, sebagai salah satu solusi untuk mengatasi persoalan di atas. Pada tataran idealnya, dengan Pas Lintas Batas ini masyarakat yang tinggal saling menyebelah dan memiliki hubungan kekerabatan yang erat tersebut akan semakin mudah untuk melakukan interaksi sosial dan bertransaksi ekonomi. Hal ini karena peraturan keimigrasian tidak seketat dulu. Masyarakat perbatasan dapat saling kunjung dan bertransaksi tanpa dibebani dengan persoalan biaya

¹² Selengkapnya lihat Bayu Setiawan, "Perdagangan Lintas Batas Belu-Timor Leste dan Keberadaan Pasar Perbatasan", di Mita Noveria (ed.), *Dinamika Mobilitas Penduduk di Wilayah Perbatasan*, Jakarta, LIPI Press, 2007.

dan berbagai dokumen seperti paspor dan visa.¹³ Namun, meski Pas Lintas Batas tersebut di atas sudah diberlakukan, kenyataan yang terlihat pasar-pasar perbatasan tersebut masih belum berfungsi dan belum kelihatan aktivitas kegiatannya.

Sementara itu, kerawanan keamanan biasanya dipicu oleh persengketaan batas lahan pertanian. Batas-batas tanah yang tidak jelas terutama pada masyarakat desa yang kurang memahami pentingnya batas tanah secara legal formal biasanya selalu menjadi awal persengketaan lahan. Hal ini terjadi terutama pada waktu penduduk hendak memulai kegiatan pertanian, ketika mereka membuka lahan pertanian yang baru. Seperti diketahui penduduk NTT pada umumnya masih melakukan perladangan berpindah sehingga ketika membuka kebun baru batas-batas lahan yang garap untuk kebun kadang melewati batas yang telah disepakati dengan pemilik lain. Kejadian konflik pertanahan ini biasanya dapat diselesaikan oleh aparat desa. Namun, bila masing-masing tetap bersikukuh dengan batas lahan yang dimiliki biasanya penyelesaiannya sampai ke tingkat pengadilan.

Persoalan keamanan lain yang muncul di Provinsi NTT juga sering kali dipicu oleh konflik yang disebabkan oleh sengketa batas tanah. Konflik ini sifatnya bisa antarindividu, antardesa, dan antarkabupaten. Konflik ini pada umumnya berasal dari kepemilikan tanah yang dimiliki satu pihak, namun juga kemudian diklaim kepemilikannya oleh pihak lain. Salah satu ilustrasi dari konflik kepemilikan tanah yang mencuat saat ini antarwilayah kabupaten di NTT adalah sengketa perbatasan antara Kota Kupang dan Kabupaten Kupang, Kabupaten Manggarai dan Kabupaten Ngada serta Kabupaten TTS dengan Kabupaten Belu. Sengketa antara Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu, misalnya berada di Desa Lotas dan Nonopaku. Konflik

¹³ Bayu Setiawan, "Pemberlakuan Pas Lintas Batas di Wilayah Perbatasan Belu-Timor Leste: Upaya Mengatasi Pelintas batas dan Perdagangan Ilegal", di Mita Noveria (ed.), *Mobilitas Penduduk di Wilayah Perbatasan dan Kegiatan Ilegal*, Jakarta, LIPI Press, 2008.

ini pada awalnya bermula ketika Rai Usu yang berasal dari wilayah TTS menyeberang ke wilayah Belu. Ini terjadi karena dipicu oleh kesalahpahaman dan ketersinggungan antara tokoh adat dan masyarakat Lotas dengan masyarakat Amanatun. Hingga saat ini sengketa wilayah antara Kabupaten TTS dan Belu masih dalam proses penyelesaian.¹⁴

Selain konflik tanah, kecenderungan konflik antarsuku juga kemungkinan dapat terjadi. Provinsi NTT dikenal sebagai daerah yang penduduknya terdiri atas berbagai suku atau multi-etnik, dengan keragaman bahasa dan budaya yang berbeda-beda antarkelompok etnik tersebut. Keberadaan kelompok masyarakat yang beragam cenderung kurang ada kebersamaan. Perbedaan-perbedaan ini dapat menjadi peluang untuk munculnya konflik. Permasalahan yang terjadi antarkelompok etnis tersebut, misalnya, dalam sengketa tanah, biasanya akan menjadi permasalahan besar bagi kedua kelompok yang berkonflik karena banyaknya kepentingan. Dalam hal pemilihan kepala daerah, atau pejabat di suatu lembaga pemerintah, misalnya, perbedaan etnis ini tidak jarang dapat menyulut timbulnya konflik kepentingan. Walaupun di permukaan tampaknya tidak terlihat adanya konflik di antara mereka, namun persaingan dalam pemilihan kepala daerah atau pejabat daerah juga sering kali ditimpali dengan persoalan daerah asal atau kelompok etnis tertentu.

PENUTUP

Meski sudah terbentuk sejak tahun 1958, Provinsi NTT merupakan salah satu Provinsi di Indonesia yang relatif masih tertinggal. Sebagai Provinsi yang tertinggal dan sebagai wilayah perbatasan, pengembangan wilayah Provinsi NTT seharusnya mendapat perlakuan berbeda dengan pembangunan wilayah lain. Fenomena yang

¹⁴ Tim EKPD Provinsi NTT, *Laporan Akhir (Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah (EKPD) NTT Desember 2008*, Kupang, Tim EKPD Provinsi NTT, 2008.

sangat menonjol tentang gambaran keteringgalan wilayah adalah bahwa wilayah ini memiliki keterbatasan, baik dalam hal sarana dan prasarana fisik, sosial, ekonomi, sumber daya manusia, serta transportasi dan komunikasi. Mempercepat pengembangan wilayah tersebut merupakan salah satu cara untuk mengatasi keteringgalan NTT.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Wuryandari, Ganewati (Ed.). 2009. *Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste: Sumber Ancaman dan Kebijakan Pengelolaannya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Setiawan, Bayu. 2007. "Perdagangan Lintas Batas Belu-Timor Leste dan Keberadaan Pasar Perbatasan". Dalam Mita Noveria (ed.). *Dinamika Mobilitas Penduduk di Wilayah Perbatasan*. Jakarta: LIPI Press.
- Setiawan, Bayu. 2008. "Pemberlakuan Pas Lintas Batas di Wilayah Perbatasan Belu-Timor Leste: Upaya Mengatasi Pelintas batas dan Perdagangan Ilegal". Dalam Mita Noveria (ed.). *Mobilitas Penduduk di Wilayah Perbatasan dan Kegiatan Ilegal*. Jakarta: LIPI Press.
- Tim EKPD Provinsi NTT. 2008. Laporan Akhir (Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah (EKPD) NTT Desember 2008. Kupang: Tim EKPD Provinsi NTT.

Peraturan dan Dokumen

- BPS dan Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur. 2010. *Nusa Tenggara Timur dalam Angka 2010*. Kupang: Bappeda dan BPS.
- BPS dan Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur. 2011. *Nusa Tenggara Timur dalam Angka 2011*. Kupang: Bappeda dan BPS.
- BPS Provinsi NTT. 2010. *Hasil Sensus Penduduk 2010 Provinsi Nusa Tenggara Timur Data Agregat per Kabupaten*. Kupang: BPS.
- Pemerintah Provinsi NTT. 2008. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Provinsi NTT Tahun 2009-2013*. Kupang: Pemerintah Provinsi NTT.
- Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur. 2009. *Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2010*. Kupang: Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur.

------. 2009. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2009-2013*. Kupang: Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur.

------. 2009. *RPJMD Provinsi NTT 2008-2013*.

Focus Group Discussion (FGD)

FGD. 2011, 5 April. “Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur”. Diselenggarakan oleh Tim Kajian NTT IPSK LIPI di Jakarta.

FGD. 2011, 9 Mei. “Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur”. Diselenggarakan oleh Tim Kajian NTT IPSK LIPI di Kupang

FGD. 2011, 2 Mei. “Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur”. Diselenggarakan oleh Tim Kajian NTT IPSK LIPI di Kabupaten Timor Tengah Selatan.

FGD. 2011, 5 Mei. “Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur”. Diselenggarakan oleh Tim Kajian NTT IPSK LIPI di Kabupaten Belu.

Wawancara

Wawancara dengan Aloysius Liliwari, Kupang, 8 Mei 2011.

Wawancara dengan penduduk Desa Sopul, Kecamatan Kuantana, Kabupaten TTS, 29 April 2011



BAB IV PENGEMBANGAN WILAYAH NUSA TENGGARA TIMUR: PERSPEKTIF POLITIK

 Ganewati Wuryandari

PENDAHULUAN

Salah satu arah kebijakan pembangunan nasional yang tercantum dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Nasional 2005–2009 adalah memperkuat pembangunan berbasis wilayah untuk mendorong pemerataan sekaligus meningkatkan pertumbuhan. Arah ini berangkat dari pemahaman akan realitas Indonesia sebagai negara besar berpulau-pulau dengan spektrum geografi yang luas, kultur beragam dan keunggulan lokasi yang heterogen. Kondisi ini dapat mengakibatkan sesuatu yang tidak terelakkan, yaitu terjadinya kesenjangan atau ketimpangan antarwilayah, akibat adanya keunggulan wilayah-wilayah tertentu dan ketertinggalan banyak bagian wilayah lainnya. Diferensiasi wilayah ini menjadi tantangan dalam pembangunan wilayah karena *outcome* atas pembangunannya tidak berdampak sama. Kenyataan bahwa sumber daya alam yang berlimpah yang tidak merata di seluruh wilayah dan sebaran sumber daya manusia Indonesia yang tidak merata telah menjadi faktor yang mendorong terjadinya ketimpangan pembangunan di Indonesia, yaitu antara lain antara Kawasan Timur Indonesia (KTI) dengan Kawasan Barat Indonesia (KBI), antara kota dan desa, kota besar dan kota kecil, dan lain sebagainya.

Secara geografis, Nusa Tenggara Timur (NTT) yang berada di KTI merupakan salah satu provinsi yang sampai saat ini masih mengalami dampak ketimpangan pembangunan yang berwujud pada ketertinggalan pembangunan. Cermin kondisi ini antara lain terlihat dari 20 kabupaten dan 1 kota yang ada di Provinsi tersebut, 20 kabupaten masih merupakan daerah tertinggal. Di samping itu, jumlah penduduk miskin di provinsi tersebut mencapai sekitar 23% dan pendapatan per kapita hanya mencapai Rp9,2 juta per tahun.¹ Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang menunjukkan tingkat kualitas hidup masyarakat di Provinsi ini juga masih rendah, yaitu sebesar 63,6. Angka ini lebih rendah dari IPM nasional 65,8, yang pada gilirannya menempatkan NTT pada peringkat ke-31 dari 33 Provinsi di Indonesia.² Provinsi dengan 1.192 pulau ini juga masih memiliki berbagai persoalan pembangunan, seperti perbatasan, infrastruktur, keamanan serta isolasi ekonomi dan sosial yang menyebabkan biaya pembangunan mahal dan ekonomi biaya tinggi.

Dalam usianya yang sudah lebih dari setengah abad sejak terbentuk tahun 1958, realitas kondisi NTT di atas tentu sangat memprihatinkan. Upaya untuk memperbaiki kondisi tersebut telah banyak dilakukan, antara lain melalui berbagai kebijakan, program dan strategi pembangunan yang dicanangkan oleh pemerintah. Intervensi kebijakan dan penanganan secara khusus oleh pemerintah memang diperlukan agar dapat mengoptimalkan nilai manfaat sumber daya yang ada bagi pengembangan wilayah provinsi secara berkelanjutan, komprehensif, dan sinergis untuk menjamin kesejahteraan masyarakat.

¹ Disampaikan oleh Gubernur Provinsi NTT, Frans Lebu Raya ketika Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono melakukan kunjungan di Kupang, NTT pada tanggal 9 Februari 2011. Lihat "Pemerintah Komit Membantu Percepatan Pembangunan NTT", 9 Februari 2011, di <http://www.presidentri.go.id>, diunduh 4 April 2011.

² Bappeda Provinsi NTT, "Perspektif Pembangunan Provinsi Nusa Tenggara Timur 2008–2013: Sehati Sesuara Membangun NTT Baru", *power poin*, tidak ada keterangan tanggal dan tempat, hlm.9.

Hal ini seiring dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) 2005–2025 yang mengamanatkan pembangunan dengan pendekatan kewilayahan sebagai salah satu strategi untuk mencapai tujuan pembangunan nasional.³ Artinya, pembangunan yang dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat tersebut harus memperhatikan pemanfaatan sumber daya alam (SDA) setempat (*resource-based development*) yang sinergi dengan pengembangan sumber daya manusia (SDM) dan lingkungan, serta tata ruang. Inisiasi pendekatan ini dilandasi realitas tiap daerah memiliki potensi berbeda-beda, baik ditinjau dari aspek sosial-budaya, sumber daya alam, sumber daya manusia, geografis dan lain sebagainya. Artinya, ada potensi-potensi yang dimiliki daerah yang mungkin tidak dimiliki oleh daerah lainnya. Pengamatan dan pemahaman atas potensi sendiri tersebut dapat digunakan sebagai dasar dalam menyusun langkah-langkah perencanaan pembangunan melalui pendekatan berbasis kewilayahan tersebut. Alhasil, dengan pendekatan ini pada dasarnya dimungkinkan untuk memperhatikan kondisi-kondisi dan potensi-potensi wilayah tersebut untuk diarahkan pada perkembangan wilayah yang efisien dan kenyamanan yang optimal bagi kemajuan daerah. Terciptanya kondisi tersebut, diharapkan pada gilirannya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Tentu saja perlu disadari bahwa pengembangan suatu wilayah tidak berlangsung dalam kondisi vakum. Sebaliknya, menurut Ruchyat, pengembangan wilayah yang mencakup multidimensi, seperti geografi, ekonomi, sosial-budaya, dan politik tersebut saling berinteraksi dan interaksi antarkomponen berlangsung sangat dinamis. Perubahan satu komponen secara langsung dan tidak berdampak terhadap komponen lainnya.⁴ Ilustrasi hubungan saling pengaruh dapat dilihat

³ *Ibid*, hlm.34.

⁴ Dikutip Iryanto, “Perencanaan Pembangunan Kabupaten/Kota Melalui Pengembangan Wilayah dan Kerja Sama Antardaerah”, tidak ada keterangan tanggal dan

misalnya dari pembangunan infrastruktur jalan. Pembangunan ini diyakini secara langsung dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi wilayah tersebut. Kondisi ini pada gilirannya dapat berkontribusi positif terhadap kondisi kondusif keamanan wilayah tersebut.

Atas dasar pemahaman tersebut, sudah sepantasnya pengembangan wilayah di Provinsi NTT memerlukan strategi tidak hanya diselenggarakan untuk memenuhi tujuan sektoral yang bersifat parsial, namun lebih dari itu, yaitu bersifat komprehensif dan holistik dengan mempertimbangkan keserasian antara berbagai sumber daya sebagai unsur utama pembentuk ruang. Untuk mewujudkannya, pemerintah perlu mengupayakan keselarasan antara perencanaan, implementasi, dan pengawasan atas pemanfaatan tata ruang di dalam pengembangan wilayah. Kondisi demikian hanya mungkin dicapai bila seluruh pelaku pembangunan menjunjung tinggi prinsip-prinsip dasar tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), seperti akuntabilitas, partisipasi, transparansi, dan penegakan hukum yang sudah menjadi wacana penting di era reformasi dan implementasi otonomi daerah saat ini. Prinsip-prinsip tersebut diyakini menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan berbagai upaya pengembangan wilayah secara berkelanjutan. Artinya, tata kelola pemerintahan yang baik ini terkait dengan pengelolaan pengembangan wilayah yang baik pula. Sebaliknya, kegagalan dalam menciptakan sebuah tata kelola pemerintahan yang baik dapat membawa seluruh agenda pengembangan wilayah yang sudah terencanakan dengan hati-hati dapat mengalami kegagalan dalam pelaksanaannya. Pengalaman pembangunan negara-negara di kawasan Sub-Sahara, Afrika menjadi pelajaran yang berharga. Sebagaimana disampaikan World Bank dalam laporannya tahun 1989, menyatakan kehancuran sosial dan ekonomi negara-negara di kawasan tersebut karena adanya *crisis of governance*.⁵

tempat, hlm.1.

⁵ Lihat Moch. Nurhasim (ed.), *Masalah dan Kelemahan Penanggulangan Kemiskinan di Pedesaan: Kajian Tentang Pembangunan, Good Governance dalam Upaya Penanggulangan*

Oleh karena itu, tata kelola pemerintahan yang baik menjadi landasan penting dalam upaya memajukan suatu wilayah melalui instrumen pengembangan wilayah agar tercapai kesejahteraan masyarakat. Tekad untuk melaksanakan prinsip *good governance* ini telah dinyatakan secara tegas oleh pemerintah daerah Provinsi NTT. Komitmen *good governance* dan penegakan hukum dan HAM” bahkan telah dideklarasikan pemerintah Provinsi NTT sebagai salah satu target Pembangunan Jangka Menengah tahun 2008–2013.⁶

Pada sisi lain, pemerintah daerah, baik provinsi dan kabupaten/kota di NTT sebagai daerah otonom yang telah diberikan kewenangan urusan pemerintahan dan sekaligus menjadi kewajiban Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk mengatur dan mengurus perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang di daerah. Hendaknya memandang pemberian kewenangan dan kewajiban tersebut tidak hanya sebagai indikasi kesungguhan kemauan politik pemerintah untuk menjalankan tata kelola pemerintahan yang baik, tetapi juga memandangnya sebagai momentum untuk lebih menguatkan pengembangan kapasitas daerah berbasis kinerja, kerja sama, dan koordinasi secara terpadu dan sinergis untuk pengembangan wilayah NTT.

Bab ini mencoba memberikan gambaran tentang pengembangan wilayah di Provinsi NTT dari perspektif politik. Untuk membahas hal tersebut, bab ini dibagi dalam beberapa subbagian. Bagian pertama menjelaskan secara singkat tentang kebijakan pengembangan wilayah di provinsi tersebut. Meskipun fokus kebijakan pengembangan wilayah adalah kebijakan yang diambil pada masa Gubernur NTT saat ini, Frans Lebu Raya, namun ada baiknya juga bila dipahami terlebih dahulu geneologi pembentukan provinsi tersebut secara singkat. Bagaimana permasalahan-permasalahan utama yang dihadapi dalam

Kemiskinan di Pedesaan, Jakarta, LIPI Press, Desember 2009, hlm. 38.

⁶ Lihat Bappeda Provinsi NTT, “Perspektif Pembangunan Provinsi ...”, hlm.29.

pengembangan wilayah dan bagaimana kebijakan pengembangan wilayah yang telah ditetapkan oleh pemerintah Provinsi NTT sebelumnya, yaitu sejak mulai dari Gubernur NTT yang pertama hingga saat ini. Bagian kedua mengulas tentang *good governance* dan pengembangan wilayah. Dalam bahasannya melihat sejauh mana kebijakan pemerintah daerah terkait dengan prakarsa prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik di dalam pengembangan wilayahnya. Bagian ketiga mengkaji tentang *capacity building* (peningkatan kapasitas) daerah di dalam pengembangan wilayah. Sebagaimana diketahui kemampuan pemerintah untuk meningkatkan kinerjanya, baik melalui upaya perbaikan di dalam kelembagaan, kebijakan, dan individu-individu sebagai pelaku pembangunan akan membantu efektivitas dan efisiensi kinerja pemerintah itu sendiri di dalam mewujudkan tujuan akhir pengembangan wilayah, yaitu memajukan kesejahteraan umum. Bagian terakhir merupakan bagian penutup yang merupakan simpul dari keseluruhan bagian sebelumnya.

KEBIJAKAN DAN STRATEGI PENGEMBANGAN WILAYAH NTT

Genealogi Pembentukan Provinsi NTT

Mengkaji tentang sejarah awal pembentukan Provinsi NTT tentu tidak bisa dilepaskan dari pembahasan tentang sejarah Timor. Timor adalah suatu kawasan yang telah dikenal secara luas ratusan tahun silam, terutama karena pesona harumnya aroma kayu cendana yang dipakai tidak saja untuk perabotan rumah, tetapi juga keperluan ritual keagamaan (terutama di Asia Timur dan Asia Selatan). Jenis tumbuhan ini yang merupakan komoditas ekspor penting tumbuh di pulau-pulau bagian Timur Indonesia, seperti Sumba, Flores, dan Timor. Catatan sejarah ratusan tahun lalu menunjukkan bahwa produk cendana dari Timor tersebut telah menarik minat para

pedagang dari mancanegara, seperti China dan India. Sebagaimana dalam dokumen China pada abad ke-6, misalnya, menjelaskan bahwa seorang pengembara China, Hsin Cha Seng, menulis dalam buku catatannya tentang kapal-kapal dagang China yang datang ke Timor telah membawa porselin dan sutra untuk dipertukarkan dengan kayu cendana. Dalam buku catatannya tersebut, Seng juga menyatakan bahwa pedagang-pedagang India melakukan barter kuda dari Arab dengan kayu cendana.⁷

Dalam perjalanannya, pulau Timor ini kemudian semakin menarik perhatian dunia luar, tidak hanya pedagang dari China dan India, melainkan juga Portugis dan Belanda. Kedatangan Portugis pada abad ke-15 dan Belanda pada abad ke-16 yang pada awalnya semata-mata didorong oleh kepentingan perdagangan, pada akhirnya berujung pada bentuk kolonialisme atas pulau Timor. Perebutan wilayah antara bangsa Portugis dan Belanda atas pulau tersebut, pada akhirnya melahirkan kesepakatan untuk membagi pulau Timor yang pada dasarnya merupakan suatu kesatuan pulau menjadi dua bagian kekuasaan. Melalui *A Convention for the Demarcation of Portuguese and Dutch Dominions on the Island of Timor* yang ditandatangani di Hague tahun 1904, kedua negara kolonial tersebut menyetujui Portugis menguasai Timor bagian Timur yang kemudian dikenal sebagai Timor Timur atau Timor Leste, dan Belanda menguasai Timor bagian Barat. Sejak kemerdekaan Indonesia, wilayah Timor bagian Barat ini kemudian dikenal sebagai Provinsi Nusa Tenggara Timur sejak tahun 1958.

Pada awal kemerdekaan, provinsi yang kita kenal dengan sebutan Provinsi NTT sekarang ini sesungguhnya merupakan bagian dari Provinsi Sunda Kecil. Dua hari setelah Indonesia memproklamasikan

⁷ Lihat Flo Lamoureux, *East Timor: the World Newest Country*, makalah yang tidak dipublikasikan, *Centre for Southeast Asian Studies, University of Hawaii*, Manoa, Maret 2004, hlm.5.

kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945, negara baru yang sedang berjuang menghadapi pergolakan di tanah air untuk mempertahankan kemerdekaannya tersebut membentuk delapan provinsi, yaitu Sumatera, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan (Borneo), Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil.

Di tengah berkecamuknya pergolakan untuk mempertahankan kemerdekaannya dari tekanan Belanda yang dibantu oleh tentara sekutu untuk menguasai kembali wilayah bekas jajahannya, Indonesia dan Belanda melakukan berbagai perundingan untuk mencari solusi perselisihan mereka. Pada 15 November 1946, melalui Perjanjian Linggarjati disebutkan bahwa Belanda secara *de facto* hanya mengakui wilayah kedaulatan Republik Indonesia atas Jawa, Madura dan Sumatera. Sementara Sunda Kecil (termasuk NTT) dan lainnya menjadi bagian dari Negara Indonesia Serikat.

Namun, atas desakan berbagai kalangan masyarakat NTT yang menginginkan wilayah ini menjadi bagian dari Republik Indonesia di mana aspirasi mereka tersebut kemudian disalurkan melalui Sidang Pleno oleh Dewan Raja-raja dan DPRD Timor pada tanggal 10–12 Mei 1950, pada akhirnya NTT kembali lagi secara resmi termasuk dalam Republik Indonesia dan secara administratif menjadi bagian dari Provinsi Sunda Kecil. Keberadaan NTT tersebut dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1950 yang menyebutkan daerah Flores, Sumba dan Timor termasuk Sumbawa, Bali, dan Lombok tergabung dalam Provinsi Sunda Kecil.

Pada tahun 1954, Provinsi Sunda Kecil ini kemudian berganti nama menjadi Provinsi Nusa Tenggara (NUSRA) melalui Undang-Undang (UU) Darurat Negara Nomor 9 Tahun 1954.⁸ Dalam kaitan-

⁸ Lihat Biro Humas Setda Provinsi NTT, *Gubernur NTT Dari Masa ke Masa: Profil, Karya & Harapan*, Cetakan III, Kupang, Biro Humas Setda Provinsi NTT, 2008, hlm. 23. Sementara itu, Daniel Dhakidae dalam tulisannya di Kompas menyebutkan bahwa perubahan nama Provinsi Sunda Kecil menjadi Nusa Tenggara itu terjadi pada tahun

nya dengan soal perubahan nama ini, Daniel Dhakidae meyakini perubahan nama ini tidak mungkin terjadi bila Presiden Sukarno berada di Tanah Air. Perubahan nama ini tidak ditandatangani oleh Sukarno, tetapi oleh “pejabat Presiden”, Sartono. Perubahan nama tersebut, menurut Dhakidae, seolah-olah tidak ada ikatan kultural dan ahistoris. Hal ini sebagaimana terlihat di bagian penjelasan UU Nomor 8 Tahun 1958 yang menyatakan bahwa “...[k]ini ternyata bahwa kepulauan Indonesia di sebelah Tenggara itu tak ada Sundanya apa-apa dan tidak menandakan pula sifat-sifat kecil. Wilayah itu besar, karena itu harus diubah namanya”. Pernyataan tentang “tak ada Sundanya apa-apa” tersebut menurut Dhakidae adalah pemahaman keliru dari para legislator hasil pemilu 1955. Dengan nama “Sunda Kecil” tidak dimaksudkan kelompok etnik di Jawa Barat, tetapi “Soendaboog”, yaitu nama yang diberikan kepada kelompok pulau-pulau dari pulau Andaman sampai Timor. Dengan demikian, kesimpulan yang ditarik dan keputusan yang dibuat sama sekali tidak mengenai sasaran.⁹

Di tengah perhatian atas sejarah pemberian nama tersebut, dalam kenyataannya nama Nusa Tenggara hingga saat ini tetap dipakai untuk merujuk nusa-nusa yang berderetan di sebelah tenggara Indonesia. Bahkan nama tersebut memperoleh landasan yuridis formal yang lebih kuat, yaitu dengan dikeluarkannya UU Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur. Melalui UU ini pula, Provinsi Nusa Tenggara Timur berdiri menjadi salah satu daerah Provinsi yang mandiri dan otonom pada tahun 1958.

1958 dengan dikeluarkannya UU Nomor 8 Tahun 1958. Lihat Daniel Dhakidae, “Mengikis Inersia Sosial Manusia Nusa Tenggara”, *Kompas*, 26 Oktober 2011.

⁹ Lihat Dhakidae, *Ibid.*

Permasalahan Utama Pengembangan Wilayah NTT

Dengan mengacu pada hasil identifikasi dan karakteristik wilayah NTT yang meliputi kondisi umum daerah tersebut yang sudah dilakukan pada bab IV sebelumnya, subbagian berikut mencoba memotret permasalahan-permasalahan utama yang dihadapi wilayah ini dalam pengembangan wilayahnya. Tinjauan dan pemahaman yang komprehensif terhadap permasalahan tersebut menjadi dasar kajian dalam menentukan arah kebijakan dan strategi pengembangan wilayah yang ditempuh oleh Provinsi NTT.

Mendiskusikan permasalahan yang dihadapi Provinsi NTT dalam pengembangan wilayahnya mau tidak mau sangat terkait dengan kondisi lingkungan strategisnya, yaitu lingkungan eksternal dan internal. Hal ini karena perkembangan dan perubahan yang terjadi di lingkungan strategisnya bisa memberikan peluang dan sekaligus ancaman dan tantangan dalam pengembangan wilayah NTT. Terkait dengan hal tersebut, dalam bagian berikut dikemukakan permasalahan umum yang dihadapi NTT dalam pengembangan wilayahnya sebagai akibat dari dinamika yang terjadi di lingkungan strategisnya, baik dari lingkungan eksternal maupun internal.

Lingkungan Strategis Eksternal

Kondisi lingkungan eksternal yang tampak berpengaruh terhadap pengembangan wilayah NTT adalah realitas posisi geografis wilayah ini yang sebagian wilayahnya berbatasan langsung dengan dua negara tetangga, yaitu *Republic Democratic of Timor Leste* (RDTL) dan Australia. Dalam konteks perbatasan, Provinsi NTT juga memiliki Kawasan Perbatasan Pulau Terluar yang berbatasan langsung dengan dua negara tersebut yang meliputi Pulau Alor, Batek, Mangudu, Dana, dan Ndana.

Perbatasan Provinsi NTT dengan dua negara tersebut meliputi wilayah darat dan laut, yang secara garis besar dapat digambarkan sebagai berikut. (1) Perbatasan darat Provinsi NTT dengan Timor Leste meliputi wilayah tiga Kabupaten, yaitu Kabupaten Belu, Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) dan Kabupaten Kupang (2) Perbatasan laut Provinsi NTT dengan Timor Leste meliputi perairan laut di wilayah empat Kabupaten, yaitu Kabupaten Belu, TTU, Kupang dan Alor (3) Perbatasan laut wilayah NTT dan Australia meliputi perairan laut di dua Kabupaten, yakni Kabupaten Kupang (khususnya pulau Sabu) dan Kabupaten Rote Ndao.

Berbeda dengan wilayah perbatasan lainnya di tanah air, wilayah perbatasan negara di daratan antara Indonesia dan Timor Leste di Provinsi NTT di atas tergolong unik. Hal ini karena wilayah perbatasan tersebut dipisahkan oleh dua alur wilayah, yaitu *pertama*, wilayah perbatasan Timor–Barat di antara Timor Leste dan NTT (yang dikenal dengan “wilayah perbatasan Timur–Barat”), dan *kedua*, wilayah perbatasan Oecusse di antara Daerah Kantong Oecusse dan NTT (yang disebut sebagai “wilayah perbatasan Oecusse”).¹⁰

Sebagaimana halnya dengan wilayah perbatasan lainnya di Indonesia, wilayah perbatasan Indonesia dengan Timor Leste dan Australia, termasuk pula kawasan perbatasan pulau-pulau terluarnya di Provinsi NTT memiliki berbagai permasalahan yang spesifik. Wilayah perbatasan termasuk kawasan perbatasan pulau-pulau terluarnya dapat dikatakan merupakan daerah-daerah yang tingkat pembangunannya masih relatif lambat. Posisi geografis yang jauh dari pusat kekuasaan menjadi salah satu faktor kurangnya perhatian pemerintah terhadap

¹⁰ Lihat “Memorandum of Understanding for Tactical Coordination in the border area between Nusa Tenggara Timur (West Timor) and East Timor between the TNI and the UNTAET Military Component” yang ditandatangani oleh Panglima Daerah Militer IX Udayana, Mayor Jenderal (TNI). Kiki Syahnakri atas nama TNI dan wakil dari UNTAET, Lieutenant General Jaime S De Los Santos, pada April 2000, di <http://www.unmiset.org/legal/Other-Docs/mou-wt-et.htm>, diunduh 13 Maret 2007.

wilayah ini. Hal ini bisa dilihat dari rendahnya aspek pembangunan ekonomi, sosial-budaya, infrastruktur dan sarana-parasarana. Kondisi kurangnya infrastruktur (jalan dan pasokan listrik dan lain-lainnya) dan terbatasnya sarana dan prasarana perhubungan darat, udara dan laut (jalan, jembatan, bandara, pelabuhan, dan lain-lain) telah menyulitkan kegiatan mobilitas penumpang, barang dan jasa, pemasaran hasil produk lokal, dan pemenuhan kebutuhan pokok.

Di samping itu, permasalahan yang ada bersifat ekonomi, seperti penyelundupan sumber daya alam (bahan bakar minyak dan bahan kebutuhan pokok dan lain-lain) telah menimbulkan masalah sosial yang semakin rumit ditangani di wilayah perbatasan tersebut. Ini terutama terkait fakta masyarakat yang tinggal saling menyebelahi di wilayah perbatasan NTT dan Timor Leste, misalnya, berasal dari satu keturunan dan memiliki kesamaan adat budaya yang sangat kental.

Pada sisi lain, permasalahan yang bersifat politik-keamanan, seperti konflik yang menyangkut ketidakjelasan tapal batas, ketegangan, dan konflik yang menyangkut pelintas batas dan “warga baru” Timor Timur dengan warga lokal telah menjadi ancaman keamanan dan ketertiban yang tidak jarang mengganggu stabilitas wilayah tersebut. Jika realitas ini tidak diperhatikan akan ada potensi masalah yang besar, yaitu mengganggu hubungan bilateral Indonesia-Timor Leste.¹¹

Demikian pula di beberapa wilayah perbatasan laut yang berbatasan dengan perairan negara lain sangat rawan terhadap bentuk-bentuk kejahatan lintas nasional (*trans-national crimes*) dan pencemaran lingkungan. Aktivitas pencurian ikan ilegal, misalnya, merupakan kegiatan yang marak di wilayah perbatasan laut di Provinsi NTT. Di samping itu, Provinsi NTT saat ini juga tengah menghadapi persoalan dampak pencemaran laut akibat ledakan sumur minyak

¹¹ Untuk lebih rinci permasalahan di perbatasan Indonesia-Timor Leste dapat dilihat di Ganewati Wuryandari (ed.), *Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste: Sumber Ancaman dan Kebijakan Pengelolaannya*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2008.

Montara di Celah Timor, Australia pada 21 Agustus 2009. Pascaledakan, tumpahan minyak di Laut Timor kian buruk dan meluas hingga memasuki wilayah perairan Indonesia. Tumpahan minyak pun mulai mencemari lingkungan laut. Ledakan sumur minyak Montara yang menumpahkan 40 juta liter minyak mentah bercampur gas, kondensat, dan zat timah hitam serta zat-zat kimia lainnya ke perairan Laut Timor, dalam realitasnya telah menghancurkan kawasan seluas 16,420 kilo meter persegi.¹² Kerusakan lingkungan yang diakibatkan luar biasa, baik dilihat dari sisi biofisik, dampak psikologis, dan sosial ekonomi. Tidak hanya banyak biota laut terancam, ribuan warga, terutama nelayan yang tinggal di sekitar pesisir Pulau Timor dan Pulau Rote pun terpukul karena tidak bisa lagi melaut mencari ikan.

Kompleksitas permasalahan yang dihadapi di wilayah perbatasan di atas, melalui pengembangan wilayah yang tepat di wilayah perbatasan diharapkan dapat memacu pertumbuhan ekonomi yang sekaligus berfungsi sebagai pintu gerbang negara untuk kegiatan perdagangan komoditas. Dengan demikian, pendapatan yang diperoleh negara dari perdagangan antarnegara melalui wilayah perbatasan dapat ditingkatkan. Bergeliatnya aktivitas ekonomi di kawasan perbatasan juga diharapkan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat yang sejahtera secara langsung dan tidak langsung mampu berfungsi sebagai penangkal terhadap setiap potensi gangguan dan ancaman pertahanan/keamanan wilayah perbatasan. Pertahanan/keamanan di wilayah perbatasan tidak akan optimal apabila tidak tercipta suasana kondusif yang disebabkan oleh peningkatan tingkat kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat di wilayah tersebut. Seba-

¹² Lihat Ganewati Wuryandari, "Petaka Laut Timor", <http://www.politik.lipi.go.id>, diunduh 24 September 2011. Lihat juga pernyataan Asisten Deputi Pengendalian Kerusakan Pesisir Laut, Wahyu Indraningsih, di *Kompas*, "Kerugian Tumpahan Minyak di Laut Timor Ditetapkan", 7 Mei 2010.

liknya, upaya pembangunan wilayah perbatasan tidak akan dapat terwujud apabila ketiadaan kondisi keamanan yang kondusif.¹³

Pada sisi lain, perkembangan hubungan antarnegara yang diwarnai dengan kecenderungan menipisnya batas-batas kedaulatan suatu negara yang tecermin melalui menguatnya fenomena integrasi antarnegara dalam kelompok-kelompok regional, kondisi ini mau tidak mau juga telah memengaruhi perkembangan wilayah NTT, baik secara langsung maupun tidak langsung untuk semakin terbuka dalam melakukan transaksi ekonomi. Integrasi regional yang didorong oleh kepentingan bersama untuk meningkatkan kerja sama ekonomi untuk kemakmuran kawasan telah menempatkan NTT yang berada di ujung terluar di sebelah Timur Indonesia pada posisi yang strategis. Ini terutama terkait dengan posisi NTT yang berdekatan secara geografis dengan Australia yang merupakan negara maju di sebelah selatan Indonesia. Kedekatan geografis ini memberikan nilai tambah Provinsi ini untuk mendapatkan kemanfaatan dari kerja sama antara daerah yang kurang berkembang dengan negara yang sudah maju. Sejauh ini koridor-koridor pertumbuhan ekonomi NTT memang telah diarahkan ke Australia, terutama di kawasan bagian utaranya (*Northern Territory*). Berbagai kerja sama telah dilakukan seperti antara lain di bidang peternakan, pertanian, dan pemberdayaan masyarakat. Antara dua kawasan juga membentuk wadah kerja sama melalui *Australia-Indonesia Development Area* (AIDA) yang sempat aktif untuk beberapa saat, namun saat ini meskipun forum tersebut masih ada pelaksanaan programnya tidak jelas. Hal ini terlihat dari

¹³ Lihat Bupati Belu, “Belu Kabupaten Beranda Terdepan NKRI”, paparan yang disampaikan pada acara pertemuan dengan Peserta SSDN PPRA XLIV LEMHANAS RI, Atambua, 26 Agustus 2010, hlm. 13; Pasis Dikreg XXXVI Sesko TNI, “Optimalisasi Pengamanan Wilayah Perbatasan dan Pulau-pulau Terluar Guna Memantapkan Sistem Pertahanan Semesta Dalam Rangka Menjaga Keutuhan Wilayah NKRI”, naskah Seminar Sekolah Staf dan Komando TNI Pasis Dikreg XXXVI Sesko TNI, Seko TNI, Bandung, 18 November 2009, hlm.32.

beberapa faktor, antara lain komitmen pemerintah belum kuat dan kendala sumber daya manusia.¹⁴

Lingkungan Strategis Internal

Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam kerangka Tata Ruang Nasional merupakan salah satu provinsi dengan karakteristik spesifik, yaitu Provinsi Kepulauan. Sebagai wilayah kepulauan, secara geografis, politik dan sosial ekonomi Provinsi NTT ini memiliki berbagai aspek kelemahan yang lebih menonjol dari wilayah lainnya yang berada dalam satu wilayah daratan.

Salah satu permasalahan yang menonjol adalah terbatasnya sarana dan prasarana perhubungan darat, udara, dan laut (kapal, feri, pesawat terbang, jalan, jembatan, bandara, dan pelabuhan). Provinsi NTT, misalnya, yang memiliki sebaran ribuan pulau dalam realitasnya hanya memiliki 41 dermaga. Keterbatasan sarana dan prasarana ini tentu akan menyulitkan bagi kegiatan mobilitas penumpang, barang dan jasa untuk menggerakkan pertumbuhan dan perkembangan wilayah.

Kondisi di atas tidak jarang diperparah dengan perubahan kondisi cuaca buruk imbas perubahan iklim menyebabkan kapal-kapal feri yang menghubungkan antar pulau tersebut tidak dapat beroperasi untuk beberapa waktu karena tiupan angin laut yang keras dan gelombang air laut yang tinggi. Akibatnya, ada pulau-pulau yang tidak terlayani oleh armada pelayaran. Bahkan ada pulau-pulau di NTT, seperti pulau Sendu di Sabu yang pada bulan-bulan tertentu tidak bisa didatangi karena faktor kondisi cuaca. Dengan feri hanya membutuhkan waktu enam jam dari Kupang, tetapi realitasnya frekuensinya tidak bisa dilakukan setiap hari. Keterbatasan jumlah

¹⁴ Wawancara penulis dengan Ikhwanuddin Mawardi, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 19 Juli 2011. Menurut penjabarannya, “Dulu Menko Perekonomian getol dengan AIDA dengan adanya Deputy yang menangani Keser (Kerja sama Ekonomi Regional), kalau sekarang tidak ada lagi.”

armada menyebabkan frekuensinya hanya dua minggu sekali. Namun, bila cuaca buruk, bisa berbulan-bulan pulau tersebut terisolasi.¹⁵

Pemisahan pulau-pulau oleh laut sebagai karakteristik wilayah kepulauan NTT juga memberikan konsekuensi atas biaya transportasi yang relatif tinggi untuk menjangkau satu pulau dengan pulau lainnya. Biaya transportasi yang mahal pada gilirannya tidak hanya menyebabkan harga kebutuhan pokok menjadi relatif lebih mahal, tetapi juga menjadi permasalahan bagi pemerintah daerah untuk menarik investor. Sebagaimana dikemukakan oleh Gubernur Frans Lebu Raya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia pada Juni 2011, bahwa pemerintah daerah mengalami kesulitan mencari kontraktor yang menjadi rekanan untuk membangun kawasan pulau terpencil. Untuk membangun infrastruktur yang butuh alat berat, misalnya, terkadang kontraktor enggan karena “biaya angkut kadang lebih mahal dari biaya proyek itu sendiri.”¹⁶

Keengganan investor swasta untuk ikut berpartisipasi di dalam pembangunan di NTT tampaknya juga dilatarbelakangi oleh persoalan status pemilikan lahan. Hingga saat ini persoalan ini masih mengemuka yang tidak jarang kemudian memunculkan ketegangan dan konflik atas tumpang tindih klaim pemilikan antara tanah pribadi, negara dan ulayat. Rendahnya minat investor swasta di Provinsi NTT ini dapat dilihat dari data berikut. Hingga awal tahun 2003, misalnya, total investasi Penanam Modal Dalam Negeri (PMDN) hanya terealisasi Rp126.924.000,00,- dari rencana investasi Rp2 triliun oleh 55 perusahaan PMDN. Sementara pada saat yang sama, investor asing (PMA) hanya merealisasi investasi sebesar US\$57.975, dari rencana sebesar US\$162.208 yang dilakukan oleh 27 perusahaan.¹⁷

¹⁵ Wawancara penulis dengan L. Melchias Julius, Kepala Bagian III, Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur, Kupang, 27 April 2011.

¹⁶ *Media Sinar Timur*, “Gubernur Kepulauan Curhat di DPR RI”, 21 Juli 2011.

¹⁷ *Ibid.*

Permasalahan yang dihadapi dari fakta pemisahan wilayah yang secara geografis dipisahkan oleh pulau-pulau dan laut di atas adalah pengembangan wilayah NTT selain menghadapi persoalan biaya tinggi juga dihadapkan pada pelayanan publik yang tidak merata, seperti pelayanan kesehatan, listrik, dan air bersih.¹⁸ Ilustrasi dari persoalan ini dapat dilihat di Kabupaten Alor. Kabupaten yang terdiri atas banyak pulau ini, misalnya, menghadapi kelangkaan di dalam kecukupan air bersih. Hal ini karena banyak pulau-pulainya yang tidak memiliki sumber air tawar padahal pulau-pulau tersebut berpenghuni sehingga untuk memenuhi kebutuhan air tawar, penduduk setempat harus mengambil dari pulau lain dan itu tidak mudah karena tidak jarang mereka harus “berjibaku” dengan kondisi tiupan angin laut yang bisa sangat keras.¹⁹

Permasalahan pelayanan yang tidak merata tersebut, menurut L. Melchias Julius, Kepala Bagian Bidang III Perencanaan Pembangunan, Tata Ruang, Lingkungan dan Prasarana Wilayah, Bappeda Provinsi NTT, juga disebabkan oleh pola pemukiman masyarakat di NTT yang cenderung lebih senang tinggal di tempat-tempat tinggi dan tidak terkonsentrasi. Dengan topografi wilayah yang berbukit-bukit dan bergunung-gunung, realitas pola pemukiman ini tentu memunculkan tantangan dalam pembangunan daerah karena kondisi ini menyebabkan pelayanan menjadi tersebar dan mahal. Hal ini karena meskipun kepadatan penduduk kurang dari 100 jiwa/per kilometer mereka tetap memiliki hak untuk memperoleh pelayanan yang sama, seperti antara lain pelayanan kesehatan, pendidikan, air bersih, dan listrik.²⁰

¹⁸ Wawancara penulis dengan John B. Seran, Atambua, 3 Mei 2011.

¹⁹ Wawancara penulis dengan David Pandi, Purek I Undana, Kupang, 9 Mei 2011

²⁰ Pola pemukiman yang lebih memilih tempat yang tinggi dilatarbelakangi oleh sejarah masa lampau yang diwarnai dengan peperangan antarkampung. Hal ini mendorong mereka untuk memilih tempat tinggal yang lokasi yang tinggi karena dipandang lebih aman. Wawancara penulis dengan L. Melchias Julius, Kupang, 27 April 2011.

Secara ekonomi, masyarakat NTT pada umumnya masih hidup dalam kondisi kemiskinan. Kondisi ini tercermin dari penduduk NTT yang berjumlah sekitar 4,6 juta, 23% di antaranya masih tergolong miskin, dengan pendapatan per kapitanya hanya mencapai sekitar Rp9,2 juta per tahun.²¹ Sumber pencaharian utama masyarakat di NTT adalah pertanian, dengan komoditas yang dimiliki sangat terbatas dan sangat dipengaruhi oleh iklim. Mengingat bahwa curah hujan rata-rata per tahun di daerah tersebut termasuk rendah dan teknologi pertanian yang masih konvensional, maka tidak mengherankan jika masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan merupakan proporsi yang cukup besar.

Permasalahan yang kemudian muncul sebagai imbas kondisi masyarakat miskin ini adalah kesulitan warga untuk mendapatkan pelayanan kesehatan dan pendidikan. Mereka tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan pelayanan yang berkualitas. Akibatnya, bisa dipahami bila NTT termasuk Provinsi tertinggal di Indonesia yang menduduki peringkat kedua terendah dari 33 Provinsi dalam hal Indeks Pembangunan Manusia. Pada tahun 2010, tingkat kelulusan siswa SMA dan sederajat di NTT dalam ujian nasional menduduki peringkat terendah di Indonesia. Angka kematian ibu (AKI) NTT berdasarkan Hasil Survei Demografi Kesehatan Indonesia 2007 menunjukkan angka 306 per 100.000 kelahiran hidup lebih tinggi dari AKI nasional 228 per 100.000 kelahiran hidup. Sementara itu, angka kematian bayi (AKB) NTT 57 per 1.000 kelahiran hidup dan angka ini lebih tinggi dibandingkan AKB nasional 34 per 1.000 kelahiran hidup.²²

²¹ Disampaikan oleh Gubernur Provinsi NTT, Frans Lebu Raya ketika Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono melakukan kunjungan di Kupang, NTT pada tanggal 9 Februari 2011. Lihat "Pemerintah Komit Membantu Percepatan Pembangunan NTT", 9 Februari 2011, di <http://www.presidentri.go.id>, diunduh 4 April 2011. Lihat juga *Kompas*, "Infrastruktur Minim, Kemiskinan Tak Kunjung Terurai", 8 Desember 2010.

²² *Kompas*, "Infrastruktur Minim, Kemiskinan ...".

Selain faktor kemiskinan, faktor keterbatasan infrastruktur dan sarana-prasarana, seperti jalan dan transportasi juga menyebabkan warga masyarakat sulit mengakses pelayanan kesehatan dan pendidikan di atas. Minimnya infrastruktur di NTT tergambar dari ilustrasi yang diberikan oleh L. Melchias Julius, Kepala Bagian Bidang III Perencanaan Pembangunan, Tata Ruang, Lingkungan dan Prasarana Wilayah, Bappeda Provinsi NTT, bahwa dari 1.500 km ruas jalan yang ada di NTT, hanya 40–50% yang dalam kondisi baik.²³ Senada dengan hal ini, Bupati Belu juga menyatakan bahwa dari total panjang jalan yang ada di Kabupaten Belu, hanya 45% kondisi baik, 26% rusak ringan dan 29% rusak berat.²⁴ Dari hasil pengamatan di lapangan, beberapa ruas jalan Kabupaten di Belu dan Timor Tengah Selatan (TTS) banyak yang terkelupas, berlubang-lubang, terputus dan longsor akibat terjangan aliran sungai, banjir dan erosi penggundulan hutan.²⁵

Permasalahan lain yang dihadapi dalam pengembangan wilayah di NTT adalah realitas wilayah tersebut yang termasuk dalam kawasan Circum-Pasifik dengan karakteristik khusus kondisi struktur tanahnya yang labil sehingga sering terjadi patahan-patahan. Kawasan ini terutama terletak di sepanjang Pulau Flores, yaitu pulau-pulau seperti Pulau Flores, Alor, Komodo, Solor, Lembata, dan pulau-pulau sekitarnya. Pulau-pulau ini terbentuk secara vulkanik. Sementara pulau Sumba, Sabu, Rote, Semau, Timor, dan pulau sekitarnya terbentuk dari dasar laut yang terangkat ke permukaan. Jalur pulau-pulau yang terletak pada jalur vulkanik tersebut dapat dikategorikan subur, namun sering mengalami bencana alam seperti gempa bumi yang dapat mengancam kehidupan penduduk yang menetap di daerah tersebut.²⁶

²³ Wawancara penulis dengan L. Melchias Julius, Kupang, 27 April 2011.

²⁴ Bupati Belu, “Belu Kabupaten Beranda Terdepan NKRI”. Power poin disampaikan dalam pertemuan dengan DPD RI, Atambua, 30 Agustus 2010.

²⁵ Penelitian lapangan dilakukan penulis pada bulan April-Mei 2011.

²⁶ *Ibid*, hlm.12.

Selain gempa bumi, bencana alam lain yang juga sering kali dihadapi wilayah Provinsi NTT adalah banjir. Kota Kupang, Kabupaten Alor, Kabupaten Belu, Kabupaten Timor Tengah Utara, Kabupaten Timor Tengah Selatan, Kabupaten Kupang, Kabupaten Manggarai, Kabupaten Ngada, Kabupaten Ende, Kabupaten Sikka, Kabupaten Flores Timur dan Kabupaten Sumba Timur, merupakan 12 kabupaten/kota yang termasuk kategori rawan bencana alam banjir sebagai akibat luapan sungai yang mengalir di kabupaten/kotamadya tersebut.²⁷

Berbagai bencana alam yang terjadi tentu semakin membebani pemerintah daerah di dalam penyediaan sarana dan prasarana yang memadai. Pemerintah daerah harus kembali membangun sarana dan prasarana yang rusak sebagai akibat bencana tersebut. Sementara pada sisi lainnya, di bagian wilayah lainnya di NTT juga masih banyak yang mengalami keterbatasan di dalam sarana dan prasarana tersebut yang juga membutuhkan perhatian pemerintah untuk segera diselesaikan.

Berbagai permasalahan minimnya infrastruktur dan sarana prasarana di atas tidak bisa dilepaskan dari permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah NTT yang terkendala dengan minimnya dana APBD untuk pembangunan infrastruktur. Pendapatan Asli Daerah (PAD) Provinsi NTT hanya Rp12 triliun dari total APBD tahun 2011 sekitar Rp23 triliun. Lebih dari separuh APBD untuk belanja pegawai.²⁸ Kondisi serupa juga tecermin di hampir seluruh Kabupaten dan Kota di NTT. Di Kabupaten Sumba Timur, misalnya, jumlah APBD Rp552 miliar dan PAD hanya Rp15 miliar. Lebih dari separuh untuk gaji pegawai, 26% dialokasikan untuk pendidikan, 15% untuk kesehatan, dan 16% untuk pengembangan pertanian. Kapasitas

²⁷ Sumber Bappeda Provinsi NTT 2004, dikutip di Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur 2006–2020, hlm.18.

²⁸ Wawancara penulis dengan Bupati Timor Tengah Selatan, Paul V.R. Mella, Soe, 30 April 2011; Bupati Belu, “Belu Kabupaten Beranda”.

fiskal yang rendah juga dapat ditemui di Kabupaten TTS dan Belu. Kontribusi PAD Kabupaten Belu, misalnya hanya 6,19% terhadap APBD, di mana sekitar 75% dari APBD dialokasikan untuk belanja pegawai. Dengan mengacu pada data-data di atas, dapat diketahui bahwa daerah nyaris tidak ada lagi bisa menyisihkan dana untuk kegiatan pembangunan infrastruktur lainnya.

Dalam konteks sosial-budaya, Provinsi NTT tampaknya menghadapi permasalahan yang sama sebagai “miniatur” Indonesia. Provinsi ini, sebagaimana halnya Indonesia, memiliki karakteristik masyarakat majemuk yang ditandai dengan beragamnya suku atau etnik, agama, dan golongan. Jumlah kelompok etnik dan subetnik yang ada di NTT diperkirakan mencapai sekitar 500 kelompok. Kemajemukan yang ada tersebut terwadahi dalam kehidupan adat-istiadat dan seni budaya, ataupun bahasa yang berbeda. Perbedaan isi kandungan nilai-nilai budaya antaretnik di NTT tersebut pada gilirannya mengakibatkan tingginya etnisitas, tingginya rasa superioritas kalau berhadapan dengan suku bangsa yang lain. Akibatnya, selalu terjadi konflik antarsuku yang misalnya dalam perang runding merebut tanah, penentuan tapal batas desa, kecamatan bahkan batas-batas Kabupaten di NTT.²⁹

Konflik yang dilatarbelakangi oleh perbedaan suku, agama, dan golongan di atas cenderung semakin keras manakala terjadi konflik politik pada waktu pemilihan kepala daerah atau pemilihan umum, konflik antardaerah, konflik antarkabupaten terkait dengan perbatasan. Beberapa konflik yang dapat diidentifikasi, antara lain, seperti antara Kabupaten Kupang dan Kota Kupang, perseteruan Kabupaten TTS, TTU dan Belu atas Desa Lotas; Kabupaten Flores Timur dan Sikka, serta Kabupaten Manggarai dan Ngada. Ketidakjelasan batas

²⁹ Herman Musakabe, “Membangun Melalui Tujuh Program Strategis”, di Alo Liliweri dan Gregor Neonbasu (Penyunting), *Perspektif Pembangunan: Dinamika dan Tantangan Pembangunan Nusa Tenggara Timur*, Kupang, Yayasan Citra Insan Pembaru, 1984, hlm.139.

wilayah antarkabupaten/kota ini sering memicu konflik antarwarga yang berpengaruh pada persoalan keamanan. Padahal, stabilitas keamanan menjadi permasalahan penting bagi pengembangan wilayah.³⁰

Kebijakan Pengembangan Wilayah: Dari Gubernur ke Gubernur

Masalah pembangunan yang dihadapi Provinsi NTT saat ini merupakan *output* dari seluruh kebijakan yang diambil oleh kepemimpinan masa lampau dan saat ini. Dengan alasan ini pulalah, pada subbagian ini digambarkan secara sekilas kebijakan yang pernah diambil oleh gubernur yang memimpin wilayah NTT sejak tahun 1958 hingga sekarang. Gambaran ini dimaksudkan untuk memberikan perspektif dari dinamika kebijakan yang diambil dalam pembangunan dan pengembangan wilayah NTT oleh masing-masing Gubernur yang telah mengalami pergantian sebanyak 8 kali, mulai dari Gubernur W.J. Lalamentik hingga Frans Lebu Raya. Kebijakan dan strategi pengembangan wilayah yang mereka lakukan pada hakikatnya berangkat dari hasil mencermati kondisi objektif dan permasalahan pembangunan NTT. Meskipun dalam uraian sub bagian ini dijelaskan secara sekilas kebijakan dari Gubernur ke Gubernur, namun subbagian ini lebih memfokuskan pada masa kepemimpinan Gubernur saat ini, yaitu Frans Lebu Raya.

Ketika terbentuk Provinsi NTT pada tahun 1958, W.J. Lalamentik diangkat oleh Menteri Dalam Negeri sebagai Pejabat sementara Gubernur Provinsi baru ini. Tak lama setelah pengangkatannya tersebut pada 29 Oktober 1958, Lalamentik kemudian dilantik menjadi Gubernur definitif pada tahun yang sama. Sebagai pejabat Gubernur di wilayah yang baru terbentuk, W.J. Lalamentik pada awal masa kepemimpinannya lebih berupaya untuk mengonsolidasi

³⁰ Wawancara penulis dengan L.Melchias Julius, Kupang, 27 April 2011.

situasi dan keadaan di berbagai bidang. Di bidang pemerintahan, misalnya, Gubernur NTT tersebut mempersiapkan pembentukan dan pelantikan Bupati Kepala Daerah dari 12 Kabupaten NTT, pembentukan kecamatan serta penataan desa-desa tradisional yang bersifat geneologis menjadi desa gaya baru. Di samping itu, di bidang pendidikan sebagai upaya mempersiapkan sumber daya manusia NTT di masa depan yang berkualitas, Universitas Cendana (UNDANA) pun didirikan pada tahun 1962.

Sepeninggal W.J. Lalamentik pada tahun 1968, El Tari kemudian menggantikannya Lalamentik sebagai Gubernur NTT yang baru. Gubernur yang meninggal pada masa jabatannya tahun 1978 tersebut, selama hampir sepuluh tahun kepemimpinannya selalu mendorong masyarakatnya untuk menanam semua lahan pertanian secara optimal. Seolah percaya dengan kerasnya alam NTT, dengan tegas El Tari mengajak seluruh lapisan masyarakat dengan slogannya yang sangat terkenal “tanam ... tanam ... sekali lagi tanam. Kalau bukan sekarang, kapan lagi”.³¹

Sambil menunggu pengganti El Tari yang meninggal pada saat jabatannya di atas, pemerintah kemudian mengangkat Wang Suwandi sebagai Gubernur Kepala Daerah. Pada masa jabatannya yang singkat hanya tiga bulan, Wang Suwandi yang saat itu juga menjabat sebagai Dirjen PUOD berhasil mempersiapkan pemilihan Gubernur NTT definitif pasca El Tari. Dalam sidang paripurna DPRD Tingkat I Provinsi NTT selanjutnya memilih Aloysius Benedictus Mboi atau yang lebih dikenal dengan Ben Mboi sebagai Gubernur NTT.

Selama dua periode kepemimpinannya (1978–1988), Mboi memiliki tugas untuk menghantarkan rakyat NTT memasuki Pelita III dan Pelita IV demi mengentaskan berbagai permasalahan sosial-ekonomi di daerah ini. Untuk maksud tersebut, maka dirumuskan

³¹ Setda Humas Provinsi NTT, *Gubernur NTT Dari Masa ...*, hlm. 49.

sejumlah program sebagai suatu gerakan yang diberi nama “Panca Program NTT” yang terdiri atas (1) Program Operasi Nusa Hijau (ONH), Operasi Nusa Makmur (ONM), dan Hortikultura; (2) Program Peningkatan Perkoperasian dan Koperasi Unit Desa (KUD); (3) Program Peningkatan Mutu dan Jangkauan Pelayanan Kesehatan Masyarakat atau dikenal Operasi Nusa Sehat (ONS); (4) Program Peningkatan Mutu Pendidikan; (5) Program Kependudukan dan KB (KKB).³² Melalui Panca Program NTT ini, pemerintah daerah berharap dapat menjawab kebutuhan masyarakat untuk mengentaskan kemiskinan dan tekad swasembada pangan. Guna mempercepat roda administrasi pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan tersebut, Gubernur juga melancarkan program penempatan Tenaga Benah Desa. Program-program tersebut dinilai berhasil sehingga menghantarkan Mboi menerima *The 1986 Ramon Magsaysay Award for Government* dari pemerintah Filipina.

Setelah masa kepemimpinan Mboi berakhir, Hendrikus Fernandez terpilih sebagai Gubernur NTT yang kelima. Pada periode kepemimpinannya (1988–1993), NTT masih menghadapi banyak persoalan lama yang terus menggayut Provinsi ini, seperti antara lain kemiskinan, kesehatan, pendidikan dan lain sebagainya, yang perlu segera dilakukan terobosan-terobosan baru untuk lebih mempercepat laju pembangunan wilayah NTT. Untuk itu, Gubernur kemudian merumuskan suatu program yang dinamakan Gerakan Meningkatkan Pendapatan Asli Rakyat (GEMPAR). Inti dari program ini pada dasarnya adalah “gunakan semua upaya untuk menyejahterakan rakyat, melalui pendapatan asli mereka”. Melalui gerakan ini, diharapkan rakyat dapat memenuhi kebutuhan dasar mereka, seperti makanan yang bergizi, pakaian yang layak, perumahan layak huni, pemeliharaan kesehatan, pendidikan yang baik, kesempatan berekreasi

³² *Ibid*, hlm.81.

dan melaksanakan ibadah tanpa hambatan.³³ Dalam rangka mendukung program GEMPAR ini, gerakan berikutnya diperkenalkan dengan nama Gerakan Membangun Desa (GERBADES). Untuk menyukseskan program tersebut, direkrut 535 orang kader GERBADES yang terdiri atas 400 orang tingkat SMA dan 135 tingkat S1, Sarjana Muda dan Diploma. Para kader ini diberi pelatihan-pelatihan teknis di bidang pertanian, perkebunan, peternakan, dan juga pengetahuan di bidang kesehatan. Dengan bekal keterampilan tersebut para kader selanjutnya di tempatkan di 50 Kecamatan dan 175 desa sebagai kader. Harapannya adalah para kader tersebut mampu berperan sebagai motivator yang dapat membantu mengoptimalkan berbagai program pembangunan yang diarahkan ke desa dengan melibatkan peran masyarakat sehingga pemerintah desa dapat berfungsi sepenuhnya dan mampu mengurus rumah tangganya sendiri.³⁴

Pada tahun 1993, Herman Musakabe dilantik oleh Mendagri Yogie S. Memed sebagai Gubernur Kepala Daerah Tingkat I NTT. Dalam masa kepemimpinannya selama dua periode (1993–1998), Musakabe dengan melandaskan pada analisis SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities, and threats*) atas kondisi NTT, Herman Musakabe pada akhirnya melaksanakan pembangunan di wilayah ini melalui Tujuh Program Strategis, yaitu (1) Pengembangan Sumber Daya Manusia; (2) Penanggulangan Kemiskinan; (3) Pengembangan Ekonomi; (4) Pengembangan Ilmu Pengetahuan Alam dan Teknologi (IPTEK); (5) Program Tata Ruang; (6) Pengembangan Perhubungan, (7) Pengembangan Pariwisata. Yang menarik dari keseluruhan program ini adalah menjadikan pengembangan SDM sebagai ide sentral dalam arah pembangunan NTT. Ibarat program tersebut sebagai rangkaian gerbong kereta api, SDM memiliki posisi penting sebagai lokomotif penarik gerbong lainnya untuk mengejar ketertinggalan

³³ *Ibid*, hlm. 109.

³⁴ *Ibid*, hlm.113.

provinsi ini dengan provinsi lainnya. Di samping itu, selama masa kepemimpinannya Gubernur NTT ini juga dikenal dengan program pemasyarakatan kain tenun NTT.³⁵

Setelah dua periode masa kepemimpinannya berakhir, Gubernur NTT pasca Musakabe adalah Piet Alexander Tallo. Pada periode pertama kepemimpinannya sebagai Gubernur NTT tahun 1998–2003, Tallo mengusung program strategis Tiga Batu Tungku. Melalui kebijakan 3 Batu Tungku ini, pembangunan NTT diarahkan pada tiga program pokok yaitu ekonomi, pendidikan dan kesehatan. Program ini kemudian disempurnakan pada saat Piet Tallo dipercaya untuk memimpin kembali NTT pada tahun 2003–2008 dengan menelurkan Program 3 Pilar Pemerataan. Mencermati kondisi objektif dan permasalahan pembangunan NTT di mana pada awal kepemimpinannya yang kedua NTT pada kenyataannya masih menghadapi sejumlah permasalahan yang belum berhasil dituntaskan pada kepemimpinannya yang pertama, seperti masih tingginya jumlah penduduk miskin, rendahnya pendapatan per kapita, dan rendahnya tingkat pendidikan serta tingginya angka kematian ibu dan bayi. Piet Tallo selanjutnya merumuskan strategi pembangunan NTT dengan pendekatan Pertumbuhan Melalui Pemerataan yang dikemas dalam Paket Program Strategis Tiga Pilar Pemerataan, yaitu ekonomi, sumber daya manusia, dan hukum sebagai pengembangan lebih lanjut dari program pokok pembangunan lima tahun sebelumnya, yakni Tiga Batu Tungku.³⁶

Setelah dua masa jabatannya, Piet Tallo mengakhiri kariernya dan diganti oleh Frans Lebu Raya. Terpilihnya Frans Lebu Raya ini membuka lembaran baru dalam sejarah demokrasi di NTT, karena untuk pertama kalinya Gubernur dan Wakil Gubernur NTT dipilih

³⁵ Lihat Musakabe, “Membangun Melalui Tujuh...”, hlm.134; Setda Provinsi NTT, *Gubernur NTT Dari Masa ...*, hlm.119.

³⁶ Setda Provinsi NTT, *Ibid*, hlm.164–165.

secara langsung oleh rakyat NTT melalui pemilihan umum tahun 2008. Dengan bekal kekayaan pengalaman dan pemahaman yang mendalam atas kondisi dan permasalahan masyarakat NTT yang diperoleh selama menjabat sebagai Wakil Gubernur pada masa kepemimpinan periode ke dua Gubernur Piet Tallo (2003–2008), Frans Lebu Raya selanjutnya berhasil merumuskan arah kebijakan pengembangan wilayah Provinsi NTT dalam lima tahun masa kepeimpinannya (2008–2013). Untuk lebih memberikan gambaran arah kebijakannya tersebut, pada bagian berikut akan dijelaskan secara singkat.

Kebijakan Pengembangan Wilayah Provinsi NTT Periode 2008–2013

Untuk melihat secara lebih saksama arah kebijakan pengembangan wilayah Provinsi NTT pada masa kepemimpinan Gubernur saat ini, yaitu Frans Lebu Raya, hal yang dapat dilakukan adalah dengan memahami terlebih dahulu perencanaan pembangunan daerah tersebut. Ditinjau secara internal, perencanaan pembangunan daerah tersebut pada dasarnya dapat dibagi menjadi dua, yakni kebijakan pembangunan yang bersifat *aspasial* dan *spasial*. Yang bersifat *aspasial* mengacu pada dokumen perencanaan pembangunan jangka panjang dan menengah daerah, yaitu Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi NTT dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJPM) Provinsi NTT, sedangkan yang bersifat *spasial* merujuk pada dokumen perencanaan pembangunan yang mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Daerah (RTRWD) Provinsi NTT.³⁷

³⁷ Wawancara penulis dengan L. Melchias Julius dan Ernan Rustiadi, masing-masing di Kupang tanggal 27 April 2011 dan di Bogor tanggal 8 Desember 2011.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi NTT

Sebagaimana halnya dengan wilayah lainnya di Indonesia, Provinsi NTT juga menyusun perencanaan pembangunan yang dimaksudkan sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh. Perencanaan ini dilakukan secara bertahap melalui perencanaan yang sifatnya jangka panjang dan menengah untuk mewujudkan masyarakat adil dan sejahtera sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Untuk itu, sebagaimana halnya Gubernur yang terdahulu, Frans Lebu Raya juga menyusun rencana pembangunan yang dimanfaatkan sebagai arah kebijakan pembangunan daerah Provinsi NTT selama lima tahun masa kepemimpinannya.

Arah kebijakan pembangunan di atas tertuang dalam suatu dokumen yang disebut Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2009–2013, yang juga dikenal dengan sebutan RPJMD Provinsi NTT. Dokumen ini selanjutnya mendapatkan kekuatan hukum melalui penetapannya dengan Peraturan Daerah. Dalam penyusunannya, RPJMD ini berpedoman dengan rencana pembangunan nasional yang telah disusun melalui RPJPN 2005–2025 dan RPJMN 2009–2014, serta RPJP Provinsi NTT Tahun 2005–2025. Pada hakikatnya, RPJMD ini memuat prinsip dasar orientasi kebijakan pembangunan dan rencana kegiatan prioritas Gubernur Kepala Daerah Provinsi NTT selama lima tahun pemerintahannya yang dirangkum dalam wujud Visi Pemerintah Daerah Provinsi NTT, yaitu “Terwujudnya masyarakat Nusa Tenggara Timur yang berkualitas, sejahtera, adil dan demokratis, dalam Bingkai Negara Republik Indonesia”.

Dalam upaya mewujudkan visi yang memuat tujuan pembangunan yang sarat dengan makna di atas, pemerintah daerah Provinsi

NTT selanjutnya merumuskan misi yang merupakan sasaran dan strategi sebagai usaha konkret interpretasi untuk mewujudkan visi pembangunan yang masih umum dan abstrak tersebut ke dalam delapan misi pembangunan jangka menengah tahun 2009–2013. Delapan misi tersebut adalah sebagai berikut.

- 1) Meningkatkan pendidikan yang berkualitas, relevan, efisien, dan efektif yang dapat dijangkau oleh seluruh masyarakat.
- 2) Meningkatkan derajat dan kualitas kesehatan masyarakat melalui pelayanan yang dapat dijangkau oleh seluruh masyarakat.
- 3) Memberdayakan ekonomi rakyat dengan mengembangkan pelaku ekonomi yang mampu memanfaatkan keunggulan potensi lokal.
- 4) Meningkatkan infrastruktur yang memadai agar masyarakat dapat memiliki aksesibilitas.
- 5) Meningkatkan supremasi hukum dalam rangka menjelmakan pemerintahan yang bersih dan bebas Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) serta mewujudkan masyarakat yang adil dan sadar hukum.
- 6) Meningkatkan pembangunan yang berbasis tata ruang dan lingkungan hidup.
- 7) Meningkatkan akses perempuan dan anak dalam sektor publik, serta meningkatkan perlindungan terhadap perempuan dan anak.
- 8) Menganangkan Agenda Khusus: Penanggulangan Kemiskinan, Penanganan Daerah Perbatasan, Pengembangan Provinsi Kepulauan dan Penanganan Daerah Rawan Bencana.

Kebijakan program pembangunan untuk mewujudkan visi dan misi pembangunan tersebut, selanjutnya ditindaklanjuti melalui 8 Agenda Pembangunan Provinsi NTT tahun 2008–2013. Agenda-

agenda tersebut adalah (1) Pemantapan kualitas pendidikan; (2) Pembangunan Kesehatan; (3) Pembangunan Ekonomi; (4) Pembangunan Infrastruktur; (5) Pembenahan Sistem Hukum (Daerah) dan Keadilan; (6) Konsolidasi Tata Ruang dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; (7) Pemberdayaan Perempuan, Anak dan Pemuda; (8) Agenda Khusus: Penanggulangan Kemiskinan, Pembangunan Daerah Perbatasan, Pembangunan Daerah Kepulauan dan Pembangunan Daerah Rawan Bencana.³⁸

Delapan agenda yang dipilih sebagai agenda prioritas untuk pembangunan di NTT di atas mengindikasikan bahwa pemerintah daerah tampak bersungguh-sungguh untuk mengatasi berbagai permasalahan pembangunan yang secara mendasar masih terus dihadapi oleh wilayah tersebut, seperti masalah pendidikan, kesehatan, pertumbuhan ekonomi, infrastruktur, dan kemiskinan. Hal yang tampak berbeda dengan pendahulu pemimpin sebelumnya, pada masa kepemimpinan Gubernur Frans Lebu Raya saat ini juga memberikan prioritas pada agenda-agenda baru seperti pembangunan sistem hukum, daerah perbatasan, daerah kepulauan, daerah rawan bencana, dan konsolidasi tata ruang dan lingkungan. Pada agenda terakhir ini, pemerintah daerah Provinsi NTT meyakini bahwa pembangunan di NTT hanya akan memberikan hasil yang optimal dengan melakukan kegiatan pengembangan atau pembangunan suatu wilayah yang juga berorientasi pada keberlanjutan pembangunan yang berwawasan lingkungan.

Dari delapan tekad agenda pembangunan di atas, pemerintah daerah Provinsi NTT selanjutnya menjabarkannya dalam berbagai kegiatan pembangunan yang lebih terperinci pada tingkat operasional. Melalui upaya ini diharapkan pada akhirnya dapat memberikan solusi atas berbagai permasalahan pembangunan yang dihadapi wilayah

³⁸ Bahasan visi, misi dan agenda Provinsi NTT dikutip dari Setda Provinsi NTT, *Gubernur NTT Dari Masa ...*, hlm. 200–201.

tersebut. Misalnya, untuk meningkatkan percepatan pencapaian sasaran pembangunan ekonomi yang merupakan agenda ketiga dari delapan agenda pembangunan daerah di atas, pemerintah Provinsi NTT kemudian memerincinya dengan menetapkan empat tekad pembangunan. Keempat tekad tersebut adalah (1) Mengembalikan NTT sebagai gudang ternak nasional; (2) Menjadikan NTT sebagai provinsi jagung; (3) Mengembalikan keharuman cendana NTT; (4) Mewujudkan NTT sebagai provinsi koperasi.

Empat tekad pembangunan yang berpusar utamanya pada kegiatan peternakan dan pertanian di atas dapat dilihat sebagai langkah strategis Provinsi tersebut. Tidak saja sebagai langkah sinergis dengan Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011–2025 dicanangkan oleh pemerintah pusat yang menetapkan Provinsi NTT bersama-sama dengan Provinsi Bali dan Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dalam koridor 5 (lima) yang dicadangkan sebagai pendukung pangan nasional,³⁹ empat tekad pembangunan ekonomi ini sesungguhnya juga dimaksudkan untuk mempercepat penyelesaian permasalahan pembangunan di NTT, terutama untuk menuntaskan masalah kemiskinan. Angka kemiskinan di wilayah ini masih tinggi, sebagaimana data tahun 2009 menunjukkan angka 23,08% dari seluruh penduduk NTT. Angka kemiskinan yang relatif masih tinggi tersebut, sebagian besar pada kenyataannya merupakan kontribusi penduduk di pedesaan yang dominan mengandalkan lapangan kerja pada sektor peternakan dan pertanian sehingga dapat dipahami munculnya argumentasi pentingnya pembangunan pedesaan di NTT, yaitu tidak saja untuk memperkuat fondasi perekonomian daerah, tetapi juga dapat mempercepat pengentasan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan

³⁹ Lihat Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011–2025. Provinsi NTT, NTB, dan Bali termasuk dalam kluster pengembangan koridor lima sebagai pintu gerbang pariwisata dan pendukung pangan nasional.

antarwilayah, khususnya antara wilayah NTT dengan wilayah lainnya di Indonesia.

Dalam rangka mengakselerasi pembangunan pedesaan di atas, pemerintah Provinsi NTT selanjutnya meluncurkan strategi pemberdayaan masyarakat pedesaan, yang dikenal dengan sebutan Anggaran Untuk Rakyat Menuju Sejahtera (Anggur Merah). Melalui kebijakan yang berlaku sejak 2011 ini, pemerintah mengalokasikan dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Provinsi sebesar Rp250 juta pada satu desa/kelurahan setiap kecamatan di Kabupaten/Kota. Dana tersebut diberikan untuk pengembangan kegiatan ekonomi produktif di desa/kelurahan yang menjadi sasaran Anggur Merah, yaitu antara lain desa yang memiliki rumah tangga (RT) miskin yang banyak di satu kecamatan, di mana pada tahun pelaksanaan tidak menjadi sasaran program PM Mandiri, aksesibilitas sulit, infrastruktur tidak baik dan SDM-nya masih rendah.⁴⁰

Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi NTT

Sejalan dengan sistem perencanaan pembangunan daerah *aspasial* melalui RPJPD dan RPJMD di atas, pemerintah Provinsi NTT juga merencanakan pembangunan daerah secara *spasial*, yaitu konsep pengembangan wilayah yang memuat tujuan dan sasaran yang bersifat kewilayahan yang dilakukan dengan penataan ruang. Upaya penataan ruang ini meliputi tiga tahapan utama, yaitu (1) perencanaan tata ruang, yang menghasilkan RTRW Provinsi; (2) pemanfaatan ruang, yang merupakan wujud operasionalisasi rencana tata ruang dalam bentuk program dan pembiayaannya; (3) pengendalian pemanfaatan ruang, yang terdiri atas mekanisme perizinan dan penertiban agar

⁴⁰ Lihat Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 33 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pembangunan Desa/kelurahan Mandiri Anggur Merah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2011–2013; Barita, “Desa/Kelurahan Mandiri Anggur Merah: Rakor PKM Wilayah I Flores”, Edisi IV, Maret 2011, hlm.2.

proses pemanfaatan ruang sesuai dengan tujuan pengembangan wilayah dalam RTRW.⁴¹

Dengan menggunakan dimensi *spasial* dalam perencanaan pembangunan, pemerintah Provinsi NTT bermaksud memanfaatkan ruang dengan segala potensi dan kondisinya secara optimal dengan memadukan berbagai kepentingan, khususnya kepentingan sektoral dan kepentingan di daerah. Hal ini diharapkan menjadi kesatuan penanganan yang sinergis dalam upaya pemanfaatan ruang yang sifatnya terbatas dan sekaligus mengurangi potensi konflik lintas wilayah dan lintas sektoral tersebut. Selain itu, sebagaimana juga terlihat dari fungsi rencana tata ruang yang sangat strategis dalam pembangunan daerah, yaitu antara lain sebagai (1) penyelaras kebijakan penataan ruang nasional, wilayah provinsi, dan wilayah kabupaten/kota; (2) matra ruang dari RPJPD dan RPJMD; (3) dasar kebijaksanaan pokok tentang pemanfaatan ruang Daerah; (4) mewujudkan keterkaitan dan keseimbangan perkembangan antarwilayah serta keserasian antarsektor; (5) arahan lokasi investasi yang dilakukan pemerintah, masyarakat, dan swasta.⁴² Mengingat fungsi rencana tata ruang yang sangat strategis di atas dapat dipahami bila pemerintah Provinsi NTT telah menetapkan agenda “Konsolidasi Tata Ruang dan Lingkungan” sebagai agenda keenam dari delapan tekad Agenda Pembangunan Daerah Provinsi NTT Tahun 2009–2013.

Berkaitan dengan RTRW ini, pemerintah Provinsi NTT saat ini telah memiliki Peraturan Daerah (Perda) yang secara khusus mengatur tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2006–2020, yaitu Perda Nomor 9 Tahun 2005. Perda ini merupakan hasil penyempurnaan dari RTRW sebelumnya, yaitu RTRW

⁴¹ Hariyanto dan Tukidi, “Konsep Pengembangan Wilayah Dan Penataan Ruang Indonesia Di Era Otonomi Daerah”, *Jurnal Geografi*, Volume 4 No. 1 Januari 2007, hlm.3.

⁴² Lihat Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur 2006–2020, hlm.10.

Provinsi NTT 1994–2006. Hanya saja Perda Nomor 9 Tahun 2005 yang menjadi pedoman atau acuan dalam proses pembangunan NTT untuk mencapai suatu pemanfaatan ruang secara optimal, berkualitas, berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan tersebut saat ini tengah dalam proses peninjauan ulang.⁴³ RTRW Provinsi tersebut dipandang perlu mengkomodir dinamika perkembangan yang disebabkan oleh faktor internal, yaitu antara lain pemekaran wilayah administrasi. Provinsi NTT telah mengalami peningkatan jumlah wilayah administratif yang cukup pesat sejak terbentuk pada tahun 1958 yang hanya terdiri atas 12 kabupaten, kemudian pada tahun 2005 berkembang menjadi 15 kabupaten dan 1 kota. Pada tahun 2009, terdiri atas 20 kabupaten dan 1 kota. Penambahan lima kabupaten baru tersebut mau tidak mau mendorong Pemerintah provinsi untuk melakukan peninjauan kembali dan atau penyempurnaan atas rencana tata ruang wilayahnya.⁴⁴ RTRW yang dirancang untuk mengantisipasi dinamika perkembangan selama kurun 15 tahun (2006–2020) dipandang kurang berjalan, seiring dengan kecepatan perkembangan dinamika lingkungan strategis, baik internal dan eksternal wilayah tersebut. Melalui Pasal 11 (2) Perda Nomor 9 Tahun 2005, penyempurnaan dan penyesuaian tersebut memang dimungkinkan,⁴⁵ hanya saja perlu mendapatkan catatan bahwa untuk melakukan peninjauan tata ruang wilayah, baik Provinsi NTT dan kabupaten/kota yang ada di wilayah ini tidaklah murah. Dana yang tersedot untuk kegiatan

⁴³ Temuan ini diperoleh ketika penulis melakukan penelitian lapangan di NTT pada bulan April–Mei 2011.

⁴⁴ Lihat Elvis Naimutu, “Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur 2009-2029” di http://www.bappeda.nttprov.gov.id/index.php?option=com_content&view=article&id=105:revisi-rtrw-Propinsi&catid=1:latest-news&itemid=53, diunduh 7 November 2011.

⁴⁵ Lihat Pasal 11 (2) Perda Nomor 9 Tahun 2005 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur, yaitu RTRWP dapat dilakukan maksimum 5 tahun sekali. Sementara UU 26/ 2007 juga menetapkan jangka waktu rencana tata ruang wilayah Provinsi adalah 20 tahun, dan RTRWP dapat ditinjau kembali 1 kali dalam 5 tahun.

tersebut diperkirakan senilai Rp11.753.454.100,-.⁴⁶ Untuk RTRW Provinsi, *review* atas RTRW Provinsi 2006–2020 diharapkan dapat tuntas diselesaikan dengan menghasilkan RTRW Provinsi yang baru pada tahun 2011.⁴⁷

Namun, hingga hasil *review* atas RTRW Provinsi di atas belum tuntas diselesaikan, maka RTRW Provinsi NTT yang berlaku tetap merujuk pada RTW Provinsi NTT 2006–2020. Dengan kata lain, RTRW Provinsi 2006–2020 yang ditetapkan melalui Perda Nomor 9 Tahun 2005 tersebut saat ini tetap menjadi acuan spasial perencanaan pembangunan daerah Provinsi NTT. Dalam konteks ini pulalah, RTRW Provinsi 2006–2020 tetap menjadi acuan pada bagian berikut ini yang akan memberikan gambaran sekilas mengenai konsep penataan ruang di Provinsi NTT.

Namun sebelum hal tersebut dilakukan, satu hal yang perlu mendapatkan catatan adalah RTRW yang ditetapkan oleh Provinsi NTT untuk tahun 2006–2020 harus dipahami sebagai rencana tata ruang wilayah yang tidak berdiri sendiri. Sesuai dengan amanat Undang-Undang (UU) Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, sistem perencanaan tata ruang wilayah diselenggarakan secara berhirarkis menurut kewenangan administratif, yakni dalam bentuk RTRW Nasional, RTRW Provinsi, dan RTRW Kabupaten/Kota serta rencana-rencana yang sifatnya lebih rinci. Artinya, ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan daerah mengenai rencana tata ruang wilayah Provinsi tersebut harus mampu menyelaraskan dengan kebijakan rencana tata ruang wilayah nasional dan sekaligus menjadi dasar pokok acuan bagi kebijakan rencana tata ruang daerah

⁴⁶ Lihat RTRWP NTT 2006–2020, hlm.10.

⁴⁷ Menurut keterangan yang disampaikan dalam wawancara penulis tanggal 27 April 2011 di Kupang, L. Melchias Julius, Kepala Bagian III, Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur, menyatakan bahwa *review* RTRW Provinsi selesai tahun 2011, namun hingga tulisan ini dibuat pada bulan November 2011, penulis belum memperoleh informasi akan RTRW Provinsi NTT yang baru.

Kabupaten/Kota se-NTT. Dalam kerangka tersebut, maka kebijakan yang ada pada Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN) yang antara lain berisi mengenai struktur ruang nasional, pola pemanfaatan ruang nasional dan kawasan strategis nasional sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008 menjadi pedoman bagi RTRW Provinsi NTT. Terkait dengan kawasan strategis nasional ini, yang dimaksudkan adalah beberapa wilayah tertentu di Provinsi NTT yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai kawasan lindung, kawasan budi daya, kawasan pusat pertumbuhan ekonomi, dan kawasan perbatasan.⁴⁸

Dengan memperhatikan RTRWN sebagai acuan di dalam RTRW Provinsi NTT tidak lain merupakan bagian dari tujuan penyusunan RTRW tersebut untuk menciptakan sinergitas di dalam pemanfaatan ruang. Selain itu, RTRW ini juga memiliki tujuan-tujuan yang lebih luas sebagaimana dapat dilihat pada ketentuan Pasal 4 Perda Nomor 9 Tahun 2005 di atas. Tujuannya antara lain untuk meningkatkan integritas pemanfaatan ruang di darat, laut dan udara; kualitas pemanfaatan sumber daya alam secara berkelanjutan, keseimbangan dan keserasian perkembangan antarwilayah serta antarsektor, kualitas lingkungan hidup, serta konsistensi pembangunan dengan mengacu pada kemampuan dan peruntukan ruang. Ditilik dari tujuannya tersebut, jelas terlihat bahwa RTRW Provinsi NTT tersebut dimaksudkan sifatnya integratif, berkelanjutan, konsistensi, dan keseimbangan perkembangan antardaerah.

Secara substansi, kebijakan penataan ruang wilayah Provinsi NTT yang tertuang di dalam RTRW Provinsi NTT 2009–2013 pada dasarnya meliputi dua arahan kebijakan, yaitu yang menyangkut strategi pengembangan struktur ruang daerah dan pola pemanfaatan

⁴⁸ Lihat RTRWP NTT 2006–2010, hlm.10. Penjelasan lanjut mengenai hal tersebut dapat juga dilihat pada bab sebelumnya mengenai Pengembangan Wilayah NTT dalam Kebijakan Nasional.

ruang daerah. Yang dimaksud struktur ini mengatur sistem pusat-pusat kegiatan beserta jaringan prasarana secara hierarkis, sedangkan pola pemanfaatan ruang adalah mengatur wilayah dengan satuan-satuan (deliniasi ruang) yang fungsional sesuai dengan tujuan rencana dan sesuai dengan kondisi daya dukung dan daya tampung sumber dayanya.⁴⁹

Struktur Ruang Daerah

Terkait dengan kebijakan pertama di atas, rencana struktur wilayah Provinsi NTT ini meliputi dua hal, yaitu *pertama*, rencana pengembangan sistem pusat-pusat pelayanan, dan *kedua*, rencana pengembangan jaringan prasarana. Rencana pengembangan sistem pusat pelayanan ini adalah peningkatan akses pelayanan perkotaan dan pusat pertumbuhan ekonomi wilayah. Dalam hal ini ada beberapa strategi yang ditempuh, yakni

- 1) menjaga keterkaitan antarkawasan perkotaan, antara kawasan perkotaan dan kawasan pedesaan, serta antara kawasan perkotaan dan wilayah di sekitarnya;
- 2) mengembangkan pusat pertumbuhan baru di kawasan yang belum terlayani oleh pusat pertumbuhan;
- 3) mengendalikan perkembangan kota-kota pantai;
- 4) mendorong kawasan perkotaan dan pusat pertumbuhan agar lebih kompetitif dan lebih efektif dalam pengembangan wilayah di sekitarnya.

Sementara itu, terkait dengan arah kebijakan pada poin kedua di atas, yaitu rencana pengembangan sistem jaringan prasarana, pemerintah daerah Provinsi NTT melalui RTRW-nya telah menetapkan

⁴⁹ Lihat Deui, "Pengembangan Wilayah", 28 Desember 2007, di <http://dhenov.blogspot.com/2007/12/pengembangan-wilayah-deui.html>, diunduh 6 April 2011.

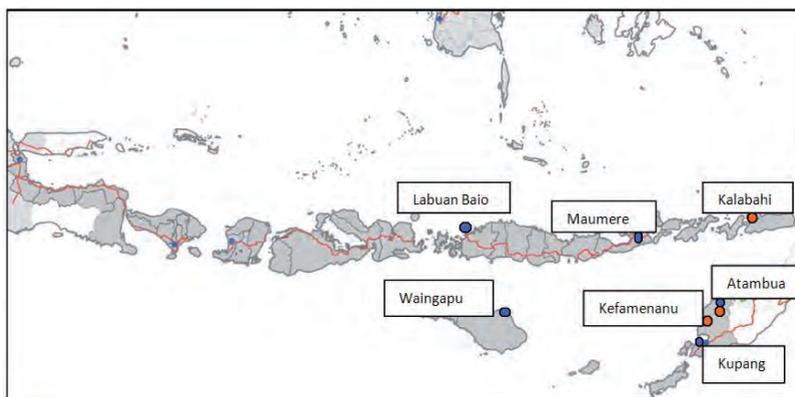
sejumlah strategi. Untuk meningkatkan kualitas dan jangkauan pelayanan jaringan prasarana tersebut, pemerintah Provinsi NTT menetapkan beberapa strategi yang meliputi

- 1) meningkatkan kualitas jaringan prasarana dan mewujudkan keterpaduan pelayanan transportasi darat, laut, dan udara;
- 2) mendorong pengembangan prasarana telekomunikasi terutama di kawasan terisolasi;
- 3) meningkatkan jaringan energi untuk memanfaatkan energi terbarukan dan tak terbarukan secara optimal serta mewujudkan keterpaduan sistem penyediaan tenaga listrik;
- 4) meningkatkan kualitas jaringan prasarana serta mewujudkan keterpaduan sistem jaringan sumber daya air; dan
- 5) meningkatkan jaringan transmisi dan distribusi minyak dan gas bumi, serta mewujudkan sistem jaringan pipa minyak dan gas bumi nasional yang optimal.⁵⁰

Di dalam rencana struktur ruang sebagaimana diatur dalam Perda Nomor 9 Tahun 2005 tentang RTRW Provinsi NTT di atas juga memuat rencana pengembangan untuk sistem pusat pemukiman. Pengembangan sistem pusat permukiman ini meliputi dua arah pengembangan, yaitu Pusat Pemukiman Perkotaan (P3) dan Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN). Dalam hal sistem perkotaan, rencana pengembangan wilayahnya dibagi dalam tiga kategori, yaitu Pusat Kegiatan Nasional (PKN) yang ada di Kota Kupang, Atambua, Maumere, Labuan Bajo, dan Waingapu; Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) ada di kota-kota ibu kota Kabupaten dan ibu kota kecamatan strategis; dan Pusat Kegiatan Lokal (PKL) yang meliputi seluruh kota-kota ibu kota kecamatan di Kabupaten, sedangkan untuk PKSN, di Provinsi NTT ada di Kefamenanu, Atambua dan Kalabahi. Untuk

⁵⁰ Lihat RTRWP NTT 2006-2020, hlm.20.

lebih jelasnya mengenai pengembangan sistem pemukiman ini dapat dilihat pada Gambar 4.1.



Keterangan:

- PKN di Kota Kupang, Atambua, Maumere, Labuan Bajo dan Waingapu
- PKSN di Kefamenanu, Atambua dan Kalabahi.

Gambar 4.1 Pusat Kegiatan Nasional (PKN) dan Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) Provinsi NTT

Peraturan Daerah yang digunakan sebagai acuan RTRW Provinsi mulai dari tahun 2006 sampai dengan tahun 2020 di atas, juga merencanakan pengembangan wilayah NTT pada kawasan-kawasan khusus yang dianggap prioritas. Seluruhnya ada 16 kawasan pengembangan prioritas yang dipilah dalam lima kategori, yakni (1) satu kawasan industri di Bolok, Kabupaten Kupang, (2) 12 kawasan pengembangan ekonomi (pertanian dalam arti luas dan pariwisata), (3) Kawasan Daerah Aliran Sungai (DAS) kritis, (4) Wilayah laut dan perbatasan negara, dan (5) Kawasan terbelakang.⁵¹

⁵¹ Lihat Pasal 50 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2005 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur; Ignas K Lidjang, "Quo Vadis Kawasan Pengembangan Prioritas di NTT?", *Pos Kupang*, 19 April 2010, di <http://www.pos-kupang.com/read/artikel/54189/quo-vadis-kawasan-pengembangan-prioritas-di-ntt>, diunduh 26 Agustus 2011.

Pola Ruang

Selain struktur tata ruang di atas, kebijakan dan strategi pengembangan juga berdasarkan pola pemanfaatan ruang di wilayah Provinsi NTT. Pola ruang secara garis besar terdiri atas kebijakan dan strategi pengembangan kawasan lindung, pengembangan kawasan budi daya, dan pengembangan kawasan tertentu.⁵² Kawasan lindung merupakan kawasan yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian hidup yang mencakup sumber daya alam, sumber daya buatan, dan nilai sejarah budaya bangsa untuk kepentingan pembangunan yang berkelanjutan. Kawasan budi daya adalah kawasan yang dimanfaatkan secara terencana, terarah, dan berkelanjutan berwawasan lingkungan sehingga dapat berdaya guna dan berhasil guna bagi hidup dan kehidupan manusia. Kawasan lindung yang menjadi perhatian di sini adalah hutan lindung dan hutan konservasi, yang merupakan suaka alam dan pelestarian alam. Hutan lindung tersebar di seluruh kabupaten/kota, sedangkan *cluster* kawasan hutan konservasi tersebar di sekitar Panite, kawasan Mutis Timau, Besikama, kepulauan kecil di Kabupaten Alor, kepulauan di Kabupaten Sikka, Riung, Labuan Bajo, dan kawasan di Kabupaten Sumba Tengah dan sekitarnya.

Kebijaksanaan pengembangan kawasan tertentu di atas diselenggarakan untuk mewujudkan prioritas dan tingkat penanganan yang diutamakan dalam pembangunan nasional. Dalam hal ini, pola pemanfaatan ruang menggambarkan pula sebaran kawasan tertentu yang meliputi kawasan tertentu dari sudut kepentingan sosial budaya bangsa, pertumbuhan ekonomi nasional, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tinggi strategis, politik dan pertahanan negara serta integritas nasional, dan fungsi serta daya dukung lingkungan hidup. Oleh karenanya, pengembangan kawasan tertentu di sini

⁵²lihat Pasal 12, Pasal 19 dan Pasal 20 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2005 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur; Wawancara penulis dengan L. Melchias Julius, Kupang, 27 April 2011.

meliputi pengembangan kawasan strategis daerah dan kawasan perbatasan negara.

Dalam upaya pengembangan kawasan strategis, pemerintah berupaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi kawasan tertentu dan sekaligus untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi kawasan tertinggal di NTT. Salah satunya melalui pengembangan beberapa wilayah sebagai pusat-pusat pertumbuhan ekonomi. Pengembangan kawasan strategis daerah melalui wilayah-wilayah khusus sebagai pusat pertumbuhan ekonomi tersebut didasarkan pada basis potensi sumber daya alam dan sektor/unggulan sebagai penggerak utama pengembangan wilayah. Salah satu kawasan di wilayah NTT yang ditunjuk oleh pemerintah pusat sebagai Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapet) adalah Kapet Mbay, di Kabupaten Nagekeo.

Kapet Mbay yang pada awalnya merupakan salah satu dari 13 kawasan andalan di Kawasan Timur Indonesia (KTI), pada tahun 1998 telah ditingkatkan statusnya dari kawasan andalan menjadi Kapet.⁵³ Dengan adanya perubahan menjadi Kapet, wilayah Mbay ini diberikan perlakuan khusus karena memiliki potensi perkebunan dan pertanian di lahan basah di daerah Flores terutama di bagian Barat dengan curah hujannya yang tinggi, pariwisata, dan perikanan.⁵⁴ Dengan kemampuan mengolah potensi tersebut diharapkan Mbay menjadi pusat pertumbuhan, yang pada gilirannya mampu merangsang pertumbuhan daerah-daerah *hinterland* lewat mekanisme menetes ke bawah. Berbeda dengan Mbay yang telah ditetapkan sebagai kawasan pusat pertumbuhan ekonomi, Oesao (salah satu subkawasan dari kawasan Noelmina) ditetapkan oleh pemerintah pusat sebagai Kawasan Agropolitan.⁵⁵

⁵³ Lihat Ikhwanuddin Mawardi, *Membangun Daerah ...*, hlm. 323.

⁵⁴ Wawancara penulis dengan L. Melchias Julius, Kupang, 27 April 2011.

⁵⁵ Lihat Lidjang, "Quo Vadis Kawasan"

NTT sebagai salah satu Provinsi di Indonesia yang memiliki batas wilayah langsung dengan Timor Leste dan Australia juga mendapatkan perhatian khusus dari pemerintah sebagai kawasan perbatasan negara. Pengembangan kawasan perbatasan negara dilaksanakan melalui percepatan pembangunan di kawasan tersebut dengan berlandaskan pada pola kesejahteraan, keamanan, dan kelestarian lingkungan. Peningkatan kesejahteraan masyarakat di kawasan tersebut, tidak hanya mampu mendukung terwujudnya keamanan dan pertahanan negara, tetapi juga merupakan perwujudan bentuk nyata kawasan perbatasan negara sebagai beranda depan Negara Indonesia di daerah.⁵⁶

Fakta Provinsi NTT sebagai wilayah yang memiliki tipologi sebagai wilayah kepulauan juga mendapatkan perhatian khusus untuk pengembangan wilayahnya. Sebagai wilayah kepulauan, NTT memiliki wilayah lautan lebih luas dari daratan serta di dalamnya terdapat pulau-pulau atau bagian pulau yang membentuk satu gugusan pulau. Terhadap realitas ini, tentu perlu perlakuan khusus dalam pengembangan wilayahnya mengingat kebutuhan dan tantangan daerah kepulauan berbeda dengan daerah daratan, terutama dalam masalah infrastruktur, transportasi, serta biaya operasional yang dibutuhkan untuk menjalankan pemerintahan dan pembangunan pun lebih tinggi dibandingkan daerah daratan.

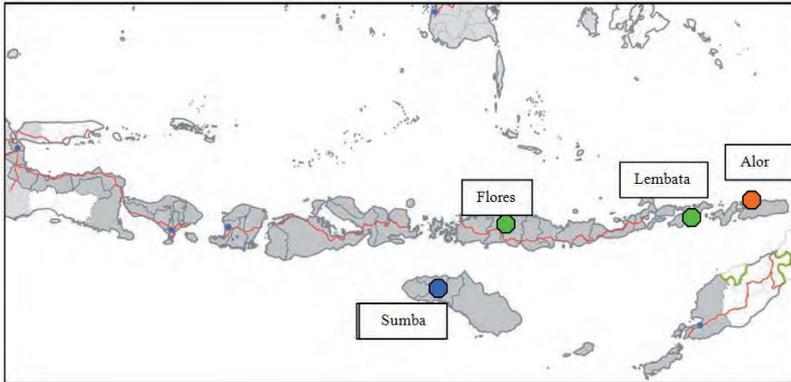
Dalam rangka penyelenggaraan RTRWP sebagai Provinsi Kepulauan, wilayah NTT dalam pengembangannya dibagi menjadi tiga. *Pertama* adalah Wilayah Pengembangan I yang meliputi Timor Barat, Rote dan Alor, dengan pengembangan utama lahan kering, hortikultura, peternakan dan kelautan serta pengembangan penunjang lahan basah, perkebunan, pariwisata, dan pertambangan. *Kedua* adalah Wilayah Pengembangan II yang mencakup Flores dan Lembata,

⁵⁶ Lihat Pasal 20 Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2005 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur.

dengan pengembangan utama lahan basah, hortikultura, perkebunan, kelautan dan pariwisata serta pengembangan penunjang lahan kering, peternakan dan pertambangan. *Ketiga* adalah Wilayah Pengembangan III yang meliputi Sumba, dengan pengembangan utama lahan basah, lahan kering, hortikultura, peternakan, kelautan, dan pariwisata serta pengembangan penunjang perkebunan dan pertambangan. Untuk lebih jelasnya tiga wilayah pengembangan Provinsi Kepulauan ini dapat dilihat pada Gambar 4.2.

Kompleksitas pengembangan wilayah sebagaimana diperlihatkan di dalam kebijakan penataan ruang yang terkait dengan struktur dan pola ruang di atas menuntut kemampuan pemerintah daerah Provinsi NTT untuk secara cerdas memilah dan memutuskan sektor-sektor mana yang potensial yang akan dikembangkan dan wilayah mana yang menjadi pembangunan dari sektoral tersebut. Oleh karena itu, menjadi suatu keharusan bagi pemerintah untuk melakukan pemetaan kebutuhan pembangunan di daerah. Hasil pemetaan tersebut dapat menentukan sektor pembangunan mana yang menjadi prioritas untuk dibangun. Di samping itu, pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan daerah diharapkan dapat memberikan dampak yang luas (*multiplier effect*) terhadap sektor-sektor perekonomian lainnya.

Telaah mengenai kebijakan pengembangan wilayah Provinsi NTT melalui RTRW Provinsi di atas memperlihatkan bahwa kebijakan pengembangan wilayah melalui pendekatan penataan ruang yang melingkupi perencanaan dan pemanfaatan ruang wilayah tersebut disusun untuk mencapai tujuan pembangunan daerah, sebagaimana tercantum di dalam visi dan misi pembangunan jangka panjang dan menengah daerah (RPJPD dan RPJMD Provinsi NTT Provinsi NTT). Untuk mencapai sasaran pokok pembangunan tersebut, tidak hanya memerlukan dukungan peningkatan kualitas perencanaan tata ruang serta konsistensi pemanfaatan ruang dengan mengintegrasikannya ke dalam dokumen perencanaan pembangunan terkait, tetapi



Keterangan:

- Wilayah Pengembangan I
- Wilayah Pengembangan II
- Wilayah Pengembangan III

Gambar 4.2 Tiga Wilayah Pengembangan Provinsi Kepulauan NTT

juga perlu adanya penegakan peraturan dalam rangka pengendalian pemanfaatan ruang. Hal ini karena pengendalian pemanfaatan ruang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari proses penataan ruang. Artinya, untuk mewujudkan terciptanya pembangunan yang tertib ruang diperlukan tindakan pengendalian pemanfaatan ruang.

Pada hakikatnya, kegiatan pengawasan pemanfaatan ruang ini merupakan usaha untuk menjaga kesesuaian pemanfaatan ruang dengan fungsi ruang yang ditetapkan dengan rencana tata ruang. Kegiatan pengawasan dimaksud untuk mengikuti dan mendata perkembangan pelaksanaan pemanfaatan ruang yang dilakukan oleh semua pihak sehingga apabila terjadi penyimpangan pelaksanaan pemanfaatan ruang dari rencana yang telah ditetapkan dapat diketahui dan dilakukan upaya penyelesaiannya.⁵⁷ Kegiatan pengawasan ini diperlukan karena kecenderungan kerap terjadinya penyimpangan di

⁵⁷ Sjoftan Bakar, Direktur Fasilitasi Penataan Ruang Dan Lingkungan Hidup, Depdagri, "Kelembagaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Di Daerah", makalah tanpa tanggal, hlm.6.

dalam pemanfaatan ruang yang dalam pelaksanaannya tidak selalu sejalan dengan rencana tata ruang yang telah ditetapkan.

Konsistensi perencanaan dan pemanfaatan ruang untuk pengembangan wilayah merupakan sesuatu hal yang sangat penting. Untuk itu, diperlukan adanya kebijakan pengendalian pemanfaatan ruang. Salah satu mekanisme di dalam pengendalian pemanfaatan ruang tersebut adalah melalui pengawasan dan penertiban yang secara kelembagaan dikoordinasi oleh Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) yang ditetapkan oleh Gubernur. Sekalipun secara institusional sudah ada yang berwewenang di dalam mengoordinasi pengendalian dan pemanfaatan ruang wilayah di Provinsi NTT, namun pengendalian pemanfaatan ruang tersebut juga akan semakin efektif bila dilakukan secara berjenjang hingga ke level administrasi terendah dan didukung juga oleh keberadaan partisipasi masyarakat untuk turut serta mendukung pengendalian pemanfaatan ruang tersebut di atas.

Berdasarkan uraian di atas, Tabel 4.1 di bawah ini menyajikan tentang kebijakan pengembangan wilayah di NTT dari Gubernur pertama W.J. Lalamentik hingga Frans Lebu Raya saat ini (1958–2010). Melalui tabel ini, diharapkan dapat lebih memudahkan untuk memahami berbagai kebijakan mereka tersebut secara ringkas.

GOOD GOVERNANCE DAN PENGEMBANGAN WILAYAH

NTT merupakan salah satu di Provinsi Indonesia yang memiliki wilayah sangat luas dengan ribuan pulau yang tersebar. Kondisi demikian menyebabkan provinsi ini memiliki kompleksitas permasalahan pembangunan yang membutuhkan perencanaan wilayah yang matang dan terkoordinasi dengan baik. Artinya, konsep pengembangan wilayah dengan penataan ruang perlu dipadukan dalam implementasinya mengingat keragaman potensi fisik, sosial, ekonomi, dan budaya yang dimilikinya.

Pada era reformasi ini, pemerintah daerah NTT sebagaimana halnya dengan pemerintah-pemerintah daerah lainnya di Indonesia memiliki kewenangan yang lebih luas. Berbeda pada era Orde Baru sebelumnya yang mensetralisasi hampir semua urusan pemerintahan. Pada era reformasi ini, pemerintah pusat lebih memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk merencanakan, melaksanakan, serta mengawasi perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di wilayahnya masing-masing. Pemberian kewenangan ini sejalan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui UU ini, pemerintah pusat mendesentralisasikan sebagian kewenangannya ke pemerintah daerah sehingga mereka memiliki kewenangan luas untuk mengatur dan mengurus kepentingannya masing-masing sesuai dengan kerangka perundang-undangan yang berlaku. Salah satunya adalah kewenangan daerah untuk menyelenggarakan pembangunan sesuai dengan karak-

Tabel 4.1 Kebijakan Pengembangan Wilayah di NTT Tahun 1958–2010

NO	NAMA GUBERNUR	MASA JABATAN	KEBIJAKAN
1	W.J. Lalametik	1958–1968 (meninggal)	Sebagai Provinsi baru memfokuskan konsolidasi situasi dan keadaan wilayah NTT, terutama secara fungsional pengembangan wilayah diarahkan pada persiapan pembentukan 12 Kabupaten, pembentukan Kecamatan dan penataan desa-desa tradisional, serta juga mempersiapkan SDM yang berkualitas di masa depan melalui pendidikan, yaitu dengan didirikannya Universitas Cendana
2	El Tari	1968–1978 (meninggal)	Terkenal dengan slogan kebijakannya: “tanam .. .tanam ... sekali lagi tanam. Kalau bukan sekarang, kapan lagi”.
3	Wang Suwandi	1978 (hanya 3 bulan)	Mempersiapkan pemilihan Gubernur NTT definitif.

NO	NAMA GUBERNUR	MASA JABATAN	KEBIJAKAN
4	Aloysius Benedictus Mboi	1978–1988	<ul style="list-style-type: none"> - Panca Program NTT: 1) Program Operasi Nusa Hijau (ONH), Operasi Nusa Makmur (ONM), dan Hortikultura; 2) Program Peningkatan Perkoperasian dan Koperasi Unit Desa (KUD); 3) Program Peningkatan Mutu dan Jangkauan Pelayanan Kesehatan Masyarakat atau dikenal Operasi Nusa Sehat (ONS); 4) Program Peningkatan Mutu Pendidikan; 5) Program Kependudukan dan KB (KKB) - Program Penempatan Tenaga Benah Desa
5	Hendrikus Fernandez	1988–1993	<ul style="list-style-type: none"> - Gerakan Meningkatkan Pendapatan Asli Rakyat (GEMPAR), intinya adalah “gunakan semua upaya untuk menyejahterakan rakyat, melalui pendapatan asli mereka”. - Gerakan Membangun Desa (GERBADES).
6	Herman Musakabe	1993–1998	<p>Tujuh Program Strategis: 1) Pengembangan Sumber Daya Manusia; 2) Penanggulangan Kemiskinan; 3) Pengembangan Ekonomi; 4) Pengembangan Ilmu Pengetahuan Alam dan Teknologi (IPTEK); 5) Program Tata Ruang; 6) Pengembangan Perhubungan, 7) Pengembangan Pariwisata</p>
7	Piet Alexander Tallo	1998–2008	<ul style="list-style-type: none"> - Program Tiga Batu Tungku. Melalui kebijakan ini, pembangunan NTT diarahkan pada tiga program pokok: ekonomi, pendidikan dan kesehatan. - Program 3 Pilar Pemerataan. Penyempurnaan dari program Tiga Batu Tungku yaitu dengan menggunakan pendekatan pertumbuhan melalui pemerataan Ekonomi, Sumber Daya Manusia dan Hukum

NO	NAMA GUBERNUR	MASA JABATAN	KEBIJAKAN
8	Frans Lebu Raya	2008–2013	<ul style="list-style-type: none"> - Delapan Agenda Pembangunan: 1) Pemantapan kualitas pendidikan; 2) Pembangunan Kesehatan; 3) Pembangunan Ekonomi; 4) Pembangunan Infrastruktur; 5) Pembenahan Sistem Hukum (Daerah) dan Keadilan; 6) Konsolidasi Tata Ruang dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; 7) Pemberdayaan Perempuan, Anak dan Pemuda; 8) Agenda Khusus: Penanggulangan Kemiskinan, Pembangunan Daerah Perbatasan, Pembangunan Daerah Kepulauan dan Pembangunan Daerah Rawan Bencana - Empat Tekad Pembangunan: 1) Mengembalikan NTT sebagai gudang ternak nasional; 2) menjadikan NTT sebagai Provinsi Jagung; 3) Mengembalikan keharuman cendana NTT; 4) Mewujudkan NTT sebagai Provinsi Koperasi. - Program Anggaran Untuk Kesejahteraan Masyarakat (Anggur Merah) - RTRW Provinsi NTT 2009–2013, meliputi dua arahan kebijakan: strategi pengembangan struktur ruang daerah dan pola pemanfaatan ruang daerah.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

teristik, kebutuhan, dan potensi wilayah masing-masing.⁵⁸ Dengan kewenangan yang dimilikinya tersebut, pemerintah daerah pada era otonomi ini mau tidak mau dituntut untuk lebih kreatif di dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan daerah. Apalagi secara rasional pemerintah daerah diyakini memiliki kemampuan untuk lebih memahami dan menguasai masalah dan potensi daerahnya masing-masing dibandingkan oleh pemerintah pusat.

Diberlakukannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah tersebut di atas sesungguhnya dapat dimaknai sebagai indikasi ke-

⁵⁸ Haryanto dan Tukidi, “Konsep Pengembangan Wilayah dan Penataan Ruang Indonesia Di Era Otonomi Daerah”, *Jurnal Geografi*, Volume 4, Nomor 1, Januari 2007, hlm.7.

sungguhan dari pemerintah pada era reformasi ini untuk melakukan reorientasi di dalam paradigma pembangunannya. Paradigma lama berangkat dari asumsi bahwa pembangunan berhasil bila ada pertumbuhan ekonomi yang tinggi yang dipicu oleh percepatan industrialisasi. Industrialisasi yang berkembang diyakini menjadi simpul-simpul pusat-pusat pertumbuhan ekonomi yang kemudian hasilnya akan berimbas pada wilayah-wilayah sekitarnya. Dalam hal ini, pemerintah berperan mendorong pertumbuhan dan industrialisasi tersebut secara *top-down*.⁵⁹ Namun, kenyataannya tidak selalu memenuhi harapan awal akan terjadinya pertumbuhan ekonomi pada wilayah-wilayah di sekitar pusat-pusat pertumbuhan ekonomi tersebut. Fakta empirik yang terjadi malahan mengarah pada munculnya ketidakmerataan dan ketimpangan wilayah. Tetesan pembangunan yang diharapkan melalui pertumbuhan ekonomi pada kenyataannya tidak dinikmati secara merata di seluruh wilayah Indonesia. Kondisi ini terkait dengan perencanaan pembangunan secara *top-down*, di mana melalui pendekatan ini sejatinya tidak mungkin untuk mengetahui kondisi dan tatanan nilai seluruh masyarakatnya yang tersebar luas di seluruh wilayah Indonesia. Pada waktu lampau, perencanaan pembangunan sering disalahartikan sebagai suatu proses di mana perencana mengarahkan masyarakat hanya sekedar untuk melakukannya, atau sebagai objek.⁶⁰

Sementara paradigma pembangunan yang berkembang saat ini, sebagaimana yang tercermin UU Otonomi Daerah di atas, lebih mengarah pada sistem perencanaan pembangunan di wilayah-wilayah. Otonomi daerah mengisyaratkan pentingnya pendekatan

⁵⁹ Marlon Sihombing, "Pengembangan Kawasan Melalui Paradigma Perencanaan Partisipatif", *Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan*, Volume.3, Nomor 1, Januari-April 2006, hlm.38.

⁶⁰ Ernan Rustiadi, "Paradigma Baru Pembangunan Wilayah di Era Otonomi Daerah", disampaikan pada Lokakarya Otonomi Daerah, Perak Study Club-Jakarta Media Center, Jakarta, 11 Juni 2001, hlm 9.

pembangunan berbasis pengembangan wilayah, yang memandang pentingnya keterpaduan antarsektoral, antarspasial (keruangan), serta pelaku pembangunan di dalam dan antardaerah.⁶¹ Dengan demikian, penyusunan perencanaan pembangunan dan implementasinya menyiratkan adanya sinergitas antarsemua pelaku pembangunan dan holistik lintas sektoral dengan mempertimbangkan ruang wilayah sehingga pada akhirnya dapat memanfaatkan sumber daya yang ada di wilayah tersebut secara optimal untuk peningkatan kesejahteraan.

Langkah-langkah aksi yang telah ditetapkan pemerintah melalui otonomi daerah tersebut sesungguhnya merupakan salah satu bagian penting proses reformasi yang mengarah pada perbaikan kinerja *governance* untuk pengembangan wilayah. Secara sederhana, *governance* dapat dipahami sebagai “mekanisme, praktik, serta tata cara pemerintah dan warga mengatur sumber daya serta memecahkan masalah-masalah publik”.⁶² Alhasil, menurut konsep tersebut, *governance* dipahami sebagai suatu proses (bukan struktur atau institusi) yang menunjukkan inklusivitas atau terbuka.⁶³ Artinya, pemerintah hanya menjadi salah satu aktor dan tidak selalu menjadi aktor yang paling menentukan dalam pembangunan.

Rendahnya transparansi dan akuntabilitas serta maraknya penyimpangan dan penyalahgunaan kepercayaan rakyat oleh pemerintah di dalam pembangunan di masa Orde Baru, telah memunculkan desakan pada era reformasi ini untuk meredefinisi peran negara untuk tidak lagi sebagai pelaku dominan, tetapi juga perlunya memberikan tempat untuk peran *civil society* dan swasta dalam pembangunan. Menurut Hetifah Sj. Sumarto, kualitas *governance* ini sangat ditentukan dari kualitas interaksi yang terjadi antara tiga komponen

⁶¹ *Ibid.*, hlm.10–12.

⁶² H. Murtir Jeddawi, *Negara Hukum, Good Governance Dan Korupsi Di Daerah*, Yogyakarta, Total Media, 2011, hlm. 24.

⁶³ *Ibid.*

governance tersebut, yaitu pemerintah, *civil society* dan sektor swasta, dan jika dalam interaksi tersebut bersendikan pada prinsip-prinsip akuntabilitas, partisipasi, transparansi, efektif dan efisien, maka hal tersebut akan menjadi landasan bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).⁶⁴

Melalui otonomi daerah, *good governance* saat ini telah menjadi fondasi pada hampir semua program pengembangan wilayah di daerah-daerah, dengan tekanan pada partisipasi, transparansi, akuntabilitas, serta efektivitas dan efisiensi. Komitmen penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik ini juga sudah ditunjukkan oleh pemerintah daerah Provinsi NTT. Dalam hal ini, pemerintah telah menjadikan “*good governance* serta penegakan hukum dan HAM” sebagai salah satu target capaian pembangunan jangka menengah tahun 2009–2013.⁶⁵ Terkait dengan tekad, tersebut menjadi sesuatu hal yang sangat penting untuk mengetahui sejauh mana pemerintah Provinsi NTT telah menerapkan prinsip-prinsip tersebut untuk mendukung terwujudnya keberhasilan dari kebijakan pengembangan wilayahnya. Subbagian ini secara singkat mencoba memberikan potret yang realistis dari upaya-upaya yang dilakukan untuk melakukan perubahan menuju apa yang disebut sebagai *good governance*, terutama dalam kaitannya dengan kegiatan pengembangan wilayah. Acuan yang dipakai untuk mengkaji *good governance* ini adalah indikator-indikator yang melekat di dalamnya, seperti yang disampaikan sebelumnya adalah partisipasi, transparansi, akuntabilitas, serta efektifitas dan efisiensi.

⁶⁴ Hetifah Sj.Sumarto, *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2009, hlm. 15. Lihat juga Yeremias T. Keban, *Good Governance dan Capacity Building* sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan, *Naskah*, Nomor 2, Juni–Juli 2000, hlm.2.

⁶⁵ Lihat Bappeda Provinsi NTT, “Perspektif Pembangunan Provinsi Nusa Tenggara Timur 2008–2013: Sehat Sesuai Membangun NTT Baru”, power poin, tanpa tanggal, hlm .29.

Partisipasi

Dalam hal penerapan prinsip partisipasi sebagai salah satu sendi tata kelola pemerintahan yang baik, pemerintah daerah Provinsi NTT melalui berbagai prakarsa telah berupaya untuk menciptakan ruang-ruang publik. Upaya pembukaan ruang publik ini diyakini dapat meningkatkan kualitas keikutsertaan warga dalam proses perencanaan, pengambil keputusan, dan mengawasi pelaksanaan perencanaan (*voice, access, and control*) pengembangan wilayah.⁶⁶ Idealnya, dengan mengikutsertakan warga dalam pembangunan ini sekaligus akan mensinergikan kekuatan melalui penyusunan program-program yang berbasis pada potensi yang dimiliki oleh wilayah dan masyarakat.⁶⁷ Alhasil, pada akhirnya pengembangan wilayah sesuai dengan harapan dan kepentingan publik NTT. Di samping itu, melalui ruang publik ini juga diharapkan interaksi dinamis para pihak semakin meningkat, yang pada tataran ideal akan menciptakan komunikasi yang baik sebagai landasan lahirnya kepercayaan dan kepentingan bersama antarpihak untuk mengawal pelaksanaan pengembangan wilayah NTT dengan baik.

Dalam konteks di atas, salah satu contoh ruang publik yang dimaksudkan adalah Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Musrenbang ini berfungsi sebagai forum untuk membangun sinergi program dan kegiatan di tahap awal perencanaan di antara pelaku pembangunan. Musrenbang tersebut diselenggarakan secara linier berjenjang mulai dari Musrenbang Desa, Kecamatan, Kabupaten/Kota, Provinsi dan Nasional. Di dalam Musrenbang desa, ada dua *output* yang dihasilkan. *Pertama* adalah pembahasan penggunaan dana desa, di mana melalui sistem otonomi daerah desa

⁶⁶ Sutoro Eko, "Desentralisasi, Demokrasi Lokal dan Pembangunan Desa", makalah tanpa tanggal, hlm.10.

⁶⁷ Marlon Sihombing, "Pengembangan Kawasan Melalui Paradigma Partisipatif", *Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan*, Volume 3, No.1, Januari–April 2006, hlm.42.

memiliki sumber keuangan sendiri. *Kedua* adalah pembahasan soal kegiatan-kegiatan desa yang akan diusulkan di tingkat kecamatan. Sementara itu, pada Musrenbang tingkat kecamatan, tekanannya lebih pada membuat kesepakatan atas usulan-usulan dari Musrenbang desa yang nantinya dibawa pada tingkat Kabupaten/kota.

Di tingkat kabupaten/kota, Musrenbang membahas dan menyelesaikan usulan-usulan kegiatan yang berasal dari Musrenbang kecamatan, yaitu melalui dana yang tersedia di dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Namun, juga dimungkinkan menyalurkan usulan-usulan yang berkembang dalam Musrenbang Kabupaten/kota tersebut ke Musrenbang provinsi. Selain memiliki kewenangan, provinsi juga memiliki APBD provinsi sehingga diharapkan usulan-usulan tersebut dapat diselesaikan oleh provinsi. Demikian pula halnya pada Musrenbang tingkat nasional, ada usulan kegiatan yang didanai oleh APBD provinsi dan juga yang diusulkan melalui Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Dengan mekanisme ini, menurut Ikhwanuddin Mawardi, sesungguhnya kemajuan suatu daerah itu pada hakikatnya hampir 60% bergantung pada daerah itu sendiri. Konsep pengembangan wilayah seharusnya daerah yang merencanakannya, karena daerah yang memahami wilayahnya sendiri.⁶⁸

Merujuk pada mekanisme Musrenbang di atas, dapat dikatakan bahwa Musrenbang memiliki peran strategis bagi pengembangan wilayah. *Pertama*, Musrenbang merupakan forum lintas kepentingan antarpelaku pembangunan (pemerintah dan warga masyarakat) dan sekaligus sebagai forum untuk mensinkronisasikan rencana kerja antar SKPD dan antar pemerintah daerah. Alhasil, melalui Musrenbang ini diharapkan terbentuk koordinasi dan sinkronisasi program kegiatan. *Kedua*, Musrenbang pada hakikatnya merupakan bentuk representasi partisipasi publik dalam pembangunan, namun sekaligus juga meru-

⁶⁸ Wawancara dengan Ikhwanuddin Mawardi, Bappenas, Jakarta, 19 Juli 2011.

pakan bentuk transparansi dan keterbukaan pengelolaan wilayah dan pembangunan oleh aparat negara.⁶⁹ Melalui mekanisme Musrenbang yang mengedepankan perencanaan partisipatif tersebut, warga NTT bisa berinteraksi dengan pemerintah daerah secara langsung dan memberi umpan balik terhadap kegiatan atau program yang akan dilaksanakan di wilayahnya dan pelayanan yang mereka terima. *Ke-tiga*, Musrenbang juga menjunjung unsur keadilan (*fairness*) di mana semua warga masyarakat mempunyai kesempatan untuk memberikan usulan. Kegiatan Musrenbang di NTT ini biasanya dilakukan sekitar bulan September pada tahun anggaran berjalan sehingga diharapkan program dan kegiatan yang diusulkannya tersebut dapat dilaksanakan pada tahun anggaran berikutnya.⁷⁰

Transparansi, Keterbukaan dan Akuntabilitas

Unsur transparansi dan keterbukaan dalam konsep *good governance* di atas merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dalam mekanisme Musrenbang. Kedua unsur tersebut tidak lain merupakan bentuk perlindungan hukum bagi rakyat dalam pembangunan.⁷¹ Hal ini karena jika para pihak yang berwenang membuat kebijakan atau suatu keputusan, rakyat yang memiliki kepentingan atas keputusan tersebut memiliki hak untuk mengetahuinya secara terbuka dan transparan. Apabila mekanisme ini secara ideal dapat terwujud, hal tersebut dapat menghindarkan penyimpangan-penyimpangan atau ketidaksesuaian antara rencana dan pelaksanaan kebijakan pengembangan wilayah yang ditetapkan. Kondisi ini pada gilirannya akan mendorong terwujudnya akuntabilitas, yaitu ketika para pihak yang berwenang

⁶⁹ *Access*, “Perlunya Melibatkan Warga Dalam Pembangunan”, dari wawancara dengan Paul Boon, Direktur Program Access Tahap II, Australia Indonesia Partnership, Edisi II, September 2009, hlm.4.

⁷⁰ Wawancara penulis dengan Anik, Kepala Bagian Litbang Bappeda Kabupaten Belu, Jakarta, 6 Desember 2011.

⁷¹ Jeddawi, *Negara Hukum, Good....*, hlm.26.

membuat kebijakan, mampu atau dapat mempertanggungjawabkan keputusan-keputusan yang telah dilaksanakan dalam penyelenggaraan pembangunan daerah, termasuk pengembangan wilayah kepada publik dan lembaga-lembaga yang berkepentingan.

Ditinjau secara administrasi pemerintahan, prinsip akuntabilitas yang menjadi salah satu unsur dalam penyelenggaraan pembangunan daerah di atas telah diatur secara tegas dalam Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu Pasal 27 (2). Dalam hal ini kepala daerah, baik yang berada di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, harus mempertanggungjawabkan kebijakan dan pelaksanaan pembangunan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) masing-masing. Ketentuan hukum ini sebagaimana tertuang dalam Pasal tersebut yang menyatakan, bahwa “selain memiliki kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat”.⁷²

Ketentuan di atas yang secara normatif merepresentasikan prinsip akuntabilitas dalam tata kelola pemerintahan pada tataran praksis di NTT sudah berjalan secara regular. Artinya, gubernur dan bupati/walikota di NTT setiap tahunnya secara rutin memberikan laporan keterangan pertanggungjawabannya atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada DPRD. Pertanggungjawaban pemerintah daerah kepada DPRD ini sesungguhnya terkait pula dengan fungsi pengawasan yang melekat pada DPRD sebagai lembaga yudikatif terhadap lembaga eksekutif daerah. *Check and balances* yang terjalin dengan baik antara dua unsur pemerintahan tersebut akan mampu mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih. Sebagai lembaga yudikatif, DPRD tidak hanya melakukan

⁷² Lihat Pasal 27 (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

pengawasan atas jalannya penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga penggunaan anggaran pembangunan.

Selain dengan DPRD di atas, beberapa kabupaten di NTT dalam realitasnya juga menggunakan media lainnya, seperti antara lain radio dan surat kabar lokal, sebagai format pertanggungjawaban, transparansi, dan keterbukaan atas penyelenggaraan pembangunan di daerahnya terhadap publik. Salah satunya adalah Kabupaten TTS. Rapat dengar pendapat antara DPRD dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II TTS sering kali disiarkan secara langsung oleh radio daerah setempat.⁷³ Media ini juga digunakan oleh masyarakat untuk mengangkat isu-isu hangat pembangunan, termasuk masalah pengembangan wilayah tersebut, dalam format diskusi dengan para narasumber yang kompeten dan berwewenang. Kelompok penggiat yang melakukan program tersebut adalah *Malak Scientific Forum* yang didirikan pada tahun 2004. Hanya sayangnya program yang dulu bisa terlaksana hampir setiap minggu sekali, saat ini tidak lagi aktif terkait dengan kendala internal anggota forum tersebut yang beragam latar belakang aktivitas dan juga sebagian di antara mereka yang berasal dari kalangan pegawai negeri mengalami mutasi ke daerah lain.⁷⁴

Efektif dan Efisien

Selain berfungsinya *check and balances* antara lembaga yudikatif dan eksekutif daerah di atas, faktor dan aktor lain yang turut pula berperan untuk menunjang efektivitas bagi penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik adalah birokrasi. Kebijakan publik yang dituangkan dalam berbagai peraturan daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah

⁷³ Wawancara penulis dengan Arifin Berty, anggota DPRD Kabupaten TTS, Soe, 30 April 2011.

⁷⁴ Wawancara penulis dengan Ridwan Paoh dan Don Y.Y Kusa Banunaek, Soe, 29 April 2011.

yang telah ditetapkan oleh DPRD dan kepala daerah, sebagaimana disampaikan Murtir Jeddawi hanya akan dapat dikelola secara efektif oleh pemerintah daerah apabila terdapat “birokrasi yang sehat dan kuat”, yaitu “birokrasi yang *solid*, sederhana, profesional, netral, terbuka, demokratis, serta memiliki integritas dan kompetensi dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya selaku abdi masyarakat, negara, dan tanah air”.⁷⁵ Salah satu representasi dari birokrasi ideal yang diharapkan tersebut adalah dengan menghilangkan pertimbangan yang bersifat pribadi dalam urusan jabatan dan pelayanan umum. Dalam urusan yang terkait jabatan, misalnya, penempatan kerja di dalam organisasi birokrasi seharusnya didasarkan pada kualifikasi teknis profesionalitas dan dilindungi terhadap pemberhentian sewenang-wenang.

Hanya saja dalam realitasnya, aspek pertimbangan berdasarkan kesukuan, agama, dan aliran dalam organisasi birokrasi pemerintahan tampak terlihat lebih menonjol dibandingkan dengan aspek yang didasarkan pada pertimbangan kemampuan seseorang. Di Kabupaten Kupang, misalnya, bupati saat ini yang terpilih dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) yang berhasil menggantikan bupati sebelumnya, yaitu Iban Meda yang berasal dari Golkar, membuat kebijakan memutasikan jajaran pegawai daerahnya secara besar-besaran, khususnya yang berasal dari Sumba Timur dan Katolik. Hal ini dengan pertimbangan Sumba Timur sudah memiliki Kabupaten sendiri, dan diharapkan mereka tidak lagi harus bekerja di Kabupaten Kupang, tetapi di Kabupaten Sumba Timur. Di samping itu, Kupang yang secara mayoritas beragama Protestan juga menginginkan pegawai daerahnya juga diisi oleh orang-orang yang beragama mayoritas terse-

⁷⁵ Jeddawi, *Negara, Hukum, Good*, hlm 27.

but. Kondisi ini terjadi sebagai imbas dari sistem pemilihan kepala daerah yang cenderung memposisikan orang pada suku dan agama.⁷⁶

Hal yang hampir serupa juga terjadi di Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS). Bupati TTS Paul V.R. Mella setelah terpilih sebagai Bupati melakukan mutasi beberapa pejabat Kepala Dinas di TTS yang selanjutnya diisi dengan pejabat-pejabat baru yang berasal dari tim suksesnya dalam pemilihan bupati di TTS. Ini merupakan bentuk penghargaan atas tim suksesnya. Namun, akibat tindakan Bupati dapat dipahami bila penempatan pejabat yang baru tidak sejalan dengan semangat profesionalitas birokrasi. Banyak di antara pejabat baru tersebut tidak memiliki keahlian yang sesuai dengan bidangnya. Di Dinas Prasarana Jalan dan Pengairan Kabupaten TTS, misalnya, Kepala Dinasnya berasal dari bidang sosial padahal selayaknya berasal dari bidang teknik. Kasus mutasi secara besar-besaran yang dilakukan oleh Bupati Mella di atas pada akhirnya dibawa ke ranah hukum di Pengadilan Tinggi Usaha Negara (PTUN) yang kemudian dimenangkan penggugat, yaitu para Kepala Dinas yang dilengserkan. Dalam keputusannya, PTUN mengharuskan Bupati mengembalikan kembali mereka ke jabatannya semula.⁷⁷

Penempatan seseorang di dalam organisasi birokrasi yang hanya didasarkan pada pertimbangan sempit (suku, agama, dan aliran) dan tidak atas pertimbangan tingkat kompetensi seseorang dikhawatirkan mempengaruhi efektivitas pemerintahan. Alih-alih mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, sebaliknya justru dapat menjadi alat legitimasi malapraktik sektor publik, misalnya dalam pemanfaatan zonasi ruang yang telah ditetapkan dalam RTRWD dan eksploitasi sumber daya alam. Padahal, birokrasi memiliki peran dan posisi yang demikian penting dalam pengelolaan kebijakan dan pelayanan

⁷⁶ Wawancara penulis dengan Lerry Mboeik, anggota DPD DPR RI, Kupang, 28 April 2011.

⁷⁷ Wawancara penulis dengan Arifin Berty, Soe, Kabupaten TTS, 30 April 2011.

publik. Birokrasi yang buruk dapat mempengaruhi efisiensi dan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Proses perizinan yang seharusnya ditujukan sebagai alat pengendalian di dalam pemanfaatan ruang, misalnya, oleh keberadaan birokrasi yang tidak sehat dan tidak baik, dapat dimanfaatkan sebagai sumber alternatif lain pendapatan mereka. Alhasil, ketidaksesuaian pelaksanaan pengembangan wilayah dengan RTRWD bagi mereka tidak menjadi masalah, sejauh kalangan pengembang yang ingin mengembangkan kawasan hutan lindung untuk pemukiman, misalkan saja mampu menyediakan sejumlah uang “pelicin”.

Peluang untuk melakukan penyimpangan tersebut akan semakin terbuka manakala kerangka hukum pengendalian pemanfaatan ruang dalam hal pengaturan sumber daya wilayah serta perangkat hukum untuk penegakannya tidak berjalan dengan efektif. Lembaga pengawasan saat ini sudah semakin banyak. Yang dulu hanya ada Inspektorat Daerah, sekarang misalnya di Provinsi NTT, ada lembaga pengawasan lainnya, yaitu Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan di SKPD yang ada dana dekonsentrasinya ada Inspektorat Jenderal sendiri (pusat). Selain itu, ada pula institusi lainnya seperti DPRD, Polisi, Jaksa, Tipikor, Ombudsman, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Namun, meskipun lembaga pengawasan keberadaannya relatif cukup banyak, realitasnya korupsi diakui cukup tinggi dan marak terjadi di hampir semua daerah di NTT.⁷⁸ Artinya, peningkatan kuantitas lembaga pengawasan tidak berbanding lurus dengan menurunnya fenomena praktik korupsi di NTT.

Maraknya praktik penyimpangan penggunaan wewenang dan korupsi di atas merupakan sumber lahan subur berkembangnya potensi pemanfaatan sumber daya wilayah yang tidak terkendali.

⁷⁸ Wawancara penulis dengan David Pandi, Kupang, 9 Mei 2011.

Seharusnya, RTRWD dalam berbagai tingkatan yang telah memiliki aspek legal berikut aturan-aturan pelaksanaannya dapat dimanfaatkan sebagai *guidance* dalam pengelolaan sumber daya wilayah. Namun, sikap keberpihakan pada kelompok tertentu, ketiadaan profesionalitas dan komitmen birokrasi dalam memberikan pelayanan publik telah memunculkan potensi peluang kebocoran dan ketidakefektifan dalam tata kelola pemerintahan dan pembangunan. Padahal, menurut Ernan Kurtandi, apabila *good governance* sebagai prinsip dan praktik ditegakkan dan dilaksanakan seharusnya bisa menjadi dua aspek kembar dari penataan ruang yang baik.⁷⁹

PENGUATAN KAPASITAS DAERAH DALAM PENGEMBANGAN WILAYAH

Kompleksitas permasalahan dalam pengembangan wilayah yang dihadapi Provinsi NTT sebagaimana yang telah dikemukakan pada bagian awal tulisan ini, mau tidak mau menuntut pemerintah daerah provinsi untuk melakukan penguatan kapasitas (*capacity building*). Kapasitas di sini dipahami sebagai kemampuan daerah untuk menjalankan fungsi dan perannya secara efektif, efisien, dan berkelanjutan. Sementara pengertian peran yang dimaksudkan adalah peran di dalam menyelenggarakan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan sehingga tujuan pengembangan wilayah tepat ke sasaran tujuannya. Sementara itu, yang dimaksudkan dengan penguatan, yakni berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi untuk mendorong dan membangun kinerja pemerintahnya dalam rangka peningkatan kapasitasnya.⁸⁰

⁷⁹ Rustiadi, "Paradigma Baru Pembangunan ...", hlm.2.

⁸⁰ Lihat Moch Nurhasim (Ed.), Penguatan Kapasitas Desa di Indonesia (Studi Kasus Desa Baluk, Tepus, Telrejo, dan Nagasari Sulit Air), Jakarta, LIPI Press, 2010, hlm.13.

Tuntutan untuk lebih menguatkan pengembangan kapasitas daerah ini sejalan dengan perubahan dan pembaharuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Melalui UU ini pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom diberikan kewenangan urusan pemerintahan dan sekaligus menjadi kewajiban Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk mengatur dan mengurus perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan pembangunan, termasuk dalam pengembangan wilayah. Pemberian kewenangan dan kewajiban sesuai dengan tingkatan dan fungsi pemerintahan tersebut hendaknya kemudian dijadikan momentum bagi daerah untuk lebih meningkatkan kapasitasnya sehingga pemerintahan dan pembangunan daerah berjalan dengan efektif dan efisien. Peningkatan kemampuan pemerintahan melalui *capacity building* ini menjadi langkah awal yang penting untuk membenahi kemampuan pemerintahan. Apalagi kondisi pemerintahan saat ini, menurut Yeremias T. Keban, dipandang sangat lemah sebagai akibat “salah urus” yang terjadi pada masa lampau.⁸¹

Peningkatan kapasitas daerah yang sesungguhnya merupakan serangkaian strategi yang ditujukan untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan responsivitas dari kinerja pemerintahan tersebut, pada dasarnya dapat dilakukan melalui tiga ruang lingkup intervensi, yaitu pada level sistem, kelembagaan, dan individu.⁸² Dalam konteks sistem, perhatian diberikan terhadap penguatan aturan main dari sistem yang ada atau perubahan kebijakan pengaturan untuk mencapai tujuan kebijakan pengembangan wilayah yang dituju. Sementara pada level kelembagaan, pusat perhatian ditujukan pada struktur organisasi,

⁸¹ Keban, “*Good Governance*” dan“ hlm.7.

⁸² Direktorat Jenderal Cipta Karya, Departemen Pekerjaan Umum, Buku Panduan Kelembagaan Daerah RPIJM Rencana Program Investasi Jangka Menengah Bidang PU Cipta Karya, 17 September 2007, di <http://ciptakarya.pu.go.id/rpijm/data/09.%20KELEMBAGAAN%20DAERAH%2017-09-2007.pdf>, diunduh 21 November 2011.

proses pengambilan keputusan, mekanisme tata kerja, instrumen manajemen, tata hubungan dan lain-lain. Maksud penguatan kapasitas secara kelembagaan ini tidak lain untuk meningkatkan hubungan kerja yang sistematis, teratur, dan saling mendukung di antara lembaga terkait dalam upaya pengembangan wilayah.⁸³ Sementara itu, pada level individu, perhatian diberikan pada pengembangan sumber daya manusia yang dapat berupa peningkatan pengetahuan, keahlian, sikap, motivasi kerja, dan lain sebagainya.

Dengan melihat tiga ruang lingkup penguatan kapasitas daerah tersebut, terlihat jelas bahwa upaya peningkatan kapasitas daerah tidak cukup hanya dari sisi lembaga sebagai wadah dengan struktur organisasi dan hal-hal lain yang semata secara fisik, tetapi juga perlu peningkatan kapasitas orang-orang yang bertugas di lembaga tersebut. Di samping perlu adanya penguatan sistem aturan main yang mampu menjadi arah pedoman untuk mencapai tujuan yang ditetapkan untuk pengembangan wilayah.

Terkait dengan peningkatan kapasitas daerah di atas, Provinsi NTT telah melakukan berbagai upaya peningkatan kinerja pemerintahannya dalam pengembangan wilayah dengan memfokuskan perhatiannya pada dimensi kebijakan, kelembagaan, dan pengembangan sumber daya manusia yang terlibat di dalamnya.

Kebijakan

Di lihat dari level kebijakan, Provinsi NTT telah memiliki seperangkat aturan main sebagai landasan yuridis formal yang berkenaan dengan pengembangan wilayah. Dalam hal ini, peraturan daerah yang terkait dengan isu utama dalam pengembangan wilayah, antara lain sebagai berikut.

⁸³ Paulus Rudolf Yuniarto, Saiful Hakam, Ulil Amri, *Disaster Management in China: History and Institutional Network*, Jakarta, Research Centre for Regional Resources, Jakarta, 2010, hlm.153.

Pertama adalah peraturan perundangan mengenai rencana pembangunan jangka menengah, yaitu Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RJPMD) Provinsi NTT 2009–2013. Melalui Perda tersebut, pemerintah Provinsi NTT menetapkan delapan agenda prioritas yang pada agenda ke-6 dan ke-8 menyangkut persoalan pengembangan wilayah, yaitu menetapkan kebijakan pembangunan diarahkan untuk meningkatkan pembangunan berbasis tata ruang dan lingkungan hidup, dan memberikan perhatian khusus pada beberapa agenda khusus, yaitu penanggulangan kemiskinan, penanganan daerah perbatasan, pengembangan provinsi kepulauan, dan penanganan daerah rawan bencana.

Kedua adalah peraturan perundangan yang terkait dengan tata ruang. Dalam hal ini, pemerintah daerah Provinsi NTT dan masing-masing kabupaten/kota yang ada di NTT memiliki kewenangan untuk merumuskan, melaksanakan, dan mengawasi pelaksanaan tata ruang wilayah provinsi yang telah ditetapkan. Acuan peraturan perundangan yang digunakan oleh Provinsi NTT untuk tata ruang adalah Perda Provinsi NTT Nomor 9 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi NTT 2006–2009. Saat ini, pemerintah Provinsi NTT sebagaimana telah dijelaskan pada bagian awal tulisan ini tengah berupaya menyusun konsep dan membuat perangkat peraturan daerah baru tentang RTRWD-nya. RTRWD Provinsi yang berlaku saat ini dipandang tidak sesuai lagi dengan perkembangan wilayah NTT, terutama dengan adanya realitas pemekaran daerah yang menyebabkan peningkatan jumlah kabupaten/kota yang ada di provinsi tersebut. Secara administratif, wilayah provinsi NTT pada naskah ini ditulis pada tahun 2011, terdiri atas 20 kabupaten dan 1 kota.

Di lihat dari acuan peraturan daerah mengenai tata ruang, 21 wilayah administratif provinsi tersebut memiliki status sangat

beragam. Artinya, tidak semua wilayah kabupaten/kota di NTT telah memiliki Perda mengenai RTRWD. Dari 21 wilayah yang ada, hanya ada 7 kabupaten/kota yang telah memiliki Perda RTRWD-nya, yaitu Kabupaten Timor Tengah Utara Perda Nomor 19 Tahun 2008, Kabupaten Belu Perda Nomor 6 Tahun 2011, Kabupaten Flores Timur Perda Nomor 13 Tahun 2008, Kabupaten Sumba Timur Perda Nomor 12 Tahun 2010, Kota Kupang Perda Nomor 11 Tahun 2011, Kabupaten Nagekeo Perda Nomor 1 Tahun 2011 dan Kabupaten Sumba Barat Daya Perda Nomor 15 Tahun 2009. Pada sisi lainnya, ada 14 kabupaten yang belum memiliki rencana tata ruang wilayah. Ada pula beberapa kabupaten, seperti Kabupaten Kupang, Kabupaten Timor Tengah Utara, Kabupaten Timor Tengah Selatan dan Kabupaten Alor yang sedang melakukan revisi rencana tata ruang, dan ada pula yang rencana tata ruang wilayah daerahnya sudah melalui pembahasan di Badan Koordinasi Penataan Tata Ruang Nasional dan saat ini sedang dalam proses perbaikan di daerah, seperti di Kabupaten Lembata, Sikka, Ngada, Manggarai, Manggarai Barat dan Manggarai Timur. Sementara itu, Kabupaten Ende, Kabupaten Sumba Barat, Kabupaten Sumba Tengah dan Kabupaten Sabu Raijua, rencana tata ruang wilayah daerah mereka sudah mendapatkan persetujuan substansinya, namun saat ini masih sedang dalam pembahasan di DPRD.⁸⁴

Ketiga adalah peraturan perundangan yang terkait dengan pengembangan kawasan-kawasan tertentu. Kawasan-kawasan tertentu ini, sebagaimana diatur oleh Perda Provinsi NTT Nomor 9 Tahun 2005 di atas, adalah kawasan-kawasan yang ditetapkan secara khusus oleh pemerintah yang penataan ruangnya diprioritaskan, baik untuk kepentingan pusat pertumbuhan ekonomi dan strategis

⁸⁴ Diolah dari Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Departemen PU, "Database Status Perda RTRW Provinsi/Kabupaten/Kota", di http://www.penataanruang.net/perdal/daftar_perda.asp?prop=NTT, diunduh 30 November 2011.

nasional, seperti daerah perbatasan untuk kepentingan keamanan pertahanan nasional. Terkait dengan tindak lanjut dari penentuan kawasan-kawasan khusus yang diatur oleh Perda di atas, pemerintah daerah Provinsi NTT selanjutnya menindaklanjutinya melalui peraturan pelaksanaannya yang dapat juga berupa Perda atau Keputusan Gubernur, seperti Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengelolaan Kawasan Lindung di Provinsi Daerah Tingkat I Nusa Tenggara Timur. Sementara itu, untuk pengembangan kawasan perbatasan, Provinsi NTT yang telah ditetapkan sebagai salah satu kawasan yang bersifat strategis nasional dengan eksistensi batas wilayah yang dimilikinya dengan negara tetangga, yaitu Timor Leste dan Australia. Oleh karena itu, penataan ruang di kawasan yang telah ditetapkan secara nasional tersebut harus mengacu pada peraturan perundangan yang ditetapkan pemerintah pusat. Kawasan yang bersifat strategis nasional lainnya yang ada di NTT adalah kapet Mbay yang pengaturannya juga oleh pemerintah pusat.

Kelembagaan

Terkait dengan upaya pengembangan kelembagaan, pemerintah daerah Provinsi NTT juga telah menetapkan kebijakan dan strategi yang ditujukan untuk memperkuat struktur organisasi dan mekanisme hubungan kerja antarinstansi yang terlibat di dalam pengembangan wilayah. Penguatan kelembagaan di Provinsi NTT ini sangat penting, terutama mengingat upaya pengembangan wilayah melibatkan beberapa pemangku kepentingan yang terkait. Beberapa di antara instansi yang terkait, misalnya adalah Dinas Kehutanan, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Pertambangan, Dinas Perhubungan, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Pertanian dan Perkebunan, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Dinas Pemukiman dan Tata Ruang,

Badan Pertanahan, Badan Perencana Pembangunan Daerah Provinsi/ Kabupaten/Kota dan lain sebagainya.

Di samping itu, realitas wilayah kegiatan pengembangan wilayah yang tidak jarang melampaui batas-batas wilayah administratif (provinsi, kabupaten/kota) seperti dalam hal penataan tata ruang, jalan, transportasi, air, pendidikan, perdagangan dan lain sebagainya, kondisi ini juga menyebabkan perlunya pengaturan organisasi yang jelas dan keterpaduan di dalam mekanisme hubungan antarpemerintah daerah kabupaten tersebut. Apalagi perselisihan antardaerah merupakan isu yang seringkali muncul terutama yang berkenaan dengan pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang. Sebagai ilustrasi di Kabupaten "A" wilayah yang berbatasan dengan Kabupaten "B" ditetapkan sebagai kawasan lindung, tetapi di Kabupaten "B" ditetapkan sebagai kawasan budi daya. Padahal, wilayah yang berbatasan tersebut berada dalam ekosistem yang sama. Sementara dalam tataran praksisnya, misalnya hingga saat ini antara Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu masih belum mencapai kesepakatan atas batas wilayah mereka, terutama yang ada di Desa Lotas. Menurut pandangan orang TTS, Desa tersebut berada di Kecamatan Kokbaun. Padahal, orang Belu mengklaim desa tersebut terletak di Kecamatan Reinhart. Ketidakjelasan batas wilayah dan kepemilikan ini tidak jarang telah berimplikasi lebih lanjut pada konflik perebutan lahan kebun.⁸⁵ Jadi, sekalipun pengembangan wilayah itu tidak jarang melampaui lintas wilayah administratif, namun harus diakui bahwa ketidakjelasan batas wilayah administratif juga dapat mempersulit dalam pengembangan wilayah itu sendiri.

Adanya kejelasan wilayah dan keterpaduan hubungan kerja, baik antarpemerintah daerah kabupaten/kota, antara pemerintah daerah kabupaten/kota dengan pemerintah daerah Provinsi NTT,

⁸⁵ Wawancara penulis dengan Jonny Ninef dan Sugeng Hartono, Kabid Perumahan, Dinas Pemukiman dan Tata Ruang Kabupaten TTS, 1 Mei 2011.

dan antarinstitusi terkait di atas, sesungguhnya dapat menjadi awal terbangunnya kelembagaan yang baik di dalam kinerja pemerintahan. Terbangunnya kondisi tersebut dapat memungkinkan terwujudnya fungsi koordinasi, sinergitas dan kerja sama antarinstitusi dan daerah.

Dalam konteks di atas, pemerintah Provinsi NTT memiliki posisi sangat strategis di dalam pengembangan wilayah, terutama di dalam melakukan fungsi koordinasi dan membangun kerja sama antardaerah. Hal ini karena sebagaimana diatur dalam penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004 poin 4, peran pemerintah daerah provinsi saat ini adalah sebagai wakil Pemerintah Pusat dan sekaligus juga sebagai daerah otonom. Poin tersebut secara terbuka menjelaskan bahwa “Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota”.

Dari substansi penjelasan poin tersebut, dapat dikatakan bahwa pemerintah provinsi sangat diperlukan perannya untuk melakukan koordinasi dengan kabupaten/kota yang ada di wilayahnya, terlebih lagi bila misalnya terdapat wilayah kegiatan pengembangan wilayah yang sifatnya lintas kabupaten, seperti prasarana wilayah lintas kabupaten (jalan arteri, sungai, danau, waduk dan sebagainya.), fasilitasi penyelesaian konflik-konflik pemanfaatan ruang lintas kabupaten, dan fasilitas kerja sama lintas kabupaten. Berfungsinya peran koordinasi merupakan sesuatu hal yang sangat diharapkan, karena mampu menjadi tindakan preventif untuk mencegah hadirnya disharmoni hubungan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota di wilayahnya.

Terkait dengan kebijakan dan strategi untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan di dalam penyelenggaraan pengembangan

wilayah, ada beberapa upaya penting yang dilakukan pemerintah daerah Provinsi NTT, baik dalam menata kelembagaan di lingkup organisasi maupun hubungan kerja antarpelaku. Dalam hal penataan lingkup organisasi, berdasarkan kacamata struktur organisasinya maka tanggung jawab perencanaan pengembangan wilayah dan penataan ruang di Provinsi NTT diemban oleh Badan Perencana Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi NTT. Sementara pada tataran operasional dilaksanakan oleh masing-masing instansi/dinas teknis terkait dan kabupaten/kota yang berkepentingan sebagai pelaku pengembangan wilayah. Merujuk pada realitas banyaknya pelaku pengembangan wilayah tersebut, pemerintah Provinsi NTT terus melakukan upaya peningkatan kelembagaan pengembangan wilayah dan penataan ruang sejalan dengan kebutuhan atas keterpaduan pengembangan wilayah yang lintas sektor dan lintas wilayah. Dalam rangka menyerasikan dan menyinergikan pengembangan wilayah, baik mulai dari proses perencanaan, pemanfaatan hingga proses pengendalian pemanfaatannya yang sifatnya multisektor tersebut, pada tanggal 2 April 2005 pemerintah Provinsi NTT membentuk Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKRPD) Provinsi NTT. Badan yang dibentuk dengan Keputusan Gubernur NTT Nomor 39/KEP/HK/2005 ini memiliki tugas-tugas sebagai berikut.⁸⁶

- 1) merumuskan berbagai kebijakan penyelenggaraan penataan ruang provinsi dengan memperhatikan kebijakan penataan ruang nasional dan kabupaten/kota;
- 2) mengoordinasikan penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi;
- 3) mengoordinasikan penyusunan Rencana Rinci Tata Ruang Kawasan sesuai dengan kewenangan Provinsi;

⁸⁶ Lihat Keputusan Gubernur NTT Nomor 39/KEP/HK/2005 Tentang Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKRPD) Provinsi NTT, Diktum Kedua.Keputusan.

- 4) mengintegrasikan dan memaduserasikan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi dengan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, Rencana Tata Ruang Nasional, Rencana Tata Ruang Kawasan Tertentu, dan Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi yang berbatasan;
- 5) memaduserasikan Rencana Pembangunan Jangka Menengah dan Tahunan yang dilakukan Pemerintah Provinsi, Masyarakat dan Dunia Usaha dengan Rencana Tata Ruang;
- 6) melaksanakan kegiatan pengawasan yang meliputi pelaporan, evaluasi, dan pemantauan penyelenggaraan pemanfaatan ruang;
- 7) memberikan rekomendasi penertiban terhadap pemanfaatan ruang yang tidak sesuai dengan rencana tata ruang;
- 8) memberikan rekomendasi perizinan tata ruang provinsi;
- 9) mengoptimalkan peran serta masyarakat dalam perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang;
- 10) mengembangkan informasi penataan ruang provinsi untuk kepentingan pengguna ruang di jajaran pemerintah, masyarakat, dan swasta;
- 11) menyosialisasikan dan menyebarluaskan informasi penataan ruang provinsi;
- 12) mengoordinasikan penanganan dan penyelesaian masalah atau konflik yang timbul dalam penyelenggaraan penataan ruang, baik di provinsi maupun di kabupaten/kota, dan memberikan pengarahan serta saran pemecahannya;
- 13) memberikan rekomendasi guna memecahkan masalah atau konflik penataan ruang provinsi dan masalah atau konflik pemanfaatan ruang yang tidak dapat diselesaikan kabupaten/kota;

- 14) melaksanakan fasilitasi, supervisi, dan koordinasi dengan dinas/ instansi provinsi, pemerintah kabupaten/kota, masyarakat dan dunia usaha berkaitan dengan penyelenggaraan penataan ruang;
- 15) menperpadukan perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang dengan kabupaten/kota dan provinsi sekitarnya;
- 16) melakukan evaluasi tahunan atas kinerja penataan ruang provinsi;
- 17) menjabarkan petunjuk gubernur berkenaan dengan pelaksanaan fungsi dan kewajiban Koordinasi Penyelenggaraan Penataan Ruang Provinsi;
- 18) menyampaikan laporan pelaksanaan tugas Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKPRD) Provinsi Nusa Tenggara Timur secara berkala kepada Gubernur.

Dengan merujuk pada tugas-tugas tersebut, dapat dikatakan bahwa BKPRD merupakan suatu badan untuk mekanisme koordinasi penataan ruang Provinsi NTT. Penanggung jawab badan ini adalah Gubernur Provinsi NTT, yang dibantu oleh seorang Ketua Harian dan Sekretaris yang masing-masing dijabat oleh Sekretaris Daerah dan Ketua Bappeda Provinsi NTT. Untuk memperlancar tugas badan ini, selanjutnya dibentuk Sekretariat yang diketuai oleh Kepala Bidang Perencanaan Pembangunan IV Bappeda Provinsi NTT dan dua kelompok kerja, yaitu Kelompok Kerja Perencanaan Tata Ruang dan Kelompok Kerja Pengendalian Pemanfaatan Ruang.

Untuk memperlancar koordinasi antarpelaku pembangunan dan sinergitas dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemanfaatan tata ruang di dalam pengembangan wilayah NTT, pemerintah provinsi melakukan berbagai strategi di dalam rangka peningkatan kapasitas kinerja pemerintahannya. Salah satunya adalah melakukan konsultasi dan koordinasi secara lebih efektif dengan para pihak. Keputusan Gubernur Nomor 39/KEP/HK/2005 di atas, misalnya, pada poin

ketujuh memuat ketentuan adanya pertemuan minimal 1 (satu) kali dalam 3 (tiga) bulan berupa rapat pleno. Koordinasi ini juga bisa dalam format lain, seperti rapat koordinasi antara Gubernur dengan para Bupati/Walikota di NTT, baik yang diselenggarakan secara reguler dan atau sesuai kebutuhan. Gubernur juga dapat menggunakan instrumen lainnya, seperti rapat koordinasi teknis (Rakornis) dengan kementerian/lembaga dalam mewadahi kebutuhan daerah dengan prioritas sektoral.⁸⁷ Hal ini dilakukan agar di dalam percepatan pengembangan wilayah dilakukan upaya penataan, pemanfaatan, dan pengendalian tata ruang dengan prinsip harmonisasi kepentingan nasional, kebutuhan daerah dan keserasian antardaerah. Dalam konteks pengembangan wilayah, koordinasi melalui forum pertemuan tersebut adalah untuk menyinergikan kerangka perencanaan kebijakan, regulasi, kelembagaan, dan anggaran.⁸⁸

Namun, perlu untuk dicatat bahwa dalam upaya mewujudkan sinergitas antar pemangku kepentingan di atas hendaknya juga dilaksanakan selaras dengan upaya penataan dan penguatan kerangka perimbangan keuangan. Terkait dengan persoalan anggaran, isu ini menjadi sesuatu hal yang sangat penting. Ini terutama terkait dengan fakta bahwa hampir semua kabupaten yang ada di wilayah tersebut masih sangat menggantungkan kebutuhan anggarannya pada pemerintah pusat. Pemerintah daerah belum mampu membiayai seluruh kebutuhannya termasuk dalam untuk kegiatan pengembangan wilayahnya. Apalagi sebagian dana yang berasal dari pusat hanya habis dipakai untuk kebutuhan pembiayaan gaji rutin pegawai. Pemerintah Provinsi NTT saat ini sedang mencoba mengupayakan untuk mendapatkan dana tambahan dari pusat. Bersama dengan tujuh

⁸⁷ Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Percepatan Pertumbuhan Ekonomi Yang Berkeadilan dan Penguatan Peran Gubernur, Buku Pegangan 2011, Jakarta, hlm. IV.5.

⁸⁸ *Ibid.*, hlm 24–26.

provinsi lainnya yang tergabung dalam Forum Provinsi Kepulauan, Provinsi NTT menuntut pengakuan sebagai Provinsi kepulauan. Menurut mereka, dasar penentuan DAU seharusnya tidak didasarkan semata pada jumlah penduduk, tetapi juga perlu mempertimbangkan kondisi riil provinsi tersebut sebagai wilayah yang memiliki tipologi kepulauan. Bila tuntutan mereka dipenuhi, maka mereka akan memperoleh dana perimbangan yang lebih besar dalam bentuk dana alokasi umum (DAU). Tuntutan mereka tersebut saat ini telah mendapatkan tanggapan positif dari DPR RI. Ini terindikasikan dengan adanya Rancangan Undang-Undang (RUU) Provinsi Kepulauan yang tengah dibahas di Badan Legislatif DPR RI.

Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Manusia

Selain melakukan peningkatan kapasitas di dalam kerangka sistem dan kelembagaan di atas, pemerintah Provinsi NTT juga memberikan perhatian terhadap peningkatan kapasitas sumber daya manusia. Kualitas sumber daya manusia yang prima dipercayai dapat meningkatkan kualitas kinerja pemerintahan. Oleh karena itu, pemerintah provinsi melakukan berbagai upaya peningkatan kualitas mereka, baik melalui pelatihan, pendidikan, penyelenggaraan bantuan teknis, dan lain sebagainya sehingga mampu memantapkan mekanisme kelembagaan pengembangan wilayah. Salah satu ilustrasi adalah pelatihan verifikasi RTRW yang diberikan kepada BKPRD dan perwakilan dari beberapa Bappeda/Kabupaten/Kota di Provinsi NTT oleh Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Kementerian Pekerjaan Umum pada tanggal 18–19 Mei 2009 di Kupang.⁸⁹

⁸⁹ Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Kementerian PU, “BKPRD dan Bappeda Kabupaten/Kota di Provinsi NTT Mendapatkan Pelatihan Verifikasi RTRW”, 22 Mei 2009, di http://www.penataanruang.net/detail_b_asp?id=757, diunduh tanggal 6 Oktober 2011.

PENUTUP

NTT merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang hingga sekarang relatif masih mengalami ketertinggalan. Untuk itu, diperlukan upaya-upaya untuk mengatasi masalah tersebut. Salah satunya adalah dengan membangun provinsi tersebut melalui akselerasi pengembangan wilayah yang terpadu oleh seluruh sektor (lintas sektor) dan seluruh daerah (lintas wilayah). Di lihat dari perspektif politik, pengembangan wilayah di provinsi ini memiliki arti strategis, terutama dengan melihat kepentingan terhadapnya tidak hanya dilihat dari sisi masyarakat lokal dan pemerintah daerahnya saja, tetapi juga sudah menjadi kepentingan nasional. Artinya, pengembangan wilayah tersebut merupakan bagian suatu proses pencapaian keadilan, kesamaan, dan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan utama pembangunan nasional. Selain itu, tentu saja realitas posisi wilayah NTT yang berbatasan langsung dengan negara tetangga Timor Leste dan Australia menjadikan provinsi tersebut sebagai wilayah strategis nasional.

Pemerintah Provinsi NTT pada masa Gubernur Frans Lebu Raya saat ini, telah melakukan berbagai upaya untuk mengejar ketertinggalan kemajuan wilayahnya, antara lain dipacu dengan pembangunan yang mengedepankan pengembangan wilayah provinsi secara terintegrasi dan menyeluruh. Arah kebijakan pengembangan wilayah ini tersusun secara terencana di dalam RPJMD Provinsi NTT 2009–2013 dan RTRW Provinsi NTT 2005–2020. Penyusun strategi pengembangan wilayah tersebut dilandasi oleh pemahaman bahwa pengembangan wilayah hanya akan dapat berjalan dengan efektif dan efisien, apabila mengacu pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan adanya dukungan penguatan kapasitas daerah yang memadai.

Komitmen untuk penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik ini sudah ditunjukkan oleh pemerintah daerah Provinsi NTT. Prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas yang merupakan bagian dari tolok ukur tata kelola pemerintahan yang baik, dalam realitasnya oleh pemerintah daerah telah diupayakan untuk diintegrasikannya ke dalam berbagai program kegiatan pengembangan wilayahnya. Salah satunya adalah melalui pelibatan warga masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan melalui mekanisme Musrenbang.

Musrenbang ini dilakukan secara berjenjang mulai dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan nasional. Pelibatan warga masyarakat tersebut secara langsung dan tidak langsung dalam tataran ideal dapat menyinergikan kekuatan dalam penyusunan program-program yang berbasis pada potensi yang dimiliki oleh wilayah dan masyarakat. Yang diharapkan pada akhirnya pengembangan wilayah yang direncanakan dapat sesuai dengan harapan dan kepentingan publik NTT.

Pelibatan warga tersebut juga menjadi bagian integral dari proses keterbukaan dan transparansi yang dibangun antara pemerintah dan masyarakat. Apabila mekanisme ini secara ideal dapat terwujud, hal tersebut dapat menghindarkan penyimpangan-penyimpangan pengembangan wilayah yang ditetapkan. Terciptanya kondisi ini pada gilirannya akan mendorong terwujudnya akuntabilitas, yaitu ketika pemerintah daerah yang membuat kebijakan mampu mempertanggungjawabkan keputusan-keputusan yang telah dilaksanakan dalam penyelenggaraan pengembangan wilayah kepada publik dan lembaga-lembaga yang berkepentingan. Laporan tahunan Kepala Daerah kepada DPRD atas pelaksanaan kebijakan pembangunan selama satu tahun anggaran berjalan merupakan representasi akuntabilitas pemerintah kepada publik. Selain yang sifatnya formal,

format pertanggungjawaban ini juga bisa dalam bentuk informal, melalui media surat kabar dan radio lokal.

Pemberian kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah melalui otonomi daerah juga telah digunakan oleh pemerintah daerah Provinsi NTT sebagai momentum untuk lebih meningkatkan kapasitasnya dengan harapan agar pemerintahan dan pengembangan wilayah berjalan efektif dan efisien. Dalam hal ini, pemerintah daerah telah mencoba meningkatkan kemampuannya melalui *capacity building* yang dilakukannya pada level sistem, kelembagaan, dan individu.

Terkait dengan sistem, pemerintah daerah telah menetapkan seperangkat aturan main, berupa aturan legal-formal yang memadai dan komprehensif, yang diharapkan dapat memberikan arah atau panduan kebijakan pengembangan wilayah, seperti yang tertuang di dalam RPJMD dan RTRWD. Dalam implementasi kebijakan pengembangan wilayah yang melibatkan beberapa pihak terkait/institusi/dinas, kondisi ini berpotensi untuk memunculkan tumpang tindih kepentingan dan disharmoni antarpelaku. Terkait ini, pemerintah daerah provinsi merupakan pihak yang paling memiliki kewenangan untuk melakukan koordinasi antarpihak. Indikasi kesungguhan pemerintah daerah untuk mengatur masalah tersebut secara kelembagaan dibentuklah Badan Koordinasi Penataan Tata Ruang Daerah (BKPTRD) Provinsi NTT. BKPTRD ini merupakan badan untuk mekanisme koordinasi penataan ruang Provinsi NTT yang lintas sektor dan lintas wilayah.

Penguatan kapasitas pada level sistem dan kelembagaan di atas tentu tidak akan optimal dari sisi efektivitas apabila tidak diikuti dengan peningkatan kapasitas individu-individu yang bersentuhan langsung dengan persoalan pengembangan wilayah. Sumber daya manusia yang berkualitas merupakan aset yang dapat meningkatkan kualitas kinerja pemerintahan. Komitmen pemerintah daerah untuk penguatan kapasitas SDM di atas, antara lain dapat direkam melalui

upaya peningkatan pendidikan dan pelatihan-pelatihan yang dapat menunjang kinerja mereka.

Apa yang sudah dilakukan oleh pemerintah daerah Provinsi NTT terkait dengan pengembangan wilayah di atas, tidak lain merupakan bagian dari strategi pemerintah provinsi agar mampu meningkatkan kinerjanya di dalam melaksanakan kegiatan pengembangan wilayah. Apalagi kondisi “salah urus” yang terjadi pada masa lampau dengan sentralisasi pembangunan terbukti telah menyebabkan adanya ketimpangan dan ketidakmerataan hasil pembangunan pada wilayah-wilayah yang tersebar dalam ribuan pulau yang ada di provinsi tersebut.

Terlepas dari adanya keseriusan yang tampak dari pemerintah daerah NTT dalam menangani pengembangan wilayahnya, terdapat nuansa yang sulit terbantahkan bahwa dalam pengembangan wilayahnya masih menghadapi tantangan serius seiring dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi. Sebagian tantangan tersebut, terkait dengan permasalahan pengembangan wilayah masa kini yang belum sepenuhnya terjawab, sedangkan sebagian lainnya terkait dengan antisipasi terhadap permasalahan pengembangan wilayah di masa mendatang. Salah satu tantangan serius dalam pengembangan wilayah ini terkait dengan fenomena penyalahgunaan kewenangan yang dimiliki aparaturnegara. Maraknya kasus-kasus korupsi menimbulkan pertanyaan akan keefektifan kebijakan pengembangan wilayah di NTT apabila masih adanya distorsi kewenangan di dalam pelaksanaannya oleh aparaturnegara. Padahal, aparaturnegara memiliki posisi dan peran penting sebagai motor penggerak pengembangan wilayah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Biro Humas Setda Provinsi Nusa Tenggara Timur. 2008. Gubernur NTT *Dari Masa ke Masa: Profil, Karya & Harapan*, Cetakan III. Kupang: Biro Humas Setda Provinsi NTT.
- Jeddawi, Murtir. 2011. *Negara Hukum, Good Governance Dan Korupsi Di Daerah*. Yogyakarta: Total Media.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. 2011. *Percepatan Pertumbuhan Ekonomi Yang Berkeadilan dan Penguatan Peran Gubernur*, Buku Pegangan 2011. Jakarta.
- Mawardi, Mohammad Ikwanuddin. 2009. *Membangun Daerah yang Berkemajuan, Berkeadilan dan Berkelanjutan*. Bogor: IPB Press.
- Musakabe, Herman. 1984. *Membangun Melalui Tujuh Program Strategis. Di Alo Liliweri dan Gregor Neonbasu (Penyunting), Perspektif Pembangunan: Dinamika dan Tantangan Pembangunan Nusa Tenggara Timur*. Kupang: Yayasan Citra Insan Pembaru.
- Nurhasim, Moch (Editor). 2009. *Masalah dan Kelemahan Penanggulangan Kemiskinan di Pedesaan: Kajian Tentang Pembangunan, Good Governance dalam Upaya Penanggulangan Kemiskinan di Pedesaan*, Jakarta: LIPI Press.
- . 2010. *Penguatan Kapasitas Desa di Indonesia (Studi Kasus Desa Baluk, Tepus, Telrejo dan Nagasari Sulit Air)*. Jakarta: LIPI Press.
- Sumarto, Hetifah Sj. 2009. *Inovasi, Partisipasi, dan Good Governance*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Wuryandari, Ganewati (Ed.). 2009. *Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste: Sumber Ancaman dan Kebijakan Pengelolaannya*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Yuniarto, Paulus Rudolf, Saiful Hakam dan Ulil Amri. 2010. *Disaster Management in China: History and Institutional Network*. Jakarta: Research Centre for Regional Resources.

Jurnal

- Hariyanto dan Tukidi. 2007. "Konsep Pengembangan Wilayah Dan Penataan Ruang Indonesia Di Era Otonomi Daerah". *Jurnal Geografi*, 4 (1).
- Iryanto (N.A). *Perencanaan Pembangunan Kabupaten/Kota Melalui Pengembangan Wilayah dan Kerja sama AntarDaerah*.

Keban, Yeremias T. 2000. “*Good Governance dan Capacity Building sebagai Indikator Utama dan Fokus Penilaian Kinerja Pemerintahan*”. *Naskah*, Nomor 2, Juni–Juli 2000, hlm.2

Siombing, Marlon. 2006. “Pengembangan Kawasan Melalui Paradigma Perencanaan Partisipatif”. *Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan*, 3(1).

Makalah, Pidato, Paparan, Seminar

Bakar, Sjoftan. N.A. “Kelembagaan Pengendalian Pemanfaatan Ruang Di Daerah”. Makalah Direktur Fasilitasi Penataan Ruang dan Lingkungan Hidup, Departemen Dalam Negeri.

Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur. N.A. “Perspektif Pembangunan Provinsi Nusa Tenggara Timur 2008-2013: Sehati Seseuara Membangun NTT Baru”. power poin.

Bupati Belu. 2010. “Belu Kabupaten Beranda Terdepan NKRI”. Paparan yang disampaikan pada acara pertemuan dengan Peserta SSDN PPRA XLIV LEMHANAS RI. Atambua, tanggal 26 Agustus 2010.

----- . 2010. “Belu Kabupaten Beranda Terdepan NKRI”. Power poin disampaikan dalam pertemuan dengan DPD RI. Atambua, tanggal 30 Agustus 2010.

Eko, Sutoro. n.d. *Desentralisasi, Demokrasi Lokal dan Pembangunan Desa*.

Lamoureux, Flo. 2004. “East Timor: the World Newest Country”. Makalah yang tidak dipublikasikan, *Centre for Southeast Asian Studies, University of Hawaii*, Manoa.

Rustiadi, Ernan. 2001. “Paradigma Baru Pembangunan Wilayah di Era Otonomi Daerah”. Makalah disampaikan pada Lokakarya Otonomi Daerah, Perak Study Club-Jakarta Media Center, Jakarta, tanggal 11 Juni 2001.

Peraturan dan Dokumen

Bappeda Provinsi NTT (2004). Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur 2006–2020.

Keputusan Gubernur NTT Nomor 39/KEP/HK/2005 Tentang Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah (BKRPD) Provinsi NTT, Diktum Kedua. Keputusan.

Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) 2011-2025.

Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 9 Tahun 2005 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 33 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pembangunan Desa/kelurahan Mandiri Anggur Merah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2009-2013.

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Surat Kabar, Majalah

Access. 2009, September. *Perlunya Melibatkan Warga Dalam Pembangunan. Edisi II.*

Barita. 2011, Maret. Desa/Kelurahan Mandiri Anggur Merah: Rakor PKM Wilayah I Flores. Edisi IV.

Dhakidae, Daniel. 2011, 26 Oktober. Mengkikis Inersia Sosial Manusia Nusa Tenggara. *Kompas.*

Indraningsih, Wahyu. 2010, 7 Mei. Kerugian Tumpahan Minyak di Laut Timor Ditetapkan”. *Kompas.*

Kompas. 2010, 8 Desember. Infrastruktur Minim, Kemiskinan Tak Kunjung Terurai.

Media Sinar Timur. 2011, 21 Juli. Gubernur Kepulauan Curhat di DPR RI.

Sumber Internet

Deui. 2007. “Pengembangan Wilayah”. (<http://dhenov.blogspot.com/2007/12/pengembangan-wilayah-deui.html>, diakses 6 April 2011)

Direktorat Jenderal Cipta Karya, Departemen Pekerjaan Umum. 2007, 17 September. “Buku Panduan Kelembagaan Daerah RPIJM Rencana Program Investasi Jangka Menengah Bidang PU Cipta Karya”. (<http://ciptakarya.pu.go.id/rpijm/data/09.%20KELEMBAGAAN%20DAERAH%2017-09-2007.pdf>, diakses 21 November 2011)

Direktorat Jenderal Penataan Ruang, Departemen PU. N.A. “Database Status Perda RTRW Provinsi/Kabupaten/Kota”. (http://www.penataanruang.net/perda/daftar_perda.asp?prop=NTT, diakses 30 November 2011)

Lidjang, Ignas K. 2010, 19 April. “Quo Vadis Kawasan Pengembangan Prioritas di NTT”. (<http://www.pos-kupang.com/read/artikel/54189/quo-vadis-kawasan-pengembangan-prioritas-di-ntt>, diakses 26 Agustus 2011)

- “Memorandum of Understanding for Tactical Coordination in the border area between Nusa Tenggara Timur (West Timor) and East Timor between the TNI and the UNTAET Military Component” yang ditandatangani oleh Panglima Daerah Militer IX Udayana, Mayor Jenderal (TNI). Kiki Syahnakri atas nama TNI dan wakil dari UNTAET, Lieutenant General Jaime S De Los Santos, pada April 2000. (<http://www.unmiset.org/legal/Other-Docs/mou-wt-et.htm>, diakses 13 Maret 2007)
- Naimutu, Elvis. N.A. “Revisi Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur 2009-2029”. (http://www.bappeda.nttprov.gov.id/index.php?option=com_content&view=article&id=105:revisi-rtrw-provinsi&catid=1:latest-news&itemid=53, diakses 7 November 2011)
- Presidenri.go.id. 2011, 9 Februari. “Pemerintah Komit Membantu Percepatan Pembangunan NTT”. (<http://www.presidentri.go.id>, diakses 4 April 2011)
- Wuryandari, Ganewati. 2011. “Petaka Laut Timor”. (<http://www.politik.lipi.go.id>, diakses 24 September 2011)

Wawancara

- Wawancara dengan L. Melchias Julius, Kepala Bagian III, Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur, Kupang, 27 April 2011.
- Wawancara dengan Lerry Mboeik, anggota DPD DPR RI, Kupang, 28 April 2011.
- Wawancara dengan Ridwan Paoh dan Don Y.Y Kusa Banunaek, Soe, 29 April 2011
- Wawancara dengan Arifin Berty, anggota DPRD Kabupaten TTS, Soe, 30 April 2011.
- Wawancara dengan Bupati Timor Tengah Selatan (TTS), Paul V.R. Mella, Soe, 30 April 2011.
- Wawancara dengan Jonny Ninef dan Sugeng Hartono, Kabid Perumahan, Dinas Pemukiman dan Tata Ruang Kabupaten TTS, 1 Mei 2011.
- Wawancara dengan John B. Seran, tokoh masyarakat, Atambua, 3 Mei 2011.
- Wawancara dengan David Pandi, Purek I Undana, Kupang, 9 Mei 2011.
- Wawancara dengan Ikhwanuddin Mawardi, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 19 Juli 2011.
- Wawancara dengan Anik, Kepala Bagian Litbang Bappeda Kabupaten Belu, Jakarta, 6 Desember 2011.

BAB V

PENGEMBANGAN WILAYAH NUSA TENGGARA TIMUR: PERSPEKTIF KEPENDUDUKAN

 Bayu Setiawan

PENDAHULUAN

Manusia merupakan titik sentral dari pembangunan. Hal ini terkait dengan kedudukannya, tidak saja sebagai pelaku segala tindakan secara individu ataupun sosial, manusia juga menjadi tujuan yang akan dicapai dari semua tindakan tersebut. Manusia merupakan suatu konsep yang kompleks dan bersifat multidimensional. Sejak studi yang dilakukan oleh Widjojo Nitisastro dan Nathan Keyfitz, tentang masalah kependudukan dan pembangunan, diskursus kependudukan memasuki saat yang penting. Dalam setiap analisis pembangunan, selalu memperhitungkan faktor kependudukan. Penduduk sebagai sumber daya manusia menjadi fokus kajian pembangunan yang penting.¹

Kependudukan merupakan isu yang sangat strategis dalam pembangunan. Hal itu karena kependudukan atau penduduk merupakan pusat dari seluruh kebijakan dan program pembangunan, penduduk merupakan subjek dan objek pembangunan. Keadaan atau kondisi

¹ Riwanto Tirtosudarmo, "Dari 'Human Capital' ke 'Human Development': Catatan Kritis terhadap Perspektif Sumber Daya Manusia di Indonesia, di Prijono Tjiptoherijanto dan Laila Nagib (eds.) *Pengembangan Sumber Daya Manusia: di antara Peluang dan Tantangan*, Jakarta, LIPI Press, 2008, hlm. 13–26.

kependudukan akan memengaruhi dinamika pembangunan. Jumlah atau kuantitas penduduk disertai dengan kualitas penduduk yang baik akan mendorong pertumbuhan ekonomi, tetapi kualitas penduduk yang rendah akan menjadi beban pembangunan. Hanya saja, dampak perubahan dari dinamika kependudukan tersebut, yang hanya dapat diamati dalam jangka waktu yang cukup panjang, yang menjadi salah satu faktor peranan penting penduduk ini terkadang sering diabaikan².

Perspektif kependudukan modal sumber daya manusia (SDM) selalu menjadi bahasan penting dalam pembangunan nasional. Pembangunan diarahkan untuk dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat. Dalam kerangka pembangunan nasional berkelanjutan, pembangunan kependudukan memperoleh perhatian khusus, karena penduduk merupakan titik sentral pembangunan. Pembangunan kependudukan merupakan salah satu cara untuk mewujudkan sumber daya manusia yang lebih bermutu yang dapat bersaing dengan bangsa lain dan sekaligus sebagai modal dalam pembangunan. Dalam persaingan global yang sedang berlangsung saat ini, dibutuhkan SDM yang berkualitas untuk mampu berkompetisi dengan negara lain. SDM menjadi kunci sukses pembangunan suatu negara. Sumber daya manusia yang berkualitas merupakan suatu modal yang penting dalam proses pembangunan.³ Pembangunan SDM dilakukan untuk menghasilkan manusia atau penduduk berkualitas, yang mampu sebagai penggerak pembangunan dan pada akhirnya dapat dinikmati oleh penduduk yang bersangkutan.

Dalam kaitannya dengan pengembangan wilayah, pendekatan pembangunan sektoral yang telah dapat meningkatkan kualitas penduduk, nantinya harus diikuti oleh pendekatan pembangunan

² Priyono Tjiptoherijanto, *Upah, Jaminan Sosial, dan Perlindungan Anak*, Jakarta, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2004, hlm. 2–3.

³ Laila Nagib, “Pengembangan Sumber Daya Manusia: Sebuah Pengantar”, di Tjiptoherijanto dan Nagib (eds.) *Pengembangan Sumber Daya ...*, hlm. 1.

yang lebih memperhatikan kondisi dan aspirasi wilayah⁴. Untuk itu, diperlukan pembangunan berwawasan kependudukan. Pembangunan tersebut harus disesuaikan dengan potensi dan kondisi penduduk yang ada. Pembangunan berwawasan kependudukan adalah pembangunan sumber daya manusia yang menekankan pada peningkatan kualitas sumber daya manusia.⁵ Strategi pembangunan berwawasan kependudukan merupakan perencanaan pembangunan yang berasal dari masyarakat, dengan mengoptimalkan penyebaran potensi sumber daya yang dimiliki ke seluruh wilayah. Dalam membangun suatu wilayah sudah selayaknya disesuaikan dengan potensi dan permasalahan yang dihadapi oleh masing-masing wilayah. Penduduk dengan demikian akan merasa memiliki pembangunan yang direncanakan dan dilakukan sendiri.

Dalam perencanaan pembangunan, secara umum terdapat beberapa ciri kependudukan yang harus diperhatikan oleh para perencana pembangunan, baik di tingkat pusat atau di tingkat daerah. Beberapa ciri tersebut adalah (1) Penduduk di masa mendatang akan meningkat pendidikannya, (2) Penduduk semakin sehat dan angka harapan hidup naik, (3) Penduduk bergeser ke usia lebih tua, (4) Semakin banyak penduduk tinggal di perkotaan, (5) Jumlah rumah tangga meningkat, tetapi ukurannya kecil, (6) Intensitas mobilitas penduduk meningkat, (7) Pertumbuhan angkatan kerja masih tinggi, dan (8) Terjadi perubahan lapangan kerja⁶. Dalam pengembangan wilayah, beberapa aspek dan ciri kependudukan tersebut perlu untuk dipertimbangkan. Kondisi kependudukan di Provinsi Nusa Tenggara, sedang dalam proses menuju kondisi yang telah digambarkan tersebut.

⁴ Dedi M. Masykur Riyadi, "Pembangunan Daerah Melalui Pengembangan Wilayah", makalah disampaikan pada Acara Diseminasi dan Diskusi Program-program Pengembangan Wilayah dan Pengembangan Ekonomi Masyarakat di Daerah, Bogor, 15–16 Mei 2000.

⁵ Tjiptoherijanto, *Upah, Jaminan Sosial, dan*, hlm. 3.

⁶ *Ibid.*

Permasalahan kuantitas dan kualitas penduduk harus menjadi fokus perhatian yang perlu dipertimbangkan dalam setiap pengembangan wilayah.

Dalam bab ini dibahas mengenai pengembangan wilayah NTT dengan perspektif kependudukan. Pada awal tulisan ini dijelaskan mengenai kebijakan pembangunan sumber daya manusia dan kependudukan di NTT. Bagaimanakah kebijakan pemerintah NTT dalam upaya membangun potensi penduduk yang ada sebagai modal dasar pembangunan? Pada bahasan berikutnya mengkaji perubahan penduduk dengan ketimpangan yang selama ini terjadi di wilayah NTT dan dikaitkan dengan pengembangan wilayah. Pembahasan selanjutnya, menjelaskan tentang kualitas penduduk NTT sebagai modal dasar pembangunan dalam kaitannya dengan pengembangan wilayah NTT.

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN SDM DAN KEPENDUDUKAN DI NTT

Sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2009–2013, pemerintah NTT menetapkan visi “Terwujudnya masyarakat Nusa Tenggara Timur yang berkualitas, sejahtera, adil, dan demokratis, dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam upaya mewujudkan visi tersebut, pemerintah Provinsi NTT selanjutnya menyusun strategi dan arah kebijakan pembangunan daerah. Dalam menyusun strategi dan kebijakan, pemerintah berpedoman pada Tiga Pilar Utama Pembangunan, yaitu (1) Pembangunan ekonomi yang berpihak pada rakyat kecil; (2) Pembangunan sumber daya manusia; (3) Penegakan hukum. Dalam konteks tersebut, terlihat jelas bahwa pengembangan sumber daya manusia sangat ditekankan dalam upaya pembangunan untuk menghasilkan penduduk yang berkualitas.

Salah satu strategi yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk peningkatan kualitas kehidupan masyarakatnya antara lain dengan pemenuhan kebutuhan dasar mereka, yaitu pendidikan, kesehatan, pangan, perumahan, dan air bersih.

Dalam menyusun strategi peningkatan kualitas hidup masyarakat NTT tersebut di atas, pemerintah NTT memperhatikan hasil capaian pembangunan selama ini dan mengacu pula pada isu-isu strategis nasional. Dalam bidang pendidikan, misalnya, isu yang menjadi perhatian adalah tercapainya wajib belajar sembilan tahun, yaitu melalui peningkatan penyediaan dan pemenuhan kecukupan sarana dan prasarana pendidikan dan peningkatan kualitas pelayanan. Ini dilakukan untuk mencapai angka partisipasi kasar (APK) dan angka partisipasi murni (APM) secara optimal. APK dan APM adalah tingkat partisipasi pendidikan penduduk pada tingkat dasar maupun menengah yang disesuaikan dengan umur sekolah, atau jumlah penduduk yang bersekolah di tingkat SD, SMP atau SMA yang disesuaikan dengan usia sekolah masing-masing.

Dalam bidang kesehatan, isu pokok yang menjadi fokus perhatian di NTT adalah tercapainya pelayanan kesehatan yang berkualitas, yaitu melalui peningkatan kualitas dan kecukupan sarana dan prasarana pelayanan kesehatan dan keterjangkauan pelayanan kesehatan bagi penduduk yang kurang mampu. Di samping itu, untuk meningkatkan kesehatan masyarakatnya, pemerintah Provinsi NTT juga memberikan perhatiannya terhadap peningkatan pelayanan kesehatan ibu dan anak.⁷

Sementara untuk pengembangan sumber daya manusia atau pembangunan kependudukan, ada tiga agenda utama dari delapan agenda yang telah ditetapkan pemerintah Provinsi NTT sebagai program prioritas dalam RPJMD 2009-2013. Ketiga agenda terse-

⁷ Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur, *Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2010*, Kupang, Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur, 2009.

but adalah (1) Pemantapan Kualitas Pendidikan; (2) Pembangunan Kesehatan; (3) Peningkatan Kualitas Kehidupan dan Peran Perempuan, Kesejahteraan Anak, dan Partisipasi Pemuda. Dalam hal pemantapan kualitas pendidikan, program yang dijalankan terkait dengan peningkatan kualitas pendidikan di semua jenjang, berdaya saing dalam percaturan global, pengembangan manajemen pendidikan yang efisien dan efektif, serta peningkatan partisipasi masyarakat dalam pendidikan. Selanjutnya, pembangunan kesehatan, ini mencakup peningkatan derajat kesehatan masyarakat, kinerja sistem kesehatan, pelayanan kesehatan masyarakat serta pembudayaan pola hidup sehat. Sementara peningkatan kualitas kehidupan dan peran perempuan, anak dan pemuda meliputi peningkatan pemberdayaan perempuan untuk keadilan dan kesetaraan gender, perlindungan dan kesejahteraan bagi anak, dan peningkatan pembinaan pemuda.⁸

Selain kebijakan Pemerintah Provinsi NTT dalam upaya membangun wilayahnya yang dituangkan dalam RPMJD, pemerintah provinsi juga telah menyusun RTRW sebagai pedoman dalam berbagai program kegiatan pembangunan. Dalam RTRW Provinsi NTT 2006–2020, telah digariskan kebijakan penunjang non-spasial. Kebijakan tersebut salah satunya adalah kebijakan kependudukan, yang secara langsung akan memengaruhi struktur dan pola tata ruang wilayah NTT.

Melihat perkembangan penduduk selama ini, kebijakan kependudukan di NTT mencakup pengendalian laju pertumbuhan penduduk dan penyebaran penduduk serta peningkatan kualitas penduduk. Kebijakan ini diupayakan untuk membatasi penambahan penduduk yang tidak terkendali serta melihat daya dukung lingkungan serta potensi pengembangan pangan dan air. Alhasil, penambahan

⁸ Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2009–2013*, Kupang, Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur, 2009.

penduduk yang ada selaras dan seimbang dengan potensi sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan oleh penduduk. Untuk mengendalikan tingkat laju pertumbuhan penduduk tersebut dilakukan dengan mengurangi laju pertumbuhan penduduk, yaitu antara lain dengan upaya pengembangan pendidikan untuk menaikkan usia kawin, memperbesar jarak anak, meningkatkan kualitas keluarga berencana, menekan angka kelahiran, dan mengendalikan arus migrasi.

Dalam hal penyebaran penduduk, kebijakan pemerintah Provinsi NTT adalah mengupayakan agar penyebaran penduduknya merata sesuai dengan potensi sumber daya alam dan daya dukung lingkungannya. Hal ini dilakukan dengan serangkaian program, seperti pemukiman kembali, transmigrasi, pengembangan ekonomi skala besar, dan penyebaran infrastruktur sosial ekonomi secara merata.

Kebijakan kependudukan lainnya adalah menyangkut pengembangan kualitas sumber daya manusia. Untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia dilakukan upaya peningkatan pendidikan dan kesehatan melalui peningkatan akses dan aksesibilitas pendidikan dan kesehatan, pembangunan infrastruktur kesehatan dan pendidikan, serta peningkatan pelayanan pendidikan dan kesehatan.

PERUBAHAN PENDUDUK, KETIMPANGAN, DAN PENGEMBANGAN WILAYAH

Pengembangan suatu wilayah pada dasarnya tidak sama perkembangannya di seluruh Indonesia. Hal ini dipengaruhi oleh berbagai faktor di antaranya adalah kondisi geografi, topografi, lingkungan, karakteristik sosial, ekonomi, budaya, demografi, pembangunan infrastruktur dan lain-lain. Terkait dengan kondisi ekonomi, misalnya, setiap wilayah memiliki karakteristik tersendiri yang ditandai dengan perbedaan ekonomi, seperti pendapatan per kapita, tingkat pengangguran, dan produktivitas. Sementara perbedaan karakteristik

demografi dapat digambarkan pada jumlah, distribusi dan kepadatan penduduk, struktur penduduk, tingkat kelahiran dan kematian penduduk, tingkat urbanisasi, pola migrasi atau mobilitas penduduk, kualitas penduduk, dan lain-lain.

Jumlah penduduk di suatu wilayah tidak statis, tetapi dinamis selalu mengalami perubahan. Artinya, jumlah penduduk dapat berkurang ataupun bertambah banyak. Namun, satu hal yang perlu diperhatikan bahwa penambahan penduduk harus dikendalikan. Penduduk yang banyak dan tak terkendali akan dapat membahayakan kelangsungan hidup penduduk. Pertambahan penduduk yang banyak jika tidak sesuai dengan potensi sumber daya alam yang dimilikinya, maka kondisi ini akan menimbulkan berbagai masalah. Salah satunya adalah penambahan penduduk yang tak terkendali tersebut dapat tidak selaras dengan daya dukung lingkungannya. Jumlah penduduk menurut umur dan jenis kelamin dapat menjadi faktor yang menentukan tingkat fertilitas dan mortalitas yang pada akhirnya juga akan memengaruhi jumlah serta komposisi penduduk.⁹ Selain itu, penambahan penduduk juga akan mempunyai implikasi terhadap kualitas kesehatan dan pendidikan yang merupakan hak setiap orang untuk mendapatkan pendidikan dan kesehatan. Paling tidak mereka harus bisa mendapatkan pendidikan dan kesehatan dasar. Pertambahan penduduk tanpa diikuti dengan peningkatan infrastruktur pendidikan, kesehatan serta peningkatan kuantitas dan kualitas pelayanan hanya akan menambah permasalahan dalam upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia.

Dalam RTRW NTT dijelaskan bahwa masalah internal yang dihadapi provinsi ini dalam hal kependudukan adalah adanya ke-

⁹ Sri Moertiningsih Adioetomo, "Pengertian dan Pengukuran Dinamika Kependudukan", di Aris Ananta (ed.), *Ekonomi Sumber daya Manusia*, Jakarta, Lembaga Demografi FEUI dan Pusat Antar Universitas Bidang Ekonomi Universitas Indonesia, 1990, hlm. 3.

timpangan antarkabupaten. Ketimpangan ini sebagai akibat jumlah dan persebaran penduduk yang tidak merata. Masalah ini sudah terjadi sejak lama dan hingga sekarang ini masih terus berlangsung.¹⁰ Persebaran penduduk yang tidak merata dan adanya perbedaan luas wilayah kabupaten/kota di Provinsi NTT telah menimbulkan perbedaan tingkat kepadatan penduduknya. Kota Kupang merupakan wilayah yang paling padat penduduknya. Sementara kepadatan penduduk di luar Kota Kupang pada umumnya masih rendah dan penduduknya masih jarang. Tingkat kepadatan penduduk NTT yang masih rendah tersebut pada kenyataannya juga masih rendah dibandingkan dengan provinsi-provinsi di sekitarnya dan Indonesia pada umumnya. Realitas ini sebenarnya menunjukkan bahwa wilayah kabupaten-kabupaten di NTT sejatinya masih cukup luas. Wilayah-wilayah tersebut jelas merupakan potensi yang dapat dikembangkan, meski harus diakui bahwa sebagian besar kondisi tanah di NTT topografinya kasar dan tingkat kesuburan tanahnya relatif kurang.

Sebagaimana halnya dengan masalah kependudukan di atas, Provinsi NTT juga masih menghadapi persoalan tingginya laju pertumbuhan penduduk. Ini terindikasi dari pertumbuhan penduduk yang dalam kurun waktu 2000–2010 masih cukup tinggi, yaitu 2,10% per tahun. Sementara bila dilihat di tingkat kabupaten, laju pertumbuhan penduduknya pada tahun 2000–2010 terlihat bervariasi, yaitu dengan tingkat pertumbuhan tertinggi di Kota Kupang (3,56%) dan terendah pertumbuhan penduduknya di Kabupaten Ende (1,16%).¹¹ Pesatnya laju pertumbuhan penduduk di Provinsi NTT tersebut tentu perlu perhatian serius, terutama mengingat laju pertumbuhan penduduk NTT pada periode 1980–1990 lebih rendah, yaitu 1,97% per tahun.

¹⁰ Lihat penjelasan lebih rinci mengenai gambaran demografi di Provinsi NTT dapat dilihat di Bab IV buku ini.

¹¹ Untuk lebih rinci mengenai hal tersebut, dapat dilihat di Bab IV buku ini.

Kenaikan laju pertumbuhan penduduk di Provinsi NTT di atas disebabkan oleh beberapa faktor. Selain dipengaruhi oleh pertumbuhan alami (kelahiran dan kematian), pertumbuhan penduduk tersebut juga disebabkan oleh adanya peningkatan migrasi masuk ke wilayah Provinsi NTT. Ini artinya, fertilitas cenderung akan menambah jumlah penduduk, sebaliknya kematian akan menurunkan jumlah penduduk. Sementara itu, migrasi dapat menambah atau mengurangi jumlah penduduk. Dalam konteks ini, misalnya, pembangunan Kota Kupang yang cukup pesat dibandingkan dengan wilayah lainnya di NTT menyebabkan kota ini memiliki pesona daya tarik bagi pendatang, baik yang berasal dari wilayah NTT sendiri maupun dari luar wilayah Provinsi NTT. Dengan demikian, selain faktor kelahiran, migrasi masuk juga merupakan faktor kemungkinan lainnya yang menyebabkan laju pertumbuhan penduduk yang cukup tinggi di kota Kupang.

Variasi dalam pertumbuhan penduduk yang terjadi di NTT pada hakikatnya merupakan refleksi dari pengembangan wilayah. Dalam konteks ini, migrasi merupakan faktor penting dalam pertumbuhan penduduk di wilayah. Pertumbuhan ekonomi dan pembangunan suatu wilayah yang relatif cepat dapat mendorong masyarakat/penduduk untuk melakukan migrasi ke wilayah tersebut. Fenomena sebaliknya terjadi bila pertumbuhan ekonomi dan pembangunan suatu wilayah tersebut lambat, migrasi ke wilayah tersebut pun cenderung melemah.¹² Dengan mengacu pada pandangan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa fenomena perbedaan pertumbuhan penduduk di wilayah NTT merupakan indikasi upaya pembangunan yang dilakukan di NTT masih belum merata.

¹² C. Cyndy Fan, "Population Change and Regional Development in China: Insight Based on the Census 2000", *Eurasian Geography and Economics*, Vol.43, No.6, 2002, hlm. 425-442.

Tingkat Fertilitas Penduduk Provinsi NTT

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, penduduk Provinsi NTT termasuk dalam struktur umur muda. Komposisi umur penduduk ini dipengaruhi oleh perkembangan kelahiran dan kematian. Apabila kematian penduduk menurun, sedangkan kelahiran sebaliknya meningkat maka komposisi penduduk umur muda atau anak-anak semakin meningkat. Sebaliknya, apabila tingkat kelahiran menurun maka komposisi penduduk muda akan semakin berkurang. Penduduk NTT yang muda berarti proporsi penduduk berumur di bawah 15 tahun masih cukup tinggi. Tingginya proporsi penduduk usia muda merupakan akibat dari tingginya tingkat kelahiran dan penurunan yang cukup besar pada angka kematian bayi.

Di lihat dari tingkat kelahiran, laju pertumbuhan penduduk Provinsi NTT yang cukup pesat di atas antara lain disebabkan oleh tingginya tingkat pertumbuhan alami khususnya fertilitas penduduk atau tingkat kelahiran. Hasil Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia tahun 2007¹³ menunjukkan bahwa angka fertilitas total (TFR) penduduk NTT sebesar 4,2. Kemampuan melahirkan anak bagi wanita usia subur mencapai 4,2 anak. Wanita NTT rata-rata melahirkan sebanyak 4,2 anak. Angka TFR NTT ini mengalami peningkatan dibandingkan pada hasil SDKI tahun 1994 yang hanya sebesar 3,9. Angka TFR NTT ini juga yang tertinggi dibandingkan dengan provinsi lain dan lebih tinggi dibandingkan TFR Indonesia yang hanya sebesar 2,6 anak per wanita.

Tingginya TFR Provinsi NTT berkaitan dengan rendahnya tingkat pendidikan wanita. Rendahnya tingkat pendidikan ini sangat memengaruhi pengetahuan dan kesadaran pasangan usia subur akan hak-hak reproduksi. Rendahnya usia kawin pertama penduduk juga

¹³ BPS dan Macro International, *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia 2007*. Calverton (Maryland, USA), BPS dan Macro International, 2008.

dapat merupakan penyebab tingginya TFR. Meningkatnya usia kawin bagi wanita cenderung menyebabkan jumlah anak yang akan dilahirkan semakin sedikit. Penundaan perkawinan tersebut sebenarnya juga akan meningkatkan kesempatan melanjutkan pendidikan yang lebih tinggi, dan punya banyak pilihan dalam menentukan pekerjaan.

Pembangunan keluarga berencana yang selama ini cukup berhasil menurunkan kelahiran di Provinsi NTT, tampaknya harus lebih digalakkan kembali untuk membantu menurunkan angka fertilitas yang tinggi. Selama ini lembaga di daerah yang menangani program keluarga berencana agak berkurang peranannya, tidak segegar pelaksanaan program KB pada kurun waktu tahun 1980–1990-an. Dahulu di tiap daerah terdapat lembaga Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) yang khusus menangani masalah keluarga berencana. Namun, setelah tidak berfungsinya lembaga ini, banyak petugas lapangan yang dipindahtugaskan ke institusi pemerintahan lain untuk mengisi kekosongan pegawai semenjak dilaksanakannya otonomi daerah. Fenomena seperti ini banyak terjadi di daerah-daerah lain sehingga pelaksanaan program KB sedikit kurang berhasil akhirnya ini.

Tingkat kelahiran yang tinggi juga terjadi di beberapa kabupaten di Provinsi NTT. Di Kabupaten Belu, misalnya, angka TFR sebesar 4,2 sama dengan TFR Provinsi. Pada umumnya, faktor penyebab tingginya TFR di Kabupaten Belu hampir sama dengan provinsi. Kurang berhasilnya program KB juga dipicu oleh tingkat *drop out* yang tinggi. Dalam wawancara yang dilakukan di Dinas Pemberdayaan Perempuan dan KB, Kabupaten Belu, narasumber menjelaskan bahwa penduduk ikut dalam program KB setelah memiliki dua anak. Padahal, kalau ditilik dari sisi usia mereka masih merupakan pasangan usia subur atau dalam usia produktif yang tinggi sehingga kemungkinan untuk lebih banyak melahirkan pun sangat besar.

... Tingkat fertilitas tinggi, keberhasilan dilihat dari beberapa aspek, tujuan untuk menurunkan TFR, Di Belu 4,2. Peserta aktif KB sudah CU, 75,01. Nasional 60-an Sebenarnya sudah dalam taraf pembinaan. Menjadi peserta KB setelah punya anak 2 ke atas dengan perilaku kesertaan mengatur jarak kelahiran bukan mengatur hidup keluarga, maka kenapa TFR tinggi, setiap dua tahun melahirkan, sementara umur produktif tinggi. Pil dan suntik sebagai metode yang dominan. Peserta KB berfluktuasi, angka *drop out* tinggi sehingga kontribusi peserta baru terhadap peserta aktif terbatas. Pencapaian peserta baru 2010: 7.765 peserta sementara angka *drop out* 5.094 ...¹⁴

Kalau diperhatikan penggunaan alat kontraseptif di kabupaten ini sesungguhnya sudah cukup tinggi, bahkan lebih tinggi dari tingkat nasional. Namun, tingkat *drop out* yang cukup tinggi menjadikan program yang sudah cukup berjalan bagus tersebut agak terhambat. *Drop out* ini sebenarnya dapat diatasi dengan konseling dan pemberian pemahaman, informasi serta pendidikan kepada para pasangan usia subur. Selain itu, kurangnya intervensi pemerintah dalam program KB juga menjadi pendorong kegagalan program KB. Petugas lapangan KB saat ini sudah sangat jauh berkurang, dan perhatian pemerintah pun juga semakin kurang. Institusi KB yang awalnya merupakan satu institusi tersendiri di Kabupaten Belu sudah bergabung dengan Pemberdayaan Perempuan.

Drop out terjadi karena masih rendahnya atau lemahnya mutu KIE dan konseling KB. Artinya kalau peserta merasa menjadi kebutuhan maka akan terus memakai kontrasepsi walaupun dengan pil, juga dengan konseling yang bagus peserta akan terus ikut KB. Sebagian besar memakai kontrasepsi masih didominasi

¹⁴ Wawancara penulis dengan staf Dinas Pemberdayaan Perempuan dan KB, Kabupaten Belu, tanggal 3 Mei 2011

jangka pendek. Orang yang baru menikah dengan punya anak satu masih belum diintervensi.¹⁵

Program keluarga berencana mempunyai tujuan utama, yaitu untuk menurunkan tingkat kelahiran dan meningkatkan kesejahteraan penduduk. Terkait dengan hal tersebut, pemerintah selanjutnya telah menyediakan alat kontrasepsi, pelayanan, dan penyuluhan yang gencar di rumah sakit, puskesmas atau di posyandu. Namun, sejak program KB berubah menjadi gerakan KB dengan meningkatkan partisipasi masyarakat secara aktif dengan melalui KB Mandiri atau membentuk kelompok akseptor KB, program KB banyak ditinggalkan pesertanya, karena mereka harus mengeluarkan biaya sendiri.

Dengan laju pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi sebagaimana dijelaskan di atas, pemerintah NTT saat ini tengah mengupayakan untuk mengendalikan jumlah penduduk. Upaya yang dilakukan antara lain melalui penggalakkan kembali program KB. Komitmen ini tampak terlihat ketika Gubernur Frans Lebu Raya dalam setiap kesempatan acara, misalnya, dalam Pencanaan Bulan Bakti Gotong Royong Masyarakat, Hari Keluarga Nasional, dan Hari Kesatuan Gerak PKK Provinsi NTT, pemerintah daerah Provinsi mengimbau kepada seluruh penduduk NTT bersama pemerintah untuk bekerja sama menyukkseskan program KB, untuk membantu pengendalian penduduk khususnya dalam aspek pertumbuhan dan mengurangi laju pertumbuhan penduduk. Hal ini merupakan salah satu solusi untuk menciptakan masyarakat NTT yang lebih sejahtera.¹⁶ Upaya ini tampak berhasil, seperti yang tecermin misalnya dengan penggunaan kontrasepsi yang cukup tinggi sebesar 75% di Kabupaten Belu.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Lihat *Timor Express*, 30 April 2011.

Tingkat Mortalitas Penduduk NTT

Selain tingkat kelahiran, tingkat mortalitas atau kematian juga sangat berpengaruh pada laju pertumbuhan penduduk. Pada umumnya, angka kematian ini cenderung menurun seiring dengan meningkatnya pembangunan kesehatan dan pelayanan kesehatan sampai ke tingkat desa. Data tingkat kematian penduduk ini dapat dilihat dari angka mortalitas bayi dan balita di Provinsi NTT. Hanya saja data yang ada tentang angka kematian bayi dan balita sangat terbatas, namun data terakhir yang ada pada tahun 1999 paling tidak dapat sedikit menggambarkan mengenai tingkat kematian tersebut. Pada tahun 1999, angka kematian bayi mencapai 56 dan angka kematian balita mencapai 74,89. Angka kematian bayi dan balita tersebut menunjukkan penurunan dari satu dekade sebelumnya, di mana pada tahun 1980 angka kematian bayi menunjukkan angka 128. Angka ini kemudian menurun menjadi 77 pada tahun 1990. Teknologi kesehatan dan kedokteran telah memiliki kontribusi positif akan tingkat usia hidup yang lebih lama, yaitu dapat dilihat dari anak dapat hidup lebih lama bahkan sampai dewasa. Kondisi ini telah menyebabkan terjadinya suatu transisi mortalitas, yaitu proses perubahan angka kematian yang amat cepat atau biasa disebut revolusi mortalitas.¹⁷

Terkait dengan tingkat mortalitas tersebut, angka kematian bayi di Provinsi NTT relatif tinggi. Salah satu faktor penyebabnya antara lain terkait erat dengan bentuk pertolongan persalinan yang pada umumnya masih menggunakan tenaga dukun, dan bukan dari tenaga paramedik. Praktik demikian sangat umum dilakukan terutama di masyarakat pedesaan yang tinggalnya jauh dari jangkauan pelayanan kesehatan. Upaya untuk menekan kematian telah dilakukan oleh pemerintah dengan membangun infrastruktur kesehatan juga me-

¹⁷ Lihat Aris Ananta, "Transisi Kependudukan di Indonesia: Beberapa Masalah dan Prospek Perekonomian", Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, tanggal 24 Mei 1995.

meningkatkan pelayanan kesehatan bagi masyarakat. Walaupun angka kematian bayi masih relatif cukup tinggi, upaya yang dilakukan pemerintah tampak cukup berhasil untuk menekankan turunnya angka kematian bayi setiap tahunnya. Hanya saja, upaya-upaya tersebut harus tetap perlu dilanjutkan, terutama di desa-desa yang lokasinya terpencil dan susah dijangkau. Melihat letak geografis dan topografis NTT, masih besar kemungkinan sebagian wilayah-wilayah di kepulauan NTT tersebut yang sulit dijangkau. Padahal, pelayanan kesehatan yang baik akan dapat meningkatkan derajat kesehatan masyarakat dan menurunkan angka kematian bayi, balita, dan ibu.

Gambaran Migrasi Penduduk NTT

Selain fertilitas dan mortalitas, perubahan penduduk juga sangat dipengaruhi oleh migrasi. Pembangunan berkaitan dengan berbagai macam faktor dalam perubahan penduduk. Migrasi merupakan salah satu faktor yang dapat memengaruhi pembangunan. Tinjauan migrasi secara regional sangat penting mengingat terkait dengan kepadatan dan distribusi penduduk yang tidak merata. Perpindahan penduduk atau migrasi dari desa ke kota, dari satu wilayah ke wilayah lain, dari pulau ke pulau lain sangat berkaitan dengan dimensi spasial atau kewilayahan. Pengembangan wilayah sangat berhubungan dengan mobilitas penduduk. Fenomena ketimpangan antarwilayah seperti antara desa dan kota, wilayah kabupaten dan wilayah kota, dengan perbedaan infrastruktur yang tajam mendorong orang untuk melakukan migrasi. Pembangunan ekonomi akan mendorong terjadinya mobilitas dan perpindahan penduduk. Penduduk cenderung akan berpindah ke daerah yang dapat memberikan harapan yang lebih baik, terutama harapan untuk dapat memenuhi kebutuhan hidup dirinya ataupun keluarganya. Daerah tempat tujuan tentunya akan lebih baik secara ekonomi dari tempat asalnya sehingga penduduk cenderung melakukan perpindahan.

Pola migrasi di Indonesia pada umumnya belum banyak berubah, arus migrasi penduduk banyak terjadi menuju ke pulau Jawa dan Sumatera, dari kawasan timur Indonesia masuk ke Pulau Jawa. Pulau Sumatera menjadi daerah tujuan migran sudah berlangsung sejak lama, ketika adanya program kolonisasi dari pemerintah Belanda. Di wilayah NTT sendiri terdapat kecenderungan Kota Kupang sebagai tujuan para migran, selain itu kota-kota kabupaten juga merupakan tujuan para migran dari daerah sekitarnya. Selain migrasi internal, banyak pula penduduk NTT yang melakukan migrasi internasional, yaitu menjadi pekerja migran atau tenaga kerja di Malaysia yang sudah dilakukan sejak lama. Migrasi ini sebenarnya mempunyai pengaruh dalam proses pengembangan wilayah. Migrasi penduduk merupakan salah satu cara penyebaran penduduk sebagai suatu aset atau modal dasar pembangunan, yaitu sebagai sumber daya manusia yang fungsinya sebagai tenaga kerja yang potensial untuk menggerakkan roda pembangunan.

Berdasarkan pada data migran yang ada, yaitu dari jumlah migran menurut provinsi tempat lahir dan provinsi tempat tinggal sekarang, dapat dilihat pola, arah dan volume migran di Provinsi NTT. Dari hasil Supas 2005 dan Sensus penduduk 2000, misalnya, diketahui bahwa arus migrasi masuk penduduk ke NTT berdasarkan migrasi seumur hidup (*life time migration*) sebesar 102.222 orang, sedangkan pada tahun 2000 sebesar 106.053 orang.¹⁸ Migrasi keluar dari NTT pada tahun 2005 sebesar 173.884 orang dan sebesar 156.602 orang pada tahun 2000. Dari angka migrasi masuk dan migrasi keluar dapat diketahui migrasi neto, pada tahun 2005 sebesar -71.662 orang, sedangkan pada tahun 2000 sebesar -50.549 orang¹⁹. Angka migrasi

¹⁸ Migrasi seumur hidup adalah migrasi di mana tempat tinggal seseorang pada saat pencacahan berbeda dengan tempat lahirnya.

¹⁹ http://www.bps.go.id/tab_sub/print.php?id_subyek=12¬ab=8

ini merupakan indikator yang dapat menunjukkan besaran kontribusi migrasi terhadap penduduk Nusa Tenggara Timur.

Dari gambaran migrasi seumur hidup tersebut tampak bahwa terjadi penurunan jumlah migran masuk, namun terjadi peningkatan jumlah migrasi keluar. Migrasi keluar NTT lebih besar dibandingkan dengan migrasi masuk, baik pada tahun 2000 maupun tahun 2005. Banyaknya migrasi keluar mengindikasikan kurangnya kesempatan yang diperoleh penduduk untuk meningkatkan taraf hidupnya. Alhasil, dengan demikian, perlu upaya-upaya untuk meningkatkan pembangunan secara menyeluruh di wilayah NTT untuk mencegah praktik banyaknya penduduk yang keluar Provinsi NTT.

Bila dilihat berdasarkan migrasi risen (*recent migration*) jumlah migrasi masuk pada tahun 2000 sebesar 69.910 orang. Jumlah ini menurun menjadi sebesar 33.348 orang pada tahun 2005.²⁰ Dari data yang sama diketahui pula bahwa jumlah migrasi keluar pada tahun 2000 sebanyak 54.989 orang dan pada tahun 2005 menurun menjadi 30.200 orang. Dengan demikian, jumlah migrasi netto pada tahun 2000 sebesar 14.921 orang dan pada tahun 2005 sebesar 3.148 orang. Ini artinya jumlah migrasi masuk lebih besar dibandingkan migrasi keluar NTT. Migrasi risen tersebut lebih rendah dibandingkan migrasi seumur hidup di atas, dikarenakan adanya perbedaan waktu. Migrasi risen berdasarkan kurun waktu 5 tahun, sedangkan migrasi seumur hidup tidak dibatasi waktu.

Gambaran migrasi penduduk menurut kabupaten/kota yang ada di Provinsi NTT dapat dilihat pada hasil Sensus Penduduk 2010. Tabel 5.1 menunjukkan status migrasi seumur hidup menurut kabupaten/kota di Provinsi NTT. Migran yang saat ini berada di kabupaten/kota tersebut adalah penduduk yang lahir di luar Provinsi NTT, bukan termasuk migran yang pindah antarkabupaten dan

²⁰ Migrasi risen adalah migrasi di mana tempat tinggal seseorang pada saat pencacahan berbeda dengan tempat tinggalnya 5 tahun yang lalu.

nonpermanen. Dengan mengetahui gambaran tentang migran masuk di kabupaten/kota, maka dapat diperoleh informasi distribusi daerah tujuan migran masuk di tiap kabupaten yang ada di Provinsi NTT. Penyebaran migran paling banyak terdapat di Kota Kupang (47,61%), Kabupaten Kupang (15,88%), Kabupaten Belu (16,40%), dan Lembata (15,56%). Selain keempat kabupaten/kota tersebut, tingkat penyebaran migran masih di bawah Provinsi NTT sebesar 10,70%. Kota Kupang sebagai perkotaan terbesar di Provinsi NTT juga sebagai ibu kota terbukti mampu menarik penduduk di luar provinsi ini untuk datang dan menetap. Sebagai ibu kota provinsi, kota ini tentu memiliki perkembangan yang lebih pesat dibandingkan dengan daerah lain. Oleh sebab itu, tidak mengherankan apabila hampir separuh penduduk Kota Kupang merupakan penduduk pendatang dari luar provinsi. Para migran ini umumnya bekerja, baik di sektor formal, seperti para pegawai negeri dan pegawai swasta, maupun pekerja informal, seperti para pedagang yang berasal dari Sulawesi Selatan dan Jawa Timur.

Tabel 5.1 Penduduk Menurut Wilayah dan Status Migrasi Seumur Hidup Tahun 2010

No.	Kabupaten/ Kota	Status Migrasi (%)		Jumlah
		Nonmigran	Migran	
1	Sumba Barat	92,74	7,26	110.993
2	Sumba Timur	91,93	8,07	227.732
3	Kupang	84,12	15,88	304.548
4	TTS	96,73	3,27	441.155
5	TTU	91,12	8,88	229.803
6	Belu	83,60	16,40	352.297
7	Alor	94,95	5,05	190.026
8	Lembata	84,44	15,56	117.829
9	Flores Timur	89,87	10,13	232.605
10	Sikka	91,87	8,13	300.328
11	Ende	91,94	8,06	260.605
12	Ngada	91,29	8,71	142.393

No.	Kabupaten/ Kota	Status Migrasi (%)		Jumlah
		Nonmigran	Migran	
13	Manggarai	94,43	5,57	292.451
14	Rote Ndao	94,04	5,96	119.908
15	Manggrai Barat	92,74	7,26	221.703
16	Sumba Tengah	96,72	3,28	62.485
17	Sumba Barat Daya	99,13	0,87	284.903
18	Nagekeo	94,02	5,98	130.120
19	Manggarai Timur	97,67	2,33	252.744
20	Sabu Raijua	97,92	2,08	72.960
21	Kota Kupang	52,39	47,61	336.239
	Provinsi NTT	89,30	10,70	4.683.827

Sumber: BPS, Hasil Sensus Penduduk 2010²¹

Sementara itu, persebaran penduduk migran risen secara umum menunjukkan pola persebaran yang hampir sama dengan pola persebaran migran seumur hidup (Tabel 5.2). Kota Kupang tetap merupakan daerah pilihan utama para migran. Kabupaten lain yang merupakan daerah tujuan para migran di atas rata-rata Provinsi adalah Kupang, Lembata, Flores Timur, Ende, dan Ngada.

Kecenderungan migrasi ke wilayah timur Indonesia ini mulai meningkat sejak tahun 1990-an. Kondisi ini tampaknya dipicu oleh gencarnya kebijakan pemerintah yang berupaya untuk membangun wilayah timur Indonesia guna mengurangi kesenjangan pembangunan dengan wilayah barat Indonesia. Berbagai kebijakan tersebut, antara lain berwujud dalam preferensi dalam investasi, penerapan insentif dan disinsentif untuk investasi, penetapan kawasan pengembangan ekonomi terpadu serta penetapan wilayah otoritas pembangunan. Namun, adanya konflik yang bernuansa SARA cenderung juga

²¹ <http://sp2010.bps.go.id/index.php/sitelabelprint?wid=5300000000&tid=324&lang=id&fi1=58>

menurunkan minat orang untuk bermigrasi ke wilayah timur Indonesia. Hal ini dapat menjadi penghambat migrasi ke kawasan timur Indonesia untuk mencapai keserasian dalam pengembangan wilayah.²²

Tabel 5.2 Penduduk 5 Tahun ke Atas Menurut Wilayah dan Status Migrasi Risen Tahun 2010

No.	Kabupaten/Kota	Status Migrasi (%)		Jumlah
		Non Migran	Migran	
1	Sumba Barat	97,19	2,81	94,862
2	Sumba Timur	97,98	2,02	196,460
3	Kupang	96,51	3,49	265,977
4	TTS	99,11	0,99	381,834
5	TTU	97,55	2,45	201,221
6	Belu	98,45	1,55	309,444
7	Alor	97,54	2,45	164,516
8	Lembata	92,59	7,41	103,438
9	Flores Timur	95,52	4,48	207,053
10	Sikka	96,87	3,13	267,338
11	Ende	96,54	3,46	232,091
12	Ngada	95,89	4,11	125,041
13	Manggarai	97,65	2,35	255,046
14	Rote Ndao	97,47	2,53	103,322
15	Manggrai Barat	97,08	2,92	190,856
16	Sumba Tengah	98,29	1,71	52,934
17	Sumba Barat Daya	99,39	0,61	238,534
18	Nagekeo	97,23	2,77	114,302
19	Manggarai Timur	98,65	1,35	220,458
20	Sabu Raijua	97,26	2,74	62,169
21	Kota Kupang	86,11	13,89	301,584
	Provinsi NTT	96,63	3,37	4,088,480

Sumber: BPS, Hasil Sensus Penduduk 2010, diunduh dari <http://sp2010.bps.go.id/index.php/site/tabprint?wid=530000000&tid=272&lang=id&fi1=58>

²² R. Rijanta, "Migrasi dan Pengembangan Regional Antara Mitos dan Realitas: Perspektif Teori, Kondisi Empirik Indonesia dan Prospeknya dalam Era Otonomi Daerah", *Majalah Geografi Indonesia*, Vol. 17, No.1, Maret 2003, hlm 1–20.

Penduduk yang akan melakukan perpindahan dari suatu tempat ke tempat lain pada hakikatnya tidak dapat dibatasi dan dilarang. Ini karena pada dasarnya penduduk bebas untuk melakukan hal tersebut sebagai bagian dari hak asasi mereka yang dijamin oleh *Universal Declaration of Human Right*. Meskipun demikian, pengendalian mobilitas penduduk tetap dapat dilakukan, yaitu antara lain dengan keharusan untuk memenuhi peraturan kependudukan yang ada.²³ Fenomena adanya migrasi tersebut memperlihatkan suatu dinamika penduduk yang berupaya untuk mencari alternatif tempat tinggal. Mereka mencari kehidupannya yang lebih baik dari kehidupan di tempat semula. Motivasi melakukan perpindahan juga bisa dilatarbelakangi oleh motif ekonomi, karena adanya ketimpangan ekonomi antarwilayah.

Ketenagakerjaan

Angkatan kerja di Provinsi NTT mencapai 2.154.258 orang pada bulan Agustus 2011 dibandingkan tahun sebelumnya tampak ada peningkatan sebesar 21,9 ribu orang atau sekitar 1,03%. Di Indonesia jumlah angkatan kerja sebesar 117,4 juta orang dan mengalami penurunan menjadi sebesar 116,5 juta orang pada Agustus tahun 2010.

Penduduk yang bekerja di NTT tampak mengalami perkembangan. Pada tahun 2010, jumlah penduduk yang bekerja mencapai 2.096.259 orang dan bertambah 35 ribu orang (1,70%) pada bulan Agustus tahun 2011. Namun, tingkat pengangguran di NTT pada tahun 2011 masih cukup tinggi walaupun mengalami penurunan dibandingkan tahun 2010. Pada Agustus 2011 jumlah penganggur di NTT mencapai 58 ribu orang, sedangkan pada tahun 2010 sebesar 71,2 ribu orang berarti mengalami penurunan sebesar 13,2 ribu

²³ Suko Bandiyono, "Relevansi Karya Penelitian Migrasi dalam Pembangunan", Orasi pengukuhan Profesor Riset Bidang Kependudukan, Jakarta, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Maret 2006.

orang. Jumlah penduduk usia kerja (15 tahun ke atas) di NTT pada tahun 2011 mencapai 3.003.516, sedangkan jumlah angkatan kerja di NTT pada tahun 2011 sebesar 2,154,258 orang yang terdiri atas 2.096.259 orang bekerja dan 57.999 orang penganggur.

Dengan demikian, tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) pada tahun 2011 mencapai 71,72% dan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) sebesar 2,69%. Angka ini mengalami penurunan dibandingkan tahun sebelumnya, yaitu sebesar 3,34%. Dibandingkan dengan tingkat pengangguran terbuka nasional pada tahun 2011 sebesar 6,56%, TPT di NTT masih lebih rendah. Tingkat pengangguran tertinggi ada di kota Kupang, yaitu sebesar 6,93%, sedangkan yang terendah di Kabupaten Ngada, yaitu sebesar 0,74%.²⁴ Pertanian masih mendominasi lapangan pekerjaan utama penduduk NTT, selain itu jasa merupakan lapangan pekerjaan utama yang mengalami peningkatan. Masalah utama terjadinya pengangguran ini dikarenakan jumlah orang yang memasuki pasar kerja tidak sebanding dengan jumlah lapangan kerja yang tersedia.

Pertambahan penduduk di suatu wilayah tentu akan berdampak pada semakin bertambahnya angkatan kerja. Pada sisi lain, permasalahan ketenagakerjaan ini akan terkait dengan persoalan kuantitas dan kualitas penduduk yang pada gilirannya memengaruhi penawaran tenaga kerja. Persoalan ketenagakerjaan sejatinya merupakan persoalan ketersediaan dan kebutuhan tenaga kerja. Apabila ketersediaan lapangan kerja lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah tenaga kerja yang membutuhkan, maka muncullah ketidakseimbangan yang memicu persoalan tenaga kerja. Oleh karena itu, pemerintah Provinsi NTT semestinya dalam melaksanakan pembangunan harus mampu menyerap tenaga kerja sebanyak mungkin. Pembangunan harus dapat menciptakan lapangan kerja.

²⁴ Berita Resmi Statistik No.05, 7 November 2011.

Mobilitas tenaga kerja keluar wilayah Provinsi NTT, pada dasarnya dipicu oleh kurangnya kesempatan kerja yang dapat menyerap tenaga kerja yang berdampak pada meningkatnya pengangguran. Mobilitas tenaga kerja ini yang terjadi tidak saja terbatas pada mobilitas internal, tetapi juga mobilitas tenaga kerja internasional. Provinsi NTT dikenal sebagai pengirim pekerja migran ke negara Malaysia, yang pada umumnya bekerja sebagai tenaga kerja di perkebunan dan pembantu rumah tangga. Dalam wawancara dengan David Pandi dari Universitas Nusa Cendana (Undana) Kupang, Pandi menjelaskan tentang permasalahan ketenagakerjaan dan migrasi penduduk NTT sebagai berikut.

Kalau masyarakat ingin maju mereka akan mencari inisiatif untuk memperbaiki masa depan. Oleh karena alternatif yang ditawarkan sedikit, maka berakibat migrasi tinggi. Sejak tahun 60-an orang NTT ke Malaysia sudah sangat tinggi melalui jalan-jalan tikus. Mereka mencari alternatif lain. Ke Soe, ke Kupang, urban ke Kupang atau menjadi TKI itu menjadi cita-cita baru, akhirnya kampung jadi kosong. Pemerintah tidak mempunyai solusi untuk tenaga kerja atau kesempatan kerja²⁵

Terbatasnya kesempatan kerja yang ada di wilayah Provinsi NTT menyebabkan penduduk mencari alternatif pekerjaan di luar wilayah NTT, dan kenyataannya mereka pergi sampai keluar wilayah Indonesia. Fenomena ini sudah dilakukan penduduk sejak lama sekitar tahun 1960-an, migrasi terjadi dari wilayah pedesaan ke daerah perkotaan yang dianggap lebih maju dan banyak kesempatan kerja. Menjadi TKI untuk bekerja di luar negeri tampaknya juga sudah menjadi keinginan penduduk. Setiap tahunnya mengalami peningkatan jumlah TKI, meski pada kenyataannya dipahami akan adanya banyak kasus penganiayaan pekerja migran yang berasal dari NTT.

²⁵ Wawancara penulis dengan David Pandi, Pembantu Rektor II, Universitas Cendana, Kupang, tanggal 9 Mei 2011.

Dari 21 wilayah administratif yang ada di Provinsi NTT, Kabupaten TTS merupakan salah satu kabupaten pengirim TKI dan penempatan tenaga kerja di luar Provinsi yang cukup besar. Beberapa perusahaan di Sulawesi dan Kalimantan telah mempekerjakan tenaga kerja berasal dari Kabupaten TTS ini. Perusahaan-perusahaan tersebut antara lain PTP Nusantara XIV (Persero), Pabrik Caming Gula di Bone-Sulawesi Selatan, PT Gawi Makmur Kalimantan di Tana Tumbu-Kalimantan Selatan, dan PT Inma Jaya Group di Kabupaten Sintang, Provinsi Kalimantan Barat. Sementara itu, pada tahun 2010 Kabupaten TTS juga telah mengirim pekerja migran keluar negeri sebanyak 439 pekerja, yang terdiri atas 373 pekerja laki-laki dan 66 pekerja perempuan. Mereka sebagian besar bekerja di Malaysia. Sebenarnya, lowongan kerja untuk TKI yang ditawarkan masih banyak, tetapi kenyataannya belum terisi. Kabupaten TTS baru memanfaatkan 36,96% dari lowongan yang ada. Kemungkinan karena masih kurangnya informasi kepada masyarakat.²⁶

KUALITAS PENDUDUK DAN PENGEMBANGAN WILAYAH

Salah satu permasalahan yang dihadapi Provinsi NTT hingga saat ini adalah masih rendahnya kualitas sumber daya. Padahal, sumber daya manusia yang berkualitas merupakan salah satu faktor yang mempunyai pengaruh penting di dalam pengembangan wilayah. Ini terkait dengan fakta bahwa penduduk sebagai modal sumber daya manusia merupakan objek dan subjek pembangunan. Pelaksanaan pembangunan tak lepas dari peranan penduduk itu sendiri. Kualitas penduduk sangat menentukan keberhasilan suatu pembangunan.

Selain penanganan pengendalian penduduk, peningkatan kualitas penduduk di atas sangat diperlukan untuk mengejar ketertinggalan

²⁶ Dinas Kesejahteraan Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Pemerintah Kabupaten TTS, *Data dan Informasi Ketenagakerjaan Tahun 2010*, Soe, Pemerintah Kabupaten TTS, Dinas Kesejahteraan Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, 2010, hlm 18–20.

dan ketimpangan suatu wilayah. Modal dasar pengembangan wilayah, yaitu pengembangan sumber daya manusia, melalui pendidikan dan kesehatan, merupakan faktor utama untuk dapat menghasilkan tenaga kerja yang berkualitas khususnya dan penduduk yang berkualitas.

Untuk menggambarkan kualitas pembangunan sumber daya manusia di NTT dapat dilihat dari capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Dalam pembangunan sumber daya manusia, pencapaian pembangunan dapat dilihat dari meningkatnya IPM NTT dari 61,5 pada tahun 2003 menjadi 64,8 pada tahun 2007, sedangkan pada tahun 2010 IPM NTT mencapai 66,15. Peningkatan ini berarti semua indikator pembangunan, baik ekonomi, pendidikan, dan kesehatan telah mengalami peningkatan sehingga hasil capaian pembangunan sudah lebih baik. Namun, dibandingkan dengan IPM nasional yang sudah mencapai 70,1 pada tahun 2006 dan meningkat menjadi 72,27 pada tahun 2010, IPM NTT masih lebih rendah dan secara nasional masih berada pada peringkat 31. Di antara kabupaten/kota yang ada di NTT, hanya Kota Kupang sebagai ibu kota provinsi telah dapat mencapai IPM di atas IPM NTT dan Indonesia, yaitu 73,9 pada tahun 2005 dan meningkat menjadi 74,7 pada tahun 2007.²⁷

Untuk meningkatkan kualitas penduduk Provinsi NTT tentunya diperlukan komitmen dari berbagai pihak serta kebijakan dari pemerintah untuk meningkatkan upaya di bidang pendidikan dan kesehatan. Kedua sektor ini harus mendapatkan prioritas utama dari pemerintah Provinsi NTT khususnya. Semua upaya ini merupakan proses yang memerlukan waktu. Oleh karena itu, upaya tersebut harus segera dimulai dari sekarang agar hasilnya dapat segera dinikmati terutama untuk membangun generasi yang akan datang. Namun, menurut seorang narasumber menjelaskan bahwa apabila pembangunan pendidikan dan kesehatan ingin berhasil dan ingin

²⁷ Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah ...*

memajukan penduduk NTT maka sebaiknya generasi baru ini tidak dicemari oleh politisasi dan transaksi politik yang masih marak dalam melaksanakan pembangunan.

Mulai solusi dari aspek kualitas manusia secara umum, karena orang NTT harus mulai sehat dari dalam perut, harus ada kebijakan afirmasi khusus untuk kesehatan dan pendidikan. Harus menjadi prioritas utama pemerintah NTT. Birokrasi yang professional, upaya kebijakan kesehatan dan pendidikan menjadi prioritas utama. Memang mungkin tidak bisa sekejap, butuh waktu. Masyarakat dibangun generasi baru tetapi tidak dicemari oleh politisasi, area transaksi politik, kalau dicemari sampai kapanpun NTT tidak akan maju.²⁸

Investasi dalam bidang sumber daya manusia khususnya dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan maupun kesehatan memang mahal dan baru akan dinikmati dalam jangka waktu yang cukup lama dan tidak dapat dicapai dalam waktu sekejap. Pembangunan SDM memang memerlukan suatu proses. Namun, semua pengembangan pendidikan dan kesehatan ini nantinya akan berdampak positif pada keberlanjutan dari pertumbuhan ekonomi. Penduduk yang berkualitas dengan tingkat pendidikan dan kesehatan yang memadai akan menghasilkan tenaga kerja yang baik dan memiliki daya saing untuk keberlangsungan ekonomi. Seperti yang dilakukan oleh Vietnam, negara yang sedang tumbuh berkembang, pada awal pembangunan mereka memberikan perhatian yang besar pada pembangunan sumber daya manusia. Sekarang negara ini sudah mulai dapat merasakan hasilnya, pertumbuhan ekonomi Vietnam selalu meningkat dari tahun ke tahun yang tecermin pula dalam tingkat kesejahteraan penduduknya. Indeks pembangunan manusia yang dicapai Vietnam telah melebihi Indonesia.²⁹

²⁸ Wawancara dengan David Pandi, Kupang, 9 Mei 2011.

²⁹ Tjptoherijanto, *Upah, Jaminan Sosial dan*, hlm.40.

Pendidikan tidak lain merupakan hak asasi setiap manusia. Oleh karena itu, setiap penduduk harus mendapatkan pendidikan dan pemerintah diwajibkan untuk menyediakan pendidikan tersebut. Pemerintah telah mencanangkan program wajib belajar sembilan tahun sejak tahun 1994. Sementara itu, masyarakat internasional juga telah membuat kesepakatan untuk dapat pencapaian pendidikan dasar bagi penduduk yang targetnya harus dicapai pada tahun 2015 sebagai bagian dari kesepakatan *Millennium Development Goals* (MDGs). Dengan dicanangkannya program ini diharapkan akan terjadi peningkatan partisipasi pendidikan dasar yang diukur dari pencapaian angka partisipasi kasar (APK), yaitu penduduk usia sekolah yang sedang bersekolah akan semakin meningkat.

Pada umumnya, tingkat pendidikan penduduk NTT masih rendah. Sebagian besar mereka hanya tamat SD.³⁰ Angka partisipasi kasar tingkat sekolah dasar di NTT sudah mencapai 115,58%, namun pada sekolah menengah pertama APK NTT hanya 68,52 dan tingkat APK SMA 58,95%. Tingkat pencapaian APK tersebut dalam realitasnya masih di bawah rata-rata nasional yang mencapai 80,59% untuk tingkat SMP dan 62,85% untuk tingkat SMA.³¹ Berdasarkan data APK Provinsi NTT tersebut terlihat jelas bahwa tingkat pencapaian APK cenderung menurun ketika berada pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Kondisi ini sangat umum terjadi di Indonesia, di mana semakin tinggi jenjang pendidikannya semakin rendah angka capaian partisipasi sekolahnya.

Belum dapat tercapainya APK secara optimal di NTT tersebut di atas dapat disebabkan oleh berbagai faktor. Rendahnya kesadaran untuk meningkatkan pendidikan kemungkinan merupakan salah satu faktor yang dapat membuat rendahnya capaian APK. Di samping

³⁰ Lihat Bab III buku ini.

³¹ Lihat http://www.bps.go.id/tab_sub/print.php?id_subyek=28¬ab=3

itu, pemanfaatan prasarana pendidikan yang sampai saat ini belum maksimal juga merupakan faktor lainnya. Sarana sekolah sudah banyak dibangun di NTT, namun belum dapat dimanfaatkan secara optimal. Hal ini karena tidak terjangkau oleh masyarakat, dalam arti letaknya yang jauh dari pemukiman penduduk. Selain itu, faktor kurangnya guru dan juga kualitas guru yang masih belum memenuhi syarat juga dapat menghambat pencapaian kualitas pendidikan. Oleh karena itu, menyadari persoalan tersebut beberapa kabupaten di NTT telah berinisiatif untuk meningkatkan kualifikasi guru. Meskipun sampai saat ini, menurut penjelasan David Pandi, baru Kabupaten Sumba Tengah yang sudah melaksanakan program ini.

Untuk sektor pendidikan, mengurai masalah pendidikan, ada sekitar 51.000 guru yang belum memenuhi syarat. Upaya untuk memenuhi kualifikasi guru masih sangat rendah. Sebenarnya ada program pengakuan kerja dan hasil belajar para guru di UNDANA, UNDANA ditunjuk oleh Diknas. Dari 21 kabupaten yang ada, hanya satu kabupaten, yaitu Kabupaten Sumba Tengah yang bersedia gurunya ditingkatkan kualifikasinya, 10 kabupaten baru tahap sosialisasi, yang lain belum terdengar. Mereka tidak memasukkan anggaran untuk program ini. Para bupati dan dewan belum berpikir tentang kualifikasi guru. Apakah dalam waktu 2 tahun ini bisa semua. Semua guru dari SD sampai SMA, sama, harus S1. Ada kerja sama UNDANA dengan Pertamina, CSR Pertamina. Pertamina punya program dengan pemerintah daerah di 4 kabupaten dengan 200 guru. Dalam hal ini bukan pemda yang mengusulkan, tetapi kita yang mengusulkan ke 4 kabupaten.³²

Sebenarnya banyak program yang menawarkan upaya untuk meningkatkan kualitas guru, termasuk penawaran program yang diberikan oleh beberapa perusahaan swasta. Salah satunya adalah Pertamina. Program ini tentunya harus disambut dengan antusias oleh para pengelola pendidikan agar menghasilkan guru yang memenuhi

³² Wawancara penulis dengan David Pandi, Kupang, 9 Mei 2011.

kualifikasi. Hasil dari program ini tentunya akan dimanfaatkan oleh para guru untuk meningkatkan proses belajar mengajar dengan anak didiknya, yang pada akhirnya akan menghasilkan anak didik yang berkualitas. Selama ini diakui bahwa tingkat kelulusan sekolah di NTT masih belum memuaskan. Hal ini mungkin disebabkan adanya kesenjangan dalam proses belajar mengajar sehingga siswa tidak dapat menerima materi pelajaran dengan baik. Dalam wawancara dengan salah satu pengajar di Undana, Liliweri menjelaskan bahwa kualitas pendidikan ini bukan saja karena kurangnya sarana prasarana, melainkan lebih pada interaksi guru dan murid.

Tingkat kelulusan paling buruk, ada yang bilang sarana dan prasara, tetapi soalnya sebenarnya satu, soal interaksi guru dan murid. Dana BOS seharusnya 'kan diberikan kepala sekolah, tapi dinas yang urus, mungkin dikorupsi juga.³³

Permasalahan tingkat kemajuan pendidikan sebenarnya juga ditentukan oleh kemampuan ekonomi masyarakat. Namun, dengan adanya program Bantuan Operasional Sekolah (BOS) diharapkan masyarakat dapat menyekolahkan anaknya paling tidak dapat memenuhi target wajib belajar 9 tahun. Kenyataannya, pelaksanaan program pendidikan ini belum dapat meningkatkan capaian APK pendidikan dasar.

Selain pembangunan pendidikan, upaya pembangunan kesehatan juga penting untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia. Pembangunan di bidang kesehatan yang selama ini sudah dilakukan oleh pemerintah Provinsi NTT untuk dapat melayani masyarakat dalam mendapatkan pelayanan kesehatan yang baik. Selama ini pembangunan kesehatan sudah menunjukkan hasil yang cukup bagus. Meningkatnya derajat kesehatan penduduk dapat dicapai melalui peningkatan mutu dan pelayanan kesehatan yang merata dalam arti dapat dinikmati oleh semua penduduk. Pembangunan kesehatan

³³ Wawancara penulis dengan Aloysius Liliweri, Kupang, 8 Mei 2011.

selama ini sudah cukup banyak kemajuan dengan tersedianya berbagai sarana kesehatan. Pembangunan kesehatan terutama pembangunan sarana dan prasarana kesehatan terus ditingkatkan untuk mendekatkan masyarakat kepada pelayanan kesehatan, dengan demikian diharapkan derajat kesehatan penduduk akan lebih meningkat. Masyarakat selama ini dapat memanfaatkan pelayanan kesehatan yang ada di Puskesmas ataupun Puskesmas pembantu.

Namun, pada sisi lain terlihat bahwa tingkat kesehatan masyarakat, khususnya bila dilihat dari capaian angka kematian bayi dan balita, yang merupakan hasil dari pembangunan kesehatan pada kenyataannya masih cukup tinggi. Hasil SDKI 2007 menunjukkan bahwa angka kematian bayi di NTT mencapai 57. Angka ini lebih tinggi dari angka kematian bayi nasional yang sudah mencapai 39 per 1.000 kelahiran hidup. Realitas ini tentu masih memerlukan perhatian dari pemerintah untuk memerhatikan masalah kesehatan. Pencapaian kualitas kesehatan masyarakat sangat tergantung dari kebijakan pemerintah untuk meningkatkan derajat kesehatan penduduk.

Untuk meningkatkan derajat kesehatan penduduk di atas, ada beberapa faktor yang dapat memengaruhi. Dalam hal ini, peranan wanita tampaknya sangat penting untuk selalu dilibatkan dalam program kesehatan, seperti yang telah dicanangkan oleh pemerintah Provinsi NTT dalam RPJM Provinsi yang telah mengupayakan partisipasi wanita dalam setiap kegiatan peningkatan kualitas kesehatan. Selain itu, diperlukan pelayanan kesehatan yang cukup merata sehingga dapat menjangkau golongan miskin. Hal ini karena tingkat kemiskinan penduduk NTT cukup tinggi. Dengan adanya bantuan kesehatan untuk penduduk miskin diharapkan dapat meningkatkan kualitas kesehatan penduduk. Pembangunan sarana prasarana juga telah ditingkatkan, untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Namun, pembangunan tempat pelayanan kesehatan tampaknya belum dapat menjangkau seluruh masyarakat.

Banyak masyarakat di NTT yang hingga saat ini masih belum mendapatkan pelayanan kesehatan dasar secara baik. Keberadaan pusat pelayanan kesehatan, meskipun banyak dibangun di hampir seluruh wilayah kabupaten dan kecamatan, namun sarana pendukungnya dirasakan masih banyak kekurangan. Kondisi ini tentu pada gilirannya dapat menurunkan kualitas pelayanan kesehatan. Pandangan ini disampaikan oleh narasumber yang banyak melakukan penelitian kesehatan, di mana dalam wawancara yang dilakukan di Kupang menjelaskan betapa susahny masyarakat menjangkau tempat pelayanan kesehatan dan kurangnya sarana pendukung pelayanan kesehatan.

Kalau kita gunakan libatkan emosi kita, bayangkan ibu-ibu di desa kalau ada risiko tinggi sudah pasrah, karena puskesmas yang konek tidak ada rumah sakit juga tidak ada, kalau kita lihat kematian anak dan ibu tinggi sebenarnya bisa ditolong, gizi buruk juga masih banyak terjadi. Ada tempat yang ada hanya gedung saja, kalau listrik tidak ada air tidak ada bagaimana, juga untuk imunisasi kalau tidak ada *coolbox*, bagaimana? Kalau puskesmas itu suatu sistem, ada gedung pelayan, sistem pelayanan, obat, kalau hal seperti ini tidak memadai bagaimana masyarakat mendapatkan pelayanan yang memadai. Bidan dalam statistik banyak, tetapi kenyataannya mengumpul di kota. Apalagi daerah terpencil itu lebih sadis lagi, dokter PTT datang, habis PTT tidak ada lagi.³⁴

Tenaga kesehatan sangat besar peranannya dalam upaya memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Kehadiran tenaga medis, khususnya dokter spesialis masih dirasakan kurang di Provinsi NTT. Kehadiran dokter PTT hanya dalam waktu yang terbatas, demikian juga bidan desa yang programnya sudah berlangsung sejak lama kenyataannya masih belum dapat diandalkan. Padahal, dengan penempatan bidan di desa tersebut diharapkan dapat menolong persalinan yang selama ini banyak dilakukan oleh dukun bayi. Perto-

³⁴ Wawancara penulis David Pandi, Kupang, 9 Mei 2011.

longan dengan dukun bayi ini yang cenderung menyebabkan banyaknya tingkat kematian bayi di NTT. Permasalahan-permasalahan ini yang sebenarnya masih banyak dijumpai di NTT, dan merupakan tantangan bagi pemerintah tentunya untuk dapat meningkatkan peranan tenaga kesehatan guna meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat. Upaya untuk meningkatkan peranan tenaga dokter ahli yang masih kurang dilakukan dengan kebijakan kerjasama dengan beberapa rumah sakit di Yogyakarta dan di Bali.³⁵

PENUTUP

Provinsi NTT merupakan provinsi yang sedang mengalami perkembangan dalam segala bidang. Dinamika pembangunan wilayah NTT disikapi pula dengan berkembangnya wilayah NTT yang sampai saat ini telah mengalami pemekaran wilayahnya. Namun, pembangunan di NTT masih menunjukkan adanya ketimpangan antarwilayah. Jumlah dan distribusi penduduk di NTT tidak merata. Di satu sisi ada wilayah kabupaten yang padat penduduknya, sedangkan di sisi lain masih banyak terdapat wilayah yang jarang penduduknya.

Persebaran penduduk yang tidak merata menunjukkan pula indikasi adanya pembangunan yang tidak merata antarwilayah kabupaten/kota. Namun, melihat persebaran penduduk yang tidak merata demikian pula dengan kepadatan penduduknya yang masih jarang, sesungguhnya merupakan potensi wilayah yang masih dapat dikembangkan. Akan tetapi, apabila perhatian terhadap pembangunan di wilayah tersebut tidak diperhatikan membuat penduduk cenderung untuk melakukan perpindahan, terutama perpindahan penduduk dari wilayah pedesaan ke perkotaan, ke wilayah Pulau Timor terutama ke Kupang yang dianggap lebih maju, atau bahkan yang sekarang sudah terjadi adalah pengiriman tenaga kerja migran ke luar negeri. Hal ini

³⁵ Lihat *Kompas*, 1 Desember 2011.

dilakukan untuk lebih meningkatkan taraf hidup atau kesejahteraan penduduk. Oleh karena itu, perpindahan penduduk di Provinsi NTT lebih karena latar belakang ekonomi. Jumlah penduduk yang memasuki pasar kerja tampaknya tidak sebanding dengan tersedianya lapangan pekerjaan. Kesempatan kerja yang kurang di NTT menyebabkan penduduk melakukan migrasi keluar NTT menjadi buruh migran di Malaysia, seperti yang dilakukan oleh penduduk dari TTS, Belu, dan Flores Timur yang dikenal sebagai pengirim buruh migran terutama untuk bekerja sebagai tenaga perkebunan dan pembantu rumah tangga di Malaysia.

Permasalahan kependudukan yang masih menjadi ganjalan pemerintah daerah, baik di Provinsi dan kabupaten di NTT adalah kualitas penduduk atau sumber daya manusia yang rendah, dilihat dari tingkat pendidikan ataupun kesehatan. Realitas permasalahan ini ditegaskan pula dalam RPJM ataupun RTRW Provinsi NTT, bahwa masalah utama dalam pengembangan wilayah di NTT salah satunya terhambat oleh rendahnya kualitas SDM. Rendahnya kualitas pendidikan ditunjukkan oleh rendahnya tingkat pendidikan penduduk NTT yang tamat SD. Hal ini dapat dilihat dari mayoritas penduduk yang hanya berpendidikan SD ke bawah, dan juga tingkat pencapaian angka partisipasi sekolah yang masih rendah terutama untuk pendidikan dasar sembilan tahun. Sementara itu, rendahnya kualitas kesehatan ditunjukkan oleh kematian bayi yang cenderung masih cukup tinggi, walaupun terus mengalami penurunan setiap tahunnya.

Upaya program kesehatan sudah dilakukan untuk meningkatkan kualitas kesehatan penduduk. Bersamaan dengan upaya penurunan angka mortalitas harus pula dibarengi dengan upaya penurunan angka fertilitas yang masih cukup tinggi di Provinsi NTT. Penurunan angka mortalitas dan fertilitas merupakan gambaran menuju transisi demografi yang saat ini sedang terjadi di Indonesia.

Penanganan isu-isu kependudukan sudah seharusnya mendapatkan tempat yang sangat penting sebagai isu pokok dalam pembangunan atau pengembangan wilayah di Provinsi NTT. Pembangunan wilayah NTT harus direncanakan secara terintegrasi antara pembangunan kesehatan, pendidikan, dan kesempatan kerja sebagai suatu upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia sebagai penggerak pembangunan dan memperkuat pertumbuhan ekonomi serta distribusi ekonomi yang merata di seluruh wilayah kabupaten/kota. Peningkatan kualitas sumber daya manusia dilakukan dalam rangka untuk mengantisipasi kemungkinan pasar kerja yang semakin berkembang dan terbuka di provinsi ini. Untuk memasuki pasar kerja diperlukan tenaga kerja yang berkualitas dan mempunyai daya saing dalam rangka menghadapi globalisasi. Peningkatan pengembangan sumber daya manusia yang berkualitas dengan capaian bidang pendidikan dan kesehatan serta ekonomi yang menjadi modal bagi pengembangan wilayah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adioetomo, Sri Moertiningsih. 1990. "Pengertian dan Pengukuran Dinamika Kependudukan". Dalam Aris Ananta (ed.), *Ekonomi Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Lembaga Demografi FEUI dan Pusat Antar Universitas Bidang Ekonomi Universitas Indonesia.
- Nagib, Laila. 2008. Pengembangan Sumber Daya Manusia: Sebuah Pengantar. Di Prijono Tjiptoherijanto dan Laila Nagib (eds.), *Pengembangan Sumber Daya Manusia: Di Antara Peluang dan Tantangan*. Jakarta: LIPI Press.
- Tirtosudarmo, Riwanto (2008). Dari "Human Capital" ke 'Human Development': Catatan Kritis Terhadap Perspektif Sumber Daya Manusia di Indonesia. Dalam Prijono Tjiptoherijanto dan Laila Nagib (eds.), *Pengembangan Sumber Daya Manusia: Di Antara Peluang dan Tantangan*. Jakarta: LIPI Press.
- Tjiptoherijanto, Priyono. 2004. *Upah, Jaminan Sosial, dan Perlindungan Anak*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.

Makalah, Pidato, Paparan, Ceramah, Rapat, Seminar

- Ananta, Aris. 1995. "Transisi Kependudukan di Indonesia: Beberapa Masalah dan Prospek Perekonomian". Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, tanggal 24 Mei 1995.
- Bandiyono, Suko. 2006. "Relevansi Karya Penelitian Migrasi dalam Pembangunan". Orasi Pengukuhan Profesor Riset Bidang Kependudukan. Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Riyadi, Dedi M. Masykur. 2000. "Pembangunan Daerah Melalui Pengembangan Wilayah". Makalah disampaikan pada Acara Diseminasi dan Diskusi Program-program Pengembangan Wilayah dan Pengembangan Ekonomi Masyarakat di Daerah, Bogor, tanggal 15–16 Mei 2000.

Surat Kabar, Majalah, Buletin

- Fan, C. Cyndy. 2002. Population Change and Regional Development in China: Insight Based on the Census 2000. *Eurasian Geography and Economics* 43 (6).
- Rijanta, R. 2003. Migrasi dan Pengembangan Regional Antara Mitos dan Realitas: Perspektif Teori, Kondisi Empirik Indonesia dan Prospeknya dalam Era Otonomi Daerah. *Majalah Geografi Indonesia* 17 (1).
Kompas (2011,1 Desember)
Timor Express (2011, 30 April)

Peraturan dan Dokumen

- BPS. 2010. *Provinsi NTT dalam Angka 2010*.
- , 2010. *Kabupaten TTS dalam Angka 2010*.
- , 2010. *Kabupaten Belu dalam Angka 2010*.
- BPS dan Macro International. 2008. *Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia 2007*. Calverton (Maryland, USA): BPS dan Macro International.
- BPS. 2011. Berita Resmi Statistik No.05, 7 November 2011.
- Dinas Kesejahteraan Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Pemerintah Kabupaten TTS (2010). *Data dan Informasi Ketenagakerjaan Tahun 2010, Soe. Soe*: Pemerintah Kabupaten TTS Dinas Kesejahteraan Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

- Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur. 2009. *Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2010*. Kupang: Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- , 2009. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2009-2013*, Kupang, Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur, 2009.
- , 2009. *RPJMD Provinsi NTT 2008-2013*.

Online

- http://www.bps.go.id/tab_sub/print.php?id_subyek=28¬ab=3
- http://www.bps.go.id/tab_sub/print.php?id_subyek=12¬ab=8
- <http://sp2010.bps.go.id/index.php/site/tabelprint?wid=5300000000&tid=272&lang=id&fi1=58>
- <http://sp2010.bps.go.id/index.php/site/tabelprint?wid=5300000000&tid=324&lang=id&fi1=58>

Focus Group Discussion (FGD)

- FGD. 2011, 5 April. "Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur". Diselenggarakan oleh Tim Kajian NTT IPSK LIPI di Jakarta.
- FGD. 2011, 9 Mei. "Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur". Diselenggarakan oleh Tim Kajian NTT IPSK LIPI di Kupang
- FGD. 2011, 2 Mei. "Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur". Diselenggarakan oleh Tim Kajian NTT IPSK LIPI di Kabupaten Timor Tengah Selatan.
- FGD. 2011, 5 Mei. "Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur". Diselenggarakan oleh Tim Kajian NTT IPSK LIPI di Kabupaten Belu.

Wawancara

- Wawancara dengan David Pandi, Purek I Undana, Kupang, 9 Mei 2011
- Wawancara dengan Aloysius Liliwari, Kupang, 8 Mei 2011.
- Wawancara dengan staf Dinas Pemberdayaan Perempuan dan KB, Kabupaten Belu, tanggal 3 Mei 2011



BAB VI PENGEMBANGAN WILAYAH NUSA TENGGARA TIMUR DARI PERSPEKTIF EKONOMI

 Yeni Septia

PENDAHULUAN

Sebagaimana telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, persoalan yang terjadi akibat dari konsep kebijakan pembangunan ekonomi nasional dari dulu sampai dengan sekarang adalah masih melebarnya jurang kesenjangan antarwilayah secara nasional, yaitu antara perkembangan Kawasan Timur Indonesia (KTI) khususnya Nusa Tenggara Timur (NTT) dengan perkembangan wilayah di Kawasan Barat Indonesia (KBI). Fakta-fakta yang mendasarinya dapat dilihat dari masih besarnya kesenjangan sosial ekonomi, ketimpangan dalam hal kondisi Sumber Daya Alam (SDA), Sumber Daya Manusia (SDM) dan teknologi maupun sarana dan prasarana pendukung lainnya.

Tidak hanya antara KTI dengan KBI, secara nyata permasalahan kesenjangan wilayah tersebut juga terjadi di antara wilayah kabupaten dan kota di Provinsi NTT itu sendiri. Ketimpangan tersebut disebabkan oleh tidak meratanya hasil-hasil pembangunan, di mana suatu wilayah dapat mencapai perkembangan yang sangat maju, sedangkan wilayah lain dalam kondisi masih terbelakang. Hal ini dapat ditinjau berdasarkan indikator kesenjangan antarwilayah di Provinsi

NTT dengan melihat sumbangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) masing-masing kabupaten/kota terhadap PDRB Provinsi.¹ Pada tahun 2009, secara umum PDRB Provinsi NTT atas dasar harga berlaku adalah sebesar Rp23,63 triliun. Dari angka tersebut, penyumbang terbesar PDRB NTT adalah Kota Kupang dengan sumbangan Rp4,02 triliun atau sekitar 17,05% dari total PDRB NTT. Sementara itu, wilayah kabupaten/kota lainnya dalam memberikan kontribusi terhadap PDRB NTT masih tergolong rendah, yaitu kurang dari 10%. Misalnya Kabupaten Lembata, Kabupaten Sumba Tengah dan Kabupaten Sabu Raijua sumbangan PDRB masing-masing sebesar Rp356,8 miliar, Rp257,4 miliar dan Rp290,8 miliar (lihat Tabel 6.1).

Tabel 6.1 Kontribusi PDRB Kabupaten/Kota terhadap PDRB Provinsi NTT Tahun 2009

KABUPATEN/ KOTA	PDRB (RIBUAN RUPIAH)	KONTRIBUSI (%)
Sumba Barat	627.515.294	2,65
Sumba Timur	1.305.247.091	5,52
Kupang	1.860.375.273	7,87
Timor Tengah Selatan	1.989.209.255	8,42
Timor Tengah Utara	797.978.748	3,38
Belu	1.618.683.025	6,85
Alor	736.892.117	3,12
Lembata	356.811.695	1,51

¹ PDRB merupakan salah satu indikator penting untuk mengetahui kondisi ekonomi suatu wilayah dalam periode tertentu. PDRB adalah jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu wilayah, atau merupakan jumlah nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi. PDRB dihitung berdasarkan harga berlaku dan harga konstan. PDRB atas dasar harga berlaku menggambarkan nilai tambah barang dan jasa yang dihitung menggunakan harga pada tahun berjalan, sedangkan atas dasar konstan dapat mencerminkan perkembangan riil ekonomi secara keseluruhan dari tahun ke tahun yang digambarkan melalui laju pertumbuhan ekonomi. Lihat <http://kupangkab.bps.go.id/pdf/pdrb.pdf>, diunduh 10 Februari 2012.

KABUPATEN/ KOTA	PDRB (RIBUAN RUPIAH)	KONTRIBUSI (%)
Flores Timur	1.243.785.910	5,26
Sikka	1.483.029.192	6,27
Ende	1.492.145.115	6,31
Ngada	830.930.687	3,52
Manggarai	1.074.681.960	4,55
Rote Ndao	522.272.454	2,21
Manggarai Barat	918.398.541	3,89
Sumba Barat Daya	807.528.477	3,42
Sumba Tengah	257.455.817	1,09
Nagekeo	626.470.291	2,65
Manggarai Timur	767.026.542	3,25
Sabu Raijua	290.896.770	1,23
Kota Kupang	4.029.082.305	17,05
Provinsi NTT	23.636.416.559	100,00

Sumber: Data diolah dari BPS, *Provinsi NTT* (2010).

Berangkat dari permasalahan tersebut, maka diperlukan suatu kajian tentang pengembangan wilayah sebagai salah satu upaya untuk mengurangi persoalan kesenjangan antarwilayah yang selama ini terjadi di Provinsi NTT. Pengembangan wilayah sangat diperlukan mengingat kondisi sosial ekonomi, budaya, dan geografis antar suatu wilayah dengan wilayah lainnya di NTT sangat berbeda, sehingga pengembangan wilayah di NTT harus disesuaikan dengan kondisi, potensi dan permasalahan wilayah yang bersangkutan.²

Pandangan di atas juga didukung oleh Prod'homme, yang menyatakan bahwa pengembangan wilayah merupakan program yang menyeluruh dan terpadu dari semua kegiatan, serta memperhitungkan sumber daya yang ada dan kontribusinya pada pembangunan

² Dodi Slamet Riyadi, *Pengembangan Wilayah: Teori dan Konsep Dasar di dalam Pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah: Kajian Konsep dan Pengembangan*, edisi pertama, Jakarta, BPPT, 2002, hlm.47

suatu wilayah.³ Dari definisi ini tersirat bahwa pengembangan wilayah terdapat beberapa unsur, di antaranya adalah (1) program yang menyeluruh dan terpadu; (2) sumber daya yang tersedia (3) kontribusinya terhadap wilayah tertentu.

Pengembangan wilayah Provinsi NTT dari aspek ekonomi dapat diawali dengan melakukan analisis kondisi ekonomi, potensi, dan permasalahan wilayah untuk mengetahui hubungan sebab akibat perkembangan ekonomi, potensi sumber daya alam, sarana dan prasarana antarwilayah di NTT. Berkembangnya suatu wilayah sangat ditentukan oleh tingkat pemanfaatan dari ketiga sumber daya, antara lain sumber daya alam (SDA), sumber daya manusia (SDM), dan perkembangan teknologi, di mana upaya pengembangan yang dilakukan akan berbeda antara wilayah yang satu dengan wilayah yang lain.

Lebih lanjut, pengembangan ekonomi wilayah di NTT juga perlu didasarkan pada prinsip keunggulan komparatif yang berorientasi pada kompetensi dan produk unggulan. Dengan kata lain, perekonomian daerah dapat dikembangkan melalui pendekatan pembangunan wilayah yang mendasarkan pada keunggulan dan potensi masing-masing daerah, percepatan pertumbuhan kawasan, serta pembangunan daerah tertinggal, agar tercipta keserasian pembangunan antardaerah.

Di samping itu, perkembangan suatu wilayah sangat terkait dengan sarana dan prasarana wilayah, sebab sarana dan prasarana memiliki peranan yang dominan dalam kemajuan suatu wilayah. Pusat perkembangan suatu wilayah yang umumnya berfungsi sebagai pusat pelayanan, biasanya mempunyai sarana dan prasarana yang lebih besar secara kuantitas dan kualitas sesuai dengan fungsi dan peranannya dalam memberikan pelayanan bagi wilayah sekitarnya.

³ Prod'homme, J.P dikutip Sugeng Tri Utomo, "Pengembangan Wilayah melalui Pembentukan Kawasan Ekonomi Terpadu", di *Ibid*, hlm. 50.

Berdasarkan latar belakang di atas, bab ini mencoba menjelaskan bagaimana pengembangan wilayah daerah NTT ditinjau dari aspek ekonomi yang diawali dengan mengkaji kondisi ekonomi *existing* serta potensi yang dimiliki Provinsi NTT. Potensi yang dimaksud dalam hal ini terbatas pada potensi unggulan daerah, sumber daya ekonomi serta sumber daya pendukung lainnya (sarana dan prasarana wilayah) yang berkaitan erat dengan pengembangan wilayah Provinsi NTT. Untuk memperkuat gambaran kondisi tersebut, bab ini juga menggunakan ilustrasi dua kabupaten, yaitu Timor Tengah Selatan (TTS) dan Belu, selama tahun 2005 sampai dengan 2010 sebagai dua wilayah yang digunakan sebagai lokasi untuk pengumpulan data. Di samping itu, bab ini juga menguraikan bagaimana pengelolaan keuangan daerah serta konsep kebijakan yang selama ini telah diterapkan di kabupaten tersebut sebagai penjabaran dari tujuan pembangunan daerah.

PERKEMBANGAN PEREKONOMIAN DAERAH NTT

PDRB dan Pendapatan Per kapita

Angka PDRB per kapita menunjukkan rata-rata PDRB untuk setiap penduduk suatu daerah. PDRB per kapita yang tinggi menunjukkan semakin baiknya perekonomian rata-rata penduduk di daerah tersebut. Sebaliknya angka PDRB yang semakin rendah menunjukkan semakin rendah rata-rata tingkat perekonomian penduduknya.⁴

Berdasarkan Tabel 6.2, tampak bahwa dari tahun 2005–2009 PDRB per kapita Provinsi NTT atas dasar harga berlaku cenderung meningkat, namun dibandingkan dengan tingkat nasional PDRB Provinsi NTT masih tergolong sangat rendah. Pada tahun 2005, PDRB per kapita Provinsi NTT hanya sekitar Rp3,5 juta, sedangkan Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita Indonesia pada tahun yang

⁴ BPS, *Pendapatan Regional Timor Tengah Selatan 2006–2008*, BPS, Kabupaten TTS, 2006.

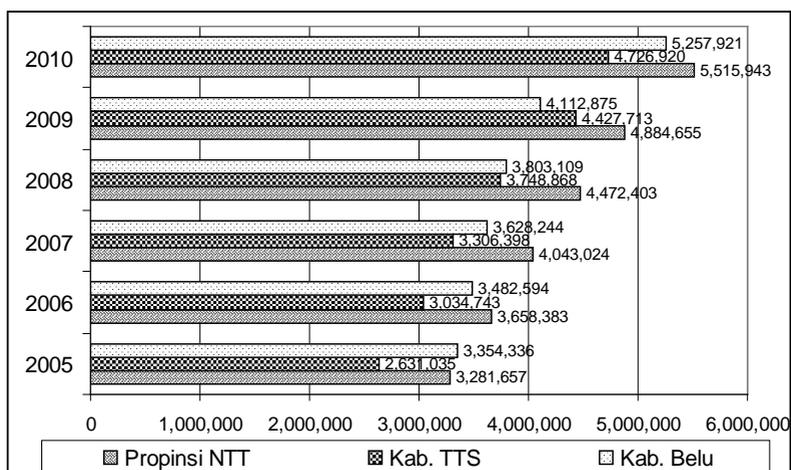
sama sudah mencapai Rp12 juta. Ini artinya, PDRB per kapita NTT hanya sekitar 29,04% dari PDB per kapita Indonesia. Fenomena yang sama juga terjadi pada tahun 2007, di mana PDRB per kapita NTT meningkat sebesar Rp4,3 juta, namun PDB per kapita Indonesia sudah mencapai Rp17,6 juta. Dengan demikian, PDRB per kapita Nusa Tenggara Timur hanya sekitar 24,52% dari PDB per kapita Indonesia. Sampai dengan tahun 2009, PDRB per kapita NTT meningkat lagi hingga mencapai Rp5,2 juta, sedangkan PDB per kapita Indonesia sebesar Rp27,2 juta. Ini menunjukkan bahwa pada tahun tersebut PDRB per kapita NTT hanya mencapai sekitar 19,19% dari PDB per kapita Indonesia. Meningkatnya PDRB per kapita Provinsi NTT menjelaskan bahwa tingkat perekonomian rata-rata penduduk di NTT semakin baik karena laju pertumbuhan penduduknya yang masih di bawah laju pertumbuhan ekonomi.

Tabel 6.2 Rata-rata PDRB Per Kapita Provinsi NTT dan Nasional Atas Dasar Harga Berlaku Tahun 2005–2009 (Rp)

TAHUN	NUSA TENGGARA TIMUR		NASIONAL	
	PDRB Per kapita	Pendapatan Per kapita	PDB Per kapita	Pendapatan Per kapita
2005	3.476.397	3.281.657	12.058.734	11.179.516
2006	3.881.424	3.658.383	14.389.435	13.196.245
2007	4.301.535	4.043.024	16.885.804	15.508.319
2008	4.771.436	4.472.403	24.004.879	19.509.073
2009	5.225.212	4.884.655	27.214.761	21.483.003

Sumber: Data diolah dari BPS Provinsi NTT, Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu (2005–2009).

Sama halnya PDRB per kapita, angka pendapatan per kapita NTT dalam kurun 2005–2010 cenderung meningkat, namun masih sangat rendah dibandingkan dengan pendapatan per kapita Indonesia. Peningkatan pendapatan per kapita tersebut juga diikuti oleh kedua kabupaten lainnya, yaitu Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu. Pada tahun 2005, pendapatan per kapita Provinsi NTT sebesar Rp3,2 juta dan terus meningkat hingga tahun 2010 mencapai nilai sebesar Rp5,5 juta. Begitu juga dengan Kabupaten TTS pada tahun 2005 pendapatan per kapitanya hanya sebesar Rp2,6 juta, kemudian mengalami peningkatan hingga sebesar Rp4,7 juta pada tahun 2010. Sementara pendapatan per kapita di Kabupaten Belu yang pada tahun 2005 hanya sebesar Rp3,3 juta, kemudian terus meningkat hingga tahun 2010 mencapai sekitar Rp5,2 juta.



Sumber: Data diolah dari BPS Provinsi NTT, Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu, 2005-2009

Gambar 6.1 Pendapatan Per kapita Provinsi NTT, Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu, (Atas Dasar Harga Konstan 2000) Tahun 2005–2010.

Struktur Perekonomian Daerah

Dibandingkan dengan perekonomian nasional, struktur perekonomian NTT tampak sangat berbeda. Dalam perekonomian nasional, peranan sektor industri pengolahan dalam kurun waktu lima tahun (2005–2010) cukup menonjol, yaitu mencapai 24,8% terhadap perekonomian nasional pada tahun 2010. Sebaliknya, peran sektor industri di NTT sangat kecil, yaitu hanya sebesar 1,5% pada tahun 2010, karena dalam rentang waktu 2005–2010 perekonomian Nusa Tenggara Timur lebih didominasi sektor pertanian dengan nilai sebesar 38,5% pada tahun 2010 (lihat Tabel 7.3). Meskipun peranan sektor pertanian tampak mengalami penurunan dalam 6 (enam) tahun terakhir, tetapi sektor pertanian masih menjadi penyumbang terbesar dalam pembentukan PDRB NTT. Kondisi ini mengisyaratkan bahwa sebagian besar masyarakat NTT masih menggantungkan kehidupannya pada sektor pertanian. Meskipun demikian, hampir sebagian besar produk-produk pertanian yang diekspor ke luar daerah NTT masih merupakan produk mentah yang belum diolah. Hal ini menyebabkan nilai tambah yang dihasilkan dari sektor tersebut terhadap perekonomian daerah NTT menjadi rendah. Kondisi ini tidak bisa dipisahkan dengan realitas kemampuan sumber daya manusia NTT (khususnya petani) yang pada umumnya dalam mengelola sektor pertanian masih relatif belum berkembang. Sebagian besar mereka masih menggunakan sistem tradisional dalam menjalankan usaha taninya.

Sektor lainnya yang menyumbang PDRB NTT cukup besar, yakni sektor jasa-jasa serta sektor perdagangan, hotel, dan restoran. Perkembangan peranan sektor jasa-jasa menunjukkan kecenderungan terus meningkat selama kurun waktu 2005–2010, yaitu dari 22,2% pada tahun 2005 naik hingga menjadi 23,5% pada tahun 2008. Peningkatan ini terus berlanjut hingga pada tahun 2010 menjadi 24,7%. Sementara itu, peranan sektor perdagangan, hotel, dan

restoran pada tahun 2005–2010 cenderung berfluktuasi, karena jika dilihat dalam kurun waktu tersebut, peranan sektor ini pada tahun 2005 sebesar 16% mengalami penurunan menjadi 15,6% pada tahun 2008, kemudian meningkat kembali menjadi 16,8% pada tahun 2010. Terjadinya fluktuasi peranan sektor perdagangan, hotel dan restoran ini merupakan refleksi dari peningkatan dan penurunan barang yang diperdagangkan di wilayah NTT, seperti barang pertanian, pertambangan, dan industri.

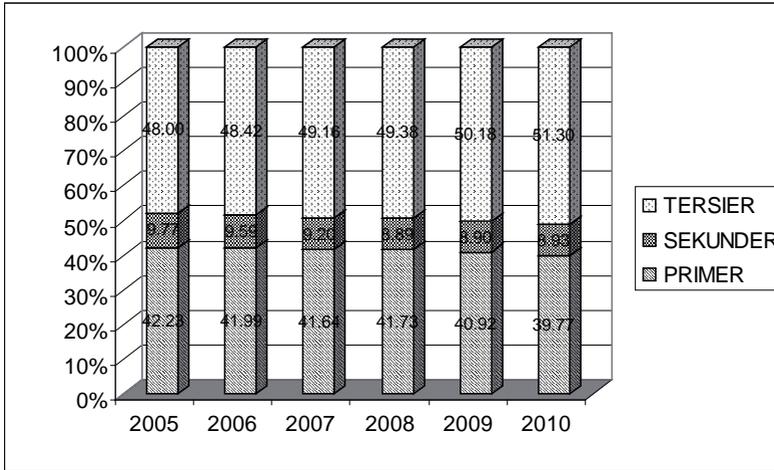
Sementara sektor industri pengolahan dan sektor pertambangan dan penggalian selama kurun 2005–2010 yang cenderung menurun tidak memberikan kontribusi yang besar bagi pembentukan PDRB Provinsi NTT. Hal ini mengindikasikan bahwa industri pengolahan terutama yang berskala besar tidak berkembang di NTT, karena kondisi investasi di daerah tersebut yang tidak menggembarakan. Tidak berkembangnya investasi dalam skala besar di NTT, salah satunya disebabkan masih terbatasnya sarana dan prasarana di daerah tersebut, sebab untuk menjadikan industri pengolahan sebagai motor penggerak perekonomian Nusa Tenggara Timur diperlukan investasi yang relatif tinggi serta dukungan pemerintah dalam hal kebijakan dengan menyediakan infrastruktur yang memadai.

Selama kurun waktu 2005–2010, struktur perekonomian NTT tampak mengalami pergeseran dari sektor primer menjadi sektor tersier. Hal ini dapat ditinjau dari nilai persentase dari sektor primer trennya cenderung mengalami penurunan dari sebesar 42,23% pada tahun 2005 menjadi 39,77% di tahun 2010. Demikian halnya pada sektor sekunder dalam kurun waktu yang sama juga cenderung mengalami penurunan dari sebesar 9,77% di tahun 2005 menjadi 8,93% pada tahun 2010. Namun sebaliknya, nilai persentase dari sektor tersier justru terus mengalami kenaikan pada tahun 2005 sebesar 48% menjadi 51,3% di tahun 2010 (Lihat Gambar 7.2). Semakin

Tabel 6.3 Peranan Sektor Ekonomi Terhadap PDRB NTT dan PDB Nasional Atas Dasar Harga Berlaku, Tahun 2005–2010 (%)

SEKTOR	Nusa Tenggara Timur										Nasional							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pertanian	40,7	40,6	40,3	40,4	39,6	38,5	13,1	13,0	13,7	14,5	15,3	15,3	13,0	13,7	14,5	15,3	15,3	15,3
Pertambangan dan Penggalian	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	11,1	11,0	11,2	10,9	10,5	11,2	11,0	11,2	10,9	10,5	10,5	11,2
Industri Pengolahan	1,8	1,8	1,7	1,6	1,6	1,5	27,4	27,5	27,0	27,9	26,4	24,8	27,5	27,0	27,9	26,4	26,4	24,8
Listrik, Gas dan Air Bersih	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Bangunan/Konstruksi	7,5	7,4	7,1	6,9	6,9	7,0	7,0	7,5	7,7	8,5	9,9	10,3	7,5	7,7	8,5	9,9	9,9	10,3
Perdagangan	16,0	16,1	15,9	15,6	16,1	16,8	15,6	15,0	15,0	14,0	13,4	13,7	15,0	15,0	14,0	13,4	13,4	13,7
Pengangkutan dan Komunikasi	6,4	6,4	6,2	6,4	6,0	5,8	6,5	6,9	6,7	6,3	6,6	6,6	6,9	6,7	6,3	6,3	6,3	6,6
Keuangan Persewaan dan Jasa Perusahaan	3,4	3,3	4,0	3,8	4,0	4,1	8,3	8,1	7,7	7,4	7,2	7,2	8,1	7,7	7,4	7,2	7,2	7,2
Jasa-jasa	22,2	22,5	23,0	23,5	24,1	24,7	10,0	10,1	10,1	9,7	10,2	10,2	10,1	10,1	9,7	10,2	10,2	10,2
PDRB/PDB	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Sumber: Data diolah dari BPS, *Provinsi NTT, 2005–2010* (2010).



Sumber: Data diolah dari BPS, *Provinsi NTT, 2005–2010* (2010).

Catatan: Primer: Sektor Pertanian, Pertambangan dan Penggalian; Sekunder: Sektor Industri Pengolahan, Listrik, Gas dan Air Bersih, Bangunan/konstruksi; Tersier: Sektor Perdagangan, Pengangkutan dan Komunikasi, Keuangan Persewaan dan Jasa Perusahaan, Jasa-jasa

Gambar 6.2 Struktur Ekonomi NTT Atas Dasar Harga Berlaku 2005–2010 (%)

tingginya pertumbuhan sektor tersier di NTT lebih disebabkan semakin berkembangnya sektor jasa-jasa di wilayah tersebut.

Untuk lebih memberikan gambaran yang lebih lengkap mengenai perkembangan perekonomian daerah di NTT, tidaklah cukup bila melihatnya dari kacamata makro pada level pemerintah daerah provinsi, tetapi juga pada level mikro pemerintah daerah kabupaten yang ada di provinsi tersebut. Atas dasar pertimbangan tersebut, pada bagian berikut digambarkan secara sekilas perkembangan perekonomian di Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) dan Kabupaten Belu yang juga menggarisbawahi bahwa struktur perekonomian di kabupaten tersebut juga didominasi oleh sektor pertanian.

Di lihat dari struktur perekonomiannya, Kabupaten TTS tidak banyak berbeda jika dibandingkan dengan perekonomian NTT secara umum, di mana peran sektor-sektor primer khususnya subsektor pertanian juga sangat menonjol. Struktur perekonomian Kabupaten Timor Tengah Selatan dalam kurun 2005–2010 didominasi oleh sektor pertanian, sektor jasa-jasa serta sektor perdagangan, hotel, dan restoran. Dominasi ketiga sektor ekonomi tersebut dalam kurun 2005–2010 dapat dijelaskan bahwa pada tahun 2005 sektor pertanian mampu menyumbang sebesar 57,4% terhadap PDRB Kabupaten TTS. Akan tetapi, peranan sektor tersebut cenderung terus mengalami penurunan menjadi 54,5% pada tahun 2007 dan menurun lagi menjadi 53,4% pada tahun 2010. Sebaliknya, dalam kurun waktu yang sama peranan sektor jasa-jasa terhadap PDRB Kabupaten TTS cenderung mengalami peningkatan. Pada tahun 2005 sumbangan sektor jasa-jasa terhadap PDRB Kabupaten TTS mencapai 23,5% hingga sebesar 26,5% pada tahun 2010. Sementara itu, peranan sektor perdagangan dari seluruh jumlah hotel/losmen dan restoran menyumbang 8,0% terhadap PDRB Kabupaten TTS pada tahun 2005 dan meningkat 9,0% pada tahun 2010. Adanya penurunan kontribusi sektor pertanian serta kenaikan pada kontribusi sektor jasa-jasa terhadap PDRB tersebut mengindikasikan bahwa struktur perekonomian Kabupaten TTS mulai terjadi pergeseran dari primer (sektor pertanian) menjadi tersier (sektor jasa-jasa).

Sama halnya dengan Kabupaten TTS, sektor yang memiliki peranan terbesar dalam perekonomian Kabupaten Belu adalah sektor pertanian, sektor jasa-jasa, dan sektor perdagangan, hotel dan restoran. Namun, ditinjau dari Tabel 7.4 tampak bahwa selama enam tahun terakhir (2005–2010) Kabupaten Belu mengalami pergeseran struktur ekonomi dari sektor pertanian menjadi sektor jasa-jasa. Hal ini dapat dilihat dari kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB Kabupaten Belu dari tahun 2005 sampai dengan 2010 cenderung mengalami

penurunan. Sebaliknya, persentase sektor jasa-jasa terhadap PDRB Kabupaten Belu tahun 2005–2010 trennya cenderung naik. Sementara peranan sektor perdagangan di Kabupaten Belu terhadap PDRB cenderung lebih besar dibandingkan dengan subsektor perdagangan di Kabupaten TTS. Hal ini disebabkan Kabupaten Belu merupakan daerah yang berbatasan dengan Negara Timor Leste di mana arus lalu lintas barang dan jasa antara NTT dengan Timor Leste lebih banyak melalui kabupaten ini, baik melalui jalur darat maupun laut.

Untuk lebih jelasnya mengenai peranan sektor ekonomi terhadap PDRB Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu dapat dilihat pada Tabel 6.4.

Laju Pertumbuhan Ekonomi

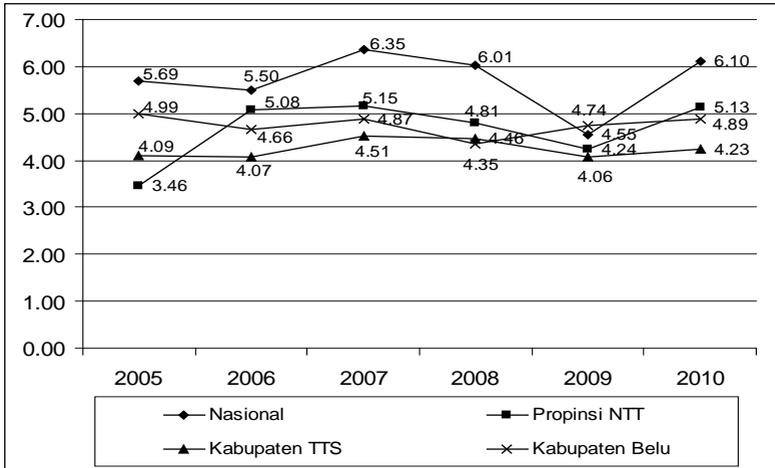
Salah satu indikator pengembangan wilayah dapat dilihat dari tingkat pertumbuhan ekonomi wilayahnya. Dalam kurun 2005–2010, kinerja perekonomian NTT tampaknya kurang menguntungkan dibandingkan dengan perekonomian nasional. Hal ini tecermin pada Gambar 7.3, yang secara jelas menunjukkan bahwa pada tahun 2005 laju pertumbuhan ekonomi Provinsi NTT lebih rendah dibandingkan dengan laju pertumbuhan ekonomi nasional. Bahkan pada tahun yang sama, laju pertumbuhan ekonomi Provinsi NTT sebesar 3,46% masih lebih rendah dibandingkan dengan laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten TTS yang mencapai nilai sebesar 4,09% dan Kabupaten Belu sebesar 4,99%.

Rendahnya laju pertumbuhan ekonomi NTT pada tahun 2005 di atas, kemungkinan terkait dengan adanya kebijakan makro ekonomi, yaitu naiknya harga Bahan Bakar Minyak (BBM) oleh pemerintah pusat. Kenaikan ini pada gilirannya memengaruhi laju pertumbuhan beberapa sektor ekonomi di NTT, seperti perdagangan, pengangkutan, komunikasi, dan jasa perbankan. Di samping itu,

Tabel 6.4 Peranan Sektor Ekonomi Terhadap PDRB Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu Atas Dasar Harga Berlaku, Tahun 2005–2010 (%)

SEKTOR	Timor Tengah Selatan										Belu								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Pertanian	57,4	56,2	54,5	54,0	54,8	53,4	35,7	36,0	49,4	48,0	46,4	44,4							
Pertambangan dan Penggalian	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	3,3	3,2	1,3	1,3	1,4	1,4							
Industri Pengolahan	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	2,0	2,0	1,6	1,6	1,7	1,6							
Listrik, Gas dan Air Bersih	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2							
Bangunan/Konstruksi	5,2	4,9	4,9	4,7	4,4	4,3	5,8	6,6	5,4	5,5	5,8	5,7							
Perdagangan	8,0	8,7	9,0	9,0	9,0	9,0	16,0	15,0	11,4	11,3	11,9	13,1							
Pengangkutan dan Komunikasi	2,4	2,4	2,5	2,5	0,2	2,1	7,2	7,2	5,9	6,1	6,3	6,2							
Keuangan Persewaan dan Jasa Perusahaan	1,6	1,8	1,8	1,7	2,6	2,7	5,0	4,9	4,4	4,4	4,5	4,4							
Jasa-jasa	23,5	23,9	25,4	26,0	25,1	26,5	24,7	24,9	20,4	21,5	21,9	23,0							
PDRB/PDB	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Sumber: Data diolah dari BPS, Provinsi NTT, Kabupaten Timor Tengah Selatan, dan Kabupaten Belu 2005–2010 (2010).



Sumber: Data diolah dari BPS, Provinsi NTT, Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu 2005–2010 (2010).

Gambar 6.3 Laju Pertumbuhan Ekonomi Nasional, Provinsi NTT, Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu Tahun 2005–2010 (ADHK 2000).

faktor iklim terutama curah hujan yang berfluktuasi kemungkinan juga turut memengaruhi produktivitas hasil-hasil pertanian sehingga berdampak pada menurunnya laju pertumbuhan ekonomi.

Selanjutnya, pada tahun 2007 laju perekonomian Provinsi NTT menunjukkan peningkatan hingga mencapai nilai sebesar 5,15%. Hanya saja, angka ini masih sedikit lebih rendah dari angka pertumbuhan ekonomi Indonesia yang mencapai nilai sebesar 6,35%. Sektor yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi NTT pada periode tersebut adalah sektor Keuangan Persewaan dan Jasa Perusahaan dengan kontribusi sebesar 24,35% (Lihat Tabel 6.5). Namun, peningkatan laju perekonomian Provinsi NTT tersebut ternyata tidak diikuti dengan peningkatan laju perekonomian yang sama pada level pemerintahan yang lebih rendah di tingkat kabupaten, terutama di Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu. Pada rentang waktu yang sama (2005–2007) tampak bahwa laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten

Belu lebih tinggi dibandingkan Kabupaten TTS, meskipun ada kecenderungan menurun pada tahun 2006 hingga tahun 2007. Tingginya pertumbuhan ekonomi di Belu ini kemungkinan lebih banyak ditopang dari sektor perdagangan dan jasa yang memberikan kontribusi cukup besar bagi perekonomian Belu selain sektor pertaniannya.

Dalam perkembangan selanjutnya menunjukkan bahwa laju perekonomian Provinsi Nusa Tenggara Timur yang mengalami sedikit peningkatan pada tahun 2007 di atas ternyata menunjukkan tren penurunan pada tahun 2008. Bahkan pada tahun 2009, hanya mencapai nilai sebesar 4,24%. Penurunan laju perekonomian di provinsi tersebut ternyata juga terjadi pada laju perekonomian Indonesia sebesar 4,55% dan Kabupaten TTS sebesar 4,06% pada tahun 2009. Sementara di Kabupaten Belu pertumbuhan perekonomiannya pada tahun 2009 sedikit mengalami peningkatan dibandingkan tahun sebelumnya, yaitu sebesar 4,74%. Kemudian pada tahun 2010 laju perekonomian di tingkat nasional, baik Provinsi NTT maupun di Kabupaten TTS dan Belu mengalami peningkatan. Meningkatnya pertumbuhan ekonomi NTT pada tahun 2010 lebih banyak ditopang sektor listrik, gas, dan air bersih (Lihat Tabel 6.5).

Tabel 6.5 Laju Pertumbuhan Ekonomi NTT Menurut Sektor 2005–2010 (%)
(Menurut Atas Dasar Harga Konstan 2000)

SEKTOR	Nusa Tenggara Timur					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pertanian	0,97	4,95	2,74	3,84	2,38	2,02
Pertambangan dan Penggalian	2,79	2,14	3,65	4,11	3,33	4,74
Industri Pengolahan	3,09	4,42	3,54	0,04	3,93	2,25
Listrik, Gas dan Air Bersih	6,70	2,04	3,63	3,51	4,15	10,67
Bangunan/Konstruksi	2,61	1,10	2,89	2,97	3,63	3,59
Perdagangan, Hotel dan Restoran	4,76	6,16	5,02	5,23	5,23	7,92
Pengangkutan dan Komunikasi	6,72	7,33	8,11	7,42	4,77	6,44
Keuangan Persewaan dan Jasa Perusahaan	9,14	2,74	24,35	5,02	5,31	7,85
Jasa-jasa	5,78	5,67	6,96	6,24	6,56	7,89
PDRB	3,46	5,08	5,15	4,81	4,24	5,13

Sumber: Data diolah dari BPS, Provinsi NTT, Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu 2005–2010 (2010).

PERKEMBANGAN NERACA PERDAGANGAN NTT

Negara atau daerah yang sedang berkembang biasanya memiliki pasar domestik yang relatif kecil dan terbatas. Pasar domestik yang kecil itu tidak mampu menyerap output yang ada dan yang berkembang. Ini menyebabkan rendahnya dorongan pengusaha untuk berinvestasi. Pasar yang kecil juga disebabkan rendahnya pendapatan per kapita dan daya beli masyarakat. Dengan adanya perdagangan keluar daerah akan memperluas pasar dan merangsang investasi dan pendapatan melalui alokasi sumber daya dengan lebih efisien. Jika dilakukan upaya ekspor, maka akan meluaskan pasar bagi hasil produksi suatu negara atau daerah. Sumber-sumber yang ada akan digunakan lebih produktif

dan alokasi sumber-sumber menjadi lebih efisien berdasarkan fungsi-fungsi produksi tertentu.

Pada hakikatnya, perdagangan antardaerah atau negara dapat menghasilkan banyak keuntungan atau manfaat bagi negara berkembang. Berbagai keuntungan atau manfaat dari perdagangan antarnegara atau daerah, antara lain adalah (1) memperluas pasar sehingga perdagangan akan memungkinkan pembagian kerja dan terjadinya tingkat produksi yang ekonomis, karena perluasan skala produksi; (2) perdagangan berfungsi sebagai alat atau motor penggerak untuk penyebaran gagasan-gagasan baru serta peralatan dan teknologi yang modern; (3) perdagangan merangsang terjadinya aliran investasi dan modal dari luar negeri atau daerah; (4) perdagangan dapat menciptakan pasar domestik bagi barang manufaktur yang akhirnya dapat digantikan melalui produksi dalam negeri.

Perkembangan neraca perdagangan NTT selama 11 tahun (2000–2010) cenderung berfluktuasi. Sementara kondisi ekspor-impor Indonesia dengan waktu yang sama memiliki tren yang cenderung meningkat terus. Hal ini terlihat pada tahun 2000 ekspor NTT yang pada awalnya sebesar 14,50 juta US\$, kemudian meningkat menjadi 54,63 juta US\$ di tahun 2001, dan pada tahun 2002 sampai dengan 2004 mengalami penurunan hingga sebesar 9,09 juta US\$. Selanjutnya, pada tahun 2005 posisi neraca ekspor NTT mengalami peningkatan kembali sebesar 17,40 juta US\$, namun kemudian cenderung menurun kembali hingga tahun 2007 sebesar 4,24 juta US\$. Ironisnya, pada tahun yang sama kondisi impor NTT justru lebih besar dibandingkan kondisi ekspor. Dalam hal ini, salah satu komponen impor terbesar nonmigas NTT adalah bahan pangan olahan. Kondisi nilai ekspor NTT kemudian naik sebesar 12,55 juta US\$ pada tahun 2008 dan terus berlanjut kenaikannya menjadi 30,74 juta US\$ pada tahun 2009. Pada tahun 2010, kondisi ekspor NTT

Tabel 6.6 Neraca Perdagangan Luar Negeri NTT dan Indonesia 2000–2009.

TAHUN	NUSA TENGGARA TIMUR (JUTA US\$)			INDONESIA (JUTA US\$)		
	Ekspor	Impor	Selisih	Ekspor	Impor	Selisih
2000	14,50	14,83	-0,33	62,124	33,515	28,609
2001	54,63	0,05	54,58	56,454	31,010	25,444
2002	20,74	16,46	4,28	57,159	31,289	25,870
2003	21,65	5,91	15,74	61,058	32,551	28,507
2004	9,09	0,61	8,48	71,585	46,525	25,060
2005	17,40	2,06	15,34	85,660	57,701	27,959
2006	11,87	12,05	-0,18	100,799	61,066	39,733
2007	4,24	20,06	-15,82	114,101	74,473	39,628
2008	12,55	2,79	9,76	137,020	129,197	7,823
2009	30,74	5,57	25,17	116,510	96,829	19,681
2010	35,94	50,56	-14,62	157,779	135,663	22,116

Sumber: Diolah dari BPS, *NTT Dalam Angka, 2011* (2011).

juga mengalami kenaikan sebesar 35,94 US\$, namun impornya juga mengalami kenaikan sebesar 50,56 US\$.

Komoditas utama NTT yang paling banyak diekspor ke negara lain terdiri atas bijih mineral, abu, bahan bakar mineral serta produk minyak mineral dan garam, sulfur serta batu-batuan. Negara-negara yang menjadi tujuan utama ekspor NTT adalah Timor Leste, China, Australia, Portugal, Malaysia, Singapura dan Hongkong (Lihat Tabel 7.6), sedangkan komoditas yang paling banyak diimpor NTT dari negara-negara lain di antaranya produk kapal dan *cereals*.⁵Sementara negara-negara yang menjadi pengimpor NTT dapat dilihat pada Tabel.6.8.

⁵ BPS, *NTT Dalam Angka, 2011*, Kupang, BPS, 2011

Tabel 6.7 Volume dan Nilai Ekspor NTT Menurut Negara Tujuan, 2009–2010

Negara Tujuan	2009		2010	
	Volume (kg)	Nilai (US \$)	Volume (kg)	Nilai (US \$)
Hongkong	2.000	14.000	2.000	13.400
China	-	-	76.321.239	6.078.309
Singapura	-	-	1.420	710
Malaysia	80.000	6.739	40.000	2.775
India	44.454.000	2.278.268	-	-
Timor Leste	65.814.666	28.214.994	72.567.907	29.368.590
Portugal	-	-	3.062.366	473.586
Australia	10.800	222.726	-	-
TOTAL	110.361.466	30.736.727	151.994.932	35.937.370

Sumber: Diolah dari BPS, *NTT Dalam Angka, 2011* (2011).

Tabel 6.8 Volume dan Nilai Impor NTT Menurut Negara Asal, 2009–2010

Negara	2009		2010	
	Volume (kg)	Nilai (US \$)	Volume (kg)	Nilai (US \$)
China	11.100	2.353.893	3.353.898	12.750.990
Jepang	-	-	35.038	168.717
Filiphina	-	-	4.958	227.890
Malaysia	-	-	1.490.005	722.899
Brunei Darusalam	-	-	1.302.000	100.500
Thailand	-	-	8.100.000	329.201
Singapore	-	-	18.749.408	8.776.801
Vietnam	-	-	27.264.400	13.025.500
Timor Leste	500.310	109.603	510.101	147.994
Norwegia	-	-	15.670.000	908.168
Australia	-	-	1.460.986	4.439.583
Arab	3.517.000	251.250	1.918.000	502.500
Inggris	11.100	2.353.893	79.750	1.011.071
Amerika	-	-	1.108.566	4.911.240

Sumber: Diolah dari BPS, *NTT Dalam Angka, 2011* (2011).

PERKEMBANGAN INVESTASI DAERAH

Untuk melihat perkembangan perekonomian NTT dapat dilihat juga dari aspek perkembangan investasi yang terjadi di wilayah tersebut. Hal ini karena secara teori, investasi amat berperan dalam menentukan pertumbuhan ekonomi wilayah, di samping belanja masyarakat, pengeluaran pemerintah, dan ekspor bersih. Investasi menempati kedudukan spesifik di antara faktor-faktor tersebut, karena investasi merupakan modal tersedia atau aliran modal yang secara langsung berhubungan dengan peningkatan produksi (*output*) barang dan jasa, serta penciptaan kesempatan kerja baru. Besar kecilnya investasi yang dilakukan dalam satu kegiatan ekonomi/produksi ditentukan oleh tingkat suku bunga, tingkat pendapatan (PDRB), kemajuan teknologi, ramalan kondisi ekonomi kedepan, dan faktor-faktor lain.⁶

Investasi merupakan salah satu komponen dalam pendapatan suatu daerah. Investasi, yang lazim disebut juga dengan istilah penanaman modal atau pembentukan modal merupakan komponen kedua yang menentukan tingkat pengeluaran agregat suatu wilayah yang komposisinya akan sangat bergantung pada keadaan perekonomian daerah tersebut. Apabila suatu daerah keadaannya membaik, maka nilai investasi akan meningkat. Namun sebaliknya, jika dalam keadaan krisis, maka kondisi investasi akan menurun.

Berdasarkan Tabel 6.9 terlihat bahwa selama periode 2006–2009 kondisi investasi, baik domestik maupun asing di NTT, apabila ditinjau dari jumlah perusahaan domestik ataupun asing, cenderung mengalami penurunan. Ini tecermin dari jumlah perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) yang pada tahun 2006 sebanyak 10, kemudian menurun menjadi 2 pada tahun 2009. Begitu juga dengan jumlah perusahaan asing yang pada tahun 2006 hanya sebanyak 4 kemudian meningkat menjadi 22 pada tahun 2008, kembali mengalami

⁶ Sadono Sukirno, *Pengantar Teori Makro Ekonomi*, edisi kedua, Jakarta, Rajawali Press, 1994, hlm.65.

Tabel 6.9 Perkembangan Realisasi PMDN dan PMA di Provinsi NTT dan Indonesia, 2006–2010

TAHUN	PERUSAHAAN		REALISASI INVESTASI (JUTAAN)		TENAGA KERJA	
	PMDN	PMA	PMDN (RP 000)	PMA (US \$)	PMDN	PMA
2006	10	4	213.255	0,91	233	4
2007	10	4	213.255	0,91	233	4
2008	3	22		241.848.098	80.989	NA
2009	2	15	NA	NA	3.109	NA
2010	NA	12	NA	1.1280	NA	75

Sumber: Diolah dari BPS, *NTT dalam Angka, 2005-2011* (2011).

penurunan menjadi 15 pada tahun 2009. Namun, penurunan jumlah perusahaan domestik pada tahun 2008 justru meningkatkan realisasi investasinya sebanyak Rp4,221 triliun dengan jumlah tenaga kerja sebanyak 80.989 orang. Sementara dengan jumlah perusahaan asing sebanyak 22, mampu meningkatkan realisasi investasinya sebanyak US\$ 241 miliar.

Masih rendahnya realisasi investasi, baik PMDN maupun Penanaman Modal Asing (PMA) di Provinsi NTT disebabkan oleh beberapa faktor. Faktor-faktor tersebut di antaranya adalah (1) Sarana dan prasarana pendukung penanaman modal dan investasi belum memadai. Hal ini dapat dilihat dari terbatasnya ketersediaan infrastruktur prasarana darat; laut maupun udara; (2) Kepemilikan lahan masih didominasi oleh tanah persekutuan adat sehingga mempersulit pemanfaatan lahan/tanah untuk pengembangan investasi; (3) Masih kurangnya promosi terhadap potensi daerah dan peluang investasi kepada pihak investor, baik melalui media cetak maupun elektronik ataupun kegiatan *expose* kerja sama dengan lembaga terkait yang berskala regional ataupun nasional; (4) Pengurusan administrasi izin penanaman modal dan investasi terkesan sangat birokratif dan

mebutuhkan waktu yang lama serta cenderung masih dijumpai adanya pungutan liar. Hal ini diperjelas dengan pernyataan salah satu narasumber, bahwa “tidak ada investasi besar yang masuk ke sana. Orang yang dari Korea sempat mundur, karena belum apa-apa *treatment*-nya dipalak. Jadi, tidak kondusif sekali investasi untuk masuk, terkait dengan birokrasi yang sulit juga”.⁷

KONDISI INFRASTRUKTUR DAERAH

Iklm investasi yang kondusif ditandai dengan ketersediaan infrastruktur, baik kuantitas maupun kualitasnya. Pembangunan infrastruktur, baik berupa prasarana transportasi (jalan, rel kereta api, pelabuhan laut, dan pelabuhan udara), jaringan listrik dan komunikasi (telepon) serta instalasi dan jaringan air minum sangatlah penting dalam rangka meningkatkan perekonomian masyarakat di suatu wilayah. Suatu daerah dengan prasarana yang mencukupi memiliki keuntungan yang lebih besar dalam meningkatkan daya tarik investasi agar masuk ke daerahnya dan akan lebih cepat berkembang dibandingkan dengan daerah yang memiliki prasarana yang minim.

Kegiatan investasi tidak akan berjalan sesuai dengan yang diharapkan jika tidak ada dukungan sarana/prasarana penunjang lainnya, yaitu ketersediaan dan kualitas infrastruktur. Infrastruktur mencakup berbagai sarana dan kemudahan dasar yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat, khususnya dunia usaha dalam melakukan kegiatan investasi dan kelancaran pergerakan orang, barang dan jasa, dari satu daerah ke daerah lain. Sementara pergerakan arus orang, barang dan jasa, baik antardaerah maupun lintas daerah, membutuhkan ketersediaan dan kualitas moda transportasi. Sarana transportasi yang dimaksud meliputi transportasi jalan dan pelabuhan.

⁷ Hasil wawancara penulis dengan Ikwanuddin Mawardi, Dewan Pengembangan Kawasan Timur, Bappenas, Jakarta, 19 Juli 2011.

Ketersediaan sarana dan prasarana merupakan faktor penunjang pembangunan suatu wilayah. NTT merupakan provinsi kepulauan yang sebagian besar wilayahnya terdiri atas pulau yang satu sama lain dipisahkan oleh laut. Sesuai dengan posisi geografisnya, transportasi massal yang potensial dikembangkan di NTT adalah transportasi darat untuk internal wilayah dan transportasi laut untuk akses antarpulau dan ke luar wilayah NTT. Sementara transportasi udara di NTT masih dalam jumlah terbatas dan lebih dominan untuk mendukung akses ke luar wilayah NTT.

Transportasi Darat

Selama ini permasalahan yang terjadi pada kondisi sarana dan prasarana transportasi darat di NTT disebabkan kondisi topografinya yang sebagian besar memiliki tingkat keterenggan curam dan berbukit yang rawan longsor, erosi dan bencana alam lainnya. Dari Tabel 6.10 di bawah secara jelas telah menggambarkan kondisi jalan di NTT yang sebagian besar masih belum baik. Dari keseluruhan jalan negara yang dimiliki sepanjang 1.406,67 km, misalnya, hanya sekitar 57% yang dalam kondisi baik, 32,5% kondisinya sedang, dan selebihnya kondisinya rusak dan rusak berat. Kondisi serupa juga ditemui di jalan provinsi, bahkan persentase jalan yang rusak lebih besar lagi dibandingkan jalan nasional yaitu sekitar 30,84%, sedangkan 49,93% kondisi baik dan selebihnya persentase kondisi sedang.

Untuk lebih memperjelas mengenai gambaran kondisi jalan di NTT, terutama jalan nasional dan provinsi dapat dilihat secara lebih lengkap di Tabel 6.10 dan 6.11.

Berdasarkan fakta di lapangan, transportasi darat sebagai lalu lintas perdagangan yang berfungsi cukup optimal di NTT tampaknya hanya beberapa daerah yang dilalui jalan nasional dan jalan provinsi saja. Sedangkan jalan kabupaten maupun kecamatan di beberapa

wilayah di NTT yang menghubungkan antara desa-kota dan antara desa yang satu dengan desa yang lainnya, kurang berfungsi secara optimal. Hal ini karena kondisinya sangat buruk dan memprihatinkan. Buruknya kondisi sarana dan prasarana jalan tersebut menyebabkan

Tabel 6.10 Panjang Jalan Nasional di NTT Menurut Kondisi Jalan, Tahun 2009 (km)

KABUPATEN/ KOTA	BAIK	SEDANG	RUSAK	RUSAK BERAT	JUMLAH
Sumba Barat	17,99	18,59	4,28	-	40,86
Sumba Timur	36,93	1,70	-	-	38,62
Kupang	50,47	18,77	1,00	-	70,23
Timor Tengah Selatan	71,79	28,91	3,00	-	103,70
Timor Tengah Utara	31,64	31,92	6,08	1,90	71,53
Belu	69,12	17,67	-	-	86,80
Alor	21,36	43,60	29,36	18,00	112,33
Lembata	-	-	-	-	-
Flores Timur	45,25	63,24	27,59	-	136,09
Sikka	68,68	6,85	-	-	75,53
Ende	97,83	29,76	7,00	-	134,59
Ngada	45,54	12,00	-	-	57,54
Manggarai	91,52	66,91	15,00	8,00	181,44
Rote Ndao	-	-	-	-	-
Manggarai Barat	43,00	18,14	1,00	-	62,14
Sumba Barat Daya	4,47	-	-	-	4,47
Sumba Tengah	23,49	52,82	18,00	-	94,32
Nagekeo	24,61	26,00	-	-	50,61
Manggarai Timur	28,26	17,00	2,00	-	47,26
Kota Kupang	33,99	4,63	-	-	38,62
JUMLAH	805,95	458,53	114,89	27,90	1.406,67

Sumber: BPS, *NTT Dalam Angka, 2010* (2010).

Tabel 6.11 Panjang Jalan Provinsi di NTT Menurut Kondisi Jalan, Tahun 2009 (km)

KABUPATEN/ KOTA	BAIK	SEDANG	RUSAK	RUSAK BERAT	JUMLAH
Sumba Barat	29,60	8,00	-	-	37,60
Sumba Timur	34,00	55,50	75,50	-	165,00
Kupang	98,37	42,40	30,11	-	170,88
Timor Tengah Selatan	107,41	39,02	79,10	-	225,53
Timor Tengah Utara	50,38	17,66	6,00	-	74,04
Belu	23,10	24,70	19,03	-	66,83
Alor	44,68	5,20	12,25	-	62,13
Lembata	11,00	6,00	4,00	-	21,00
Flores Timur	80,81	40,60	16,00	-	137,41
Sikka	15,51	13,06	-	-	28,57
Ende	55,05	7,43	-	-	62,48
Ngada	67,23	9,70	66,31	-	143,24
Manggarai	28,00	8,00	-	-	36,00
Rote Ndao	36,00	9,56	8,40	-	53,96
Manggarai Barat	10,00	-	133,80	-	143,80
Sumba Barat Daya	30,00	28,52	31,50	-	90,02
Sumba Tengah	34,25	9,63	0,10	-	43,98
Nagekeo	41,82	9,00	-	-	50,82
Manggarai Timur	19,25	-	53,75	-	73,00
Kota Kupang	51,08	-	-	-	51,08
Jumlah	867,54	333,98	535,85	-	1.737,37

Sumber: BPS, *NTT Dalam Angka, 2010* (2010).

mobilitas orang dan barang, terutama dari desa ke kota menjadi terhambat.⁸

Melihat kondisi jalan di NTT yang masih memprihatinkan tersebut, pemerintah daerah setempat sebenarnya telah mengalokasikan anggaran setiap tahunnya untuk melakukan pembangunan,

⁸ Hasil wawancara penulis dengan beberapa pedagang pasar di Soe, 30 April 2011

perbaikan, rehabilitasi, serta pemeliharaan sarana dan prasarana jalan, jembatan dan terminal. Akan tetapi, yang menjadi persoalan adalah dana pembangunan, rehabilitasi serta pemeliharaan sarana dan prasarana tersebut masih dirasa kurang memadai dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat akan ketersediaan infrastruktur jalan yang memadai. Sebagai contoh jalan provinsi sepanjang \pm 1.700 km yang tersebar di 21 kab/kota di NTT, yang dapat dibangun/direhabilitasi setiap tahunnya hanya sepanjang 1–1,5 km saja di 21 kabupaten/kota.⁹

Transportasi Laut

Sebagai wilayah kepulauan dan dekat dengan beberapa negara tetangga khususnya Timor Leste dan Australia, transportasi laut memiliki potensi yang besar untuk dikembangkan di NTT, baik sebagai sarana utama perdagangan antarpulau, provinsi, maupun negara. Berdasarkan data, sampai dengan tahun 2009 arus penumpang kapal laut pada beberapa pelabuhan di NTT cenderung mengalami peningkatan.¹⁰ Akan tetapi, tingginya arus penumpang kapal laut didominasi hanya pada pelabuhan tertentu, yaitu Larantuka, Tenau dan Maumere, sedangkan melalui pelabuhan-pelabuhan lainnya masih relatif rendah. Sementara tingginya volume bongkar muat barang hanya ada pada beberapa pelabuhan, yaitu Tenau, Atapupu, Maumere, Marapokot, Larantuka dan Ende, sedangkan pada sejumlah pelabuhan lainnya masih rendah.

Gambaran kondisi di atas mencerminkan bahwa sampai saat ini transportasi laut tampaknya masih belum banyak berperan dalam mendorong arus perdagangan di wilayah NTT. Salah satu faktornya

⁹ Informasi disampaikan dari Dinas Pekerjaan Umum Provinsi NTT pada *Focus Group Discussion* (FGD) yang diselenggarakan oleh Tim Kajian NTT LIPI, Kupang, 9 Mei 2011.

¹⁰ BPS, *NTT dalam Angka 2010*, Kupang, BPS, 2010.

Tabel 6.12 Volume Bongkar Muat Barang dan Hewan pada setiap Pelabuhan Laut di NTT Tahun 2010

No.	Pelabuhan Laut	Barang (ton)		Hewan (ekor)	
		Bongkar	Muat	Bongkar	Muat
1	Waikelo	38.282	7.137	114	0
2	Waingapu	71.373	130.268	0	3.100
3	Tenau	571.262	354.061	0	0
4	Wini	0	33.167	0	4.774
5	Atapupu	136.001	53.993	19.534	262
6	Kalabahi	0	0	0	0
7	Larantuka	28.612	20.470	3.696	0
8	Maumere	24.046	16.999	450	805
9	Ende	446.365	127.820	0	0
10	Seba	0	0	0	0
11	Rote	5.455	3	191	0
12	Marapokot	9.886	2	6.152	0
13	Reo	0	0	0	0
14	Labuan Bajo	55.536	21.623	157	0
15	Baranusa	0	0	0	0
Total		1.386.818	765.543	30.294	8.941

Sumber: Diolah dari BPS, *NTT Dalam Angka, 2011* (2011).

antara lain disebabkan oleh adanya ketimpangan ketersediaan sarana dan prasarana transportasi laut antarkabupaten, di mana masih dijumpai sejumlah wilayah yang belum bisa disinggahi kapal Pelni, kapal perintis ataupun jenis kapal lainnya, karena kondisi pelabuhannya yang belum memadai. Sarana dan prasarana yang ada di pelabuhan tersebut relatif masih bersifat tradisional dan berteknologi rendah. Di samping itu, kemampuan keuangan pemerintah daerah dalam pengadaan sarana dan prasarana transportasi laut, seperti pengadaan kapal, pembangunan dermaga/pelabuhan pembangunan pelabuhan/

dermaga, jalan pelabuhan dan sarana prasarana lainnya, juga masih terbatas.

Transportasi Udara

Peranan transportasi udara dalam perekonomian NTT juga sangat penting terutama dalam mendukung mobilitas penduduk, ekspor-impor dan pariwisata. Sekalipun memiliki 14 pelabuhan udara (bandara) yang tersebar di 14 kabupaten/kota dari 21 kabupaten/kota yang ada di NTT, namun kenyataannya transportasi udara di NTT sampai saat ini secara umum belum banyak berkembang. Hal ini tecermin dari masih rendahnya intensitas pesawat udara yang keluar-masuk di wilayah NTT, serta masih banyaknya bandara di beberapa daerah di NTT yang kurang memadai untuk dilalui pesawat. Kondisi ini tentu saja menyebabkan pengangkutan orang ataupun barang, baik lingkup intraprovinci maupun antarprowinci melalui pesawat udara juga masih terbatas.

Secara umum, bandara udara di NTT yang cukup berkembang masih sangat terbatas, yaitu hanya di 5 bandara udara (El Tari di Kupang, Mali di Alor, Wai Oti di Sikka, Umu Mehang Kunda di Sumba Timur dan Komodo di Mangarai Barat) dari 14 bandara yang ada di NTT. Sementara bandara udara yang paling banyak digunakan untuk bongkar muat barang di NTT adalah bandara udara El Tari, Frans Seda, Komodo, Umu Mehang Kunda (Lihat Tabel 6.13).

Tabel 6.13 Volume Bongkar Muat Barang dan Hewan pada setiap Pelabuhan Udara di NTT Tahun 2010

No.	Kabupaten/ Kota	Pelabuhan Udara	Barang (ton)		Hewan (ekor)	
			Bongkar	Muat	Bongkar	Muat
1	Sumba Barat	Tambolaka	106.798	39.527	62.866	40.106
2	Sumba Timur	Umbu Mehang Kunda	207.519	92.501	190.453	97.602
3	Kupang/P. Sabu	Terdamu	776	1.605	1.565	3.984
4	Belu	Haliwen	-	-	-	-
5	Alor	Mali	25.094	15.448	28.564	17.081
6	Lembata	Wunopito	2.071	293	1.566	1.287
7	Flores Timur	Gewayan- tana	2.545	266	4.498	2.351
8	Sikka	Frans Seda	383.549	360.709	108.922	99.035
9	Ende	H.H Aroe- busman	28.742	40.648	44.886	42.475
10	Ngada	Tureleleo	37.686	32.092	10.725	1.715
11	Manggarai	Frans Sales Lega	37.178	22.857	36.379	29.005
12	Manggarai Barat	Komodo	90.192	42.051	112.386	35.486
13	Rote Ndao	Lekunik	2.629	510	89	-
14	Kota Kupang	El Tari		1.548.940		1.232.329
TOTAL				2.197.447		1.602.456

Sumber: Diolah dari BPS, *NTT Dalam Angka, 2011* (2011).

Daya Dukung Listrik

Pembangunan energi kelistrikan merupakan prasarana yang penting untuk menunjang kegiatan pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Secara umum ketersediaan tenaga listrik di NTT masih dilayani oleh Perusahaan Listrik Negara (PLN). Pada Tabel 6.13 tampak bahwa jumlah tenaga listrik yang dibangkitkan oleh PLN Wilayah Usaha

NTT dari tahun 2007 sampai dengan 2009 mengalami peningkatan. Pada tahun 2007 daya yang dibangkitkan sebesar 348,9 juta kwh meningkat menjadi 422,10 juta kwh pada tahun 2009. Peningkatan daya bangkit tersebut juga diikuti dengan meningkatnya tenaga yang disalurkan dari 341,82 juta kwh menjadi 416,90 juta kwh pada tahun 2009. Dengan demikian, dapat dikatakan, bahwa pada tahun 2009 dari total tenaga listrik yang dibangkitkan sekitar 98,77% yang telah disalurkan, sedangkan sisanya sekitar 1,23% terpakai sendiri.

Tabel 6.14 Jumlah Daya, Pemakaian dan Pelanggan PLN, Tahun 2007–2009

URAIAN	TAHUN		
	2007	2008	2009
Daya dibangkitkan (Kwh)	348.931.253	370.801.705	422.098.620
Tenaga yang disalurkan (kwh)	341.822.783	365.144.151	416.900.430
Pemakaian (kwh)	314.408.677	338.556.300	382.706.630
Susut transmisi (kwh)	11.290.354	26.319.567	29.137.080
PELANGGAN	227.008	246.356	253.555

Sumber: BPS, *NTT dalam Angka, 2010* (2010).

Meskipun daya listrik yang dibangkitkan mengalami peningkatan, namun kebutuhan akan listrik di seluruh wilayah kabupaten/kota di NTT sampai saat ini belum seluruhnya dapat dipenuhi, terutama kebutuhan energi listrik untuk rumah tangga, industri, perkantoran, perhotelan dan lain-lain. Karena kapasitas daya terpasang yang sangat terbatas, maka tidak mengherankan jika masih banyak dijumpai masyarakat NTT yang menggunakan pelita/obor atau petromaks untuk penerangan rumah. Jumlah rumah tangga yang menggunakan layanan PLN untuk penerangan rumah sampai dengan saat ini hanya 34,06%, sedangkan sisanya menggunakan sumber penerangan lainnya.

Semakin meningkatnya daya listrik yang mengalami susut transmisi juga memengaruhi terbatasnya pasokan listrik di NTT sebagai prasarana pendukung investasi di daerah NTT. Selama ini investor yang tertarik untuk menanamkan investasinya di wilayah NTT selalu mempertanyakan mengenai kondisi pasokan listrik, sebagaimana mengutip pernyataan dari salah satu narasumber berikut ini.

Ini ada investor yang ingin masuk tapi ada banyak yang kita tidak punya. Sumber daya sudah kurang, energinya terbatas. ‘Kan banyak pengusaha yang ingin masuk bertanya mana listriknya? Ya kita sudah ada listrik tapi sering padam terus. Hal pertama yang investor tanya ketika masuk, tanya mana listriknya?’¹¹

Sementara itu, dalam hal pemenuhan kebutuhan listrik di wilayah NTT saat ini belum merata dan optimal. Hal ini disebabkan oleh faktor luasnya wilayah NTT yang berbentuk kepulauan dengan topografis wilayah yang berbukit/bergunung dan curam, serta letak geografis beberapa wilayah di NTT yang sulit dijangkau jaringan listrik PLN.

Ketersediaan Air

Pembangunan irigasi sangat diperlukan di wilayah NTT, terkait dengan spesifikasi daerahnya yang berkepulauan dan struktur tanah serta geologi yang sangat bervariasi. Peranan pemerintah provinsi dalam pengembangan dan pembangunan irigasi di NTT sangat diperlukan untuk menunjang perkembangan ekonomi daerah. Sampai dengan tahun 2005, daerah irigasi yang menjadi kewenangan provinsi hanya 2,9 % dari 1.229 daerah irigasi dengan tingkat fungsional sebesar 55,6%.¹²

Permasalahan utama di bidang akses terhadap air bersih adalah bahwa air yang tersedia tidak sesuai dengan peningkatan

¹¹ Wawancara penulis dengan Bupati TTS, Paul V.R. Mella, Soe, 30 April 2011.

¹² Bappeda Provinsi NTT, *RPJMD Provinsi NTT 2008-2013*, Kupang, Bappeda.

kebutuhan hidup, karena kondisi iklim NTT yang relatif kering dengan curah hujan terbatas. Banyak rumah tangga yang tidak memiliki akses terhadap air bersih (air minum yang berasal dari air mineral, leding atau PAM, pompa air, sumur atau mata air yang terlindung). Karena kemampuan PDAM dalam pengadaan, perbaikan dan pemeliharaan perpipaan dan sumber daya air juga masih terbatas.

Untuk mengatasi kekurangan air, kekeringan, dan konservasi lahan tanah selama ini pemerintah Provinsi NTT telah mengupayakan pembangunan jebakan/tampung air atau disebut embung, yang terdiri atas embung kecil, embung irigasi, dan waduk. Fungsi embung-embung ini adalah untuk menampung air hujan sekaligus sebagai pengendali banjir, peningkatan jumlah air tanah, yang merupakan kebutuhan untuk penyediaan air lahan basah, lahan kering, penduduk kota, dan desa.

ANALISIS POTENSI UNGGULAN DAERAH

Salah satu sasaran pembangunan ekonomi wilayah dalam jangka panjang adalah terjadinya pergeseran pada struktur ekonomi wilayah sebagai akibat kemajuan pembangunan suatu wilayah. Tidak semua sektor dalam perekonomian memiliki kemampuan tumbuh yang sama. Oleh sebab itu, dalam upaya mendorong pertumbuhan ekonomi suatu wilayah maka perlu adanya pemanfaatan sektor-sektor ekonomi yang menjadi unggulan di wilayah tersebut.

Salah satu pendekatan yang dilakukan untuk mengetahui sektor ekonomi yang menjadi prioritas dalam perekonomian suatu daerah adalah melalui pendekatan sektor basis dan sektor nonbasis. Adapun metode yang sering digunakan adalah melalui indeks *Location Quotient* (LQ), yaitu suatu indikator sederhana yang dapat menunjukkan kekuatan atau besar kecilnya peranan suatu sektor dalam suatu daerah dibandingkan dengan daerah di atasnya atau wilayah referensi.

Dalam literatur ekonomi wilayah disebutkan bahwa bila suatu sektor memiliki angka $LQ > 1$, sektor tersebut merupakan indikasi sektor basis yang menjadi kekuatan daerah untuk mengeksport produknya ke luar daerah yang bersangkutan. Sebaliknya, jika $LQ < 1$, maka sektor tersebut sebagai pengimpor.

Asumsi dasar metode ini adalah apabila suatu daerah lebih berspesialisasi dalam produksi suatu barang pada sektor tertentu maka daerah tersebut akan mengeksport barang pada sektor tersebut sesuai dengan tingkat spesialisasi yang dimilikinya. Pendapatan yang diperoleh dari penjualan dalam bentuk ekspor akan mendorong kegiatan ekonomi daerah yang bersangkutan; perpindahan modal dan tenaga kerja; keuntungan eksternal; pertumbuhan ekonomi regional.

Berdasarkan hasil analisis sektor basis dengan menggunakan model analisis LQ melalui pendekatan PDRB, sebagaimana terlihat dalam Tabel 6.14, secara jelas menunjukkan bahwa Provinsi NTT memiliki 2 sektor basis ($LQ > 1$) selama 6 tahun (2005–2011), yaitu sektor pertanian dan sektor jasa-jasa. Apabila dicermati, tampak bahwa pada sektor pertanian yang memiliki potensi menjadi sektor unggulan di Provinsi NTT dari tahun 2005–2011 adalah subsektor peternakan, tanaman pangan, perkebunan, dan perikanan. Hal ini mengindikasikan besarnya nilai LQ pada beberapa subsektor pertanian tersebut menunjukkan bahwa subsektor ini cukup berperan di Provinsi NTT dalam meningkatkan pendapatan daerah melalui kegiatan ekspor hasil pertanian. Terlebih lagi, provinsi ini didukung dengan kondisi lahan luas yang berpotensi agraris dan masyarakatnya yang sebagian besar bekerja sebagai petani.

Dari tabel 6.15 juga terlihat bahwa pada kurun waktu 2005–2008, sektor bangunan/konstruksi pernah menjadi sektor basis di Provinsi NTT ($LQ < 1$). Namun, sayangnya sektor bangunan/konstruksi tersebut tidak dapat diekspor atau dimanfaatkan oleh daerah lain, karena sektor tersebut bersifat permanen di suatu daerah. Selain itu,

Tabel 6.15 Nilai LQ Provinsi Nusa Tenggara Timur, Tahun 2005–2010

SEKTOR/SUBSEKTOR	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pertanian	2,82	2,87	2,89	2,89	2,85	2,85
a. Tanaman Bahan Makanan	2,87	2,92	2,92	2,90	2,82	2,83
b. Tanaman Perkebunan	2,03	2,07	2,06	2,10	2,12	2,11
c. Peternakan	6,30	6,46	6,54	6,57	6,52	6,55
d. Kehutanan	0,26	0,29	0,30	0,32	0,33	0,33
e. Perikanan	1,69	1,68	1,72	1,71	1,72	1,69
Pertambangan dan Penggalian	0,14	0,15	0,15	0,16	0,16	0,16
Industri Pengolahan	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06
Listrik, Gas dan Air Bersih	0,62	0,60	0,57	0,54	0,49	0,54
Bangunan/Konstruksi	1,16	1,09	1,04	1,01	0,98	0,96
Perdagangan	0,96	0,97	0,94	0,94	0,98	0,98
Pengangkutan dan Komunikasi	1,09	1,03	0,98	0,92	0,83	0,79
Keuangan Persewaan dan Jasa Perusahaan	0,34	0,33	0,38	0,38	0,38	0,39
Jasa-jasa	2,48	2,48	2,52	2,55	2,56	2,64

Sumber: Data diolah dari BPS, NTT *dalam Angka 2005-2009* (2010).

sejak tahun 2009, sektor tersebut juga tidak lagi menjadi sektor yang potensial untuk meningkatkan pendapatan daerah Provinsi NTT ($LQ < 1$). Kondisi serupa juga terjadi pada sektor pengangkutan dan komunikasi. Pada tahun 2005–2006, sektor tersebut pernah menjadi sektor basis di Provinsi NTT, hanya kemudian pada tahun 2007–2010 sektor ini tidak mampu lagi menjadi sektor unggulan.

Terkait dengan konteks di atas, sektor industri merupakan salah satu sektor yang sesungguhnya mampu menghasilkan nilai tambah yang tinggi dalam perekonomian suatu daerah, namun sayangnya sektor ini bukan merupakan sektor basis di Provinsi NTT. Indeks LQ

sektor industri pada tahun 2005–2010 kurang dari 1 (<1). Ini disebabkan karena belum tampak adanya kebijakan pemerintah daerah Provinsi NTT untuk meningkatkan peran sektor industri, terutama berskala menengah besar. Selama ini, industri yang berkembang masih berskala kecil dan jumlahnya tidak terlalu banyak. Rendahnya perhatian pemerintah daerah dalam hal investasi daerah pada sektor industri menengah besar merupakan salah satu penyebab sektor industri skala besar di provinsi ini belum dapat diandalkan dalam pertumbuhan ekonomi daerah.

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa subsektor peternakan menjadi sektor basis atau unggulan di Provinsi NTT. Dari beberapa jenis ternak, jumlah populasi ternak yang paling besar di Provinsi NTT adalah ayam kampung yang tergolong ternak unggas. Selain jenis unggas, babi, dan sapi juga dijadikan ternak unggulan di NTT dengan tingkat populasi masing-masing sebesar 10.044.577 ekor dan 2.266.750 ekor pada tahun 2009.¹³

Sementara untuk subsektor tanaman pangan, jenis tanaman pangan yang mampu memberikan kontribusi paling besar bagi perekonomian daerah tersebut adalah jagung dan ubi kayu. Hal ini disebabkan kondisi topografi dan iklim di wilayah NTT yang semi-arid (semi-gersang/kering) lebih cocok untuk ditanami tanaman jenis tersebut yang cenderung tidak terlalu banyak membutuhkan air.

Hal yang menarik kemudian untuk diamati lebih lanjut adalah apakah sektor-sektor yang bisa secara potensial menjadi sektor-sektor unggulan untuk dikembangkan di Provinsi NTT di atas juga tergambar pada tingkatan kabupatennya. Dalam konteks ini, menilik ke daerah Kabupaten TTS, misalnya, berdasarkan hasil analisis sektor basis dengan menggunakan model analisis LQ melalui pendekatan PDRB, menunjukkan bahwa Kabupaten TTS cenderung sama de-

¹³ BPS, NTT dalam Angka 2010, Kupang, BPS, 2010.

ngan daerah tingkat provinsi yang memiliki dua sektor basis ($LQ > 1$) selama 6 tahun (2005–2010), yaitu sektor pertanian dan sektor jasa-jasa. Berdasarkan Tabel 7.16 tampak bahwa sektor pertanian yang memiliki potensi menjadi sektor unggulan di Kabupaten TTS dari tahun 2005–2010 adalah subsektor peternakan dan subsektor tanaman bahan makanan. Artinya, subsektor peternakan dan tanaman bahan makanan merupakan subsektor yang cukup berperan dalam meningkatkan pendapatan daerah melalui kegiatan ekspor di wilayah Kabupaten TTS ke daerah lainnya.

Sama halnya di tingkat Provinsi, jumlah populasi ternak di Kabupaten TTS rata-rata lebih banyak jenis ternak ayam kampung, babi, dan sapi. Sementara itu, apabila ditinjau berdasarkan perkembangan produksi tanaman pangannya yang merupakan subsektor basis di Kabupaten TTS, tanaman ubi kayu memiliki potensi yang sangat besar untuk dikembangkan di kabupaten tersebut. Hal ini terlihat dari rata-rata produksinya mencapai 40,00 kw/Ha pada tahun 2009. Di samping ubi kayu, jenis tanaman pangan ubi jalar dan padi sawah juga berpotensi dikembangkan di wilayah Kabupaten TTS.¹⁴

Lain halnya di Kabupaten Belu, berdasarkan hasil analisis sektor basis dengan menggunakan model analisis LQ melalui pendekatan PDRB menunjukkan bahwa selama kurun waktu 3 tahun (2007–2009) di kabupaten ini hanya memiliki sektor basis ($LQ > 1$), yaitu sektor pertanian dengan indeks $LQ > 1,3$. Dari beberapa subsektor pertanian yang mampu menjadi sektor basis atau unggulan adalah subsektor peternakan dan subsektor tanaman pangan, sedangkan pada tahun 2010 subsektor pertanian yang menjadi unggulan di Kabupaten Belu hanya subsektor tanaman pangan saja. Sebelumnya, pada tahun 2005–2006 yang merupakan sektor basis di Kabupaten Belu adalah sektor pengangkutan dan komunikasi dan jasa. Hal ini

¹⁴ BPS, TTS dalam Angka 2010, Kab. TTS, BPS

Tabel 6.16 Nilai LQ Kabupaten Timor Tengah Selatan, Tahun 2005–2010

SEKTOR/SUBSEKTOR	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pertanian	1,36	1,37	1,38	1,37	1,38	0,92
a. Tanaman Bahan Makanan	1,55	1,60	1,63	1,62	1,64	1,10
b. Tanaman Perkebunan	0,20	0,21	0,21	0,21	0,22	0,15
c. Peternakan	1,92	1,86	1,87	1,87	1,87	1,23
d. Kehutanan	1,12	0,77	0,75	0,72	0,55	0,36
e. Perikanan	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Pertambangan dan Penggalian	0,10	0,69	0,75	0,77	0,99	0,68
Industri Pengolahan	0,45	0,42	0,42	0,41	0,43	0,29
Listrik, Gas dan Air Bersih	0,41	0,37	0,36	0,36	0,45	0,27
Bangunan/Konstruksi	0,85	0,89	0,89	0,88	0,68	0,45
Perdagangan	0,53	0,56	0,56	0,56	0,56	0,36
Pengangkutan dan Komunikasi	0,39	0,38	0,37	0,36	0,38	0,25
Keuangan Persewaan dan Jasa Perusahaan	0,54	0,52	0,43	0,42	0,69	0,43
Jasa-jasa	1,05	1,02	1,04	1,06	1,06	0,70

Sumber: Data diolah dari BPS, *TTS dalam Angka 2005-2011* (2011).

terkait erat dengan posisi Kabupaten Belu sebagai daerah perbatasan, dan sekaligus lintas perdagangan barang dan jasa antara NTT dengan Timor Leste.

Sama seperti di Provinsi dan Kabupaten TTS, tanaman pangan yang memiliki potensi unggulan untuk terus dikembangkan di Kabupaten Belu adalah ubi kayu dan jagung. Hal ini terlihat pada tahun 2009 dengan luas panen 8.280 Ha mampu memproduksi ubi kayu sebanyak 57.712 ton. Demikian pula untuk komoditas jagung, dengan luas panen 3,2216 Ha mampu memproduksi jagung sebesar 71.528 ton. Sementara jenis ternak yang paling banyak dikembangkan di daerah tersebut adalah babi dan sapi.¹⁵

¹⁵ BPS, *Belu dalam Angka 2010*, Belu, BPS, 2010.

Tabel 6.17 Nilai LQ Kabupaten Belu, Tahun 2005–2010.

SEKTOR/ SUBSEKTOR	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pertanian	0,98	0,98	1,39	1,36	1,36	0,89
a. Tanaman Bahan Makanan	0,80	0,83	1,91	1,86	1,88	1,22
b. Tanaman Perkebunan	0,51	0,52	0,37	0,36	0,36	0,25
c. Peternakan	1,60	1,55	1,23	1,22	1,22	0,80
d. Kehutanan	0,35	0,34	0,25	0,25	0,25	0,16
e. Perikanan	0,67	0,65	0,44	0,43	0,42	0,27
Pertambangan dan Penggalian	0,76	0,76	0,56	0,57	0,60	0,44
Industri Pengolahan	0,67	0,66	0,50	0,55	0,55	0,37
Listrik, Gas dan Air Bersih	0,62	0,63	0,44	0,43	0,42	0,25
Bangunan/Konstruksi	0,71	0,73	0,56	0,02	0,60	0,43
Perdagangan	0,92	0,09	0,65	0,65	0,66	0,48
Pengangkutan dan Komunikasi	1,14	1,12	0,80	0,81	0,81	0,54
Kuangan Persewaan dan Jasa Perusahaan	1,50	0,15	0,95	0,95	0,94	0,64
Jasa-jasa	1,11	1,12	0,84	0,88	0,88	0,60

Sumber : Data diolah dari BPS, *Belu dalam Angka 2005-2009* (2010).

Berdasarkan hasil analisis di atas dapat dikatakan bahwa peranan sektor basis di Provinsi NTT, serta Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu masih mengandalkan sektor pertanian. Akan tetapi, perkembangan sektor pertanian yang menjadi sektor basis tersebut belum mampu menghasilkan nilai tambah (*added value*) yang besar dalam pengembangan wilayah. Hal ini dikarenakan produk hasil-hasil pertanian yang diperdagangkan ke luar daerah masih dalam bentuk bahan mentah sehingga memiliki nilai jual yang masih sangat rendah.

Untuk pengembangan strategi kedepannya, pembangunan pertanian di Provinsi NTT serta Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu perlu diikuti dengan upaya pengembangan sektor pelengkap, yaitu sektor industri agar mampu berperan dalam perekonomian.

Perkembangan sektor pertanian tanpa diikuti oleh perkembangan sektor industri akan memperburuk *term of trade* sektor pertanian sebagai akibat kelebihan produksi atau tenaga kerja sehingga pendapatan dari sektor pertanian menjadi menurun. Sebagaimana Lewis menjelaskan bahwa perkembangan suatu wilayah akan mengalami stagnasi bila hanya satu sektor saja yang dikembangkan.¹⁶

Keseimbangan dalam pembangunan antara kedua sektor tersebut, yaitu pertanian dan industri, akan menciptakan hubungan yang saling menguntungkan. Adanya sektor industri yang mampu menampung surplus produksi pertanian akan meningkatkan pendapatan sektor pertanian. Demikian juga sebaliknya, bila terjadi surplus tenaga kerja di sektor pertanian yang dapat ditampung di sektor industri, akan tetap menjaga tingkat pendapatan yang tinggi di sektor pertanian. Tingkat pendapatan yang tinggi pada gilirannya dapat merangsang berbagai kebutuhan akan barang-barang nonpertanian. Kondisi demikian bisa dimanfaatkan sebagai pasar bagi hasil-hasil industri sehingga hubungan yang sinergis antar kedua sektor tersebut dapat terus merangsang pertumbuhan ekonomi wilayah.¹⁷

Oleh karena itu, pengembangan sektor industri di Provinsi NTT dan kedua kabupaten tersebut dapat diarahkan pada sektor industri yang berbasis pada sektor pertanian atau agroindustri. Apabila sektor pertanian dilakukan pengelolaannya melalui sektor industri, tentunya akan mampu memberikan nilai tambah yang lebih tinggi dan mampu memberikan pendapatan yang besar bagi perekonomian daerah setempat.

¹⁶ Dikutip oleh Ernan Rustiadi, Sunsun Saefulhakim dan Dyah R. Panuju, *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*, Jakarta, Crestpen Press dan Yayasan Obor, 2011, hlm.146–147.

¹⁷ *Ibid*, hlm.147.

ARAH KEBIJAKAN PEMBANGUNAN EKONOMI DAERAH DALAM PENGEMBANGAN WILAYAH NTT

Kebijakan pengembangan wilayah merupakan arahan-arahan bagaimana pengembangan kawasan-kawasan produksi, pusat pemukiman, simpul-simpul transportasi (laut, darat, dan udara) serta jaringan infrastruktur pendukung di suatu daerah sesuai dengan tujuan pembangunan sosial ekonomi yang diharapkan. Perumusan kebijakan ini biasanya didasarkan pada kondisi fisik dan sosial ekonomi wilayah, di tingkat daerah dijabarkan dalam rencana tata ruang wilayah.

Berdasarkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi NTT tahun 2006–2020, pemerintah daerah Provinsi NTT memiliki Rencana Pengembangan Kawasan Prioritas dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi, keseimbangan pengembangan wilayah, keseimbangan ekosistem dan keamanan wilayah, dengan menetapkan kawasan prioritas.¹⁸ Kawasan prioritas untuk mendorong pertumbuhan ekonomi wilayah tersebut, antara lain

- 1) Kawasan andalan yang memiliki keunggulan spesifik di wilayah darat meliputi: kawasan Industri Bolok dengan Subkawasan Bolok-Tenau, kawasan Noelmina dengan subkawasan: Oesao-Amarasi-Bena-Baus; kawasan Benanain dengan subkawasan: Besikama-Aeroki; Kawasan Noelbesi dengan Subkawasan: Kapan-Eban-Amfaong; kawasan Alor Selatan dengan Subkawasan: Alor Selatan-Lantola; kawasan Tanjungbunga-Magepanda dengan Subkawasan Tanjungbunga-Konga-Magepanda. Kawasan Mbay-Mautenda dengan Subkawasan: Mbay–Riung–Mautenda–Maurole; kawasan Lembor dengan Subkawasan: Lembor-Nggorang; kawasan Komodo; kawasan Iteng dengan Subkawasan: Iteng-Buntal; kawasan Mangili dengan Subkawasan: Mangili-Kambaniru-Melolo; Wanokaka-Anakalang dengan

¹⁸ Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 9 Tahun 2005.

Subkawasan: Wanokaka-Anakalang; kawasan Kodi-Laratama dengan Subkawasan: Kodi-Laratama.

- 2) Kawasan Pesisir dan Laut meliputi 9 Satuan Kawasan Pengembangan Pesisir Laut Terpadu (SKPLT): SKPLT-Selat Ombai-Laut Banda, SKPLT-Laut Sawu I, SKPLT-Laut Sawu II, SKPLT-Laut Sawu III, SKPLT-Laut Flores, SKPLT-Selat Sumba, SKPLT-Laut Timor, SKPLT-Laut Hindis, SKPLT-Selat Sape.
- 3) Kawasan prioritas untuk keseimbangan pengembangan wilayah meliputi: kawasan daerah terbelakang: Subkawasan Pesisir; Lembata Selatan, Alor, Selatan Sumba, Flores Utaram Timor Selatan, Rote Selatan, Sub Kawasan Pedalaman: Timor Utara, Timor Selatan, Lembata Tengah dan Timur, Sumba Timur, Gizing dan Pota; Subkawasan Pulau-pulau kecil: Sabu, Raijua, Semau, Palue, Babi, Ndao, Kepulauan Alor dan Pantar dan gugusan pulau di Manggarai Barat.

Sementara itu, berdasarkan struktur ruang yang meliputi pengembangan sistem kota-kota dan pusat permukiman serta pengembangan kawasan prioritas secara nasional di Provinsi NTT meliputi Pusat Kegiatan Nasional (PKN) berada di Kota Kupang; Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) di Soe, Kefamenanu, Maumere, Ende, Ruteng, dan Waingapu; serta Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN) di Kefamenanu, Atambua, dan Kalabahi.

Soe sebagai ibu kota Kabupaten TTS menjadi salah satu Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) mengingat daerah tersebut merupakan kawasan kota yang tidak hanya berfungsi sebagai simpul transportasi dan kegiatan ekspor-impor untuk mendukung Pusat Kegiatan Nasional, tetapi berpotensi juga sebagai pusat kegiatan industri dan jasa-jasa yang melayani beberapa daerah kabupaten. Dukungan pemerintah daerah setempat dalam upaya menjadikan TTS sebagai PKW diwujudkan melalui program dan kebijakan yang lebih mengarah pada

pengembangan industri kecil dan menengah melalui pengembangan komoditas unggulan dan penguatan kemitraan, antara usaha kecil mikro, koperasi, dan swasta, serta pembangunan infrastruktur untuk menyerap tenaga kerja.¹⁹ Hal ini tidak mengherankan apabila selama ini industri berskala menengah dan besar belum berkembang di kabupaten TTS, karena memang belum ada orientasi kebijakan pemerintah daerah setempat yang mengarah pada pengembangan industri berskala menengah dan besar. Karena dalam mengembangkan industri berskala besar, pastinya membutuhkan investasi yang besar pula serta kondisi infrastruktur yang memadai. Sementara itu, dalam kenyataannya, investasi di daerah tersebut belum berkembang karena keterbatasan infrastruktur serta kurang responsifnya pemerintah daerah terhadap para investor yang berkeinginan untuk berinvestasi di daerah tersebut.²⁰

Sementara Atambua, ibu kota Kabupaten Belu dalam program jangka panjang dijadikan sebagai salah satu Pusat Kegiatan Strategis Nasional (PKSN), karena letak kabupaten tersebut yang berbatasan langsung dengan Negara Timor Leste. Pusat Kegiatan Strategis Nasional yang selanjutnya disebut PKSN adalah kawasan perkotaan yang ditetapkan untuk mendorong pengembangan kawasan perbatasan negara.²¹ Untuk mendukung rencana Atambua sebagai PKSN, saat ini pemerintah daerah Kabupaten Belu tengah merancang Ranperda Rencana Tata ruang Wilayah (RTRW) yang baru untuk tahun 2010–2030. Ranperda ini selanjutnya akan diajukan ke Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional terlebih dahulu, sebelum dibahas bersama DPRD Belu untuk ditetapkan melalui peraturan daerah (Perda).

Berdasarkan skema prioritas kebijakan nasional Provinsi dan Kabupaten di NTT sebagaimana dapat dilihat pada Gambar 6.4 di

¹⁹ Bappeda, *RPJMD Kabupaten Timor Tengah Selatan 2009–2014*, Soe, Bappeda.

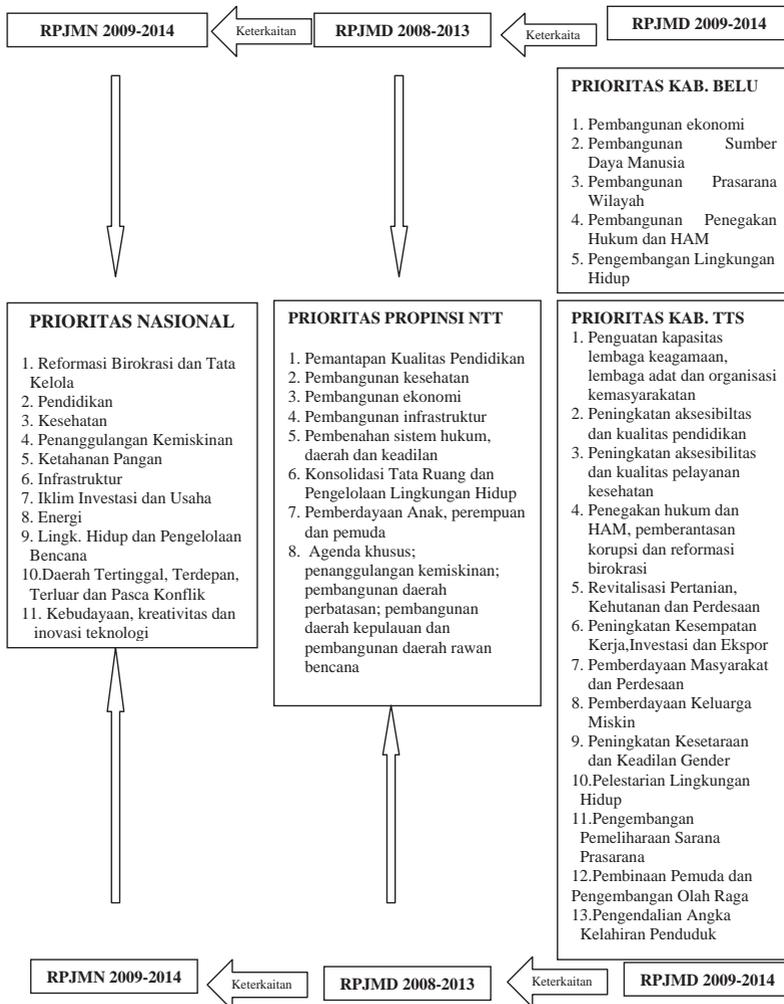
²⁰ Wawancara penulis dengan staf DPRD TTS, 30 April 2011.

²¹ PP 26/2008 tentang RTRWN di pasal 1 butir 22.

bawah, secara jelas tampak bahwa beberapa agenda kebijakan yang menjadi skala prioritas di tingkat Provinsi NTT yang dituangkan dalam RPJMD 2008–2013 belum terlihat adanya keterkaitan dengan prioritas kebijakan di tingkat nasional (RPJMN 2009–2014), terutama dalam hal pengembangan energi dan ketahanan pangan. Kedua agenda tersebut tidak dijadikan sebagai skala prioritas di Provinsi NTT. Hal ini tidak mengherankan, sebab sebelum pemerintah pusat menetapkan RPJMN untuk tahun 2009–2014, pemerintah daerah Provinsi NTT dalam membuat kebijakan yang menjadi skala prioritas telah mengacu pada RPJMD 2008–2013 yang sudah ditetapkan sebelumnya.

Selanjutnya, 13 agenda kebijakan yang menjadi skala prioritas di tingkat Kabupaten TTS sudah terlihat adanya keterkaitan dengan prioritas kebijakan, baik di tingkat provinsi maupun nasional. Akan tetapi, sebaliknya di Kabupaten Belu, 5 agenda kebijakan yang menjadi skala prioritas di tingkat Kabupaten belum terlihat adanya sinergisme atau keterkaitan dengan agenda kebijakan di tingkat provinsi. Berdasarkan RPJMD tingkat provinsi 2009–2014 salah satu kebijakan yang menjadi prioritas provinsi adalah agenda khusus dalam hal pembangunan daerah perbatasan, tetapi agenda tersebut tidak dijadikan skala prioritas kebijakan Kabupaten Belu yang notabene sebagai salah satu daerah perbatasan di NTT.

Ditinjau secara lebih spesifik, kebijakan pembangunan ekonomi di Provinsi NTT dalam upaya mencapai sasaran pembangunan pada tahun 2013, lebih diarahkan pada (1) Membuka lapangan kerja baru pada sektor ekonomi yang dapat menyerap tenaga kerja; (2) Membuka dan memperluas pemasaran bagi produk-produk pertanian dan perikanan serta hasil industrinya; (3) Menciptakan iklim investasi dan usaha yang kondusif dalam sektor ekonomi unggulan; (4) Mengurangi ekonomi biaya tinggi dalam perdagangan dan distribusi produk-produk pertanian dan olahannya; (5) Merevitalisasi institusi



Gambar 6.4 Skema Prioritas Kebijakan Nasional, Provinsi dan Kabupaten

ekonomi; (6) Meningkatkan kapasitas dan kerja sama kelembagaan petani/nelayan untuk melindungi petani dari permainan harga; (7) Mengembangkan produk unggulan daerah berbasis klaster dan pemberdayaan ekonomi lokal; (8) Meningkatkan daya saing dan nilai

tambah produk pertanian, perikanan, dan kehutanan; (9) Meningkatkan akses masyarakat terhadap pangan, baik sumber energi maupun protein hewani (ternak dan ikan); (10) Mengembangkan diversifikasi produk pangan pokok untuk menurunkan ketergantungan pada beras; (11) Mempertahankan areal lahan hutan dan pengelolaan pemanfaatan hasil hutan secara berkelanjutan; (12) Mencegah konversi lahan pertanian produktif; (13) Meningkatkan pengawasan dan pengamanan sumber daya ikan; (14) Mengembangkan industri pariwisata berbasis pariwisata bahari dan kepulauan (*coastal tourism*).²²

Sementara dalam rangka meningkatkan daya saing dan nilai tambah sektor-sektor yang menjadi unggulan di Provinsi NTT (pertanian tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan, dan kehutanan), pada masa pemerintahan Gubernur Frans Lebu Raya (2009–2013) ada visi untuk menjadikan NTT sebagai provinsi ternak, jagung, cendana, dan koperasi. Kebijakan pembangunan ekonomi di Provinsi NTT saat ini juga lebih diarahkan pada ekstensifikasi investasi skala kecil dan menengah, pengembangan infrastruktur ekonomi berbasis usaha kecil, menengah, penguatan kelembagaan, serta pelaku ekonomi kecil dan menengah pada sektor-sektor produktif, salah satunya melalui Program Anggaran Untuk Masyarakat Menuju Sejahtera (Anggur Merah).

Melalui program ini, pemerintah daerah NTT mengalokasikan dana APBD Provinsi sebesar Rp250 juta untuk satu desa/kelurahan setiap kecamatan di Kabupaten/Kota di Nusa Tenggara Timur. Program Anggur Merah ini bertujuan untuk menciptakan masyarakat desa yang maju dan produktif dengan mengembangkan kegiatan ekonomi produktif berdasarkan karakteristik, potensi, dan keunggulan desa. Sementara prioritas pengembangan investasi lebih diarahkan untuk (1) pemberdayaan usaha kecil, menengah, dan koperasi; (2) pengembangan kemitraan usaha antara golongan ekonomi kuat

²² Bappeda Provinsi NTT, *RPJMD Provinsi NTT 2008–2013*, Kupang, Bappeda.

dengan UKM; (3) pengembangan ketenagakerjaan; (4) peningkatan kemampuan IPTEK; (5) penguatan institusi pasar; (6) penguatan sistem ketahanan pangan.

KINERJA KEUANGAN DAERAH

Kewenangan yang diberikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah kepada daerah, antara lain mencakup kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah dalam rangka pelaksanaan pembangunan di daerah. Implementasi kewenangan dimaksud terwujud dari keleluasaan daerah melaksanakan praktik-praktik pengelolaan keuangan daerah, berdasarkan potensi yang dimiliki dengan tujuan optimalisasi segala sumber daya, dalam rangka pembiayaan pembangunan ke arah kemandirian keuangan daerah.

Dalam kerangka otonomi daerah tersebut, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah telah memberikan keleluasaan dimaksud dengan menggariskan alternatif sumber-sumber pembiayaan pembangunan bagi daerah, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), transfer dari pemerintah berupa Dana Perimbangan dan Lain-Lain, pendapatan yang pemungutannya harus dipastikan tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan. Biasanya, komponen dari lain-lain pendapatan ini adalah pendapatan-pendapatan daerah yang tidak dapat digolongkan sebagai Pendapatan Asli Daerah ataupun Transfer dari Pemerintah (Dana Perimbangan). Berikut diuraikan bagian-bagian pendapatan daerah, dimulai dari PAD, Transfer dari Pemerintah Pusat/Dana Perimbangan dan Lain-Lain Pendapatan yang Sah

Gambaran pengelolaan keuangan daerah dimaksudkan untuk mengetahui seberapa besar kapasitas fiskal yang dimiliki, tingkat ketergantungan fiskal, realisasi belanja yang menggambarkan tentang

keterkaitan aspek perencanaan dan penganggaran serta bagaimana pengelolaan kas telah dilakukan untuk menjamin likuiditas dan pemanfaatan unsur pembiayaan secara efisien dan efektif. Oleh karena itu, gambaran pengelolaan keuangan daerah mencakup 3 (tiga) aspek keuangan daerah, yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Sejumlah rasio pendapatan, belanja, dan pembiayaan ditampilkan untuk menggambarkan bagaimana wujud pengelolaan keuangan daerah yang dimaksud.

Pendapatan

Pendapatan daerah yang dinyatakan dalam total penerimaan daerah terdiri atas PAD, Dana Perimbangan dan Bagian Lain Penerimaan yang Sah. Dalam kurun 5 tahun (2007–2011) total pendapatan daerah Provinsi NTT cenderung meningkat. Pada tahun 2007 total penerimaan daerah sebesar Rp779 miliar meningkat menjadi Rp1.203 miliar pada tahun 2011. Kenaikan total penerimaan daerah tersebut disebabkan karena meningkatnya nilai PAD dan dana perimbangannya. PAD sebagai salah satu sumber penerimaan daerah yang menggambarkan kemampuan pemerintah provinsi untuk menciptakan penerimaan melalui pemanfaatan *endowment factor* yang dimiliki, menunjukkan pertumbuhan yang terus meningkat. Tingkat pertumbuhan PAD pada tahun 2007 yang hanya sebesar 8% meningkat menjadi 31% pada tahun 2011. Namun, meskipun tingkat pertumbuhan PAD mengalami kenaikan, pangsa PAD terhadap total penerimaan daerah Provinsi NTT sebagai indikasi derajat kemandirian daerahnya masih jauh lebih rendah, yaitu sekitar 20%, dibandingkan dengan pangsa dana perimbangan terhadap total penerimaan daerah yang besarnya sekitar 75%.

Ditinjau dari sumbernya, pembentukan PAD berasal dari pajak daerah dan restribusi daerah. Pajak daerah yang bersifat *given*,

merupakan iuran wajib yang berasal oleh orang pribadi atau badan usaha kepada daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, retribusi daerah mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam memberikan layanan yang berguna bagi peningkatan aktivitas ekonomi masyarakat. Berdasarkan Tabel 6.18 tampak bahwa kontribusi pajak daerah terhadap PAD pada tahun 2007 sebesar 60% dan cenderung mengalami peningkatan hingga tahun 2011 sebesar 64%. Lain halnya dengan retribusi daerah, kontribusinya terhadap PAD Provinsi NTT 17% pada tahun 2007 dan cenderung menurun menjadi hanya 3% pada tahun 2011. Hal ini mengindikasikan bahwa landasan pembentukan PAD Provinsi NTT lebih banyak mengandalkan sumber pajak daerah dibandingkan retribusi daerah, yang justru menciptakan disinsentif ekonomi bukan sumber yang menciptakan insentif ekonomi.

Berdasarkan komposisi penerimaan daerah lainnya, komposisi dana perimbangan Provinsi NTT terus meningkat dari tahun 2007 sebesar Rp591,6 miliar menjadi Rp860 miliar pada tahun 2011. Pangsa dana perimbangan terhadap total penerimaan daerah mencapai 76% pada tahun 2007, mengindikasikan bahwa ketergantungan fiskal Provinsi NTT terhadap pemerintah pusat masih tinggi. Kontribusi Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai dana hibah dari pemerintah pusat kepada pemerintah Provinsi NTT juga cukup besar, namun mengalami penurunan yang pada tahun 2007 sebesar 94% dari dana perimbangan menjadi sebesar 87% pada tahun 2011.

Sementara Dana Alokasi Khusus (DAK), yang merupakan dana hibah dari pemerintah pusat kepada pemerintah Provinsi NTT guna membiayai program-program yang memberikan kontribusi terhadap prioritas-prioritas pembangunan nasional, justru kontribusinya terhadap dana perimbangan sangat kecil dan cenderung menurun. Pada tahun 2008 kontribusi DAK terhadap dana perimbangan 6% menurun menjadi 5% pada tahun 2011. Begitu juga dengan

Tabel 6.18 Realisasi Penerimaan Daerah Provinsi NTT Tahun 2007–2011 (Miliar Rupiah)

KETERANGAN	2007	2008	2009	2010	2011
Pendapatan Asli Daerah	187,4	204,2	223,8	247,9	343
Pajak Daerah	112,7	121,9	136,6	152,4	220
Retribusi Daerah	31,7	32,2	35,3	43,2	10
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	13,3	14,5	14,5	15	30
Lain-lain Pendapatan Asli Daerah	29,5	35,5	37,3	37,2	82,7
Pajak Daerah terhadap PAD (%)	60	60	61	61	64
Retribusi Daerah terhadap PAD (%)	17	16	16	17	3
Pertumbuhan PAD (%)	-	8	11	10	31
Pangsa PAD thd total penerimaan daerah (%)	24	22	23	25	29
Dana Perimbangan	591,6	711,7	730,5	762,6	860
Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak	38	52,5	61,2	57,8	66,2
Dana Alokasi Umum	553,5	616,6	616,6	674,6	752
Dana Alokasi Khusus	0	42,5	52,7	30,1	41,6
DAU terhadap Dana Perimbangan (%)	94	87	84	88	87
DAK terhadap Dana Perimbangan (%)	0	6	7	4	5
Bagi Hasil Pajak/Non Pajak terhadap Dana Perimbangan (%)	6,4	7,4	8,4	7,6	7,7
Petumbuhan Dana Perimbangan (%)	-	17	3	4	11
Pangsa Dana Perimbangan terhadap total penerimaan daerah (%)	76	77	77	75	71
Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	0	14	0	0	0
Hibah	0	0	0	0	0
Dana Darurat	0	14	0	0	0
Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemda lainnya	0	0	0	0	0
Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus	0	0	0	0	0
Bantuan Keuangan dari Provinsi/ Pemda lainnya	0	0	0	0	0

Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah	0	14	0	0	0
Dana Penyeimbang	0	0	0	0	0
Kompensasi atas PPh Pasal 21					
TOTAL PENERIMAAN DAERAH	779	929,9	954,3		1203

Sumber: Bappeda Provinsi NTT, *APBD Provinsi NTT, 2007–2011* (2011).

kontribusi dana bagi hasil pajak/bukan pajak, yaitu penerimaan yang bersumber dari pajak dan sumber daya alam yang dibagikan di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah lainnya, juga rendah, namun cenderung meningkat. Pada tahun 2007 kontribusinya terhadap dana perimbangan hanya sebesar 6,4%, namun pada tahun 2011 menjadi 7,7% .

Bila dilihat secara khusus kondisi pendapatan daerah di Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu, secara umum dapat dikatakan bahwa kondisi pendapatan daerah di dua kabupaten tersebut dalam kurun waktu lima tahun terakhir terus mengalami peningkatan. Namun, selama periode tahun anggaran 2007–2011 sebagaimana terlihat dalam Tabel 7.19, total penerimaan daerah Kabupaten TTS cenderung lebih besar dibandingkan total penerimaan daerah Kabupaten Belu. Total PAD sebagai sumber penerimaan daerah yang erat kaitannya dengan pengelolaan potensi-potensi ekonomi di kedua kabupaten tersebut juga cenderung meningkat, namun masih tergolong rendah. Hal ini dapat ditinjau pada periode yang sama, kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah di Kabupaten TTS rata-rata per tahunnya sebesar 4,08%, sedangkan kontribusi PAD terhadap total penerimaan daerah di Kabupaten Belu rata-rata per tahunnya sebesar 5,9%. Namun, selama periode tersebut Kabupaten Belu lebih optimal dibandingkan dengan Kabupaten TTS dalam mengelola berbagai potensi yang berguna sebagai sumber pendapatan daerah. Hal ini juga dapat dilihat dari kontribusi pajak dan retribusi daerahnya,

di mana kontribusi pajak dan retribusi daerah di Kabupaten Belu cenderung lebih besar dibandingkan dengan kontribusi pajak dan retribusi daerah di Kabupaten TTS.

Rendahnya pangsa PAD terhadap total pendapatan daerah di kedua kabupaten tersebut mengindikasikan bahwa tingkat ketergantungan fiskalnya tinggi dan masih terbatasnya sumber-sumber PAD yang digali oleh kedua kabupaten tersebut. Persoalan tersebut kemungkinan terkait dengan adanya permasalahan manajemen penerimaan daerah dan kemampuan sumber daya manusia dalam mengelola potensi daerahnya. Oleh sebab itu, dalam rangka meningkatkan penerimaan daerah sesuai dengan potensi daerah yang ada, kedua kabupaten tersebut perlu melakukan upaya-upaya perbaikan dan pembenahan-pembenahan terhadap manajemen penerimaan daerah, dengan melakukan upaya-upaya ekstensifikasi dan intensifikasi dalam mengoptimalkan potensi daerahnya.

Dengan mengacu pada Tabel di atas, dapat dipahami bila kecilnya PAD yang diperoleh Kabupaten TTS pada tahun 2007–2011, maka pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di kabupaten tersebut masih bergantung pada transfer dari pemerintah pusat, yaitu berupa dana perimbangan. Proporsi rata-rata dana perimbangan tersebut mencapai 89,58% dari APBD, dengan kecenderungan terjadinya peningkatan rata-rata sebesar 6,78% per tahun. Fenomena serupa juga terjadi di Kabupaten Belu. Proporsi dana perimbangannya rata-rata mencapai 90,92% dari APBD, dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 5,05% per tahun.

Tingginya kontribusi pendapatan transfer dari pemerintah pusat di atas, mencerminkan bahwa kedua kabupaten tersebut tingkat ketergantungan fiskalnya masih cukup tinggi. Dengan kata lain, bahwa tingkat kemandirian pemerintah daerah di kedua kabupaten tersebut masih tergolong rendah. Ini tercermin dari kontribusi DAU terhadap dana perimbangannya yang lebih dari 80% per tahunnya,

Tabel 6.19 Realisasi PAD KabupatenTTS dan Kabupaten Belu Tahun 2007–2011 (Miliar Rupiah)

	2007		2008		2009		2010		2011	
	TTS	BELU								
Total Penerimaan Daerah	471,1	433,0	503,3	490,3	527,0	507,3	547,7	562,4	635,6	563,0
Pajak Daerah	2,6	3,5	2,8	4,4	3,0	4,5	3,8	5,1	4,1	7,5
Retribusi Daerah	4,0	6,5	4,1	7,5	3,8	7,9	11,0	14,6	10,3	13,3
Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan	0,6	1,2	0,6	1,6	1,0	1,6	1,0	1,9	1,0	1,9
Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah	13,4	6,8	13,3	9,5	8,3	11,8	9,6	18,1	12,7	24,5
Total PAD	20,5	18,1	20,7	23,0	16,1	25,8	25,4	39,7	28,1	47,2
Pajak daerah thd PAD (%)	12,5	19,5	13,5	19,3	18,8	17,3	15,0	12,9	14,6	15,9
Retribusi daerah thd PAD (%)	19,4	36,2	19,5	32,4	23,3	30,7	43,2	36,9	36,7	28,3
Pertumbuhan PAD (%)	-	-	8,9	20,7	7,3	0,9	20,9	12,2	6,6	31,9
PAD thd Total Penerimaan Daerah (%)	4,3	4,2	4,1	4,7	3,0	5,1	4,6	7,1	4,4	8,4

Sumber : Data diolah dari APBD TTS dan Belu, 2007–2011 (2011).

dan kontribusi DAK terhadap dana perimbangannya sekitar lebih dari 10%. Sementara proporsi dana bagi hasil terhadap total pendapatan pemerintah di kedua kabupaten tersebut cenderung berfluktuasi. Di Kabupaten TTS kontribusi dana bagi hasil tertinggi pada tahun anggaran 2010 dengan proporsi sekitar 3,7% dan proporsi terendah pada tahun anggaran 2011, yaitu sekitar 3,30%. Sementara di Kabupaten Belu proporsi dana bagi hasil tertinggi pada tahun anggaran 2007 sebesar 4,9% dan proporsi terendahnya pada tahun anggaran 2011 sekitar 3,05%.

Besar kecilnya proporsi dana bagi hasil tersebut terkait dengan kebijakan dana bagi hasil, yaitu adanya jenis penerimaan yang pajak dan atau bukan pajak yang berdasarkan pertimbangan tertentu, pemungutannya harus dilaksanakan oleh pemerintah pusat walaupun subjek dan objek penerimaan tersebut berada di daerah. Kurangnya koordinasi lintas sektoral suatu daerah untuk mencari sumber-sumber pembiayaan pembangunan, baik itu berupa transfer dari pemerintah pusat maupun pemerintah provinsi dapat menyebabkan rendahnya komposisi dana bagi hasil di daerah tersebut.

Belanja

Belanja daerah merupakan cerminan dari kebijakan anggaran yang ditetapkan untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan sebagaimana tertera dalam dokumen perencanaan. Oleh karena itu, dengan mencermati realisasi belanja daerah dapat diketahui sampai sejauh mana penganggaran konsisten dengan perencanaan pembangunan. Pada Tabel 7.21 tampak bahwa belanja daerah Provinsi NTT yang bersumber dari APBD memperlihatkan peningkatan yang cukup berarti. Belanja daerah mengalami peningkatan sepanjang 2007–2011, kecuali tahun 2010 mengalami penurunan. Secara keseluruhan, belanja daerah mengalami pertumbuhan rata-rata 9,97% per tahun.

Berdasarkan klasifikasi ekonominya, pada tahun 2007, porsi belanja daerah didominasi oleh belanja modal (32,40%), sedangkan belanja pegawai dan belanja barang dan jasa sebesar 26,12% dan 24,02%. Namun, komposisi ini mulai mengalami perubahan sejak tahun 2008, di mana porsi belanja daerah didominasi oleh belanja pegawai (30,18%), sedangkan belanja modal 19,72% dan belanja barang dan jasa 24,19%. Kecenderungan proporsi belanja pegawai sejak tahun 2008 sampai dengan 2011 cenderung meningkat menjadi 38,22%, sedangkan kecenderungan belanja modal pada periode yang sama cenderung menurun menjadi 14,82%. Dominannya proporsi belanja pegawai tersebut menunjukkan bahwa struktur belanja di Provinsi NTT masih sangat *bureaucratic oriented*.

Namun, tren naiknya jumlah total belanja daerah Provinsi NTT dari tahun 2008–2009 tidak diikuti dengan naiknya proporsi belanja daerah berdasarkan bidang sektoral yang merupakan prioritas pembangunan di NTT, antara lain bidang pendidikan, kesehatan, hukum dan keadilan, aktivitas perekonomian, sarana dan prasarana, tata ruang dan pengelolaan lingkungan hidup.²³ Persentase belanja daerah berdasarkan bidang sektoral yang menjadi prioritas pembangunan NTT mayoritas memperlihatkan adanya penurunan sejak tahun 2010 sampai dengan tahun 2011, sebaliknya belanja daerah di bidang lainnya yang tidak menjadi skala prioritas kebijakan pembangunan di NTT justru mengalami peningkatan dari 52,7% pada tahun 2010 menjadi 60,2% pada tahun 2011. Misalnya, proporsi belanja bidang pendidikan mengalami penurunan dari tahun 2010 sebesar 6,4% menjadi 5,4% pada tahun 2011. Begitu juga pada persentase belanja bidang kesehatan tampak mengalami penurunan dari tahun 2010

²³ Bappeda Provinsi NTT, Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Provinsi NTT 2010 disebutkan bahwa tema pembangunan daerah NTT pada tahun 2010 adalah “Pengurangan Kemiskinan, Peningkatan Kesejahteraan dan Produktifitas Pertanian serta Pengembangan Lapangan Kerja“. Kupang, Bappeda Bidang Perekonomian

Tabel 6.20 Realisasi Dana Perimbangan KabupatenTTS dan Kabupaten Belu, Tahun 2007–2011 (Miliar Rupiah)

	2007		2008		2009		2010		2011	
	TTS	BELU								
Total Penerimaan Daerah	471,1	433,0	503,3	490,3	527,0	507,3	547,7	562,4	635,6	563,0
Dana Bagi Hasil Pajak/ Bagi Hasil Bukan Pajak	16,6	21,3	18,5	17,5	18,5	17,6	20,3	20,9	21,0	17,2
	3,52	4,91	3,67	3,56	3,51	3,46	3,70	3,71	3,30	3,05
Dana Alokasi Umum	355,8	344,6	389,5	380,0	395,7	384,9	404,4	398,3	459,5	427,9
Dana Alokasi Khusus	45,3	45,7	60,1	57,3	67,5	69,3	52,7	51,0	76,4	63,1
Total Dana Perimbangan	417,7	411,6	468,0	454,7	481,7	471,9	477,4	470,2	556,8	508,2
DAU thd Dana Perimbangan (%)	85,2	83,7	83,2	83,6	82,1	81,6	84,7	84,7	82,5	84,2
DAK thd Dana Perimbangan (%)	10,8	11,1	12,8	12,6	14,0	14,7	11,0	10,9	13,7	12,4
Pertumbuhan Dana Perimbangan (%)	-	-	10,8	9,5	2,9	3,6	-0,9	-0,4	14,3	7,5
Dana Perimbangan terhadap Total Penerimaan Daerah (%)	88,7	95,0	93,0	92,7	91,4	93,0	87,2	83,6	87,6	90,3

Sumber: Data diolah dari APBD Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu, 2007–2011 (2011).

sebesar 11,2% menjadi 9,7% pada tahun 2011. Sama halnya dengan proporsi belanja bidang pertanian tampak mengalami penurunan dari tahun 2010 sebesar 6,5% menjadi 5,8% pada tahun 2011. Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas tentang struktur belanja sektoral di Provinsi NTT di atas, dapat dilihat pada Gambar 6.5.

Seperti halnya belanja daerah di tingkat provinsi, realisasi belanja di kabupaten TTS dan Belu dari tahun 2007 sampai dengan 2011 juga terus mengalami peningkatan. Dari Tabel 7.22 tampak bahwa bila diperbandingkan realisasi belanja Kabupaten TTS lebih besar daripada Kabupaten Belu. Kondisi ini terkait dengan wilayah Kabupaten TTS yang lebih luas dibandingkan Kabupaten Belu sehingga porsi pembelanjaan untuk kebutuhan di daerah tersebut juga lebih besar. Sementara berdasarkan klasifikasi ekonomi, sama halnya di tingkat provinsi, proporsi belanja pegawai di kedua kabupaten tersebut juga lebih mendominasi. Kecenderungannya bahkan mengalami kenaikan dibandingkan belanja modal serta belanja barang dan jasa.

PENUTUP

Pengembangan ekonomi wilayah Provinsi NTT yang mencakup 21 kabupaten/kota, termasuk Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu, tidak terlepas dari kondisi dan potensi ekonomi yang dimiliki oleh masing-masing wilayah. Sektor primer masih menjadi lokomotif penggerak perekonomian daerah setempat, sedangkan sektor sekunder terutama industri belum berkembang di daerah tersebut.

Belum berkembangnya sektor industri terkait dengan belum kondusifnya kondisi investasi di NTT. Rendahnya realisasi investasi di Provinsi NTT disebabkan oleh beberapa faktor, di antaranya (1) Terbatasnya ketersediaan infrastruktur prasarana, baik darat, laut, maupun udara serta minimnya pasokan listrik dan air bersih; (2) Kepemilikan lahan yang masih didominasi oleh tanah persekutuan

Tabel 6.21 Realisasi Belanja Daerah Provinsi NTT, 2007–2011 (Miliar Rupiah)

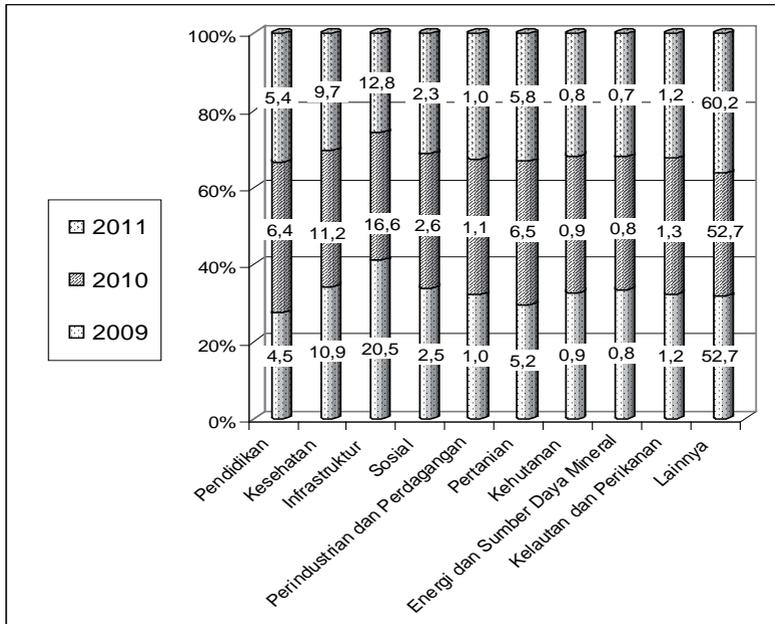
	2007	2008	2009	2010	2011
BELANJA TIDAK LANGSUNG	388,7	573,5	587,1	558,0	623,9
Belanja Pegawai	208,1	278,7	360,6	380,9	422,1
Belanja Bunga		0,0	0,0	0,0	-
Belanja Subsidi		0,0	0,0	0,0	-
Belanja Hibah		107,7	5,1	5,6	6,7
Belanja Bantuan Sosial	33,9	53,8	52,6	44,6	71,6
Belanja Bagi Hasil kepada Provinsi/ Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa	56,4	65,6	90,4	69,4	90,6
Belanja Bantuan Keuangan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa	78,0	56,5	64,3	47,2	22,7
Belanja Tidak Terduga	12,0	11,0	13,9	10,0	10,0
BELANJA LANGSUNG	647,3	565,8	577,2	616,6	684,1
Belanja Pegawai/Personalia	62,6	65,2	49,4	61,7	77,9
Belanja Barang dan Jasa	248,9	275,7	311,0	366,4	412,3
Belanja Modal	335,7	224,8	216,7	188,4	193,9
%Belanja Barang dan Jasa	24,02	24,19	26,70	31,19	31,51
%Modal	32,40	19,72	18,61	16,03	14,82
%pegawai	26,12	30,18	35,21	37,68	38,22
TOTAL BELANJA DAERAH	1036,0	1139,4	1164,4	1174,6	1308,1

Sumber: Data diolah dari APBD Provinsi NTT, 2007–2011 (2011).

adat mempersulit pemanfaatan lahan/tanah untuk pengembangan investasi; (3) Kurangnya promosi terhadap potensi daerah dan peluang investasi kepada pihak investor; (4) Pengurusan administrasi izin penanaman modal dan investasi yang terkesan sangat birokratif dan membutuhkan waktu yang lama dan cenderung masih dijumpai adanya pungutan liar.

Sektor primer yang memiliki potensi menjadi sektor unggulan di Provinsi NTT antara lain subsektor peternakan, tanaman pangan, perkebunan, dan perikanan. Sesuai dengan kondisi topografi dan iklim yang semiarid (semigersang/kering), wilayah NTT berpotensi untuk ditanami jagung dan ubi kayu yang cenderung tidak terlalu banyak membutuhkan air. Komoditas perkebunan yang memiliki potensi untuk dikembangkan di wilayah NTT kelapa, kemiri, cokelat, dan jambu mete, sedangkan jenis ternak yang menjadi potensi unggulan di NTT antara lain ayam, sapi, dan babi. Subsektor perikanan berupa budi daya rumput laut dan produksi garam juga memiliki potensi untuk dikembangkan sebagai motor penggerak perekonomian masyarakat NTT. Akan tetapi, sektor pertanian yang menjadi sektor basis tersebut belum mampu menghasilkan nilai tambah (*added value*) yang besar dalam pengembangan ekonomi, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten di wilayah NTT. Hal ini dikarenakan produk hasil-hasil pertanian yang diperdagangkan keluar daerah masih dalam bentuk bahan mentah sehingga memiliki nilai jual yang masih sangat rendah.

Oleh sebab itu, pemerintah perlu mengembangkan sektor industri sebagai komplemen dari sektor pertanian agar mampu berperan dalam perekonomian daerah NTT. Pengembangan sektor industri di NTT dapat diarahkan pada sektor industri yang berbasis pada sektor pertanian atau agroindustri. Apabila sektor pertanian dilakukan pengelolaannya melalui sektor industri, tentunya akan mampu memberikan nilai tambah lebih dan berdaya saing tinggi



Sumber: Data dikutip dari APBD Provinsi NTT, 2009–2011 (2011).

Gambar 6.5 Struktur Belanja Sektoral Provinsi NTT 2009–2011(%)

sehingga memberikan pendapatan yang besar bagi perekonomian daerah setempat, serta di masa depannya diharapkan akan terjadi pergeseran sektor utama dari primer ke sekunder.

Secara umum kebijakan yang menjadi skala prioritas di tingkat Provinsi NTT yang dituang dalam RPJMD 2008–2013 belum terlihat adanya keterkaitan dengan prioritas kebijakan di tingkat nasional (RPJMN 2009–2014), terutama dalam hal pengembangan energi dan ketahanan pangan yang tidak dijadikan sebagai skala prioritas di Provinsi NTT. Kebijakan ketahanan pangan dirasa sangat perlu dijadikan sebagai skala prioritas kebijakan di Provinsi NTT, mengingat NTT memiliki potensi unggulan di bidang pertanian, khususnya subsektor peternakan dan tanaman pangan. Oleh sebab itu, sektor

Tabel 6.22 Realisasi Belanja Kabupaten TTS dan Kabupaten Belu, Tahun 2007–2011 (Miliar Rupiah)

	2007		2008		2009		2010		2011	
	TTS	BELU								
Belanja Tidak Langsung	231,3	207,2	261,2	278,0	324,8	303,6	372,9	365,8	392,7	369,6
Belanja Pegawai	203,8	192,6	221,8	249,9	302,6	295,2	345,7	339,1	354,6	344,5
Belanja Bunga	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belanja Subsidi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belanja Hibah	0,4	0,4	14,7	18,9	0,1	3,0	0,8	3,8	14,4	2,7
Belanja Bantuan Sosial	7,6	4,9	5,9	4,1	5,1	2,0	4,1	2,4	6,7	1,4
Belanja Bagi Hasil Kepada Provinsi/ Kabupaten/Kota dan Pemerintahan Desa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belanja Bantuan Keuangan kepada Provinsi/Kabupaten /Kota dan Pemerintahan Desa	16,0	-	16,0	-	16,0	1,5	20,8	18,5	15,5	20,0
Belanja Tidak Terduga	3,9	9,2	2,8	5,1	0,1	2,0	1,5	2,0	1,5	1,0
Belanja Langsung	268,9	269,0	285,3	321,9	212,2	249,6	215,9	234,9	317,1	213,9
Belanja Pegawai	64,0	36,0	53,3	33,7	32,0	34,3	30,3	30,2	36,4	28,8
Belanja Barang dan jasa	93,1	138,3	101,1	144,4	65,4	113,5	92,4	117,5	111,4	109,9
Belanja Modal	111,8	94,8	130,8	143,8	114,9	101,8	93,2	87,2	169,2	75,2
Jumlah Belanja	500,2	476,2	546,5	599,9	537,1	553,2	588,8	600,6	709,8	583,5

Sumber: Data diolah dari APBD TTS dan Belu, 2007–2011 (2011).

pertanian yang memiliki potensi unggulan yang terdapat di wilayah tersebut perlu terus dikembangkan untuk dijadikan sebagai sumber pangan lokal dalam memenuhi kebutuhan makanan masyarakat NTT.

Lebih spesifik, kebijakan pembangunan ekonomi di Provinsi NTT dalam upaya mencapai sasaran pembangunan pada tahun 2013, lebih diarahkan pada penyerapan tenaga kerja dengan membuka lapangan kerja baru, menciptakan iklim investasi, dan usaha yang kondusif dalam sektor unggulan, serta membuka dan memperluas pemasaran bagi produk-produk hasil pertanian sebagai upaya meningkatkan daya saing dan nilai tambah sektor pertanian sebagai sektor basis di NTT. Kebijakan pembangunan ekonomi di Provinsi NTT saat ini juga lebih diarahkan pada ekstensifikasi investasi skala kecil dan menengah, serta penguatan kelembagaan dan pelaku ekonomi kecil dan menengah pada sektor-sektor produktif, salah satunya melalui Program Anggaran Untuk Masyarakat Menuju Sejahtera (Anggur Merah).

Mengenai kinerja keuangan daerah, dalam kurun 5 tahun (2007–2011) tren total pendapatan daerah Provinsi NTT cenderung meningkat, yang disebabkan oleh meningkatnya nilai PAD dan dana perimbangannya. Meskipun tingkat pertumbuhan PAD terus mengalami kenaikan, pangsa PAD terhadap total penerimaan daerah Provinsi NTT lebih rendah dibandingkan pangsa dana perimbangan terhadap total penerimaan daerah Provinsi NTT mengindikasikan bahwa derajat kemandirian keuangan daerahnya masih rendah. Ditinjau dari struktur belanja daerah Provinsi NTT yang bersumber dari APBD, memperlihatkan peningkatan yang cukup berarti. Berdasarkan klasifikasi ekonominya, struktur belanja daerah lebih didominasi oleh besarnya proporsi belanja pegawai dibandingkan belanja modal. Sementara itu, persentase belanja pada bidang sektoral yang menjadi program prioritas tersebut memperlihatkan adanya penurunan dibandingkan bidang lainnya yang tidak menjadi skala prioritas kebijakan Provinsi NTT.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Riyadi, Dodi Slamet. 2002. "Pengembangan Wilayah: Teori dan Konsep Dasar". Dalam Dodi Slamet Riyadi, *Pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah Kajian Konsep dan Pengembangan*. Jakarta: Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah, BPPT.
- Rustiadi, Ernan, Sunsun Saefulhakim dan Dyah R.Panuju. 2011. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Crestpen Press dan Yayasan Obor.
- Sugiharto. 2006. *Pembangunan dan Pengembangan Wilayah*. Medan: USU Press.
- Sukirno, Sadono. 1994. *Pengantar Teori Makro Ekonomi*. Edisi Kedua. Jakarta: Rajawali Press.

Peraturan dan Dokumen

- APBD Provinsi NTT 2007-2011.
- APBD Kabupaten TTS 2007-2011.
- APBD Kabupaten Belu 2007-2011.
- BPS. 2010. *Provinsi NTT dalam Angka 2010*.
- , 2010. *Kabupaten TTS dalam Angka 2010*.
- , 2010. *Kabupaten Belu dalam Angka 2010*.
- , 2006. *Pendapatan Regional Timor Tengah Selatan 2006-2008*.
- Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 9 Tahun 2005 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur
- Peraturan Gubernur Nusa Tenggara Timur Nomor 33 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pembangunan Desa/kelurahan Mandiri Anggur Merah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 2009-2013.
- Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Timur. 2009. *Rencana Kerja Pemerintah Daerah Tahun 2010*. Kupang: Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- , 2009. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah 2009-2013*. Kupang: Bappeda Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- (2009). *RPJMD Provinsi NTT 2008-2013*.
- Pemerintah Kabupaten TTS. 2010. *RPJMD Kabupaten Timor Tengah Selatan 2009-2014*.
- Pemerintah Kabupaten Belu. 2010. *RPJMD Kabupaten Belu 2009-2014*.

PP 26/2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur 2006 – 2020.

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.

Sumber Internet

<http://kupangkab.bps.go.id/pdf/pdrb.pdf>, diunduh 10 Februari 2012.

Focus Group Discussion (FGD)

FGD. 2011, 9 Mei. “Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur”. Diselenggarakan oleh Tim Kajian NTT IPSK LIPI di Kupang.

Wawancara

Wawancara dengan Arifin Berty, anggota DPRD Kabupaten TTS, Soe, 30 April 2011.

Wawancara dengan Bupati Timor Tengah Selatan (TTS), Paul V.R. Mella, Soe, 30 April 2011.

Wawancara dengan beberapa pedagang pasar, Soe, 30 April 2011.

Wawancara dengan Ikhwanuddin Mawardi, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta, 19 Juli 2011.

BAB VII

PENGEMBANGAN WILAYAH NUSA TENGGARA TIMUR: DIMENSI SOSIAL

 Dundin Zaenuddin

PENDAHULUAN

Salah satu bagian dari wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang saat ini banyak mendapat perhatian dan prioritas pembangunannya adalah kawasan Indonesia bagian Timur. Hal tersebut terjadi karena umumnya kawasan ini masih tergolong sebagai kawasan tertinggal dibandingkan dengan kawasan lainnya di Indonesia terutama Jawa. Data dari Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal (2010) menunjukkan dari 541 kabupaten/kota di seluruh Indonesia terdapat 199 (43%) kabupaten tertinggal, dengan konsentrasi Kawasan Timur Indonesia 62%, dan Kawasan Barat Indonesia 38%.¹

Ketertinggalan daerah-daerah tersebut tidak terlepas dari pendekatan pembangunan masa lalu yang lebih menekankan pertumbuhan dan pola menetes ke bawah (*trickle down effect*). Dengan infrastruktur yang terbatas, pusat-pusat pertumbuhan tidak dikembangkan di kawasan timur, tetapi kawasan barat yang infrastrukturnya

¹ Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal, “Kebijakan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan”, disampaikan pada Rapat Koordinasi Nasional Gubernur dan Bupati Lokasi PNPB Mandiri Perdesaan, Jakarta, 31 Januari 2008, hlm.3.

relatif memadai. Khusus mengenai NTT dan yang juga merupakan daerah perbatasan, pendekatan pembangunannya juga lebih ditekankan pada sisi keamanan daripada pendekatan kesejahteraan. Dengan kategori sebagai kawasan perbatasan, NTT lebih dianggap sebagai daerah berbahaya sehingga diperlukan penguatan dari sisi keamanan. Penekanan pada sisi keamanan bisa dilihat dari belum dibukanya kembali pasar-pasar di daerah perbatasan yang sebetulnya sangat menguntungkan warga Indonesia di daerah perbatasan seperti di Belu. Selain itu, selama masa pemerintahan panjang Orde Baru, kawasan perbatasan ini juga lebih diperlakukan sebagai “halaman belakang” yang tidak mendapat perhatian prioritas pembangunan wilayah ataupun peningkatan kesejahteraan masyarakatnya.

Akan tetapi, seiring dengan pergeseran pendekatan pembangunan yang dianut, saat ini kawasan Indonesia bagian Timur termasuk daerah perbatasan, sudah mulai diperhatikan. Kawasan NTT yang memang daerah tertinggal, tetapi sekaligus sebagai daerah perbatasan sudah mulai dipandang “beranda depan” dan daerah yang harus dipercepat pengembangannya sehingga menjadi salah satu daerah prioritas pembangunan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat, termasuk pembangunan infrastruktur.

Saat ini, pembangunan diarahkan inklusif melalui pembangunan infrastruktur yang lebih tersebar ke berbagai wilayah termasuk di kawasan perbatasan. Pemerintah di berbagai level (kabupaten, provinsi, dan pusat) juga telah mengalokasikan sejumlah anggaran pembangunan; bahkan keterlibatan swasta dan masyarakat lokal juga telah memberikan kontribusinya yang tidak sedikit terhadap peningkatan perekonomian wilayah dan kondisi sosial ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, keberadaan infrastruktur yang meliputi bidang Cipta Karya (seperti rumah/perumahan, air bersih, jalan lingkungan, dan sanitasi), Bina Marga (seperti jalan dan jembatan), dan Sumber Daya Air (seperti irigasi, embung, dan bendungan) sudah mulai terlihat dan

dirasakan manfaatnya oleh masyarakat NTT termasuk di kawasan perbatasannya. Misalnya, perbaikan jalan sudah dapat meningkatkan penghasilan penduduk dan air bersih sudah tersedia di beberapa wilayah dalam bentuk sumur-sumur buatan.

Namun, di tengah upaya giat pengembangan wilayah NTT yang lebih inklusif dan sinergis, beberapa kalangan pun menilainya secara berbeda. Ada pihak yang berpandangan bahwa pembangunan infrastruktur belum berpengaruh signifikan terhadap sosial ekonomi di kawasan perbatasan; belum ada sinergi dan koproduksi antara pihak terkait; serta belum banyaknya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat sehingga masih terjadi eksklusi dan deprivasi sosial. Sebaliknya, ada pula pihak yang menyatakan bahwa pembangunan infrastruktur sudah berpengaruh besar terhadap perekonomian wilayah dan kawasan perbatasannya; sudah ada sinergi dan koproduksi antara berbagai pihak; serta sudah dapat mengurangi terjadinya eksklusi dan deprivasi sosial masyarakat. Untuk melihat sejauh mana pernyataan-pernyataan ini mengandung kebenaran, menarik untuk dikaji lebih jauh melihat dimensi sosial dari pengembangan wilayah di NTT yang meliputi aspek modal sosial, pola hubungan di antara pihak-pihak terkait serta dampaknya dalam kehidupan sosial.

Pada bagian ini, sebelum menguraikan mengenai modal sosial dalam pengembangan wilayah NTT, akan diuraikan terlebih dahulu mengenai pemetaan sosial dengan menyoroti pada kelembagaan dan stratifikasi sosial di NTT dengan lebih banyak memberikan ilustrasinya pada kasus-kasus yang terjadi di kabupaten Belu. Penamaan yang berkaitan dengan struktur dan kultur masing-masing suku memang berbeda, tetapi secara umum substansi kemanfaatannya dalam pengembangan wilayah relatif sama untuk kasus NTT, yaitu perlunya akomodasi kelembagaan adat dalam proses pengembangan wilayah tersebut. Pada bagian selanjutnya diuraikan mengenai modal sosial, bagaimana kemanfaatannya dalam kehidupan sosial di NTT dan apa

implikasi jika terjadi resistensi modal sosial. Diuraikan pula mengenai koproduksi dan sinergi dalam pengembangan wilayah. Koproduksi atau keswadayaan secara teoritis merupakan hal yang esensial dalam pengembangan wilayah. Argumen teoritis ini mendapat pembuktian empirisnya dalam penelitian awal ini. Begitu juga dengan pentingnya sinergi, sering diutarakan mengenai vitalnya suatu koordinasi antarsektor. Egoism sektoral yang berimplikasi pada kurang efektifnya suatu pengembangan wilayah juga mendapat pembuktian empirisnya, dan ini diuraikan pada bagian selanjutnya. Kemudian bagian ini diakhiri dengan kesimpulan yang menggarisbawahi beberapa hal penting yang dikemukakan pada bagian-bagian sebelumnya.

PEMETAAN SOSIAL: KELEMBAGAAN DAN STRATIFIKASI SOSIAL DI NTT

Masyarakat NTT terdiri atas suku-suku dengan susunan berdasarkan pertalian keturunan melalui sistem perkawinan dengan garis keturunan bapak (patrilineal), dan sebagian menurut garis keturunan ibu (matrilineal). Dalam sistem patrilineal, sebagaimana dicontohkan dalam suku Tetun di Belu, dan budaya patriaki (*faen*), terbentuklah kelompok-kelompok masyarakat yang memberi gadis (*umamae*) dan penerima gadis (*fetosawa*). Dalam bahasa lokal, perkawinan dengan garis patrilineal disebut *Taletek-Taruik* sebagaimana dianut masyarakat NTT di kecamatan Malaka (kabupaten Belu), sedangkan garis matrilineal disebut *Sabete Saladi* sebagaimana dipraktikkan di wilayah lain di kecamatan ini.

Kelompok masyarakat yang lahir dari perkawinan ini selanjutnya disebut dengan “Klan” atau suku. Setiap suku memiliki rumah adat yang masing-masing memiliki nama sendiri. Rumah adat ini merupakan kelengkapan dari keberadaan suatu suku. Secara populer disebut sebagai *Uma Manaran* (rumah bernama). Adapun pendiri

Uma Manaran dalam tradisi Tetun di Belu disebut *bei kuda uma* yang dilambangkan oleh kedua tiang agung *Uma Suku* dan disebut 'akuluk lor (sebagai lambang *bei mane* atau *kakuluk rae* (lambang 'bei fetu').

Dalam sistem matrilineal, pengantin laki-laki menjadi anggota keluarga rumah dari pihak keluarga si perempuan, dan berlaku sebaliknya dalam garis patrilineal. Tentu saja dalam masyarakat suku yang menganut matrilineal, seperti dianut dan dipraktikkan oleh suku Tetun Malaka, harta orang tua diwariskan pada anak perempuan dengan suaminya. Harta ini menjadi miliknya sampai mati.

Perlu dicatat bahwa status pemberi gadis dan penerima gadis yang mendirikan *Uma Manaran* dapat berubah status akibat perkembangan keturunan dan melalui perkawinan, status semula sebagai "pemberi gadis" menjadi "penerima gadis" terhadap *uma manaran* lain dan bisa juga terjadi sebaliknya. Jadi, suatu *umamane* dapat memiliki sederetan *fetosawa* dan sederetan *umamane* dan begitu juga sebaliknya.

Melalui perkawinan itulah, secara umum masyarakat NTT melahirkan kelompok-kelompok masyarakat adat dan membentuk jaringan sosial (*social networking*) di mana leluhur pendiri rumah adat sebagai pusat orientasi anggota. Jaringan sosial ini relatif abadi dengan kesetiaan dari para anggotanya. Harta benda pun menjadi milik bersama bahkan dikeramatkan yang tersimpan di rumah adat. Rumah adat cabang dapat dibentuk jika ada anggota yang tersebar di daerah lain karena alasan pekerjaan atau alasan lainnya. Yang menarik adalah bahwa pada saat-saat tertentu seperti pesta kenduri, membangun rumah adat baru atau kematian, keluarga "rumah cabang" ini ikut ambil bagian di rumah induknya. Dalam pertemuan dengan rumah adat induknya ini, mereka biasanya membawa uang adat, kain, dan babi.

Uraian di atas, dengan ilustrasi konkrit di salah satu kabupaten di NTT (Belu), menunjukkan bahwa masyarakat NTT, khususnya

masyarakat di pulau Timor, jelas menjalani hidup dan kehidupannya sangat terkait dengan suku di mana mereka berafiliasi. Mereka hidup tidak dalam perseorangan, tetapi bertradisi dalam suku-suku atau dalam kekerabatan serta memperlakukan rumah adatnya sebagai sarana orientasi kehidupannya. Sebagai sarana orientasi, rumah adat ini memiliki sejumlah peranan penting, di antaranya

1) *Pusat Orientasi Hidup*

Dua tiang agung (dalam bahasa Tetun disebut *Kakuluk Lord* dan *Kakuluk Rae*) melambangkan leluhur pendasar *Uma Manaran* (*Bei Feto* dan *Bei Mane*) sebagai “sokoguru”. Ini merupakan akar dan nafas kehidupan serta akar kehidupan dunia. Betapapun kedua pendasar ini sudah meninggal dunia, tetap dipercaya menghuni rumah adat mereka bersama dengan roh-roh anggota *Uma Suku*. Mereka dipersatukan dalam ikatan sumpah setia yang mendasari solidaritas di antara mereka.

2) *Pusat Pendidikan*

Rumah adat juga menjadi pusat pendidikan adat. Rumah adat merupakan sekolah pertama (*first school*) di mana warga suku mengalami proses pendidikan agar menjadi makhluk sosial yang berbudaya. Memang pendidikan di rumah adat ini tidak dilakukan secara tertulis, tetapi secara oral di mana warga belajar bahasa, adat-istiadat, menghafal puisi, pantun, serta kisah-kisah para leluhurnya dari para orang tua sebagai guru nonformal. Selama ini yang diajarkan cukup beragam. Selain bahasa dan adat-istiadat, juga diajarkan keterampilan seperti cara mencelup benang, menenun, dan mengukir tempah sirih dari bambu.

Hal lain yang juga diajarkan di rumah adat adalah mengenai nilai-nilai dalam pergaulan ataupun kehidupan sosial lainnya. Cara hidup penting yang diajarkan, yaitu musyawarah-mufakat bulat, kerja sama atau gotong royong, saling menghargai, sopan santun, penting-

nya kerja keras untuk kesuksesan dan menciptakan keharmonisan sosial. Jadi, rumah adat menjadi sarana alih pengetahuan (*transfer of knowledge*), alih keterampilan (*transfer of skill*), dan pendidikan afeksi (*transfer of heart*) dari generasi lama ke generasi berikutnya. Hal inilah yang menjadi mekanisme sosial pemeliharaan tradisi masyarakat bersuku di NTT.

Begitu pentingnya posisi adat sehingga suatu usaha pengembangan wilayah menjadi keharusan untuk melibatkannya. Hal ini karena adat tidak hanya menyediakan sanksi dan ganjaran untuk perilaku individual dan sosial, tetapi juga menjadi kelembagaan penting dalam sosial ekonomi masyarakat NTT karena tanah sebagai aset berharga merupakan properti yang kepemilikannya bersifat kolektif.

3) *Dasar Organisasi Politik*

Pemerintahan adat di NTT umumnya terdiri atas dua landasan utama, yaitu (1) rohaniah oleh *Umametan* dengan sekelompok *Uma Suku* sebagai perwujudan dari “dewata”; dan (2) jasmaniah oleh Pembantu utamanya, yaitu *Uma-Ina-Ama* (*Dato Ina Ama*) dengan sekelompok *Uma Sukunya* (*Uma-uma Fukun*). Bentuk pemerintahan adat ini mengindikasikan bahwa politik tidak semata-mata bersifat profan, tetapi juga bersifat sakral. Dengan dua dimensi ini, pemerintahan dikelola secara lebih bertanggung jawab untuk kebaikan masyarakatnya.

4) *Musyawarah dan Perencanaan*

Kegiatan ini dilaksanakan di rumah adat. Berbagai hal yang menyangkut kehidupan kelompoknya dimusyawarahkan. Di sini juga dibicarakan mengenai rencana-rencana yang akan dilakukan oleh komunitas. Solusi ditemukan bersama antara para tua dan semua anggota kelompok suku. Musyawarah menjadi bagian penting karena suatu masalah dibicarakan secara mendalam dalam diskusi yang penuh

kekeluargaan. Dengan cara ini, tiap orang merasa dihargai dan paham betul dengan apa yang akan dilakukan.

e. *Pertobatan Adat*

Di rumah adat juga diadakan pertobatan massal jika terjadi musibah atau pelanggaran adat yang menyebabkan salah seorang anggota sakit atau meninggal dunia. Tata cara yang dilakukan biasanya dalam bentuk meludahi secara bergilir sebuah batu dengan mengucapkan penyesalan yang mendalam dalam hati masing-masing. Kemudian batu itu dibuang oleh ketua suku ke arah matahari terbenam dengan disaksikan seluruh anggota suku.

f. *Fungsi Uma Suku*

Secara ringkas, fungsi *Uma Suku* memiliki fungsi kerohanian dan kejasmanian sebagai berikut.

- a) Memelihara sekumpulan harta pusaka dan memegang hak ulayat atas harta produktif seperti tanah dengan segala hak yang ada pada tanah itu;
- b) Menyelenggarakan upacara-upacara adat religius;
- c) Mengatur upacara perkawinan, kelahiran, kematian, kenduri dan sebagainya;
- d) Melakukan aktivitas gotong royong;
- e) Melakukan usaha atau kerja produktif sehari-hari;
- f) Merupakan rujukan dan kerangka bagi relasi antarkelas dalam masyarakat;
- g) Menjadi dasar bagi organisasi politik (pemerintahan);
- h) Menyelesaikan segala macam perselisihan secara damai dan kekeluargaan;
- i) Memelihara kerukunan, kedamaian, dan keadilan;

- j) Membina dan memelihara norma-norma dan aturan-aturan adat-istiadat.

Betapapun masyarakat NTT dikenal sebagai masyarakat yang masih diwarnai oleh tradisi setempat, tetapi arus modernisasi diakui memberikan pengaruh besar pada perubahan tradisi masyarakatnya. Betapapun *Uma-Uma Suku* masih eksis sampai sekarang, tetapi bentuk bangunannya sudah mengalami perubahan. Dahulu, rumah dibuat dari bahan-bahan alam, tetapi sekarang rumah adat sudah dengan tembok, atap seng, pintu dan jendela yang berkaca. Memang diakui ada degradasi dalam apresiasi pada norma, nilai, dan kekeramatannya.

Keperluan materi dari para kepala suku telah membuat benda dan harta milik pusaka, seperti tanah, benda keramat, ukiran, pintu, batu mesbah, tombak, kelewang sebagian dijual oleh para kepala sukunya. Jadi, di tengah arus kuat kapitalisme ini memang terjadi komersialisasi pada barang milik pusaka dan ini tentu saja membuat Uma mengalami degradasi nilai. Hal inilah yang membuat mengecilnya jumlah uma suku. Dalam pengakuan seorang tokoh masyarakat, untuk Kabupaten Belu, misalnya, jumlahnya menjadi kecil dan dapat dihitung dengan jari.

Degradasi tidak hanya dalam struktur kelembagaan, tetapi juga nilai-nilai kulturalnya. Dalam pergaulan sehari-hari, sopan santun dan tegur sapa, menghormati orang tua sudah jarang dipraktikkan masyarakat terutama oleh kaum muda. Gencarnya gaya hidup konsumerisme dan individualisme melalui media elektronik dan cetak, membuat kalangan muda berubah menjadi individu-individu yang lebih berorientasi pada kepentingan diri sendiri.

Selain itu, terdapat kecenderungan sebuah keluarga yang asalnya keluarga luas (*extended family*) menjadi keluarga inti (*nuclear family*). Oleh karena itu, fenomena menarik yang berkaitan dengan gejala peralihan dari keluarga luas ke keluarga inti ini adalah seperti terlihat

dari belis (mahar). Belis sekarang tidak lagi ditentukan oleh susunan dan tingkatan *Uma Manaran*, tetapi lebih ditentukan sendiri oleh orang tua dan keluarga dekatnya sesuai dengan keadaan ekonomi dan gengsi keluarga inti.

Proses modernisasi dan sekularisasi ini juga melanda dunia politik (pemerintahan). Kepala suku yang dulu menjadi pimpinan pemerintahan sekaligus sebagai penguasa adat, sekarang sudah tidak ada lagi dan kekuasaan itu berpindah ke pemerintah formal, baik di tingkat desa, kecamatan, kabupaten/kota maupun provinsi pada hampir semua wilayah di NTT. Hal ini tampaknya merupakan resultan dari tidak diberdayakannya para fungsionaris adat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan kemasyarakatan. Seperti dituturkan oleh seorang kepala suku, pemerintah formal tidak melakukan pembinaan dan pendanaan untuk memelihara keberlanjutan peranan masyarakat adat ini. Akibatnya, kaum muda lebih mengikuti pemimpin-pemimpin formal karena alasan-alasan materi.²

Oleh karena itulah, sekarang muncul di masyarakat NTT, kelompok-kelompok baru yang mewarnai stratifikasi sosialnya. Stratifikasi sosial itu sekarang lebih ditentukan oleh raihan pendidikan modern. Semakin tinggi pendidikan seseorang, semakin besar peluang untuk menduduki strata tinggi dalam masyarakatnya. Mereka inilah yang menempati kedudukan sebagai kepala desa sampai gubernur. Orang yang berpendidikan juga menempati pos-pos strategis dalam bidang pendidikan, kesehatan dan pimpinan atau pekerja di perusahaan-perusahaan daerah (BUMD).

Di antara mereka yang menempati posisi penting dalam struktur adat, beberapa juga dapat memperoleh pendidikan tinggi dan memiliki posisi penting dalam pemerintahan. Salah satu pejabat di Bappeda, yaitu kepala bidang sosial budaya, selain menempati sebagai

² Wawancara dengan tokoh masyarakat, Belasius, 5 Mei 2011.

kepada suku dalam wilayahnya juga menempati posisi penting di lembaga pemerintahan tersebut. Dalam penuturannya, kombinasi raihan ini memiliki pengaruh penting dalam masyarakat. Selain dapat memahami masyarakatnya juga dapat menuntun masyarakat ke arah kemajuan sesuai dengan landasan ilmu modern.³

MODAL SOSIAL DAN PENGEMBANGAN WILAYAH

Modal sosial merupakan konsep yang penting dalam pengembangan wilayah. Konsep ini selain bermanfaat sebagai alat analisis juga aplikatif dalam mengatasi masalah sosial, seperti gejala ketertinggalan, ketidakadilan lintas kelas dan etnik, protes sosial, dan kemiskinan sebagaimana terjadi di NTT. Modal sosial yang berwujud norma-norma dan jaringan keterkaitan merupakan prakondisi bagi perkembangan ekonomi masyarakat setempat. Selain itu, juga merupakan prasyarat yang mutlak diperlukan bagi terciptanya tata pemerintahan yang baik dan efektif. Sebagaimana di daerah lain, di NTT juga terdapat jaringan sosial yang berbasis adat dan hal ini memungkinkan terjalinnya koordinasi dan komunikasi yang dapat menumbuhkan rasa saling percaya di antara sesama anggota masyarakat setempat. Jaringan sosial ini terstruktur dalam suku. Untuk lingkup di Belu, misalnya terdapat sekitar 4.050 suku yang masih berperan dalam kehidupan sosial mulai dari kelahiran, menikah, dan kematian. Tidak hanya dalam tiga tahapan penting kehidupan, kepala suku juga berperan dalam perbaikan infrastruktur jalan kampung. Seperti dituturkan oleh seorang kepala suku, Paul, gotong royong perbaikan jalan dapat berhasil dilakukan karena di daerahnya masih kuat tradisinya. Sanksi dan ganjaran diberlakukan kepada warga dan inilah yang membuat program perbaikan jalan lingkungan berhasil dilakukan. “Orang tidak berani untuk melakukan pelanggaran seperti memakan uang

³ Wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda Provinsi NTT, 28 April 2011.

masyarakat karena sanksinya membuat dia akan terkucil dan sulit dalam menjalani kehidupannya”.

Masyarakat NTT juga masih kental kepercayaan kepada kepala adat. Ini ditunjukkan pada raja-raja di antara suku mereka. Mengapa misalnya orang NTT begitu hormat kepada mantan Gubernur A. B. Beretak, karena dia adalah juga seorang raja yang merajai 12 raja suku-suku di NTT. Sekarang memang tidak ada orang yang setingkat dengan dia, tetapi kepercayaan itu masih mereka berikan pada Dato, ketua suku ataupun Kabu (pembantu Dato). Pemimpin yang dipercaya atau yang mendapat kepercayaan (*trustworthiness*) dari masyarakat luas memang memiliki implikasi sangat positif dalam kehidupan bermasyarakat. Hal ini dibuktikan dengan suatu kenyataan bagaimana keterkaitan orang-orang yang memiliki rasa saling percaya (*mutual trust*) dalam suatu jaringan sosial memperkuat norma-norma mengenai keharusan untuk saling membantu sebagaimana terlihat pada gotong royong yang masih biasa dilakukan masyarakat NTT.

Kasus yang menunjukkan gagalnya usaha perluasan lahan pertanian di Belu, misalnya, merupakan akibat dari tidak dilibatkannya unsur adat dalam pengelolaannya. Begitu kegiatan proyek selesai, tidak ada kelembagaan yang melanjutkan langkah awal dari perluasan tanah pertanian itu. Sebaliknya, berbagai keberhasilan yang dicapai melalui kerja sama dengan kelompok adat pada waktu sebelumnya dalam jaringan ini akan mendorong bagi keberlangsungan kerja sama pada waktu selanjutnya. Jadi, modal sosial dapat menjembatani jurang pemisah antara kelompok-kelompok yang berbeda latar belakang partai atau agama dan memperkuat kesepakatan tentang pentingnya pemberdayaan kelompok-kelompok dalam masyarakat.

Dengan demikian, upaya pembangunan kewilayahan di NTT, pemahaman mendalam akan kondisi modal sosial masyarakat amat menjadi krusial dan menentukan berhasil tidaknya. Modal sosial tampak menjadi titik tolak bagi pembangunan kembali komunitas

(*community rebuilding*) dan revitalisasi pranata sosial sebagaimana dilihat dari keberhasilan aplikasinya ataupun ketidakberhasilan pembangunan tanpa memperhitungkan modal sosial masyarakat.

Modal sosial memiliki sejumlah indikator yang dapat diturunkan ke dalam berbagai variabel sebagai alat pengukurnya. Terdapat delapan unsur yang dapat dijadikan indikator tingkat keberadaan modal sosial yang ada dalam sebuah masyarakat. Dalam hal ini termasuk (1) adanya sikap kebersamaan dan keterikatan sebagai anggota suatu komunitas, (2) jaringan hubungan intrakomunitas (*bonding social capital*) dan antara komunitas (*bridging social capital*) yang dimiliki, (3) rasa aman dan saling percaya (*mutual trust*), (4) keinginan untuk saling membantu, baik dalam komunitas sendiri maupun dalam kelompok yang lebih luas, (5) kepedulian dan partisipasi dalam urusan yang menyangkut komunitas sendiri, (6) sejauh mana adanya nilai-nilai yang dianggap penting sebagai pegangan hidup, (7) kemampuan untuk menghargai perbedaan pendapat, dan (8) sejauh mana adanya solidaritas sebagai sesama warga negara.⁴

Tingkat modal sosial yang dimiliki suatu kelompok masyarakat tecermin dari keberadaan unsur-unsur penunjangnya. Mulai dari seberapa jauh seseorang masih bersikap sebagai bagian dari suatu komunitas primordial, baik berupa kelompok etnik maupun kelompok keagamaan, yang dianggap sebagai sumber utama identifikasi dirinya, sampai pada seberapa jauh pula ia memiliki rasa kebersamaan sebagai bagian dari kelompok yang lebih besar, warga bangsa Indonesia. Pada masyarakat dengan ikatan primordial yang kuat, rasa kebersamaan sebagai bangsa tidak mungkin tumbuh apabila identitasnya tidak terlebih dahulu mendapat pengakuan dari pihak lain. Pengembangan modal sosial dari suatu komunitas dimulai dengan penekanan pada

⁴ Francis Fukuyama, *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, the Free Press, 1995, hlm. 47–52 ;Robert Putnam, “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life”, *the American Prospect*, Vol. 13, 1993, hlm. 35–42.

pengakuan terhadap nilai-nilai sosial budaya sebagai identitas yang mereka miliki. Modal sosial tampak relevan dalam pengembangan wilayah NTT yang politik identitas maupun peran struktur masyarakat adat masih ada.⁵

Oleh karena itu, pemanfaatan modal sosial dalam penyediaan infrastruktur diakui menjadi hal yang harus diadopsi dalam kebijakan pengembangan wilayah NTT sesuai dengan lingkungannya. Untuk kasus penggalian gorong-gorong, misalnya, perlu memanfaatkan kekuatan adat dalam bentuk gotong royong karena terbukti cukup efektif dalam pencapaian sarannya.

Dalam kasus lain pemanfaatan modal sosial untuk pengembangan wilayah adalah dalam bentuk aksi untuk peningkatan sektor kesehatan. Di sini dibentuk warga siaga yang menyebar di hampir semua desa di NTT. Dalam catatan seorang informan, kegiatan-kegiatan yang berbasis modal sosial ini dapat menekan angka kematian ibu, kembali berjalannya program KB dan promosi kesehatan masyarakat.

Bentuk lain kebijakan yang melibatkan modal sosial masyarakat ini adalah dalam bentuk pelibatan gereja dalam pembangunan. Program Keluarga Berencana memang dinilai kurang gencar programnya setelah rezim Orde Baru sehingga angka kelahiran mengalami peningkatan. Salah satu kendala adalah masih rendahnya partisipasi kaum lelaki. Dengan melibatkan gereja, kendala-kendala kultural dapat dikurangi. Gereja, misalnya, membolehkan umatnya melakukan vasektomi. Dengan cara ini partisipasi kaum lelaki mengalami peningkatan.

Begitu juga dengan pengembangan sosial ekonomi masyarakat. Tercatat bahwa koperasi yang berhasil adalah koperasi yang berbasis modal sosial. Misalnya, koperasi yang sehat dan berkembang baik adalah koperasi yang dimiliki dan dikelola oleh gereja. Dengan

⁵ Wawancara dengan tokoh masyarakat dan juga seorang aparatur di Bappeda, Djose Nai Buti, 28 April 2011.

mengembangkan perilaku jujur dalam pengelolaan koperasi, membuat koperasi yang dikelola gereja mendapat kepercayaan luas masyarakat dan ini menjadi modal utama kemajuan koperasi tersebut.

Dengan demikian, pengembangan wilayah termasuk di Nusa Tenggara Timur (NTT) memerlukan strategi pembangunan ekonomi, sosial, politik dan ekonomi yang menyeluruh dan sistemik, bukan strategi *ad hoc*, parsial atau reaktif. Strategi pengembangannya harus didasarkan pada pertimbangan sosial, budaya, politik dan ekonomi yang bersifat sinergis bercirikan asas masyarakat sipil, pluralisme dan proses politik yang menjunjung tinggi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Strategi pembangunan sosial yang bersifat sinergis ini mengarahkan kepada prosedur pengembangan model konstruksi sosial yang adaptif sesuai dengan perkembangan masyarakat.

Dalam kebijakan pemda Provinsi NTT, terdapat tiga strategi, yaitu strategi makro, meso, dan mikro. Untuk mengatasi permasalahan pada dimensi makro, intervensi dilakukan dalam level kebijakan, dimensi meso dengan pendekatan pengembangan masyarakat, sedangkan dimensi mikro dengan perubahan perilaku, baik pemerintah, organisasi masyarakat, maupun individu. Strategi makro didesain dengan model intervensi kebijakan sosial dan perencanaan sosial atas dasar *need assessment* dari masyarakat untuk mengatasi sosial. Salah satu program yang sedang dilaksanakan adalah Program Desa Mandiri Anggur Merah. Program ini didesain untuk mengatasi masalah sosial ekonomi masyarakat desa.⁶

Adapun strategi meso dicanangkan pada level komunitas dan organisasi. Misalnya ketika ada anak terlantar dan tidak memiliki keluarga, pemerintah tidak langsung turun tangan, tetapi menyerahkan kepada kerabat dan komunitas. Mereka harus dimintai tanggung jawab sebelum anak ini dimasukkan dalam panti asuhan. Panti asuhan

⁶ FGD “Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur”, yang diselenggarakan oleh Tim Kajian NTT IPSK LIPI di Kupang, 9 Mei 2011.

adalah pilihan terakhir. Sementara itu, strategi mikro, yaitu perubahan dalam tataran sikap dan perilaku dan didesain dalam lingkup individu dan keluarga. Misalnya, NTT merupakan daerah terkorup ke-6 di Indonesia. Hal ini merupakan akibat dari sikap materialistis disertai mental menerabas dan lemahnya moral-etis individu yang bersangkutan. Sosialisasi nilai-nilai luhur dalam lingkup keluarga ditanamkan sejak dini. Orang tua merupakan agen pertama yang paling bertanggung jawab dalam proses pendidikan di keluarga, apakah si anak menjadi seorang yang memiliki komitmen moral-etis dan memiliki integritas tinggi ketika dihadapkan pada godaan materi atau sebaliknya.

Ketiga strategi tersebut juga diharapkan dapat memulihkan persistensi modal sosial. Memang terdapat kasus-kasus yang menggambarkan sudah mulai memudarnya modal sosial masyarakat NTT. Ada konflik di perbatasan Belu-TTS, yang pernah sampai pada bentrok fisik dan pertumbuhan darah merupakan indikasi melemahnya rasa kebersamaan sebagai warga NTT dan sebagai warga bangsa. Hal ini juga menjadi bukti bahwa resistensi atau penurunan modal sosial berdampak negatif bagi masyarakat.

Memudarnya modal sosial tentu berimplikasi lebih jauh pada kenyataan apakah pemerintahannya berjalan baik atau tidak. Hilangnya kepercayaan masyarakat pada pemerintah akan membuat pemerintahan berjalan tidak efektif. Alih-alih menjadi institusi yang memberikan manfaat dan optimisme, pemerintahan yang kehilangan kepercayaan, akan melahirkan pesimisme dan mengancam tertib sosial. Singkat kata, persistensi modal sosial akan melahirkan lingkaran kebajikan (*virtues circle*), sedangkan resistensi modal sosial akan melahirkan lingkaran setan (*vicisous circle*) dalam pengembangan wilayah. Di sinilah perlunya strategi makro, meso, dan mikro diimplementasikan secara konsisten dan berkelanjutan. Sejauh mana

strategi ini telah diimplementasikan, merupakan lingkup penelitian yang akan dilakukan pada tahap kedua tahun 2012.

SINERGI DAN KOPRODUKSI (KESWADAYAAN) DALAM PENGEMBANGAN WILAYAH

Tampaknya sudah menjadi rahasia umum bahwa kurangnya efektivitas pengembangan wilayah adalah karena lemahnya koordinasi antarsektor di pemerintahan ataupun relasi sinergi antara pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha. Oleh karena itu, salah satu isu sentral mengenai pentingnya sinergi dan koproduksi dari sisi dimensi sosial dalam pengembangan wilayah ini merupakan aspek yang sangat menentukan keberhasilannya dan menjadi sangat perlu untuk dibahas.

Konsep sinergi⁷ *civil society* (masyarakat madani atau masyarakat sipil)⁸ termasuk swasta dengan pemerintah, mengacu pada pola hubungan yang partisipatoris antara tiga entitas penting dalam sebuah negara. Partisipasi masyarakat mengandung arti bahwa masyarakat menganggap bahwa pembangunan secara keseluruhan atau lingkup yang lebih nyata seperti pembangunan fasilitas publik, merupakan resultan dari proyek-proyek kerja sama antara masyarakat dan pemerintah. Masyarakat turut berperan serta kualitas bentuk-bentuk

⁷ Konsep sinergi ini tidak terlepas dari konsep koproduksi yang diutarakan oleh para ahli modal sosial. Dalam teori modal sosial keikut-sertaan masyarakat dalam menyediakan barang dan jasa itu disebut dengan istilah koproduksi. Koproduksi ialah keadaan proses yang mencerminkan adanya peran aktif suatu kelompok masyarakat dalam penyediaan barang dan pelayanan untuk kepentingan mereka. Adanya peran aktif itu menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya bersikap pasif untuk dilayani tetapi ikut berpartisipasi melakukan segala hal yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, politik dan budaya, serta kepentingan lain-lain demi kesejahteraan hidup mereka. Lihat Elinor Ostrom, "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development" di Peter Evan (ed), *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*, Berkeley, University of California No. 94, 1997, hlm. 85-118.

⁸ Mempersamakan Masyarakat sipil dan masyarakat madani merupakan sesuatu yang masih diperdebatkan, tetapi di sini keduanya diartikan sama yaitu entitas dalam negara yang berorientasi pada kebaikan bersama (*the common good*). .

pelayanan itu bisa diraih secara lebih optimal. Isu ini perlu mendapat perhatian terlebih-lebih dalam masyarakat NTT yang diharapkan munculnya inisiatif-inisiatif baru yang digerakkan masyarakatnya untuk pengembangan wilayahnya yang relatif tertinggal itu.

Konsep sinergi ini memang tidak bisa dipisahkan dari perdebatan sifat hubungan masyarakat dengan pemerintah. Paradigma yang masih dominan hingga sekarang adalah bahwa pemerintah, baik pusat maupun daerah dengan berbagai instansi yang ada di bawahnya dianggap mempunyai fungsi, tugas dan kewajiban memberikan pelayanan kepada publik, sementara masyarakat menikmati pelayanan yang diberikan pemerintah setelah mereka memenuhi kewajiban sebagai pembayar pajak atau secara langsung membayar berbagai pelayanan yang diberikan. Paradigma ini memosisikan negara atau pemerintah dengan warga masyarakat sebagai dua entitas yang saling berhadapan dengan peran yang berbeda. Di antara keduanya terdapat apa yang disebut sebagai masyarakat madani yang merupakan tameng yang melindungi masyarakat yang umumnya berada pada posisi lemah dari pemaksaan kepentingan oleh negara⁹. Paradigma ini memang terbukti kebenarannya di berbagai belahan dunia termasuk Indonesia khususnya pada masa Orde Lama dan Order Baru.

Akan tetapi, penggambaran masyarakat dan negara sebagai dua pihak yang berhadap-hadapan tersebut tentu tidak sepenuhnya didukung oleh kenyataan empiris. Evans menunjukkan bahwa negara, sekalipun pemerintahannya otoriter, bukanlah sebuah struktur yang monolitik, di dalamnya memiliki keragaman.¹⁰ Dengan kata lain, para

⁹ Lihat Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani, Transformasi Bangsa Menuju Masyarakat Madani, Jakarta, Kantor Sekretariat Wakil Presiden R.I, 1999, hlm. 8-9.

¹⁰ Evans, Peter, "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy", di Peter Evans (ed), *State-Society Synergy*, 1997. Lihat juga Peter Evans, "Political Strategies for More Livable Cities: Lessons from Six Cases of Development and Political Transition", di Peter Evans (ed.) *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*, Berkeley, CA: University of California Press, 2002.

pejabat negara tidaklah bersifat homogen. Memang masih ada pejabat yang berperilaku sebagai penguasa, tetapi terdapat juga pejabat yang lebih menunjukkan ciri sebagai pengabdian yang memiliki kepedulian tinggi terhadap kepentingan masyarakat dan berupaya memberikan pelayanan terbaik bagi mereka. Hal ini terutama terlihat dilakukan oleh kalangan reformis. Sementara itu, masyarakat juga tidaklah selalu menempatkan diri sebagai pihak yang minta dilayani terus-menerus, tetapi juga ikut berpartisipasi, baik dalam pikiran, tenaga, maupun dana untuk perbaikan standar hidupnya. Dalam kacamata Ostrom, upaya untuk mendekatkan negara dengan masyarakat bagi mereka yang berpandangan bahwa masyarakat dan pemerintah adalah entitas yang berhadapan-hadapan itu bagaikan menyeberangi jurang pemisah yang sungguh lebar (*crossing the great divide*).¹¹

Dalam beberapa kasus, upaya sinergis masyarakat, swasta, dan pemerintah telah mampu mengembangkan perekonomian wilayah dan relatif kohesifnya hubungan ekonomi formal dan informal, seperti terjadi di kota Solo. Contoh kasus penanganan yang baik oleh pemerintahan kota terhadap pedagang kaki lima di kota ini membuktikan bahwa antara pemerintah, swasta, dan masyarakat dapat berinteraksi secara sinergis untuk pencapaian kebaikan bersama (*the common good*). Hal ini dimungkinkan dengan adanya komunikasi yang baik, rasa kerja sama yang tinggi dan saling percaya antara kedua belah pihak. Dengan kata lain, kedua belah pihak menunjukkan itikad yang baik dan memberikan kontribusinya sehingga pemerintah bersangkutan tidak memikul sendiri beban dan tugas pelayanan karena masyarakat juga turut berpartisipasi.

Penelitian lain juga menunjukkan bahwa sinergi dapat dilakukan tidak hanya terbatas pada pemenuhan kebutuhan dasar, tetapi juga sarana transportasi. Sinergi antara beberapa daerah kota dan kabupaten di Yogyakarta telah mampu melahirkan transportasi publik yang

¹¹ Ostrom, *Crossing the Great Divide...*, hlm. 89.

efektif. Bahkan sebetulnya kerjasama sinergis bisa terjadi pada waktu merencanakan dan melaksanakan kegiatan pelayanan tertentu secara permanen. Masyarakat luas, misalnya dapat dilibatkan secara aktif dalam penyusunan anggaran pembangunan secara partisipatif (*participatory budgeting*) sehingga bentuk pelayanan apapun yang diberikan pemerintah daerah benar-benar sesuai dengan aspirasi masyarakat. Seluruh kelompok masyarakat, mulai dari tingkat terbawah terlibat dalam proses penyusunan anggaran.¹²

Keberhasilan kebijakan yang partisipatif ini tentu tidak terlepas dari keterbukaan para pejabat untuk membangun konsensus dengan semua golongan. Hal ini terutama sesuai dengan tuntutan umum masyarakat Indonesia sekarang ini untuk ingin melibatkan diri dalam proses-proses pembangunan yang tengah dilakukan. Terjadinya sinergi masyarakat, swasta, dan pemerintah dalam proses pembangunan mempunyai beberapa keuntungan. *Pertama*, pelayanan publik yang dikelola secara kolaboratif antara pemerintah dan masyarakat memberikan hasil yang lebih baik daripada yang dilakukan oleh pemerintah semata. *Kedua*, keterbukaan pemerintah di dalam penyusunan anggaran dengan mengikutsertakan masyarakat akan meningkatkan akuntabilitas pemerintah sehingga tingkat kepercayaan masyarakat kepada pemerintah juga menjadi semakin tinggi. *Ketiga*, tingkat kepercayaan yang semakin tinggi tersebut akan mendorong masyarakat untuk berpartisipasi lebih aktif dalam proses pembangunan dan keberlanjutan pelayanan. *Keempat*, hubungan dan komunikasi yang baik antara pemerintah dan masyarakat membuat pemerintah menjadi lebih sensitif dan responsif terhadap kebutuhan dan keinginan masyarakat. Keterbukaan dalam manajemen pembangunan, seperti perencanaan dan pelaksanaan yang disertai kontrol sosial yang efektif

¹² Duddin Zaenuddin (et.al). 2008. *Koproduksi dan Sinergi: Kasus Provinsi Yogyakarta*. Jakarta: LIPI Press.

akan memperkecil kemungkinan terjadinya penyalahgunaan dan pelanggaran terhadap aturan-aturan yang telah disepakati bersama.

Konsep sinergi sebetulnya tidak bisa dipisahkan dengan prinsip dasar *good governance* yang sudah menjadi wacana penting setelah era reformasi dan implementasi otonomi daerah saat ini, seperti akuntabilitas, partisipasi, daya tanggap atau *responsiveness*, dan penegakan hukum (*rule of law*) menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan berbagai upaya pembangunan secara berkelanjutan. Tekad untuk melaksanakan prinsip-prinsip ini telah diutarakan oleh wakil-wakil pemerintah. Misalnya, Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia, Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), dan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) pada tahun 2001 telah mendeklarasikan tekad untuk memberlakukan sepuluh prinsip *good governance*, termasuk keempat prinsip yang telah disebutkan.

Akan tetapi, tampaknya masih terdapat banyak hambatan dalam upaya pengembangan wilayah di Indonesia, termasuk di NTT. Hambatan tersebut baik bersifat politis, struktural, sosial, maupun kultural dalam pelaksanaannya. Salah satu contoh yang jelas adalah kasus korupsi yang melibatkan sejumlah besar pihak eksekutif dan anggota badan legislatif di hampir semua daerah di Indonesia. Bahkan NTT sekarang ini termasuk dari enam daerah terkorup di Indonesia.

Paradigma dominan yang melihat negara sebagai *vis-a-vis* masyarakat perlu dicermati sebagai hal yang bersifat kontekstual dan historis. Dengan demikian, pada lintasan waktu tertentu dan pada lain konteks, teori itu dapat berubah, tergantung pada sifat, dan struktur kekuasaan. Keberhasilan sinergi antara pemerintah dan masyarakat dalam penyediaan pelayanan umum memang sangat ditentukan oleh keberpihakan pemerintah kepada masyarakat kalangan bawah dan kerelaan pemerintah daerah atau kota untuk berbagi kekuasaan dengan masyarakat. Inilah kemudian memberi motivasi yang kuat pada masyarakat untuk berpartisipasi dengan segala pemikiran dan

materi yang dapat mereka sumbangkan. Hadirnya pemerintahan yang lebih menekankan pentingnya kerja sama kolektif antara berbagai komponen, baik masyarakat dan pemerintah menjadi harapan baru untuk terwujudnya sinergi tersebut untuk kepentingan pembangunan masyarakat terutama sebagai upaya lanjutan dan berkesinambungan merekonstruksi masyarakat di era reformasi yang memerlukan keterlibatan aktif masyarakat dalam pembangunan. Dengan demikian, melalui sinergi ini, cita-cita untuk menjadikan masyarakat Indonesia khususnya masyarakat NTT sebagai masyarakat yang lebih sejahtera, maju, kohesif, plural, dan demokratis dapat segera direalisasikan.

Kerangka konsep dari Evans, Ostrom, dan Abers tentang perlunya perubahan paradigma dalam melihat hubungan masyarakat dengan pemerintah sangat relevan untuk mendeskripsikan, memetakan, serta menjelaskan hubungan masyarakat dan swasta dengan pemerintah di berbagai daerah dalam konteks budaya dan struktur yang berbeda untuk keberhasilan pembangunan masyarakat. Dapat dikatakan bahwa lemahnya sinergi antara pemerintah dan masyarakat merupakan faktor penting yang menghambat tercapainya tujuan-tujuan berbagai kebijakan untuk pengembangan wilayah.

Secara sederhana, koproduksi di sini diartikan sebagai keikutsertaan atau keswadayaan masyarakat dalam pembangunan termasuk dalam hal perancangan dan penyediaan sarana dan kebutuhan dasar manusia sebagai makhluk sosial. Kebijakan dan praktik keikutsertaan atau partisipasi masyarakat dalam pengembangan wilayah di NTT sangat menentukan arah perkembangan masyarakat.

Merujuk pada kasus partisipasi publik di Porto Alegre, sinergi tampak dapat berjalan betapapun dalam masyarakat miskin. Yang terpenting dari faktor-faktor penunjangnya adalah kepemimpinan politik reformis yang memiliki kepedulian tinggi pada perbaikan kehidupan masyarakat luas. Hal inilah yang kemudian dapat mendorongnya melakukan reformasi birokrasi agar lebih responsif dengan

permintaan atau aspirasi masyarakat. Sementara itu, jika merujuk pengalaman empiris keterlibatan *civil society* dalam gerakan sosialnya, yang merupakan prasyarat munculnya kecakapan bermasyarakat dapat merujuk pada kasus desa siaga, posyandu, dan penyedia pelayanan kesehatan alternatif di mana masyarakat dengan dukungan pemerintah dapat menggulirkan program kesehatan kepada masyarakat secara efektif di NTT. Kasus ini mempertegas juga temuan dari Putnam di mana pemerintahan yang responsif muncul dari sehatnya organisasi-organisasi masyarakat madani. Dengan kata lain, soliditas masyarakat madani ini dapat mendorong pemerintah untuk lebih responsif (1993). Sebaliknya, *amoral familism*, di mana masyarakat hanya mempercayai anggota rumah tangganya semata, gagal mengembangkan sinergi¹³, proposisi ini aplikatif untuk pengembangan wilayah di NTT. NTT bisa maju jika ikatan-ikatan kuat internal suku (*bonding social capital*) bisa bersambung dengan ikatan dan solidaritas antar suku (*bridging social capital*) sehingga seseorang dipilih untuk menjadi pemimpin tidak lagi berdasarkan ikatan primordial, tetapi lebih pada meritokrasi dalam arti sejauh mana seseorang memberikan kontribusi positif untuk pengembangan wilayahnya.

Salah satu kegiatan sinergis yang dilakukan secara berkala dan sudah menjadi kebijakan nasional dan daerah dalam perencanaan pembangunan dengan melibatkan masyarakat adalah dalam bentuk Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang). Kebijakan ini diambil bersamaan dengan otonomi daerah yang sudah menjadi komitmen pemerintahan era reformasi termasuk pemerintahan di bawah Presiden Susilo Bambang Yudoyono (SBY), baik pada periode I tahun 2005–2009 bersama Wapres Jusuf Kalla maupun periode II tahun 2009–2014 bersama Wapres Boediono.

¹³ Banfield. 1953. *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: The Free Press, hlm. 83–101.

Kebijakan ini juga diterapkan di Provinsi NTT dengan mekanisme Musrenbang berawal dari tingkat pemerintah yang paling rendah (desa), kabupaten/kota, terus ke provinsi dan akhirnya ke tingkat nasional. Dari hasil Musrenbang ini lahirlah beberapa program dengan pendanaannya yang secara formal mendekati apa yang disebut sebagai *participatory budgeting*. Beberapa program yang diformulasikan dengan mekanisme ini di antaranya, yaitu program pengembangan budi daya perikanan air payau dan air tawar dengan cara percontakan tambak rakyat, program pengembangan perikanan tangkap dengan cara pengadaan perahu, dan motor temple program perdagangan dalam negeri dengan pembangunan los pasar, program penciptaan iklim UKM yang kondusif dengan bantuan modal, peningkatan produksi dan produktivitas peternakan dengan pengadaan bibit unggul, penerapan teknologi pertanian dengan pengadaan traktor. Pendanaan program-program ini diperoleh dari APBD ataupun APBN. Untuk kasus program-program yang akan dilakukan kabupaten Belu 2012, misalnya, pembiayaan diperoleh dari APBD sebanyak Rp21.041.000.000,- dan APBN Rp49.820.000.000,-.

Tentu kebijakan *participatory budgeting* ini belum sepenuhnya mencapai kondisi ideal. Masih perlu pengembangan substansinya sehingga sasaran bisa tercapai lebih maksimal. Memang selama ini kritik yang banyak disampaikan para ahli adalah mengenai sifat prosedural yang lebih mewarnai Musrenbang ini. Dalam pengamatan seorang ahli, maksimalisasi proses substansial akan dicapai jika kelompok-kelompok adat menjadi bagian penting dalam proses formulasi perencanaan itu.¹⁴

Sementara itu, partisipasi masyarakat juga terbukti penting dalam pengelolaan kebutuhan dasar masyarakat seperti air. Ketersediaan air baik untuk produksi pertanian dalam bentuk irigasi maupun air bersih untuk keperluan minum, mandi dan cuci dalam kehidupan sehari-

¹⁴ Wawancara dengan Ernan Rustiadi, Bogor, tanggal 29 Nopember 2011.

hari juga dapat berjalan *sustainable* jika dilakukan secara kolaboratif dengan melibatkan masyarakat adat. Dalam konteks masyarakat adat, air dapat dikonservasi jika di sekitar tempat tinggal mereka, terdapat hutan yang lestari. Konsep ini sangat kuat sehingga terdapat banyak aturan adat yang secara ketat melarang penebangan hutan. Di NTT dikenal petugas adat *Maklikat*, yaitu petugas yang diberi otoritas oleh adat mengawasi keamanan pohon-pohon di wilayahnya. Hal inilah yang membuat banyaknya sumber-sumber mata air yang tetap lestari di wilayah-wilayah NTT sebagaimana dapat dilihat di Kecamatan Raihat, Belu. Bahkan salah satu sumber air yang dipercaya masyarakat memiliki kedalaman yang tidak terbatas itu dapat tetap lestari mengairi persawahan dan kebutuhan air minum serta untuk Mandi Cuci Kakus (MCK). Pada awalnya, masyarakat menyalurkan air melalui saluran tersier yang terbuat dari tanah. Belakangan setelah ada perhatian dari Kementerian Pekerjaan Umum, saluran itu disemeninasi sehingga jangkauannya semakin meluas dan air dapat lebih maksimal untuk dialirkan ke tempat-tempat tujuan. Kesenambungan ketersediaan air yang sangat vital dalam pengembangan wilayah ini terjadi karena adanya sinergi antara masyarakat dan pemerintah. Pemerintah, betapapun, memiliki sumber dana yang banyak, tanpa ditopang oleh partisipasi masyarakat, tidak akan dapat berbuat banyak.

Akselerasi pengembangan wilayah ini tentu semakin krusial dalam konteks daerah perbatasan. Terdapat titik-titik daerah perbatasan di NTT. Salah satunya adalah daerah di kecamatan Raihat (kabupaten Belu) dalam wilayah Provinsi Nusa Tenggara Timur yang berbatasan darat dengan negara Republik Demokratik Timor Leste (RDTL). Terdapat juga titik lain yaitu termasuk wilayah Timor Tengah Utara (TTU) dan Kupang. Dua kabupaten ini (Kupang dan TTU) berbatasan dengan wilayah *enclave* Oekusi-RDTL (bagian barat), sedangkan Kab. Belu berbatasan dengan wilayah RDTL bagian timur. Secara keseluruhan, panjang garis perbatasan darat pada ketiga kabupaten

tersebut memang tidak sepanjang garis perbatasan di Kalimantan Timur, tetapi tentu saja tetap signifikan karena mencapai lebih dari ratusan km atau secara tepatnya adalah 255,4 km.

Dalam garis perbatasan ini, kondisi infrastruktur secara umum masih tertinggal. Perumahan, misalnya, umumnya masih tinggal di tipe-tipe rumah adat yang terbuat dari bahan-bahan yang dihasilkan dari pohon dan tumbuhan alam di sekitarnya baik untuk atap maupun dinding. Wilayah perbatasan darat NTT-RDTL, di mana perhatian kondisi jalan atau jembatan yang harus dibangun dan dipelihara, meliputi 9 kecamatan, yakni (1) Kabupaten Kupang: Kecamatan Amfoang Utara; (2) Kabupaten TTU: Kecamatan Miomaffo Barat, Miomaffo Timur, dan Insana Utara; (3) Kabupaten Belu: Kecamatan Malaka Timur, Tasifeto Barat, Tasifeto Timur, Lamaknen, dan Kobalima. Di Kecamatan Kobalima, tepatnya, daerah Motaain, terdapat jalan perbatasan yang dapat dilalui oleh kendaraan roda empat termasuk truk. Di sini merupakan jalur yang ramai dilalui oleh kedua warga baik untuk urusan bisnis (ekonomi) maupun sosial (kunjungan keluarga) dan kegiatan sosial lain.

Kondisi jalan dan jembatan di NTT ini tampak bervariasi kualitasnya. Di wilayah perbatasan Kabupaten Belu, kualitas jalan yang relatif lebih baik adalah jalan negara yakni jalan dari kota Atambua menuju kawasan perbatasan Motaain. Umumnya, mobil truk (trailer/angkutan barang) lebih banyak melalui jalur ini (jalur bawah/utara), sedangkan jalur lain dari kota Atambua ke Motaain, yakni jalur atas termasuk jalan kabupaten dengan kondisi jalan yang sedang dan sebagian sudah mengalami kerusakan sehingga hanya dapat dilalui oleh kendaraan angkutan penumpang. Hal yang sama juga terjadi pada jalan menuju titik perbatasan lainnya, kondisinya sedang, bahkan sebagian sudah rusak. Seperti terlihat pada Tabel 7.1 di bawah ini, kondisi jalan negara memang dalam keadaan baik,

sebagian jalan provinsi dalam keadaan rusak dan sebagian besar jalan kabupaten dalam keadaan rusak dan rusak berat.

Tabel 7.1 Kondisi dan status Jalan di Kabupaten Belu

Jenis Permukaan Jalan	Panjang Jalan					
	Jalan Negara	(%)	Jalan Provinsi	(%)	Jalan Kabupaten	(%)
Baik	72,80	99,73	117,70	69,40	180,65	26,18
Sedang	0,20	0,27	12,46	7,35	101,71	14,74
Rusak	0,00	0,00	5,34	3,15	152,56	22,11
Rusak Berat	0,00	0,00	34,10	20,10	255,04	36,97
Jumlah	73,00	0,00	169,60	100,00	689,96	

Sumber: PU Kabupaten Belu (2009).

Tabel 7.1 juga menunjukkan bahwa sebagian besar jalan dari ketiga status tersebut dalam keadaan rusak dan rusak berat. Mengingat ada perubahan paradigma, bahwa daerah perbatasan adalah “halaman depan” negara, maka kondisi jalan ini harus mendapat perhatian serius dari ketiga level pemerintahan. Diakui memang bahwa kondisi jalan ini sudah mengalami perbaikan-perbaikan dan waktu ke waktu, dan ini sudah dirasakan masyarakat. Jalan berguna sekali bagi masyarakat. Untuk pergi ke kota Atambua, misalnya, warga semula harus membayar ongkos angkutan sebesar Rp10.000,-, tetapi setelah ada jalan alternatif yang sudah selesai diaspal, warga hanya membayar Rp7.000,-, Pengurangan ongkos sebesar Rp3.000,- sangat berarti bagi warga desa yang penghasilannya masih rendah. Mereka dapat menyisihkannya untuk keperluan penting lain seperti pendidikan atau peningkatan gizi. Fungsi sosial ekonomi juga dapat dilihat dari berkurangnya selisih harga barang di kota dengan harga barang di desa. Selisihnya hanya menjadi Rp1.000–2.000 saja. Jalan tidak hanya digunakan untuk keperluan angkutan batang dan sembako seperti garam, gula dan minyak sayur, tetapi juga angkutan hewan. Masyarakat desa, misalnya, menjadi biasa menjual hasil ternak seperti

sapi melalui jalan-jalan yang sudah dibangun dan melintasi desa mereka. Dalam hal koproduksi atau keswadayaan, warga di sini memang tidak dapat berbuat banyak untuk pembangunan jalan-jalan. Tetapi mereka bersedia menyumbangkan tenaganya dalam rangka membantu pemeliharaan dan pembangunan jalan sebagaimana mereka tunjukkan dalam pembuatan jalan-jalan desa selama ini.

Sinergi pembangunan dan pemeliharaan jalan memang tampak lebih nyata setelah keberadaan Satker Perbatasan di NTT. Masyarakat merasakan bahwa aparaturnya tampak lebih responsif dalam menangani usulan atau keluhan dari masyarakat menyangkut pembangunan jalan. Sinergi sangat diperlukan mengingat anggaran pemeliharaan/pembangunan jalan yang relatif sedikit, yaitu hanya dua miliar per kabupaten. Masih lemahnya sinergi dapat dilihat dari masih banyaknya jalan yang rusak berat, baik jalan provinsi maupun jalan kabupaten seperti terlihat dalam Tabel 7.1.

Sementara itu, kondisi infrastruktur permukiman masyarakat di wilayah NTT ini relatif memiliki kesamaan dengan daerah lainnya. Umumnya, seperti disebutkan di atas, kondisi rumah-rumah penduduk adalah relatif sederhana dari bahan dasar pohon dan tumbuhan-tumbuhan dengan kondisi semipermanen. Keadaan demikian juga terdapat pada permukiman ekspengungsi (istilah lainnya: warga baru) seperti sebagian terlihat di Malaka Timur. Bantuan yang diberikan oleh berbagai pihak seperti Departemen Sosial, kantor Menteri Perumahan Rakyat, juga mengadaptasi bentuk dan struktur rumah tradisional warga pada umumnya, tetapi sebagian dari perumahan bantuan tersebut tampak lebih permanen dengan dindingnya banyak yang terbuat dari bata dengan atap seng. Namun, di antara rumah bantuan ini, terdapat yang tidak dihuni karena kurangnya mempertimbangkan dimensi sosial, seperti jarak dengan komunitas induknya maupun kurang mempertimbangkan kedekatan lokasi dengan fasilitas sosial ekonomi.

Tabel 7.2 Kondisi Perumahan di NTT

Uraian	Jenis	Jumlah
Jenis Dinding	- Tembok	10.080
	- Kayu	1.656
	- Bambu	7.096
	- Lainnya	63.057
Jenis Lantai	- Bukan Tanah	39.063
	- Tanah	42.825

Sumber: PU Provinsi NTT (2008).

Sebagai gambaran kondisi rumah-rumah penduduk di NTT, berikut ini adalah data mengenai jenis dinding dan jenis lantai Tabel 7.2 di atas menunjukkan bahwa mayoritas rumah warga masih berlantai tanah. Hanya sebagian kecil yang sudah mengalami seminisasi atau dalam bentuk lantai keramik. NTT memang dalam peta Indonesia termasuk daerah minus, dan ini memang terpantul dalam kondisi rumahnya yang sebagian besar dalam kondisi pra sejahtera. Hal ini merupakan bukti nyata dan pembangunan yang belum inklusif. Memang ada kebijakan dari Kementerian Perumahan Rakyat yang membantu penyediaan perumahan bagi penduduk miskin. Bagi NTT sendiri kebijakan ini akan menciptakan terbangunnya perumahan sekitar 16–20 rumah tipe sangat sederhana sekali di setiap kabupaten. Tentu saja jumlah ini sangat sedikit dibandingkan dengan jumlah keluarga yang membutuhkannya.

Hal lain yang menjadi kebutuhan dasar hidup adalah air. Dalam hal pemenuhan kebutuhan air, baik kebutuhan air bersih rumah tangga maupun kebutuhan pengairan lahan pertanian dan rumah tangga, dilakukan sesuai dengan kondisi geografis masing-masing lokasi. Pada lokasi yang terdapat sungai dan mata air, dibangun berbagai prasarana seperti embung, bendung (irigasi kecil), dan bendungan (irigasi besar), sedangkan pada lokasi lainnya diusahakan dengan jaringan irigasi air tanah (JIAT).

Pada waktu penelitian dilakukan, pemenuhan kebutuhan air (pertanian dan rumah tangga) di NTT dilakukan melalui beberapa jaringan irigasi, baik yang besar maupun kecil, serta jaringan irigasi air tanah yang tersebar pada beberapa kecamatan. Berikut adalah gambaran jaringan irigasi di salah satu kabupaten di NTT, yaitu Belu yang wilayahnya paling panjang bersinggungan dengan wilayah negara RDTL.

Tabel 7.3 Jaringan Irigasi di Beberapa Kecamatan Kabupaten Belu

No.	Kecamatan	Irigasi Besar		Irigasi Kecil		JIAT	
		Nama DI	Luas (Ha)	Nama DI	Luas (Ha)	Jumlah	Luas (Ha)
1.	Tasifeto Timur	Nubelu	128	Taeksurok	150	-	-
		Maubusa	350	Bauatok	100	-	-
		Fatubesi	600	Lalosuk	50	-	-
2.	Raihat	Haekesak	499	-	-	-	-
			450	-	-	-	-
3.	Lakmanen	Halileki	430	-	-	-	-
4.	Tasifeto Barat	Buitasik	150	Haliliuk	250	2 Lokasi	10
				Kimbana	50		
				Webuni	50		
				Wekari	50		
				Seopasar	100		
5.	Malaka Timur	Obor	308	Weoan	75	6 Lokasi	36
				Teun	100		
6.	Kobalima	Motadelek	750	Lakekun I	100	6 Lokasi	36
		Alas	450	Lakekun II	150		
7.	Malaka Tengah	Wemaro-mak	200	Tolok	500	52 Lokasi	264
				Tubaki	300		
				Bakateu	100		
				Eturaifou	125		
				Webua	100		
8.	Malaka Barat	Weliman	1.000	Wehari	175	38 Lokasi	162
9.	Sasitamean	Raimea	450				
Jumlah			5.765		2.725		475

Sumber: PU Kabupaten Belu (2009).

Seperti terlihat pada Tabel 7.3 di atas, sumber-sumber air di kabupaten Belu ini cukup banyak, baik irigasi kecil maupun besar. Yang terbesar, kapasitasnya cukup banyak dan luasnya meliputi 1.000 ha. Ini cukup untuk mengairi ribuan hektare. Akan tetapi, perlu dicatat bahwa NTT pada dasarnya adalah daerah “kering”. Pada musim kemarau, tumbuhan-tumbuhan menjadi berwarna cokelat karena tidak tersiram air. Sebagian sumur-sumur air yang dibangun oleh satker juga mengalami kekeringan. Untuk kebutuhan pengairan, penduduk setempat memang tidak tinggal diam. Di antaranya mereka saling bantu membantu membuat sebuah bendungan dengan peralatan yang sederhana seperti cangkul dan perkakas lainnya dengan melalui sinergi masyarakat dan pemerintah. Sementara air bersih untuk kebutuhan rumah tangga, karena kecilnya air mengalir dari sumur-sumur, pada waktu-waktu tertentu warga harus mengantri lama untuk mendapatkan air keperluan rumah tangga. Padahal, sebagian warga cukup jauh (1–2 km) untuk mencapai titik di mana ada sumur air tersebut dari rumahnya. Betapapun sudah terjadi peningkatan aksesibilitas masyarakat pada sumber air, tetapi tampaknya masih perlu peningkatan kuantitas sumber-sumber air ini guna peningkatan akses tersebut.

Ketika penelitian ini sedang dilakukan, ada beberapa keran dari embung air itu yang sudah mengalami kerusakan. Tetapi inisiatif warga untuk menggantinya tampak tidak muncul. Koproduksi atau keswadayaan dalam hal penyediaan keuangan untuk fasilitas umum memang sulit ditemukan. Hal ini tampaknya berkaitan dengan tingkat kesejahteraan warga di sini yang masih rendah. Tapi dapat dipastikan bahwa mereka bersedia menyumbangkan tenaga untuk perbaikannya atau pembangunan fasilitas umum. Pola koproduksi dalam hal penyediaan infrastruktur jelas harus melihat kondisi seperti ini agar aktualisasinya berhasil.

Warga NTT yang mayoritas tinggal di perdesaan wilayah perbatasan umumnya memang juga jauh dari pusat-pusat fasilitas umum yang biasa tersedia cukup lengkap, seperti di ibu kota Kabupaten Timur Tengah Selatan (TTS), Kabupaten Atambua, ataupun ibu kota provinsi (Kupang). Hal ini menyebabkan warga yang tinggal di NTT ini hidup dalam ekonomi yang tidak seimbang antara pengeluaran dan pendapatan. Pendapatan mereka sebetulnya tidak lebih tinggi atau malah lebih rendah dari daerah lainnya di Indonesia, tetapi pengeluaran warga untuk pemenuhan kebutuhan hidupnya jauh lebih besar. Kebutuhan yang besar ini terkait dengan peristiwa-peristiwa sosial yang secara adat harus dilakukan seperti perkawinan atau perkara yang berkaitan dengan meninggalnya anggota keluarga mereka. Pesta-pesta sosial tampaknya memang menjadi kebiasaan sosial yang masih berjalan.

Selain itu, Untuk daerah NTT di wilayah perbatasan karena adanya hubungan spesial antara warga Indonesia dengan warga Timor Leste, mereka memang sama-sama satu etnik dan bahkan satu keluarga (*kinship*), mengharuskan mereka melakukan aktifitas sosial kunjungan lintas batas dari sekedar ingin bertemu kangen sampai pada menghadiri peristiwa sosial seperti perkawinan atau kegiatan berdagang. Dengan demikian, lintas batas merupakan hal yang tidak terelakkan dalam kehidupan sosial warga perbatasan. Ikatan kekerabatan yang telah lama terjalin, jauh-jauh hari sebelum berdirinya RDTL menyebabkan tradisi saling-kunjung itu masih terus berlangsung betapapun di antara mereka sudah tinggal dalam negara yang berbeda. Masalahnya adalah ketika mereka melintas negara lain tersebut, mereka tetap dianggap “orang luar” oleh pihak keamanan dari negara Timor Leste. Keluar-masuk membawa barang apalagi barang dagangan, tentu memerlukan biasa ekstra. Hal ini diakui oleh seorang pedagang yang banyak melakukan aktifitas perdagangan lintas negara, terutama oleh mereka yang berskala besar.

Oleh karena NTT posisinya di daerah perbatasan, setidaknya terdapat lima hal yang berhubungan dengan masalah sosial-ekonomi bagi warga di wilayah perbatasan:

- 1) Keterbatasan dalam menjalankan tradisi saling-kunjung antara warga Indonesia dengan warga Timor Leste. Jika warga NTT berkeinginan menyeberang (*across border*) ke Timor Leste, mereka harus memiliki paspor sebagaimana persyaratan Warga Negara Indonesia umumnya yang akan bepergian ke luar negeri. Perlakuan khusus bagi penduduk lokal perbatasan yang ingin melintas batas hanya berlaku di empat titik perbatasan, yaitu Mota'ain, Oekusi, Balibo, dan Batugade. Padahal masih banyak titik-titik lintas batas yang kerap kali digunakan masyarakat.
- 2) Penurunan pendapatan warga sebagai dampak penutupan pasar karena terhentinya kegiatan dagang di pasar tersebut yang semula dibangun di kawasan perbatasan. Ketika penelitian sedang dilakukan, berdasarkan kebijakan pemerintah, pasar-pasar di perbatasan itu ditutup dan tidak ada kejelasan kapan dibuka kembali.
- 3) Ketidakamanan tempat tinggal dari banjir. Relokasi pengungsi pasca jajak pendapat sebagian kecil berada di daerah banjir sehingga warga tersebut merasa terancam, terutama pada musim penghujan yang kapan saja bisa menggenangi rumah dan permukiman mereka.
- 4) Kerusakan infrastruktur jalan pada beberapa titik lokasi tertentu, memicu kenaikan harga terutama kebutuhan bahan pokok hingga mencapai 20% dari harga berlaku di kota Atambua. Sebaliknya, hasil-hasil bumi yang hendak dipasarkan juga harus dinilai (dibeli) dengan harga yang lebih rendah oleh para pedagang pengumpul untuk selanjutnya dijual di kota Atambua dan daerah-daerah lainnya.

- 5) Keterbatasan sumber daya air dan kerusakan jaringan pipa yang sudah banyak yang bocor (rusak) menyebabkan sebagian warga tidak dapat memenuhi kebutuhan air.

Infrastruktur lain yang dibutuhkan masyarakat adalah pasar. Di NTT, pemerintah memang sudah membangun sarana pasar termasuk di daerah perbatasan. Tetapi seperti telah dikemukakan, ketika penelitian ini sedang dilakukan, pasar tersebut belum dibuka lagi untuk aktivitas jual beli masyarakat setempat. Aktivitas perdagangan ini sangat diharapkan dapat berjalan kembali karena sangat membantu kehidupan mereka. Ketika pasar tersebut masih beroperasi, banyak sekali warga Timor Leste yang melintasi wilayah Indonesia, tentu saja dengan izin dari pihak keamanan RI. Hal ini terjadi karena pasar-pasar tersebut berada di wilayah Indonesia. Warga dari kedua Negara itu bertransaksi dengan mata uang masing-masing negara (rupiah atau dolar) diterima sebagai alat tukar. Warga sangat berharap, pasar tersebut dapat dibuka kembali dengan perbaikan infrastruktur seperlunya baik air maupun jalan. Ketika penelitian ini sedang dilakukan, infrastruktur pasar tampak masih bisa digunakan hanya di sekitarnya sudah banyak ditumbuhi ilalang.

Beberapa kasus keswadayaan baik dalam pembangunan jalan lingkungan, pemeliharaan sumber air dan permukiman menunjukkan bahwa keswadayaan terdapat dapat masyarakat NTT dan bisa terus ditingkatkan kualitasnya dengan adanya stimulus dari pemerintah dan swasta. Dari beberapa kasus tersebut, tampak bahwa bentuk koproduksi yang cukup menonjol adalah pembangunan irigasi dan pemeliharaan sumber air bersih. Bendungan mereka bangun dengan bahan yang ada di alam. Bergotong-royong membendung aliran air bersih dengan tanah yang mereka cangkul bersama agar kemudian air tersebut cukup untuk dijadikan sumber air bersih atau sumber pengairan ladang pertanian mereka. Fenomena ini mengindikasikan

bahwa partisipasi masyarakat dapat digalakkan untuk mendukung program-program pemerintah. Struktur sinergi ini muncul dalam bentuk informal berbasiskan kelompok adat.

Struktur sinergi lain juga muncul dalam bentuk formal yang dikreasi oleh pemerintah yang relatif kuat dan berperan banyak dalam pengelolaan dan penanganan masalah pengembangan wilayah termasuk dalam penyediaan infrastruktur baik dalam penyediaan air bersih, perumahan dan jalan. Sebagai daerah perbatasan, di NTT ini terdapat Satker Perbatasan. Satker perbatasan ini melibatkan unsur PU (Binamarga, Cipta Karya dan permukiman), Transmigrasi, Pengairan, Bappeda dan Perhubungan. Dapat dikatakan bahwa struktur sinergi formal ini menjadi pelengkap ketika struktur sinergi berbasis kelompok-kelompok adat di NTT atau khususnya di Atambua hanya berfungsi dalam lingkup yang terbatas. Tampaknya persepsi kuat yang ada dalam pikiran warga adalah bahwa pembangunan dan perbaikan jalan merupakan tugas pemerintah. Pandangan ini memang valid untuk kasus pembangunan dan pemeliharaan jalan kendaraan umum. Oleh karena itulah perhatian pemerintah yang semakin baik untuk daerah perbatasan memang sangatlah penting. Pembentukan satker atau badan khusus yang menangani perbatasan merupakan wujud nyata dari perhatian pemerintah yang baik tersebut.

Oleh karena struktur sinergi formal bersifat komplementer, maka struktur dan proses produksi yang melibatkan kelembagaan adat tetap harus terpelihara, bahkan dalam kasus terpeliharanya sumber air, khususnya mata-mata air, perannya itu sangat menonjol. Lembaga adat tidak hanya memiliki mitos-mitos pentingnya konservasi hutan yang disosialisasikan, tetapi juga sanksi sosial yang diterapkan oleh organisasi ini sangat membuat efek jera pada individu yang melakukan pelanggaran. Pengetahuan lokal bahwa hutan adalah sarana konservasi lingkungan dijadikan hukum sosial oleh struktur sinergi ini sehingga sumber-sumber air relatif dapat dipelihara. Sinergis yang menarik

adalah bahwa kekuatan lembaga adat ini bersinergi dengan lembaga formal yang melakukan seminisasi saluran tersier sehingga daya jangkau aliran air lebih meluas.

Betapapun struktur sinergi yang berperan dalam akselerasi pembangunan di daerah perbatasan NTT ini tidak dalam bentuk level lebih tinggi dalam bentuk badan seperti di Papua atau Kalimantan Timur. Kekuatannya tentu saja pada modal sosial aparatur dan satker perbatasan ini. Sebagaimana ditunjukkan oleh salah satu aparaturnya di satker perbatasan (Paul, nama samaran). Ia adalah seorang petugas yang dedikasinya tinggi dan ketulusan berbuat untuk sesama yang sangat hebat. Perjalanan yang tak kenal lelah, berhari-hari menembus daerah-daerah terpencil yang sering dilakukan aparatur hanya dengan berjalan kaki ini membuktikan hal tersebut. Antara petugas satker dengan masyarakat yang dilayani sudah terbangun tidak hanya hubungan kerja secara formal, tetapi sudah lebih jauh memiliki hubungan sosial yang erat. Tentu saja hubungan sosial yang erat ini didasari oleh adanya persistensi modal sosial khususnya *reciprocal trust*, norma resiprositas dan jaringan sosial. Oleh karena itu, cara kerja aparatur ini lebih didasari oleh maksimalisasi hasil kerja yang fungsional dari infrastruktur tersebut bagi masyarakat yang bersangkutan. Dalam tataran yang lebih kongkrit, struktur sinergi yang secara fokus membangun dan memelihara sektor jalan, irigasi dan permukiman adalah satker perbatasan.

Kualitas kepemimpinan dari struktur sinergi Satker Perbatasan atau lembaga adat dan agama memiliki fungsi berbeda-beda sesuai dengan dimensi sosialnya yang melegitimasinya. Lembaga adat adalah kepemimpinan tradisional yang bersifat turun-temurun dengan gembengan sosial yang relatif intens. Didasari oleh integritas pribadi dan dedikasi kerja yang tulus, kepemimpinan tradisional ini sangat dipercaya oleh masyarakat, khususnya masyarakat lokal. Sementara itu, kepemimpinan dalam Satker Perbatasan dan bersifat formal

dengan kepangkatan dan gaji tertentu. Mereka memiliki pendidikan modern yang relatif memahami bagaimana memodernisasi prasarana dan sarana. Kualitas kepemimpinan ini tidak bisa mengganti kualitas kepemimpinan tradisional. Oleh karena itu, kualitas kepemimpinan ini akan memberikan implikasi yang lebih baik untuk pengembangan wilayah, jika dipadukan baik dalam perencanaan maupun pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur untuk kemanfaatan sosial ekonomi masyarakat. Sinergi dalam pemeliharaan sustainabilitas sumber daya air, merupakan contoh kongkrit manfaat kolaborasi dari lembaga formal dan informal tadi.

INKLUSI DAN EKSKLUSI SOSIAL DALAM PENGEMBANGAN WILAYAH NTT

Hal yang menjadi kendala tercapainya pertumbuhan ekonomi wilayah secara efisien dan efektif ini adalah marginalisasi atau peminggiran. Marjinalisasi kelompok atau eksklusi sosial pada tataran masyarakat ini merupakan suatu proses yang tampaknya juga terjadi dalam masyarakat NTT. Keadilan sosial tampaknya belum secara luas menjadi pijakan utama dalam pengembangan wilayah NTT untuk beberapa dekade, sekalipun berbagai slogan sepertinya menggambarkan visi kuat pemerintah dalam pengembangan wilayah ini. Belakangan memang tampak basis keadilan sosial ini diupayakan untuk menjadi ruh dari berbagai program. Contoh dari upaya pengembangan wilayah NTT berbasis keadilan sosial ialah program yang digagas oleh gubernur pada saat ini (2008–2013), gubernur yang ke-8, Frans Lebu Raya, dengan slogan “Anggur Merah” yang merupakan singkatan dari Anggaran untuk Rakyat Menuju Sejahtera. Akan tetapi, karena lingkungannya yang masih terbatas sehingga percepatan dan perluasan pembangunan di NTT secara keseluruhan belum begitu nyata.

Marginalisasi yang terjadi, yaitu satu kelompok atau pihak yang ingin melakukan dominasi atas berbagai sumber daya tertentu, seperti kekuasaan politik, birokrasi, peluang ekonomi, dan lain-lain. Sebagian masyarakat NTT memang merasakan tidak mendapat akses terhadap fasilitas publik dan pelayanan publik yang seharusnya menjadi hak setiap warga negara. Masih banyaknya warga yang buta huruf (11%). Menunjukkan masih adanya eksklusi sosial ini. Jadi, sebagian masyarakat masih merasakan kecenderungan lembaga-lembaga pendidikan yang semakin bersifat komersial dan kurang memperlihatkan fungsi sosial. Masyarakat miskin sepertinya tidak mungkin dapat akses sekalipun mereka memiliki tingkat kecerdasan yang cukup tinggi. Begitu juga dalam sektor keuangan, masih dialami bahwa uang untuk usaha masih terbatas dinikmati masyarakat tertentu, kurang menyentuh lapisan masyarakat bawah terutama kelompok masyarakat bawah. Peminggiran juga dapat berupa implikasi dari kebijakan pemerintah atau penyediaan infrastruktur yang kurang mendukung pengembangan usaha masyarakat oleh kelompok kurang beruntung. Masih banyak daerah yang terpencil dan kurang memadainya infrastruktur jalan yang hampir dialami oleh masyarakat di seluruh kabupaten di NTT.

Manifestasi tidak dijadikannya keadilan sosial sebagai pijakan utama terlihat dari satu kelompok yang menyisihkan (*exclude*) kelompok lain dalam pemanfaatan sumber daya ekonomi, pelayanan publik tertentu dan penyediaan infrastruktur. Kelompok yang tersisihkan mengalami deprivasi karena tidak mendapatkan apa yang dianggap merupakan hak asasi sebagai warga negara. Perasaan terdeprivasi secara komunal pada akhirnya dapat menimbulkan konflik antarkelompok komunitas, baik dari segi etnik, status sosial, jenis okupasi maupun kepentingan lain yang berbeda. Bahkan konflik dalam skala yang lebih besar dapat mengancam keutuhan kehidupan wilayah tertentu. Dalam pandangan seorang tokoh di TTS, konflik di perbatasan antara

TTS dan Belu, merupakan gejala dari tidak seimbangya akses yang dimiliki oleh dua kelompok masyarakat.¹⁵

Eksklusi sosial dan deprivasi merupakan hal yang harus dihindari dalam perencanaan dan pelaksanaan pengembangan wilayah karena akan menjurus pada pemiskinan (*impoverishment*) yang terjadi dalam masyarakat. Eksklusi sosial akan mengancam harmoni sosial karena tidak terealisasinya keadaan yang mendukung kebersamaan antarke-lompok. Hal ini kemudian menjadi kendala lahirnya suatu persepsi untuk turut menjadi bagian dari suatu bangsa.

Yang sangat berbahaya adalah eksklusi yang sifatnya multidimen-sional. Hal ini tidak hanya dirasakan oleh masyarakat biasa, tetapi juga tokoh masyarakat dari suku-suku. Gejala ini dirasakan sudah relatif lama sejak diperlakukan Undang-Undang No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Adanya UU ini telah menyebabkan hampir segala urusan masyarakat ditentukan tidak lagi berbasis adat.

Konsep eksklusi sosial bukanlah baru sama sekali, tetapi sumber literatur dan penelitian yang semakin berkembang tentang konsep ini telah sangat membantu memperkaya pemahaman dan analisis empirik tentang berbagai aspek deprivasi. Tersisihkan dari akses terhadap fasilitas umum atau manfaat yang bisa diperoleh orang lain jelas merupakan kekurangan yang memiskinkan kehidupan yang dapat dinikmati oleh sejumlah individu, suatu komunitas, atau wilayah tertentu. Tidak ada suatu konsep tentang pemiskinan yang bisa memuaskan apabila tidak memberikan perhatian yang memadai terhadap ketidakberuntungan yang muncul akibat tersisihkan dari peluang-peluang bersama yang dinikmati pihak lain.¹⁶

¹⁵ Wawancara dengan Kabid Tata Perumahan dan Kabid Kebersihan, Pertamanan dan Pemakaman Dinas Permukiman dan Tata Ruang Timor Tengah Selatan (TTS), 29 April 2011.

¹⁶ Sen, *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny...*, 2000, hlm.78.

Selain *good will* dari pemerintah pusat dan daerah, untuk mengatasi gejala deprivasi dan eksklusi sosial tersebut, terdapat hal lain yang menentukan terealisasinya gagasan pemanfaatan fasilitas publik secara luas yaitu modal sosial kelompok-kelompok masyarakat. Modal sosial di sini dapat dianggap sebagai *resource* yang memiliki seperangkat nilai sosial dan budaya yang tidak saja penting dalam menentukan ikatan kerjasama internal kelompok tetapi juga secara eksternal dapat menjalin kerjasama dengan kelompok lain (*bridging social capital*). Persistensi modal sosial eksternal diindikasikan dengan sikap penghargaan pada pentingnya kerjasama guna mencapai kemajuan dan perkembangan sesuai keinginan bersama. Suatu komunitas tidak cukup hanya mengandalkan bantuan dari luar untuk mengatasi kesulitan ekonomi, tetapi juga harus secara bersama-sama memikirkan dan melakukan langkah-langkah terbaik guna mengatasi masalah tersebut dengan mengerahkan segenap potensi dan sumber daya yang dimiliki. Dengan demikian, modal sosial komunitas akan menekankan perlunya kemandirian dan kerjasama dalam mengatasi masalah sosial dan ekonomi, sementara bantuan dari luar dianggap sebagai pelengkap agar dapat menstimulus inisiatif dan produktivitas yang muncul dari dalam komunitas itu sendiri.

Kerjasama berbasis modal sosial komunitas ini merupakan faktor krusial dalam penyediaan infrastruktur. Penyediaan infrastruktur baik dalam bentuk jalan lingkungan, sarana air dan permukiman, bertujuan untuk dapat meningkatkan standar kehidupan masyarakat secara keseluruhan. Program-program yang diperuntukkan masyarakat perlu dengan kalkulasi yang tepat dari segi dampaknya secara adil. Hal ini penting karena pembangunan tidak boleh secara struktural malah menciptakan kondisi terjadinya eksklusi sosial. Program yang berdampak pada eksklusi sosial merupakan faktor struktural yang dapat berakibat pada pemiskinan dan ketidakberdayaan kelompok tertentu.

Dalam konteks masyarakat perbatasan di NTT, marginalisasi sebagai akibat kebijakan atau program yang mengeksklusi kelompok tertentu dan sering kali dialami oleh kelompok masyarakat lokal perlu diakhiri. Marginalisasi dapat dilihat dalam kasus relokasi warga baru. Relokasi pengungsi ke tempat yang rawan banjir, jelas merupakan program yang mendorong terjadinya marginalisasi. Tidak hanya kerusakan rumah dan perabotan yang mereka alami, tetapi juga keterlambatan ke tempat usaha atau absennya aktivitas berdagang atau bekerja ketika hari-hari banjir datang. Belum tersedianya sumber air yang mudah terjangkau bagi tiap warga seperti terjadi di Belu, TTS dan Kupang juga berpotensi terjadinya marginaliasi. Begitu juga dengan kondisi jalan yang masih banyak rusak bahkan rusak berat di daerah perbatasan dengan negara Timor Leste, membebani masyarakat dengan waktu tempuh yang lebih lama dan ongkos yang lebih mahal. Hal ini terutama dialami oleh warga hasil relokasi pengungsi yang mayoritas berada di daerah pedalaman. Padahal mereka adalah warga bangsa yang ketika jajak pendapat dilakukan berpihak pada negeri yang mereka cintai. Mereka meninggalkan banyak properti yang sekarang sudah menjadi negara lain demi cita-cita sebagai bangsa Indonesia. Penyediaan infrastruktur yang menembus daerah pedalaman memang memerlukan anggaran yang jauh lebih besar dibandingkan di daerah yang bukan pedalaman.

Situasi perbaikan standar kehidupan antara penduduk warga baru relokasi dengan warga umumnya tampak berbeda. Konsekuensi pembangunan yang belum merata ini telah menyebabkan deprivasi betapun sifatnya relatif. Penduduk warga baru yang tidak bisa berpacu secara seimbang dengan perbaikan standar kehidupan masyarakat biasa. Selain faktor infrastruktur, tentu saja orientasi, sikap dan perilaku hidup, memberikan pengaruh berarti dalam proses peningkatan kesejahteraan ini. Namun, tentu saja faktor infrastruktur sangat berarti dalam mobilitas penduduk yang konsekuensinya terlihat

pada peluang-peluang yang lebih baik dialami oleh masyarakat yang memiliki aksesibilitas seperti terjadi pada masyarakat yang tinggal dengan fasilitas atau infrastruktur yang relatif lebih baik dan lengkap. Gejala ini menghambat kohesi sosial yang pada gilirannya kurang kondusif pada pengembangan ketahanan nasional.

PENUTUP

Modal sosial memiliki arti penting dalam pengembangan wilayah NTT karena masyarakat NTT sangat diwarnai oleh masyarakat adat dimana dimensi kepercayaan, jaringan sosial dan pranata terkait erat dengan adat tersebut. Hal ini tidak hanya dalam tataran strukturnya, tetapi juga kultur dan kepemilikan tanah. Oleh karena itu, proses pengembangan wilayah di NTT harus berbasis komunitas, baik dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasannya. Pembangunan infrastruktur seperti jalan lingkungan, pemukiman ataupun infrastruktur dalam pengelolaan air dapat memanfaatkan organisasi-organisasi yang berbasis komunitas adat setempat. Sumber-sumber air yang dikelola oleh komunitas adat, misalnya, bersifat *sustainable* karena pengelolaannya ditopang oleh pranata sosial setempat dalam bentuk norma dan aturan yang ditaati bersama komunitasnya. Komunitas setempat tidak berani untuk bersikap *deviant* dengan merusak keberlangsungan fungsi-fungsi sumber daya air tersebut karena mitos yang dipercaya bersama yang jika dilanggar akan menyebabkan kemalangan pada diri ataupun komunitasnya.

Seperti daerah lainnya, NTT akan mengalami pengembangan, baik wilayah maupun masyarakatnya jika ditopang oleh sarana dan prasarana (infrastruktur) yang memadai, baik untuk aspek pendidikan, ekonomi, kesehatan, maupun prasarana dan sarana transportasi. Akan tetapi, penyediaan infrastruktur tersebut belum tersebar secara baik dengan kualitas yang relatif sama di seluruh wilayah NTT. Oleh

karena itu, kondisi demikian dalam batas tertentu telah menyebabkan eksklusi sosial. Terdapat sekelompok masyarakat yang mendapatkan pelayanan publik dalam bentuk infrastruktur yang cukup baik, tetapi kelompok lain masih kurang menerima pelayanan publik yang memadai. Sebagian masih merasa kesulitan dalam mengakses fasilitas publik tersebut, seperti sarana pendidikan, kesehatan, dan jalan. Akibatnya, terjadinya peminggiran kelompok-kelompok yang kurang didukung oleh keberadaan infrastruktur yang memadai tersebut. Dalam batas-batas tertentu, terdapat gejala deprivasi relatif dalam internal masyarakat NTT. Jadi, setelah mereka membandingkan dengan taraf hidup masyarakat yang lebih baik dialami oleh sesama warga di bagian lain di Indonesia, kelompok tertentu merasakan lagi ketertinggalan oleh masyarakatnya sendiri di NTT. Mereka merasa kurang beruntung bukan karena faktor kultural, tetapi faktor struktural yang menyebabkan hilangnya peluang untuk memperbaiki standar kehidupan (*life chances*). Gejala eksklusi sosial, misalnya dirasakan dan dialami oleh warga baru hasil relokasi pengungsi di kabupaten Belu pascajajak pendapat tahun 1999 yang menyebabkan terpisahnya Provinsi Timor Timur dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain perumahan mereka yang sering terkena banjir, mereka juga kurang terlayani dalam aspek pendidikan dan kesehatan karena sarana pelayanan yang terbatas.

Dalam batas-batas tertentu, penyediaan dan pemeliharaan prasarana dan sarana ini dapat dilakukan dalam bentuk swadaya masyarakat atau dalam bentuk kerja sama sinergis antara masyarakat dan pemerintah ataupun dengan pihak swasta. Hal yang penting adalah kerja sama sinergis ini dapat terjadi dalam suatu situasi di mana ada saling percaya di antara mereka terpelihara. Kelembagaan suku juga dapat didayagunakan tidak hanya sebagai *social networking*, tetapi juga sebagai rumah di mana pranata sosial disosialisasikan dan ditaati bersama. Hal inilah yang membuat krusialnya dimensi sosial

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Banfield, Edward C. 1953. *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: The Free Press.
- Evans, Peter. 1997. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy". Dalam Peter Evans (ed.), *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California.
- . 2002. "Political Strategies for More Livable Cities: Lessons from Six Cases of Development and Political Transition". Dalam Peter Evans (ed.), *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press.
- Ostrom, Elinor. 1997. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development". Dalam Peter Evans (ed), *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: the Free Press.
- Sen, Amartya. 2000. "Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny". *Social Development Papers*. 1. Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.
- Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani (1999). *Transformasi Bangsa Menuju Masyarakat Madani*. Jakarta: Kantor Sekretariat Wakil Presiden R.I.
- Zaenuddin, D., dkk. 2007. *Koproduksi dan Sinergi: Reformasi Hubungan Masyarakat Dengan Pemerintah, Studi Kasus di Provinsi Bali*. Jakarta: LIPI Press.
- . 2008. *Koproduksi dan Sinergi: Kasus Provinsi Yogyakarta*. Jakarta: LIPI Press.

Jurnal

- Putnam, Robert. 1993. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life". *The American Prospect* 13.

Makalah

Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal. 2008. "Kebijakan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan". Power poin disampaikan pada *Rapat Koordinasi Nasional Gubernur dan Bupati Lokasi PNPM Mandiri Perdesaan*. Jakarta, 31 Januari 2008.

Focus Group Discussion (FGD)

FGD. (2011, 9 Mei). "Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur". Diselenggarakan oleh Tim Kajian NTT IPSK LIPI di Kupang.

Wawancara

Wawancara dengan Kepala Bidang Sosial Budaya Bappeda Provinsi NTT, 28 April 2011.

Wawancara dengan tokoh masyarakat dan juga seorang aparatur di Bappeda, Djose Nai Buti, 28 April 2011.

Wawancara dengan Kabid Tata Perumahan dan Kabid Kebersihan, Pertamanan dan Pemakaman Dinas Permukiman dan Tata Ruang Timor Tengah Selatan (TTS), 29 April 2011.

Wawancara dengan tokoh masyarakat, Belasius, 5 Mei 2011.

Wawancara dengan Ernan Rustiadi, Bogor, 29 Nopember 2011.



BAB VIII PENGEMBANGAN WILAYAH NUSA TENGGARA TIMUR: PERSPEKTIF KEBUDAYAAN

 Abdul Rachman Patji

PENDAHULUAN

Nusa Tenggara Timur (NTT) sebagai salah satu wilayah provinsi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), sebagaimana wilayah lainnya di Indonesia, apabila dilihat dari perspektif kebudayaan merupakan suatu wilayah dengan masyarakat majemuk (plural). Di provinsi kepulauan ini terdapat tidak kurang dari 50 kelompok etnik atau suku bangsa,¹ dan sedikitnya terdapat pula 73 bahasa daerah (atau bahasa lokal etnik).² Dari gambaran itu, dapat diketahui bahwa masyarakat NTT secara faktual mempunyai sifat

¹ Sebenarnya jumlah suku bangsa atau kelompok etnik di NTT belum diketahui secara pasti. Dalam beberapa tulisan dikemukakan data yang berbeda, ada yang mengatakan jumlahnya 12 suku bangsa, ada pula menyebutkan 18 suku bangsa, dan lainnya menulis 28 suku bangsa. Jelas semua jumlah itu kurang akurat karena menyebutkan bahwa di Pulau Alor dan Pulau Pantar hanya terdapat satu suku, yaitu suku bangsa Alor. Padahal, menurut ADM Parera (1994:29) di Alor dan Pantar saja sudah ada 28 kelompok suku bangsa. Mungkin data yang bisa lebih dipercaya ialah yang jumlahnya sekitar [atau lebih] 50 suku bangsa atau kelompok etnik. Lihat Alo Liliweri, Inang Hidup dan Baktiku, Kupang, Tim Penerbit Tim Penggerak PKK Provinsi Nusa Tenggara Timur, 1989.

² Jumlah tersebut berdasarkan keterangan dari buku Charles E. Grimes, Tom Therik, Barbara Dix Grimes, dan Max Jacob, *A Guide to the People and Languages of Nusa Tenggara*, Kupang, Artha Wacana Press, 1997, hlm. 33, 57, 67, dan 77. Buku ini menyebutkan bahwa bahasa-bahasa etnik (daerah) di wilayah Pulau Timor ada se-

variasi kebudayaan suku bangsa serta bahasa daerah yang cukup tinggi corak atau ragamnya, mungkin saja variasinya menempati jumlah ketiga terbanyak setelah Provinsi Papua (termasuk Provinsi Papua Barat sekarang) dengan jumlah 271 bahasa daerah (etnik dan atau lokal), dan Provinsi Maluku yang memiliki bahasa daerah (bahasa etnik atau lokal) sebanyak 132 bahasa.³ Dengan demikian, adat-istiadat, tradisi, dan struktur kebahasaan dalam kebudayaan masyarakat di beberapa pulau yang ada di NTT relatif berbeda, misalnya budaya dan bahasa masyarakat Pulau Sumba berbeda dengan budaya, bahasa, dan tradisi masyarakat yang ada di Pulau Alor, Flores, Lembata, Rote, Sawu, dan Timor. Di setiap pulau tersebut, masing-masing juga memiliki keanekaragaman dari segi bahasa, budaya, dan tradisi masyarakatnya.

Apakah keanekaragaman budaya yang dimiliki NTT tersebut memiliki pengaruh terhadap pengembangan wilayah dan bagaimana kebijakan pengembangan wilayah di NTT ditinjau dari aspek kebudayaan merupakan pertanyaan-pertanyaan menarik yang selayaknya diajukan, terutama mengingat masyarakat NTT sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya memiliki karakteristik khusus, yaitu keanekaragaman bahasa, budaya, dan tradisi masyarakat. Bab ini mencoba untuk mengkaji persoalan tersebut.

banyak 23 bahasa, di Pulau Alor dan Pulau Pantar 17 bahasa, di Pulau Sumba dan Sabu 9 bahasa, serta di Pulau Flores dan Lembata terdapat 28 bahasa.

³ Menurut Multamia RMT Lauder, Direktur Pendidikan Universitas Indonesia yang juga pakar linguistik bahwa di Indonesia terdapat sekurang-kurangnya 726 bahasa daerah (menurut BPS, berdasarkan Sensus pada tahun 2000 ada 1,128 bahasa). Dari jumlah tersebut, 169 bahasa di ambang kepunahan, karena beberapa sebab, antara lain: hanya mempunyai penutur antara 5.00 dan 1.000 orang, banyak dari generasi mudanya tidak berbahasa daerah lagi, pengaruh bahasa dominan (misalnya bahasa Indonesia), urbanisasi dan perkawinan antar etnis, orang tua tidak lagi mengajarkan bahasa daerah kepada anak-anaknya, bahasa daerah tidak digunakan lagi sebagai bahasa komunikasi di rumah tangga atau keluarga, adanya rasa inferior secara sosial pada penuturnya, keterikatan kepada masa lalu yang terlalu kuat, dan kehidupan ekonomi masyarakatnya stagnan atau tidak berkembang. Lihat <http://www.republika.co.id>, diunduh 16 Desember 2011; <http://www.suarapembaruan.com>., diunduh 16 Desember 2011; <http://kamusiana.com/index.php/>., diunduh 16 Desember 2011.

Untuk memahami pengembangan wilayah dari sisi kebudayaan tersebut, bab ini mengkajinya secara deskriptif analisis dalam beberapa subbagian. *Pertama*, kebudayaan sebagai sebuah perspektif dalam pembangunan dan pengembangan wilayah. *Kedua*, ragam kebudayaan di NTT, juga dalam hubungannya dengan perkembangan kebudayaan itu sendiri, serta lintas batas kebudayaan yang melampaui batas-batas teritorial administratif. *Ketiga*, pembangunan dan pengembangan wilayah di NTT yang ditinjau dari segi kebijakan kebudayaan, analisis maknanya bagi serta dampaknya terhadap kehidupan masyarakatnya. *Keempat*, menelaah dan menganalisis pembangunan serta pengembangan wilayah di NTT, berdasarkan perspektif kebudayaan dengan referensi utamanya adalah dua kabupaten yang menjadi tempat pengumpulan data untuk buku ini, yaitu Kabupaten Timor Tengah Selatan (TTS) dengan ibukota *Soe* dan Kabupaten Belu dengan ibukota Atambua.

KEBUDAYAAN SEBAGAI SEBUAH PERSPEKTIF

Sebagai sebuah terminologi, pengembangan wilayah tidak memiliki definisi tunggal. Pengembangan wilayah merupakan konsep yang kompleks dengan keberagaman pengertian yang dimilikinya. Keberagaman ini sangat dipengaruhi oleh berbagai pengalaman, perspektif, dan sudut pandang yang dianut. Hanya sebagai sebuah konsep, pengembangan wilayah telah mengalami perubahan dinamis sepanjang abad ke-20 dan awal abad ke-21 ini. Dari sebuah konsep yang berdasarkan potensi wilayah, saat ini konsep pengembangan wilayah mengandung makna lebih luas dengan melingkupi hal-hal yang bersifat nonmaterial, yaitu ketidakmampuan suatu wilayah (daerah dan masyarakatnya) menjadikan dirinya sebagai satu kesatuan perkembangan kehidupan, baik berwujud fisik, sosial, maupun ekonomi.⁴

⁴ Soetomo. *Strategi-Strategi Pembangunan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Cetakan ke-3, Februari 2010, hlm. 239.

Menetapkan suatu ruang (baca: daerah atau wilayah) sebagai kesatuan pengembangan, mempunyai banyak kriteria yang memberikan gambaran yang relatif menunjang. Walaupun demikian, secara umum terdapat tiga kriteria yang dapat dijadikan panduan untuk menetapkan suatu wilayah dapat disebut sebagai satu kesatuan wilayah pengembangan. *Pertama*, di daerah tersebut terdapat kegiatan sosial ekonomi yang sifat-sifatnya adalah sama. Garis batas antara wilayah tertentu dan wilayah lainnya ditentukan oleh adanya kesamaan sifat-sifat dan sudah mengalami perubahan. Kesamaan sifat-sifat yang dimaksud, antara lain bisa terlihat dari orientasi kegiatan ekonomi penduduknya, latar belakang budaya etnisnya, atau ada kriteria lainnya. Kesatuan wilayah pengembangan demikian itu, terutama dicirikan oleh kriteria yang homogenitas. *Kedua*, daerah tersebut dikuasai atau menjadi orbitasi dari satu atau beberapa pusat kegiatan sosial ekonomi tertentu. Sebagai contoh, Pulau Sumba di NTT dikenal sebagai pusat pengembangan peternakan kuda *Sandelwood*, yang ditekuni oleh warga masyarakatnya secara individual, keluarga, dan perusahaan. Wilayah pengembangan seperti itu disebut sebagai daerah modal. *Ketiga*, pembagian wilayah yang didasarkan kepada asas administratif, misalnya kecamatan, kabupaten, dan provinsi.⁵

Perjumpaan dengan modernitas dan pembangunan sebagai prasyarat bagi pengembangan wilayah tidak dapat dibatalkan. Dalam konteks daerah, baik modernisasi maupun pembangunan, tidak berpotensi dapat mengubah seluruh rona kebudayaan masyarakatnya. Hal itu disebabkan karena kebudayaan adalah unsur universal dalam kehidupan masyarakat yang tidak mudah berubah. Bagi masyarakat adat di berbagai daerah di Indonesia, misalnya, aspek-aspek kebudayaan dijadikan sebagai bagian dari kehidupan, karena nilai-nilai yang melekat pada aspek-aspek itu dipercaya memiliki daya dan kekuatan yang menenteramkan ketika menghadapi kesulitan, mendatangkan

⁵ *Ibid*, hlm. 239–240.

berkah dan rezeki, menolak bala bencana, dan lain sebagainya. Dalam perspektif antropologis, modernisasi dan pembangunan yang mengglobal sebagai buah dari perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi adalah suatu keniscayaan, pengaruhnya tidak bisa dibendung, namun bagi mereka tetap mendatangkan keprihatinan karena munculnya berbagai variasi lokal yang berbeda antara sistem pengetahuan dan praktik-praktik budaya. Dalam perkataan lain, ilmu pengetahuan dan teknologi, modernisasi dan pembangunan sebagai pendorong bagi pengembangan wilayah tidak memiliki sensitivitas yang dalam terhadap nilai kemajemukan kebudayaan dan aspek kebudayaan masyarakat lokal. Bahkan wilayah-wilayah yang kurang berkembang atau masih dalam perkembangan seringkali menerima perkembangan ilmu pengetahuan secara bervariasi.

Olivia Haris mengajukan tipologi yang menggambarkan beberapa variasi dalam cara menggagas perjumpaan aspek sosial budaya di antara berbagai sistem pengetahuan dan teknologi. Kondisi perjumpaan juga berlaku pada adanya modernisasi dan program pembangunan.⁶

Pertama, Harris memaparkan model campuran atau kreolisasi, yang kadang kala disebut sinkretisme, hibriditas, dan lain sebagainya. Keadaan itu memperlihatkan hal-hal baru, makna-makna baru diciptakan dari kemajemukan aneka macam pengaruh yang disebabkan oleh perjumpaan kebudayaan lokal dengan ilmu pengetahuan dan teknologi, modernisasi, dan pembangunan. Oleh karena ilmu pengetahuan dan teknologi, modernisasi, dan pembangunan bersumber dari titik asal kebudayaan yang mapan berjumpa dengan kebudayaan lokal yang dipercampurkan, semestinya secara logika akan muncul makna yang lebih akurat. Namun, sayang yang seringkali terjadi ialah suatu proses yang berkelanjutan tanpa titik tolak dan titik tujuan yang baku.

⁶ Dikutip Thomas Hylland Eriksen. *Antropologi Sosial Budaya Sebuah Pengantar*. Maumere: Penerbit Ledalero, 2009, hlm. 428–429.

Kedua, “model kolonisasi” yang menyiratkan adanya dominasi, eksploitasi, mungkin juga kekerasan yang diperkenalkan oleh ilmu pengetahuan dan teknologi, modernisasi, dan program pembangunan kepada masyarakat suatu wilayah. Apabila keadaan demikian yang terjadi maka tujuan pengembangan wilayah menjadi kabur. Masalahnya ia tidak menghiraukan bahwa pengembangan wilayah tidak hanya menyangkut teritorial, tetapi juga masyarakat dan kebudayaannya. Namun, ada pula “model kolonisasi” yang kaku, yakni penciptaan relasi di antara keduanya dalam bingkai peminjaman. Berbagai tradisi kebudayaan di wilayah pengembangan tetap memiliki ciri-cirinya tersendiri, namun kaum elitnya meminjam gaya dan berperilaku “modern” sesuai dengan pengaruh modernisasi dan perkembangan global.

Ketiga, “penjajaran dan alternasi”, yang berarti dua sistem pengetahuan (daerah/lokal dan modern) sama sekali berbeda sehingga tidak adanya percampuran dan tidak ada upaya langsung untuk memadukan keduanya. Kosmologi masyarakat lokal sama sekali berbeda dengan konseptualisasi para penggagas ilmu pengetahuan dan teknologi, modernisasi, dan pembangunan. Keduanya tidak dapat dipercampurkan, tetapi keduanya bisa menimba ilham dari salah satu darinya sesuai dengan situasinya.

Keempat, “imitasi, asimilasi atau identifikasi secara langsung” yang berarti bahwa masyarakat lokal/daerah secara sadar meninggalkan pengalaman kebudayaan masa lalu mereka, serta mengadopsi identitas dan sistem pengetahuan dan kebudayaan baru yang dibawa oleh modernisasi dan pembangunan. Dalam proses ini terjadi perubahan identitas, yang lama dibuang dan baru dimanfaatkan.

Kelima, “inovasi dan kreativitas” di mana perhatian secara tegas dialihkan dari sistem-sistem pengetahuan dan teknologi, modernisasi dan pembangunan yang saling berlawanan dan prioritas diberikan pada otonomi dan agen independen. Inovasi dan kreativitas meng-

hasilkan jenis konseptualisasi yang tidak terfokus pada pengaruh asal usul, tetapi memberikan pencerahan untuk menggali sumber daya kekayaan sendiri untuk mengembangkan wilayahnya.

Bertolak dari pemikiran di atas dapat dikatakan bahwa dalam rangka pengembangan wilayah, penekanan semestinya diberikan pada penggunaan bermacam-macam jenis sumber daya yang dimiliki wilayah tersebut, yaitu selain potensi dan sumber daya alam, juga sumber daya manusia, sumber daya kebudayaan, kelembagaan sosial, budaya, politik, dan sebagainya. Hal-hal itu mendasari teori kemajemukan budaya (*cultural pluralism theory*), yang pada prinsipnya menyatakan bahwa pembangunan akibat spesialisasi dan pembagian kerja yang maju antarwilayah, menurut prinsip pembangunan teritorial, wilayah itu sendirilah yang harus dikembangkan, bukan sistem fungsional yang lebih besar. Sifat kultural melekat pada pengembangan wilayah.⁷

Kemajemukan kebudayaan atau potensi berbagai aspek kebudayaan untuk pengembangan wilayah tentu dilandasi oleh bervariasinya kelompok etnik yang ada dalam suatu daerah pengembangan wilayah. Demikianlah yang dapat ditemukan di NTT yang masyarakatnya terdiri atas banyak suku bangsa atau kelompok etnik. Dalam rangka kajian ini sungguh sangat relevan untuk memanfaatkan *ethnodevelopment theory* (teori pembangunan berwawasan etnik) sebagai salah satu landasan kajian.⁸ Ide awal teori berwawasan etnik ini berasal dari Julius Nyerere, yang menyatakan bahwa strategi pembangunan yang memusatkan perhatian pada "orang bukan barang/benda", karena berbagai tujuan praktis harus berurusan dengan kelompok etnik. Hal ini semata didorong oleh pemahaman bahwa yang dimaksud dengan "orang" itu, tidak hanya terdiri atas individu ataupun negara

⁷ Bjorn Hettne, *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*, Jakarta, PT Gramedia Pusaka Utama, 2001, hlm. 347.

⁸ *Ibid*, hlm. 341,

bangsa, melainkan juga kelompok etnik. Dengan demikian, prinsip dasar dari teori ini adalah pengembangan wilayah merupakan upaya mengembangkan potensi berbagai kelompok etnik yang berbeda, bukan untuk membawa mereka ke dalam perseteruan.

Masalah keetnisan atau etnisitas bukan hanya berhubungan dengan persoalan kebudayaan, melainkan juga mencakup persoalan lain. Salah satu di antaranya adalah ekonomi. Pengaruh aspek ini terhadap hubungan antaretnik sungguh besar, seperti dalam hal perebutan sumber daya yang langka, ketidakseimbangan regional, investasi infrastruktur dengan dampak yang besar terhadap sistem ekonomi, eksplorasi wilayah perbatasan, konflik bursa tenaga kerja, konflik distribusi, dan sebagainya.⁹

Dari beberapa varian perspektif kebudayaan yang dikemukakan di atas, tampaknya yang cukup relevan dengan keadaan masyarakat dan kebudayaan di NTT ialah model campuran (kreolisasi) dan model imitasi, asimilasi, atau identifikasi. Kreolisasi yang kadang-kadang disebut juga sinkretisme, hibriditas, cenderung memperlihatkan hal dan makna baru yang diciptakan dari kemajemukan aneka macam pengaruh, termasuk pengaruh ilmu pengetahuan dan teknologi (iptek). Sementara perspektif kebudayaan dengan model imitasi, asimilasi atau identifikasi secara langsung yang berarti bahwa ada sebagian masyarakat lokal/daerah NTT secara sadar meninggalkan pengalaman kebudayaan masa lalu mereka serta mengadopsi identitas dan sistem pengetahuan dan kebudayaan baru yang dibawa oleh modernisasi dan pembangunan. Hanya saja dalam proses ini tidak serta merta terjadi perubahan identitas yang betul-betul baru, karena unsur-unsur kebudayaan yang lama tidak dibuang semuanya, sementara unsur-unsur baru sudah dimanfaatkan.

Sesungguhnya perspektif kebudayaan dalam rangka pengembangan wilayah adalah upaya mentransfer ilmu pengetahuan dan

⁹ *Ibid*, hlm, 344.

teknologi, modernisasi, dan pembangunan yang diprogramkan didalamnya menjadi lebih adil, lebih bermakna, dan lebih manusiawi.

FAKTOR KEBUDAYAAN DALAM PEMBENTUKAN PROVINSI NTT

Dalam rangka pengembangan wilayah NTT, tampaknya faktor kebudayaan dan kebahasaan sebagai hal-hal yang juga menjadi pertimbangan secara intrinsik sudah mewarnai atau terefleksi dari pembentukan 12 wilayah kabupaten pertama di NTT pada tahun 1958.¹⁰ Dikatakan demikian, karena pembentukan kabupaten tersebut didasari oleh pertimbangan wilayah-wilayah kebudayaan (*culture areas*) yang ada. Kedua belas daerah tingkat II (kabupaten) yang dibentuk sebagai langkah pertama pembentukan, pembangunan dan pengembangan wilayah NTT dapat dilihat pada Tabel 8.1 berikut ini.

Tabel 8.1 12 (Dua Belas) Kabupaten di NTT pada Tahun 1958

No	Kabupaten	Ibukota
1	Kupang	Kupang
2	Timor Tengah Selatan (TTS)	Soe
3	Timor Tengah Utara (TTU)	Kefamenanu
4	Belu	Atambua
5	Alor	Kalabahi
6	Flores Timur (Flotim)	Larantuka
7	Sikka	Maumere
8	Ende	Ende
No	Kabupaten	Ibukota
9	Ngada	Bajawa
10	Manggarai	Ruteng
11	Sumba Timur	Waingapu
12	Sumba Barat	Waikabubak

¹⁰ Biro Humas Setda Provinsi NTT, *Gubernur NTT Dari Masa ke Masa: Profil, Karya dan Harapan*, Cetakan III (Revisi), Kupang, Biro Humas Sekda Provinsi NTT, Desember 2008, hlm. 24–25.

Jika diamati tabel di atas secara lebih jauh dan apabila didalami alasan dan pertimbangan dibalik pembentukan 12 kabupaten yang dilakukan sebelum pembentukan provinsi, maka dalam hubungan tersebut sesungguhnya terdapat pula dasar pertimbangan dari aspek variasi kebudayaan lokal yang ada di NTT. Dapat dikatakan bahwa 5 kabupaten yang didirikan di wilayah Timor, 5 kabupaten di wilayah Flores, dan 2 kabupaten di wilayah Sumba adalah juga merepresentasikan beberapa kelompok kebudayaan masyarakatnya.

Sebagai contoh, 5 kabupaten di wilayah Timor, dilihat dari segi kebudayaan masyarakat lokal yang dominan, menunjukkan bahwa Kupang dan Timor Tengah Selatan (TTS) adalah wilayah kebudayaan (*cultural area*) masyarakat suku bangsa Dawan yang juga dikenal sebagai penduduk asli daerah TTS yang terkenal dengan hasil kayu cendana. Selanjutnya, Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) adalah wilayah kebudayaan masyarakat suku bangsa Atoni yang terkenal dengan tradisi "*Atoni Pan Meto*" yang artinya [penduduknya] mengembangkan pertanian lahan kering.

Berikutnya, Kabupaten Belu yang berbatasan dengan negara Timor Leste adalah wilayah kebudayaan 4 kelompok masyarakat suku bangsa, yaitu (1) Tetun yang memiliki jumlah terbanyak dengan konsentrasi di sebagian besar wilayah Tasifeto, Malaka, dan Kobalima; (2) Kemak yang berkonsentrasi di wilayah Sadi dan daerah pegunungan di Tasifeto; (3) Bunak (Marae) yang konsentrasi wilayah pemukimannya di hampir seluruh wilayah Lamaknen; (4) Dawan berkonsentrasi di Manlea dan Biudukfoho, wilayah Malaka.

Kemudian, Alor sebagai pulau tersendiri dan penduduknya seringkali disebut orang Alor, namun sebenarnya mereka terdiri atas puluhan suku bangsa. Alo Liliweri dalam sebuah bukunya menyebutkan adanya kurang lebih 50 suku bangsa di pulau yang dikenal dengan

sebutan ”Pulau Kenari” itu.¹¹ Orang Alor tidak hanya bersuku-suku bangsa, tetapi juga sangat kaya dengan banyaknya bahasa lokal (*local languages*) atau bahasa etnik (*ethnic languages*) yang berbeda-beda dan tidak saling mengerti di antara para penutur dari bahasa-bahasa itu.¹²

Selain faktor suku bangsa, ternyata pembentukan 12 kabupaten pertama di NTT juga mengikuti pengelompokan kekuasaan tradisional (*groups of traditional power*) dari masa kerajaan-kerajaan yang ada pada masa lalu. Asumsi tersebut didasari oleh beberapa pernyataan yang bersifat kultural dan historis sebagai berikut.¹³

Pada zaman pemerintahan Orde Lama, desa atau kampung telah mendapat perhatian terutama dalam penataan administrasi pemerintahan maupun pembangunan, walaupun intensitasnya baru terasa pada pemerintahan Orde Baru. Berdasarkan pola pemukiman masyarakat suku [bangsa] mulai diorganisir untuk dapat memenuhi syarat sebagai sebuah desa sesuai dengan tata susunan pemerintahan RI pada masa itu masyarakat yang menghuni pulau-pulau di Nusa Tenggara Timur: Sumba, Flores, Pantar, Adonara, Solor, Timor, Alor, Rote, Sabu, dan lain-lain sudah mempunyai pemerintahan berdasarkan kesatuan adat.

¹¹ Lihat Liliwari, *Inang Hidup dan* Di Barnusa saja yang letaknya di pulau Pantar dan pada saat ini merupakan salah satu kecamatan di Kabupaten Alor terdapat sedikitnya delapan suku utama, yaitu (1) Uma Kakang, (2) Hlmiweka, (3) Senjata, (4) Maloku, (5) Solor, (6) Ilu, (7) Wutung Wala, dan (8) Hukung UmaUma Aring. Lihat juga Unit Pelaksana Teknis (UPT) Arkeologi, Sejarah dan Nilai Tradisional, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Nusa Tenggara Timur, *Sistem Pemerintahan Tradisional di Kabupaten Alor*, Kupang, UPT Arkeologi, Sejarah dan Nilai Tradisional, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Nusa Tenggara Timur, 2009, hlm. 50-51. Dalam buku ini dinyatakan bahwa di Kabupaten Alor terdapat 12 kecamatan dan tidak ada satu pun wilayah kecamatan yang hanya didiami oleh satu suku bangsa.

¹² Tentang bahasa-bahasa lokal atau etnik di Alor, lihat antara lain, W. A. L. Stokhof, ”Annotation to a text in the Abui Language (Alor)”, *Bijdragen tot de Taal-, Land-en Volkenkunde*, Leiden, No.140, 1984, Leiden, hlm. 106–162, di <http://www.kitlv-journals.nl>; Charles E. Grimes (et.al.), *A Guide to the People and Languages of Nusa Tenggara*, Kupang, Artha Wacana Press, 1997; Katubi (dkk.), *Bahasa dan Kebudayaan Hamap Kelompok Minoritas di Alor*, Jakarta, PMB-LIPI, 2004.

¹³ Biro Humas Setda Provinsi NTT, *Gubernur NTT Dari Masa ke*, hlm. 10 dan 27.

Analisis terhadap tingkat keanekaragaman di NTT di atas, mau tidak mau menyentuh persoalan sejarah pemerintahan dan/atau kekuasaan. Menurut James J. Fox, pada abad ke-16 terdapat kesempatan untuk terjadinya penyatuan politik yang luas di pulau Timor dan di bagian barat pulau Flores, dengan masuknya kekuasaan Bima. Namun, hal itu tergerus oleh kehadiran penjajah Portugis dan kemudian Belanda. Kedua kelompok penjajah tersebut bersaing untuk mendominasi ranah politik kekuasaan di wilayah tersebut selama lebih dari tiga abad. Penguasa Portugis baru menyerahkan Flores bagian timur dan Solor kepada penguasa Belanda pada pertengahan abad kedua abad ke-19. Demikian pula sebagian wilayah pulau Alor yang tadinya dikuasai Portugis diberikan kepada pihak Belanda dengan menukarkannya dengan wilayah Oecussi (sekarang salah satu distrik dari negara Timor Leste) yang mempunyai ibukota Pante Macassar yang terletak di wilayah pantai utara pulau Timor. Persaingan antara kedua penjajah tersebut tidak hanya di bidang politik kekuasaan di NTT, tetapi juga di bidang ekonomi yang sudah dimulai sejak abad ke-17, yang antara lain ditandai oleh perebutan dominasi atas komoditas eksotik kayu cendana. Sayangnya, komoditas itu mulai mengalami penurunan jumlah, kualitas, dan signifikansinya sejak abad ke-19.¹⁴

Dalam hubungannya dengan pembangunan dan pengembangan wilayah, salah satu catatan penting yang perlu disampaikan adalah bahwa NTT juga dikenal dengan beberapa nama atau julukan. Nama-nama itu mengandung harapan yang dicita-citakan melebihi fakta yang sesungguhnya pada saat ini, yaitu "Provinsi Jagung", "Provinsi Ternak", "Provinsi Cendana", dan "Provinsi Koperasi". Kemudian, dalam kunjungan kerjanya pada bulan Februari 2011, selain memberi

¹⁴ James J. Fox, "Perspektif Pembangunan di NTT—Perspectives on Development in NTT", *Newsletter*, The Smeru Research Institute/Lembaga Penelitian Smeru, No.20, Oct–Dec 2006, hlm. 29–36.

dukungan terhadap label-label Provinsi NTT tersebut di atas, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) juga menambahkan pencanangan NTT sebagai "Provinsi Garam".

Keadaan yang mengarah kepada adanya pengembangan beberapa sektor pembangunan di bidang sosial-ekonomi di atas, sebenarnya secara tidak langsung menunjukkan bahwa dalam aspek pekerjaan, nuansa keragaman penduduknya tidak terhindarkan. Sebenarnya, fakta keanekaragaman tidak hanya meliputi orientasi utama atau aspek prioritas pembangunannya, tetapi juga sangat terlihat dalam berbagai aspek hidup dan kehidupan masyarakatnya. Dalam perkataan lain penduduk NTT hidup dalam keanekaragaman aspek, penuh macam variasi kebudayaannya dan bersifat majemuk, karena terbentuk berdasarkan banyak kelompok etnik.

Implementasi perspektif kebudayaan dalam meneliti dan mengulas pengembangan suatu wilayah adalah sebagai metode dan pendekatan yang bersifat menyeluruh (holistik), juga merupakan sistem analisis (*cultural analysis*) untuk mengamati hubungan-hubungan yang terjadi antara bermacam-macam aspek kebudayaan yang dikembangkan di dalam kehidupan kelompok-kelompok masyarakat dengan faktor-faktor pembangunan yang diperkenalkan kepada mereka. Pembangunan sendiri adalah gerak pertumbuhan, perkembangan, perubahan yang bersifat, dan berdampak positif terhadap masyarakat subjek pembangunan. Oleh karena itu, hakikat dan makna dari pembangunan yang sebenarnya dari suatu kelompok masyarakat senantiasa berorientasi kepada peningkatan kualitas kehidupan masyarakatnya. Ketidakberhasilan suatu program pembangunan mengangkat derajat kualitas hidup dan kehidupan masyarakat ke arah yang lebih baik dari sebelumnya bukan saja merupakan suatu kegagalan, melainkan juga sangat jauh dari nuansa dan makna kata pembangunan itu sendiri. Dalam kaitan ini, perspektif kebudayaan dalam suatu gerakan pengembangan wilayah dapat dianggap sebagai

faktor yang penting, krusial, dan strategis dalam rangka mengangkat harkat manusia dan kemanusiaannya. Kebudayaan dilahirkan dari kreativitas warga suatu kelompok masyarakat, karena kebudayaan manusia memiliki makna keberadaannya di bumi yang berbeda dari makhluk penghuni lain dari bumi.

RAGAM KEBUDAYAAN MASYARAKAT NTT

Kelompok dan Bahasa Etnik (Lokal)

Membahas pengembangan wilayah dalam kriterianya yang bagaimanapun di Indonesia, apakah bertolak dari pendekatan atau perspektif spasial, atau berbagai pendekatan dalam ilmu sosial (politik, ekonomi, kependudukan, dan sosiologis) dan teristimewa perspektif kebudayaan, maka suatu hal yang tidak boleh ditinggalkan ialah melihat kaitannya dengan persoalan suku bangsa atau kelompok etnik. Ditunjang oleh pengelompokan etnik yang berdasarkan Sensus Penduduk pada tahun 2000 berjumlah kurang lebih 1.128 suku bangsa dan sekitar 726 bahasa daerah (etnik dan/atau lokal),¹⁵ Indonesia adalah "laboratorium penelitian sosial etnik" yang sangat menjanjikan di dunia untuk diangkat sebagai objek atau sasaran penelitian sosial budaya. Kemudian, apabila dilihat dari segi jumlahnya per wilayah provinsi, sebagaimana dikemukakan sebelumnya, maka Provinsi NTT menjadi provinsi dengan peringkat ketiga (73 kelompok etnik) setelah Provinsi Papua (100 kelompok etnik), dan Provinsi Papua Barat (300 kelompok etnik).¹⁶

¹⁵ Multamia RMT Lauder, ceramah yang diberikan pada Seminar dan Diseminasi Hasil Penelitian, Prioritas Nasional 11, dengan tema "Pengembangan dan Perlindungan Bahasa-Kebudayaan Etnik Minoritas Untuk Penguatan Bangsa", yang diselenggarakan di Jakarta oleh Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB), LIPI, 15 Desember 2011.

¹⁶ Mengenai kelompok etnik atau suku bangsa di Papua dan Papua Barat, lihat Koentjaraningrat, Harsya W. Bachtiar, Yosman Soben dan lain-lain.

Variasi dan ragam kelompok etnik (suku bangsa) di NTT secara garis besar, berdasarkan pengelompokan bahasa lokal atau bahasa etniknya, dapat dibagi dalam dua bagian besar, yaitu masyarakat etnik dengan rumpun berbahasa Austronesia, dan masyarakat etnik yang berbahasa rumpun Non-Austronesia. Menurut para ahli bahasa, bahasa etnik yang termasuk rumpun Austronesia adalah bahasa-bahasa yang sekeluarga dan/atau berkaitan erat struktur kebahasaannya dengan bahasa Melayu. Sementara itu, bahasa Non-Austronesia adalah bahasa-bahasa etnik yang sekeluarga dan/atau erat hubungannya dengan struktur kebahasaan Papua (Indonesia), Papua Niuginia, masyarakat di negara-negara kawasan Pasifik Barat.

Mengingat kelompok etnik (suku bangsa) dan bahasa etnik (lokal) di NTT jumlahnya cukup banyak, di atas yang tidak mungkin dibahas secara keseluruhan pada kesempatan ini, maka subbab ini hanya akan mengemukakan profil beberapa di antaranya, khususnya yang berada di Kabupaten TTS dan Kabupaten Kupang dua kabupaten di mana pengumpulan data buku ini dilakukan, sebagai gambaran dan ilustrasi akan keanekaragaman etnik di NTT.

Suku Dawan di Timor Tengah Selatan (TTS) dan Kupang

TTS adalah salah satu kabupaten di NTT yang letaknya berbatasan langsung dengan Kabupaten Kupang, Timor Tengah Utara (TTU), dan Belu. Sementara itu, wilayah Kupang saat ini terbagi menjadi dua administratif pemerintahan, yaitu Kota Kupang dan Kabupaten Kupang (ibukota Oelmasi). Pembagian wilayah dan batas administratif yang muncul sebagai hasil pemekaran daerah pada tahun 2003 tersebut, ternyata tidak menjadi pembatas wilayah kebudayaan. Dalam pengertian di dalam tiga wilayah administratif pemerintahan tersebut, bertolak dari asal-usul dan penyebaran masyarakat suku

bangsanya, ketiganya merupakan wilayah kebudayaan (*cultural areas*) yang dominan dari suku bangsa Dawan. Di Kabupaten Kupang dan sekitarnya, warga suku bangsa Dawan banyak bermukim di wilayah Amarasi, Amfoang, Kupang Timur, dan Kupang Tengah.

Suku Dawan adalah penduduk asli Timor Tengah Selatan (TTS). Dalam masyarakat Dawan pola tempat tinggal (rumah) yang umum mempunyai fungsi menampung, mulai dari keluarga inti atau batih yang terdiri atas bapak, ibu, dan anak kandung yang disebut *Ume*. Fungsi *Ume* yang lebih luas ialah sebagai cikal bakal yang membentuk klen kecil yang disebut *Pulunes* atau *Kuanes*, dan selanjutnya dari situ dapat berkembang membentuk sebuah klen besar yang disebut *Kanaf*. Rumah tradisional suku bangsa Dawan, yaitu *Lopo*. Sebenarnya *Lopo* adalah lambang rumah untuk pria, sedangkan *Ume* untuk perempuan.

Pada umumnya, masyarakat Dawan, terutama mereka yang bermukim di TTS dan Kabupaten Kupang, menekuni mata pencaharian pertanian dan peternakan. Dalam usaha pertanian mereka menanam jagung, umbi-umbian, kacang-kacangan, dan sedikit tanaman padi. Di sektor pertanian ini juga dikembangkan pananaman kayu cendana. Pada usaha peternakan jenis hewan peliharaannya ialah sapi, babi, dan kambing.

Pembahasan mengenai suku bangsa utama di ketiga wilayah administratif (Kota Kupang, Kabupaten Kupang, dan Kabupaten TTS), yaitu suku Dawan, sebenarnya masih ada beberapa suku bangsa lainnya di kabupaten tersebut. Pemahaman ini dimaksudkan sebagai isyarat bahwa untuk mengembangkan wilayah-wilayah tersebut, persoalan kesukubangsaan dalam pengertian yang lebih luas masalah kebudayaan (lokal), harus menjadi perhatian setara dengan perhatian yang diberikan kepada aspek pembangunan lainnya.

Empat Suku Bangsa di Belu

Seperti sudah dikemukakan, Kabupaten Belu didiami oleh empat suku bangsa, yaitu (1) Tetun yang memiliki jumlah terbanyak dengan konsentrasi di sebagian besar wilayah Tasifeto, Malaka, dan Kobalima; (2) Kemak yang berkonsentrasi di wilayah Sadi dan daerah pegunungan di Tasifeto; (3) Bunak (Marae) yang konsentrasi wilayah pemukimannya di hampir seluruh wilayah Lamaknen; (4) Dawan berkonsentrasi di Manlea dan Biudukfoho, wilayah Malaka.

Dari segi asal usul, didasarkan kepada mitologi yang dikenal cukup luas oleh masyarakat, yaitu gunung Lakaan yang merupakan gunung tertinggi di Kabupaten Belu tidak hanya menjadi cikal bakal munculnya pulau (daratan) Timor, tetapi juga manusia Timor. Mitologi yang berkembang di masyarakat secara singkat ilustrasinya adalah sebagai berikut:¹⁷

Konon seluruh permukaan bumi tertutup air, termasuk di Timor. Namun, pada suatu ketika, di Timor, muncullah sebuah titik, yang ternyata itu adalah puncak tertinggi dari keseluruhan Pulau Timor kelak. Titik kecil itu muncul dan bersinar sendiri. Orang di generasi sesudahnya menggambarkan kembali titik bumi yang muncul itu dengan sapaan adat: *Fo'in Nu'u Manu Matan, Fo'in Nu'u Bua Klau, Fo'in Nu'u Etu Kumun, Fo'in Nu'u Murak Husar* (italic oleh penulis). Baru Seperti Biji Mata Ayam, Baru Seperti Potongan Sebelah Buah Pinang, Baru Sebesar Gumpalan Nasi di Tangan, Baru Sebesar Pusar Mata Uang. Dan titik kecil itulah yang kelak dikenal dengan Gunung Lakaan sekarang.... Orang Belu menjuluki puncak itu dengan nama *Foho Laka An, Manu Ama Laka An, Sa Mane Mesak, Baudinik Mesak*. Gunung

¹⁷ Lihat Nuel Leto Talok, "Sejarah Asal Usul Manusia Belu, Timor dan Kepulauannya—Mengenai Sejarah Belu, Timor dan Kepulauannya", di *Manuaman Lakaan: Asal Usul dan Pusat Kebudayaan Belu Timor*, <http://anakgununglakaan.blogspot.com.2010/10>.

Yang Memiliki Cahaya Sendiri, Ayam Jantan Merah Bercahaya Sendiri, Seperti Lelaki Tunggal, Seperti Bintang Tunggal.

Di puncak Gunung Lakaan, diyakini oleh masyarakat Belu, lahirlah manusia pertama Belu, disebut *Laka Loro Kmesak*—artinya Putri Tunggal yang Tidak Berasal Usul. Manusia pertama di Belu [itu] ternyata seorang puteri cantik jelita, putri dewata, dan luar biasa kesaktiannya. Karena kesaktiannya yang luar biasa, maka *Laka Loro Kmesak* dapat melahirkan anak dengan suami yang tidak pernah dikenal orang. Suaminya yang tidak dikenal itu bergelar *Manu Aman Lakaan Na'in* artinya Tuan dari Puncak Jago Lakaan. Gelarnya yang lain ialah *Na'in Bilak An* yang berarti berbuat sendiri dan menjelma sendiri.

Beberapa tahun kemudian Putri Laka Loro Kmesak berturut melahirkan dua orang putra dan dua orang putri. Kedua putranya diberi nama masing-masing Atok Lakaan dan Taek Lakaan. Sedangkan kedua putrinya masing-masing diberi nama Elok Loa Lorok dan Balok Loa Lorok. Setelah keempat anaknya itu dewasa mereka dikawinkan oleh ibunya karena di puncak gunung tidak ada keluarga lain. Atok Lakaan kawin dengan Elok Loa Lorok dan Taek Lakaan dengan Balok Loa Lorok. Kelak dalam perkembangan selanjutnya, ketika seluruh tanah Timor dan pulau-pulau lainnya mulai terlihat, karena air mulai surut, maka sebagian keturunan Manu Aman Lakaan memenuhi wilayah Belu, juga wilayah Pulau Timor lainnya termasuk Timor Leste, bahkan sampai ke Rote, Sabu, Larantuka atau Lamaholot di Pulau Flores bagian timur.

Merujuk kepada kisah Putri Laka Loro Kmesak di atas, dapat dipahami bila kemudian banyak warga masyarakat Belu yang menganut paham *matrilinieal*. Namun, dalam perkembangan sejarah yang panjang, anak cucu *Manu Aman Lakaan* mengembangkan pula sistem patrilineer dengan memasukkan sang isteri ke rumah suku lelaki (suami). Kondisi ini jangan ditafsirkan adanya dominasi pihak suku suami terhadap suku isteri, tetapi memiliki arti yang sebenarnya bahwa perempuan itu sangat tinggi harkatnya dan sangat disanjung

sehingga suku suami rela mengorbankan harta bendanya (belis) demi mendapatkan perempuan baru sebagai anggota inti rumah suku sang suami.

Adanya bermacam-macam suku bangsa atau kelompok etnik di Kabupaten Belu secara tidak langsung mengamanatkan perlunya diimplementasikan kebijakan pembangunan dan pengembangan wilayah yang mengedepankan pendekatan yang komprehensif. Hal itu tidak hanya menjadi keharusan atas dasar formasi keadaan sosial budaya yang majemuk dan tampak nyata, tetapi juga karena bervariasinya kepentingan dari suku bangsa dan/atau pengelompokan sosio-kultural tersebut. Artinya, menangani persoalan yang muncul di masyarakat Belu harus serba mencakup, bersifat integratif, tidak dilakukan secara parsial, dan diutamakan untuk rakyat agar bisa menikmati hasil pembangunan. Membangun dan mengembangkan wilayah dan masyarakat Belu, juga sebenarnya seluruh wilayah dan masyarakat Provinsi NTT, idealnya melibatkan masyarakat dan didukung oleh nilai gotong royong dari warga masyarakat adat. Dikemukakan oleh seorang tokoh adat dalam tulisannya¹⁸.

Budaya gotong royong dapat dikatakan hampir lenyap. Budaya gotong royong merupakan ciri khas masyarakat adat sebagai wujud kebersamaan. Kini masyarakat dan aparat kebanyakan bermental "Proyek". Bahkan rakyat dan adat istiadat pun diproyek. Semua demi rakyat Tapi rakyat tidak menikmatinya dan KKN merajalela Saluran air di depan rumah pun masuk proyek, walaupun kotor dan tersumbat. Bangun Kantor Desa, proyek. Dinding gedung sekolah rusak

¹⁸ Paul J. Asa, *Peranan Uma Suku Sebagai Lembaga Adat Dalam Kehidupan Masyarakat Modern*. Ceramah yang disampaikan dalam Musyawarah Adat pada Wilayah Kesatuan Adat Wesei–Wehmi, Feha Laran dan Lamaknen, dalam rangka persiapan Pembentukan PERDA tentang LEMBAGA ADAT, Atambua, 1 Desember 2005.

juga proyek. Dimana partisipasi masyarakat?. Mengapa tidak diberdayakan Lembaga Adat?

Beberapa informan menyatakan bahwa fokus pembangunan di Belu, juga di NTT secara keseluruhan masih jauh dari apa yang diharapkan masyarakat. Semestinya, membangun dan mengembangkan wilayah NTT harus berlandaskan kepada keinginan dan kebutuhan nyata masyarakatnya, nyatanya masyarakat di sini miskin, maka selesaikanlah, hapuslah, kemiskinan mereka, jadikanlah mereka sejahtera. Jangan atas nama kemiskinan, malah membangun yang lain di NTT, anggaran pengentasan kemiskinan digunakan untuk yang lain, anggaran untuk kemiskinan malah dimasukkan kantong sendiri. Lebih lanjut mereka menyatakan, bahwa penyelenggaraan pembangunan di NTT terlalu banyak mengatasnamakan "nasib" rakyat miskin, infrastruktur yang tidak memadai, iklim yang tidak bersahabat, tetapi setelah mendapatkan anggaran untuk pembangunan, belum ada satu pun di antara yang dijadikan alasan itu yang betul-betul dapat ditanggulangi secara tuntas. Yang diketahui masyarakat ialah di NTT korupsi jalan terus di tengah kehidupan rakyatnya yang miskin.

Kedudukan Adat-Istiadat dan Hukum Adat

Masyarakat yang dalam strukturnya merupakan suatu suku bangsa, apalagi terdiri atas beberapa suku bangsa atau kelompok etnik, dalam hidup dan kehidupan tradisionalnya sangat jarang terlepas dari pengaruh faktor adat-istiadat dan hukum adatnya masing-masing.¹⁹

¹⁹ Adat-istiadat adalah suatu aturan yang sudah mantap dan mencakup segala konsepsi sistem budaya dari suatu kebudayaan masyarakat etnik atau suku bangsa untuk mengatur tindakan atau perbuatan manusia dalam kehidupan sosial. Sedangkan, hukum adat (customary law) adalah sistem pengendalian kehidupan masyarakat yang terdiri atas aturan adat, norma tingkah laku yang dibuat, disahkan, dan dilaksanakan oleh orang-orang yang berwenang dalam suatu masyarakat etnik atau suku bangsa, tertulis dan tidak tertulis, dapat digunakan oleh penguasa pengadilan adat dalam menentukan suatu keputusan. Pengertian tersebut disusun kembali dan dikembangkan dari

Adat-istiadat dan hukum adat adalah sebagian dari identifikasi kesukuan, bahkan juga menjadi identitas yang diwariskan, dipelihara, dan dikembangkan oleh setiap suku bangsa serta diakui oleh masyarakat suku lainnya. Suku bangsa adalah suatu sistem pengelompokan sosial yang dalam eksistensinya senantiasa diidentifikasi oleh selain nilai-nilai kebudayaannya yang dikembangkan, corak bahasa etnik (lokal) yang digunakan, sistem dan struktur sosial yang dipengaruhi oleh peranan, profesi, dan hirarki, juga oleh kedudukan adat dan hukum adatnya.

Adat-istiadat adalah suatu sistem sosial-budaya (*socio-cultural system*) pengaturan dan penertiban, juga merupakan aspek kebudayaan (*cultural aspect*) dari suatu sistem hidup dan kehidupan sekelompok masyarakat. Adat-istiadat dibangun atas dasar kebiasaan-kebiasaan masyarakat warga suatu suku bangsa yang disepakati, dikembangkan, dan diwariskan sehingga menjadi tradisi sosial yang dalam auranya menimbulkan rasa tanggung jawab (*sense of responsibility*) untuk ditegakkan, rasa memiliki (*sense of belonging*) untuk dijaga oleh masyarakat pendukungnya. Dengan demikian, adat-istiadat secara sederhana dapat dipahami sebagai sistem pengaturan dan penertiban sosial budaya sehingga apabila melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang digariskannya akan berimplikasi dikenakannya sanksi sosial adat. Oleh karena itu, kedudukan adat sebenarnya adalah merupakan panduan, pedoman, sekaligus berfungsi sebagai peringatan bagi masyarakatnya dalam melakukan aktifitas atau kegiatan dalam rangka mengembangkan hidup dan kehidupannya. Adat istiadat dalam sistem keyakinan dan tata pergaulan masyarakatnya adalah pengatur keseimbangan hubungan antara manusia dengan wujud tertinggi (Tuhan), hubungan manusia dengan manusia lainnya, dan hubungan manusia dengan alam lingkungannya.

terminologi adat-istiadat dan hukum adat di Ariyono Suyono, Kamus Antropologi, Cetakan Pertama, Jakarta, Akademika Pressindo, April 1985.

Hukum adat, sebagai perangkat yang mempertegas kedudukan adat dengan fungsinya sebagai sistem pengaturan, penertiban, dan peringatan, serta barometer keseimbangan, adalah lembaga sosial budaya yang mengawasi lalu lintas pelaksanaan ketentuan-ketentuan adat.

Pembangunan dan Pengembangan Kebudayaan

Pada hakikatnya, pembangunan adalah upaya manusia yang sengaja direncanakan, diimplementasikan, dan dikalkulasikan untuk mencapai suatu target perubahan yang berguna bagi kemajuan dalam hidup dan kehidupannya. Oleh karena itu, tanpa adanya kemajuan sebagai hasil dari suatu program pembangunan, maka sesungguhnya itu bukanlah suatu pembangunan. Dalam perkataan lain, misalnya, pembangunan wilayah NTT adalah merupakan upaya pengembangan yang dilakukan untuk wilayah NTT yang bertujuan kepada tercapainya suatu perubahan ke arah yang lebih baik, lebih aman, lebih makmur, lebih sejahtera, bagi masyarakatnya. Tanpa hasil yang baik, kondisi yang aman, makmur dan sejahtera, maka dapat dikatakan bahwa pembangunan wilayah NTT mengalami kegagalan. Pembangunan dan pengembangan wilayah tidak hanya berpotensi positif bagi wilayah itu dalam kriterianya sebagai suatu daerah pembangunan atau lokasi dan wilayah, tetapi juga mengandung makna intrinsik, yaitu harus memberi kebaikan, keamanan, kemakmuran, dan kesejahteraan bagi penduduknya serta bagi semua warga masyarakat. Termasuk didalamnya pembangunan dapat menjadi pendorong bagi kemajuan kebudayaan dan tradisi kebudayaan masyarakatnya.

Pembangunan kebudayaan dalam pengembangan wilayah di NTT tidak terlepas dari berbagai kerja profesionalitas dan kerja kreatif masyarakat di berbagai daerahnya dan didukung oleh kebudayaan lokal sejumlah kelompok etnik atau suku bangsa yang ada. Dapat

dikatakan hampir semua jenis profesi, variasi bidang pekerjaan, bermacam aspek hidup dan kehidupan, tidak pernah lepas dari sentuhan kebudayaan. Oleh karena itu, di bidang pertanian misalnya, khususnya pada pengembangan tanaman cendana (*Santalum album Linn*) yang banyak dilakukan oleh penduduk dan dibudidayakan oleh pihak pemerintah di TTS, TTU, Alor, juga di kabupaten-kabupaten lainnya, selain memperoleh jamahan dan/atau intervensi ilmu pengetahuan dan teknologi modern untuk meningkatkan kualitas pertumbuhan dan hasilnya, juga mendapatkan sentuhan pengetahuan budaya dan tradisi lokal yang bukan karena semata-mata berdasarkan keyakinan masyarakatnya, atau cara mereka menjaga harmoni manusia dengan alam lingkungan, tetapi juga menjadi faktor pendorong untuk mengembangkan dan melestarikan tanaman yang pernah mengharumkan nama "nusa cendana" bagi NTT pada masa lalu.

Dalam laporan jurnalistik *KOMPAS* yang untuk sebagian berdasarkan reportasenya kepada hasil penelitian, Gregor Neonbasu mengemukakan sebagai berikut²⁰.

Jauh sebelum menjadi komoditas perdagangan, cendana dikeramatkan. Para tetua Timor dulu sering menggelar ritual khusus agar cendana tumbuh subur dan semakin harum. Aroma cendana yang semerbak menjadi isyarat hubungan harmonis antara manusia dengan leluhur, alam raya, dan wujud tertinggi. Karena itu cendana selalu terjaga Aroma cendana diyakini sebagai penyubur lahan dan penghalau bala" ... di masa lampau, cendana dipersepsikan sebagai gadis cantik yang memancarkan keharuman bagi keluarga, masyarakat, serta tanah Timor. Dalam mitologi, cendana disebut sebagai *hau meni*, gadis sumber keharuman. "Sang gadis" dijaga kelestariannya. Perusak

²⁰ Atika Walujani Moedjiono (ed.), *Ekspedisi Jejak Peradaban NTT Laporan Jurnalistik KOMPAS*, Jakarta, Kompas Media Nusantara, Mei 2011, hlm. 168.

cendana diyakini akan mengalami musibah, tertimpa kesulitan, hingga menemui ajal.

Hubungan atau pertalian yang erat antara aspek-aspek kebudayaan dengan profesionalitas, pekerjaan, kerja kreatif masyarakat NTT juga terjadi pada bidang-bidang perkebunan, perikanan, peternakan, perhutanan, pertenunan, dan lain sebagainya. Di bidang pertenunan, yang kekayaan coraknya dapat ditemukan di masing-masing kabupaten di Provinsi NTT, misalnya, menurut beberapa informan, kain tenun ikat NTT tersebut bukan hanya sekedar penutup tubuh dari rasa iklim panas maupun dingin. Kain tersebut juga mengandung falsafah hidup dan kehidupan, sarat akan pesan yang bernuansa atau bersifat sakral, dan ada pula yang dipercaya memiliki magis. Motif dan ragam corak kain tenun ikat yang berbeda-beda dari masing-masing daerah, biasanya mensimbolkan dinamika kehidupan dan kebudayaan masyarakatnya.

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN DAN PENGEMBANGAN WILAYAH DI NTT: SEBUAH GAMBARAN UMUM

Berbicara tentang pembangunan dan pengembangan wilayah NTT, dilihat dari segi kebudayaan di mana pembangunan dianggap sebagai agen perubahan terhadap kebudayaan masyarakat NTT, sebenarnya sudah dimulai sejak wilayah ini berubah status menjadi sebuah Provinsi pada tahun 1958. Hal ini berarti sejak dilantikannya A. Lalamentik sebagai Gubernur Provinsi NTT yang pertama (1958) sampai Gubernur NTT saat ini Frans Lebu Raya (2008–2013), yaitu dalam periode masing-masing setiap gubernur pada masa pemerintahannya sudah mencanangkan dan melaksanakan program-program pengembangan wilayah yang inklusif dalam rencana pembangunan yang dibuat.

Sebagai contoh, pada masa pemerintahan Gubernur ke-4 (empat) NTT, yaitu Ben Mboi (1978–1988) telah diprogramkan tiga pilar pokok pengembangan wilayah. Tiga pilar itu juga menjadi bagian dari pengembangan wilayah secara nasional, yaitu (1) sumber daya manusia (SDM), (2) sumber daya alam (SDA), dan (3) teknologi atau biasa juga disebut sebagai rekayasa atau konspirasi terprogram.²¹ Ketertarikan Ben Mboi terhadap tiga pilar tersebut mendorongnya membuat ramuan program pembangunan dan pengembangan wilayah NTT yang berlandaskan pada keinginannya yang kuat untuk mensejahterakan masyarakatnya.

Contoh lain dari upaya pengembangan wilayah NTT ialah program yang digagas oleh Gubernur Frans Lebu Raya (2008–2013), dengan nama simbolis yang menarik, yakni "Anggur Merah". "Anggur Merah" adalah sebuah singkatan dari "Anggaran untuk Rakyat Menuju Sejahtera". Dari singkatan ini saja dapat diketahui bahwa tujuan akhir dari segala daya dan upaya pemerintah dalam membangun dan mengembangkan wilayah NTT adalah untuk kesejahteraan masyarakatnya. Oleh karena program "Anggur Merah" tersebut sudah berorientasi kepada kesejahteraan rakyat, maka dapat dikatakan bahwa secara implisit maknanya sudah menyentuh masalah kebudayaan, yaitu masalah kesejahteraan rakyat yang selama ini masih belum terwujud dan diprogramkan untuk diwujudkan secara nyata dalam kehidupan masyarakat NTT.

Hanya saja dalam rangka pembangunan dan pengembangan wilayah NTT tampaknya masih saja terfokus lebih banyak kepada pembangunan fisik, melebihi kecenderungannya kepada pembangunan non-fisik dari permasalahan kebudayaan dalam arti luas. Sebagai contoh dapat dicermati pada program pembangunan NTT

²¹ Lihat Gregor Neonbasu, "Pengantar: Menarik Pena di Pelana yang Rapuh Sebuah Refleksi Anthropologis", di Moses N. Lebo (ed.), *Ben Mboi: Berbicara Tentang Agama, Pemerintah dan Pembangunan*, Kupang, Gita Kasih, 2009, hlm. xv–xxxi.

pada tahun 2012 yang meliputi delapan agenda prioritas dengan rinciannya masing-masing, yaitu (1) pemantapan kualitas pendidikan, (2) pembangunan kesehatan, (3) pembangunan ekonomi, (4) pembangunan infrastruktur, (5) pembenahan sistem hukum dan keadilan, (6) Konsolidasi tata ruang dan pengelolaan lingkungan hidup, (7) pemberdayaan perempuan, anak dan pemuda, dan (8) penanggulangan kemiskinan melalui program desa mandiri anggur merah.²²

Dalam agenda pemantapan kualitas pendidikan, misalnya, rinciannya yang lebih ditonjolkan sebagai sasaran antara lain adalah peningkatan Angka Partisipasi Murni dan Angka Partisipasi Kasar SD, SMP, dan SMA, meningkatkan prosentase kelulusan, menurunkan angka buta huruf, meningkatkan rasio siswa-kelas, siswa-guru, siswa-sekolah, meningkatkan kualifikasi pendidikan guru. Di dalamnya belum terlihat jelas upaya mengkaitkan antara kualitas pendidikan dengan pengembangan kebudayaan dan nilai-nilainya, khususnya kebudayaan-kebudayaan lokal yang semakin tergerus dan dilupakan.

PENGEMBANGAN WILAYAH: MASALAH SEKITAR KEBUDAYAAN

Masalah sekitar kebudayaan yang dirangkaikan dengan sifatnya yang berwujud sebagai kekuatan, kendala, kelemahan, dan hambatan, bagi atau terhadap pengembangan wilayah NTT dapat dikatakan bermacam-macam. Pada bagian ini dibahas beberapa di antaranya.

²² Tentang 8 Agenda Prioritas Pembangunan NTT 2012, lihat *Pos Kupang*, “Media Menuju Masa Depan”, 27 Oktober 2011, <http://kupang.tribunnews.com>. Agenda prioritas tersebut sama dengan agenda satu periode masa pemerintahan (2008–2013) Gubernur dan Wakil Gubernur saat ini, Frans Lebu Raya dan Easthon Foenay, yang merupakan terjemahan dari Visi dan Misi Pembangunan NTT. Lihat Biro Humas Setda Provinsi NTT, *Gubernur NTT dari Masa ke ...*, hlm. 200–201.

Faktor Sumber Daya Manusia

Manusia sebagai warga masyarakat dan kebudayaan adalah satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Manusia adalah pembentuk kebudayaan, sedangkan kebudayaan dengan berbagai unsurnya adalah salah satu identitas dari suatu masyarakat manusia. Hanyalah manusia yang berbudaya karena ia berakal, berfikir, dan dapat belajar, sedangkan hewan dan tumbuhan tidak demikian halnya. Itulah sebabnya manusia dapat disebut sebagai sumber daya utama, karena selain berkemampuan mengembangkan harkat kemanusiaannya sendiri, juga memiliki potensi yang besar dalam mengelola dan mengembangkan sumber daya hewani dan tumbuhan atau sumber daya alam lingkungan secara keseluruhan untuk dimanfaatkan bagi kehidupan masyarakatnya.

Dalam rangka pengembangan wilayah, hanya sumber daya manusia yang potensial yang dapat mengembangkan suatu wilayah secara optimal. Mengembangkan wilayah NTT dengan kondisi alam lingkungannya yang dicirikan bersifat kering, tandus, berbatu-batu dengan iklim musim kemarau yang lebih panjang dibandingkan musim hujannya, tentu mengandalkan sumber daya manusia yang dapat beradaptasi dengan kondisi dan karakteristik lingkungannya itu dan juga mereka yang memiliki etos kerja yang tinggi. Sosok manusia NTT yang dikenal dan digambarkan oleh berbagai pihak, pakar, dan sarjana selama ini, sebagaimana termaktub dalam berbagai kepustakaan, hasil wawancara dan diskusi di lapangan penelitian menyatakan, antara lain, sebagai berikut.

Unsur-unsur pluralisme yang kuat dan aksesibilitas yang tinggi terhadap kemajuan ekonomi dan modernisasi, menyebabkan masyarakat Timor (daratan Pulau Timor) tidak lagi bersifat feodalistik. Semua orang dari semua etnik mempunyai peluang sama untuk maju, dan kohesi sosial rupanya justru dipertahankan karena timbulnya tantangan-tantangan baru

tersebut ... masyarakat NTT menghadapi masalah yang cukup berat dalam melaksanakan program-program pembangunan desa, karena masyarakatnya masih lebih sering menampilkan kohesi sosial yang erat bagi kelompok (etniknya) sendiri-sendiri. Dengan perkataan lain kerukunan antaretnik rendah, ... Etos kerja rakyat sebenarnya cukup tinggi sebagai akibat tantangan alam yang berat. Namun, agar etos kerja yang tinggi ini bisa menghasilkan karya-karya nyata bagi pembangunan desa, diperlukan kepemimpinan yang benar-benar berwibawa, yang mampu memotivasi warga desa secara utuh, menyeluruh dan terpadu. Kepemimpinan yang berwibawa dan demokratis (partisipatif) adalah kunci bagi keberhasilan pembangunan desa NTT di masa kini dan di masa datang.²³

Kesimpulan penelitian yang dilaksanakan oleh sebuah tim dari UGM pada tahun 1990-an tersebut, sepertinya masih relevan bagi keadaan saat ini (2011) di NTT, khususnya di daratan Pulau Timor. Dalam pengertian bahwa masalah atau persoalan sekitar kebudayaan masyarakatnya yang masih cukup menonjol merupakan faktor yang cukup memberi pengaruh kepada program pembangunan, juga dalam rangka pengembangan wilayah, yang dilakukan oleh berbagai pihak. Dibalik etos kerja masyarakatnya yang cukup tinggi, sebenarnya ada persoalan kepemimpinan yang “lemah” sebagai motivator bagi warga masyarakat untuk terlibat secara sukarela di dalam proses pembangunan. Kelemahan pemimpin yang dimaksud, biasanya pemimpin formal, bukan dari segi pendidikan dan intelektualitas, tetapi kemampuannya yang tidak cukup untuk memotivasi, mendorong, mengajak, atau membangkitkan partisipasi dan keterlibatan masyarakat secara sukarela dalam kerja pembangunan. Keadaan ini disebabkan, antara lain, oleh kondisi dan pengaruh yang berasal dari baik faktor internal maupun faktor eksternal. Kondisi faktor internal, misalnya keteladanan pemimpin yang amanah, jujur, berjiwa pelopor, yang

²³ Mubyarto (dkk). *Etos Kerja dan Kohesi Sosial Masyarakat Sumba, Rote, Sabu dan Timor*, Yogyakarta, Aditya Media, 1993, hlm. xxiv.

dekat dengan dan disegani rakyat, semakin langka didapatkan dalam kelompok-kelompok masyarakat yang ada. Sementara pengaruh faktor eksternal yang utama ialah ketidakmampuannya beradaptasi atau menyesuaikan diri dengan kondisi masyarakat yang pada umumnya masih hidup dalam komunitas-komunitas berbasis kebudayaan lokal dan cenderung masih bersifat tradisional, hidup miskin dan serba kekurangan.

Pada suatu kesempatan wawancara di Atambua, seorang informan menyatakan bahwa pemimpin formal pemerintahan sekarang ini, baik di tingkat kecamatan, kabupaten dan provinsi lebih suka mengandalkan uang atau anggaran sebagai daya tarik partisipasi rakyat, sehingga dalam kehidupan masyarakat pun sikap gotong royong yang dulu sangat diandalkan dan dipelihara secara berangsur-angsur pudar. Dikatakannya pula bahwa pihak pemerintah dalam upayanya membangun dan mengembangkan wilayah pedesaan atau pedalaman seringkali membawa proyek atau program pembangunan sekalian dengan pimpinan proyeknya, menyebabkan kepemimpinan informal (etnik atau suku) yang masih dihormati tidak terlalu berkepentingan untuk mendorong warga masyarakatnya ikut serta berpartisipasi pada kerja-kerja pembangunan. Menurut beberapa informan, sebenarnya kalau pihak pemerintah mau melibatkan pemimpin informal (kepala suku, etnik, dan lain-lain) dapat dipastikan warga masyarakat akan berpartisipasi secara sukarela dalam setiap program pembangunan, serta biaya pembangunan itu sendiri menjadi lebih murah.

Kelompok Etnik dan Pembangunan

Dengan jumlah kurang lebih 50 kelompok etnik atau suku bangsa yang dimilikinya serta latar belakang kebudayaan masing-masing yang cukup menunjukkan perbedaan, kedudukan suku bangsa di NTT sangat rentan terhadap potensi munculnya ketidakharmonisan,

ketidaksesuaian, ketegangan, perseteruan, dan konflik, dalam hubungan-hubungan antar suku bangsa yang ada. Kondisi tersebut sangat potensial menjadi suatu kenyataan destruktif di masyarakat majemuk seperti di NTT, apabila dalam pengelolaan dan perkembangannya dibiarkan terjerumus dalam kubangan stereotif dan primordialisme etnik dan kultural yang tidak terkendali.

Apalagi seperti disinggung sebelumnya, masih terdapat kecenderungan kelompok-kelompok masyarakat (etnik atau suku bangsa) di NTT yang masih melanggengkan kohesi sosial yang kuat dengan sesama warga kelompoknya. Artinya, keakraban sosial yang dibangun hanya antarsesama warga kelompoknya, antarsesama warga etniknya, antarsesama warga seagamanya, antarsesama profesinya, dan lain sebagainya. Mereka merasa menghadapi kendala-kendala kultural untuk membangun interaksi sosial dengan kelompok lainnya. Dalam kondisi sosial seperti itu sulit diharapkan akan terjadinya hubungan antaretnik dengan solidaritas yang tinggi, kecuali apabila hubungan-hubungan yang terjadi dimediasi oleh kepentingan-kepentingan yang sama. Faktor kesamaan agama dan keyakinan biasanya sangat handal dalam menetralsir perbedaan suku bangsa. Akan tetapi, baik agama maupun suku bangsa dalam kapasitasnya masing-masing, bukanlah satu-satunya pengikat atau pendorong solidaritas sosial.

Wilayah NTT dengan masyarakatnya yang secara faktual adalah masyarakat majemuk, terdiri atas banyak suku bangsa dengan latar belakang budaya yang sangat bervariasi, masyarakatnya yang sebagian sudah beradaptasi dengan nilai-nilai budaya modern, sementara sebagian lainnya masih setia dengan nilai budaya tradisionalnya, juga stratifikasi sosial masyarakatnya yang cenderung “hirarkis”, dan banyak lagi perbedaan-perbedaan lainnya. Oleh karena itu, dari perspektif kebudayaan sangat penting untuk memperhitungkan faktor-faktor keseimbangan di antara berbagai kelompok yang ada, kesetaraan dalam memberikan perhatian, dan menumbuhkan rasa

keadilan sosial dalam mengimplementasikan program pembangunan dan pengembangan wilayahnya.

Kondisi demikian itu sangat penting dalam upaya membangun dan mengembangkan wilayah dengan masyarakatnya yang pluralistis, seperti NTT. Mantan Gubernur NTT, Ben Mboi, pernah menyatakan bahwa “*solution of one group is the problem for another group*” yang berarti—penyelesaian bagi suatu kelompok menjadi masalah bagi kelompok lainnya—sangat perlu diperhatikan bagi yang memimpin di NTT.²⁴ Kata kuncinya adalah keadilan perlu diterapkan dalam pemimpin NTT. Sehubungan dengan pernyataan mantan Gubernur NTT tersebut dapat disinyalir bahwa membangun dan mengembangkan hanya suatu kelompok di NTT, selalu akan hanya menciptakan kecemburuan sosial dari kelompok lainnya. Untuk menghindari efek negatif dari adanya pengelompokan kultural tersebut, seperti munculnya stereotip etnik dan sikap primordial, maka hendaknya energi positif dari kemajemukan masyarakatnya, dan dimensi multikultural yang hidup dinamis pada rakyat NTT selama bertahun-tahun, sangat penting untuk selalu dikelola secara adil, untuk kesejahteraan seluruh warga masyarakatnya.

Kebudayaan dan Kemiskinan

Kemiskinan adalah salah satu masalah yang dihadapi NTT hampir sepanjang keberadaan provinsi itu. Disebut demikian karena sejak gubernur pertama, W.J. Lalamentik hingga gubernur sekarang, Frans Lebu Raya, hampir semuanya membuat program untuk pengentasan kemiskinan dan atau upaya mensejahterakan rakyat.²⁵ Keadaan kemiskinan “Provinsi Nusa Cendana” ini juga memang tampak dalam ranking provinsi-provinsi di Indonesia yang paling miskin, di mana

²⁴ Lebano (ed.), *Ben Mboi: Berbicara Tentang*, hlm. 36.

²⁵ Lihat Biro Humas Setda Provinsi NTT, *Gubernur NTT Dari Masa ke*

NTT termasuk dalam kelompok lima provinsi termiskin di Indonesia, bersama Aceh, Nusa Tenggara Barat, Papua, dan Papua Barat. Sesuatu yang menarik untuk dicermati, tetapi sesungguhnya secara realita menyedihkan ialah bahwa dari 21 kabupaten/kota yang ada di Provinsi NTT hanya satu, yaitu Kota Kupang, yang tidak tergolong daerah kota/kabupaten miskin. NTT dalam kondisi kemiskinannya tentu saja memunculkan cap lain baginya, yaitu provinsi tertinggal.

Ada banyak indikator mengapa NTT merupakan daerah tertinggal. Salah satunya diungkapkan oleh Laporan Jurnalistik *KOMPAS*, yaitu antara lain “[a]ngka kematian ibu dan bayi sangat tinggi, busung lapar merebak di berbagai tempat, pendidikan yang dibanggakan di tahun 1980-an merosot tajam kualitasnya pada saat ini, tingkat kelulusan SMA dan sederajat tahun 2010 terendah di antara 33 provinsi di Indonesia. Citra keterbelakangan provinsi ini semakin kentara pada infrastruktur yang sangat minim, keterbatasan pada sarana jalan raya, pelabuhan laut, bandara, pelayanan kesehatan, layanan air bersih dan listrik. Masa depan NTT pun tampak suram, sementara ancaman keganasan korupsi tidak surut.”²⁶

Apakah kemiskinan NTT itu suatu kebudayaan kemiskinan? Kebudayaan kemiskinan (*culture of poverty*) dalam pengertian Oscar Lewis dimaknai “sebagai cara hidup yang diwarisi dari generasi ke generasi melalui garis keluarga merupakan suatu adaptasi atau penyesuaian, dan sekaligus juga merupakan reaksi kaum miskin terhadap kedudukan marginal mereka di dalam masyarakat yang berstrata kelas, sangat individualistis, dan berciri kapitalisme. ... suatu upaya mengatasi rasa putus asa dan tanpa harapan, yang merupakan perwujudan dari kesadaran bahwa mustahil dapat meraih sukses di

²⁶ Atika Walujani Moedjiono (ed.), *Ekspedisi Jejak Peradaban NTT Laporan Jurnalistik KOMPAS*. Jakarta, PT Kompas Media Nusantara, Mei 2011, hlm. ix.

dalam kehidupan sesuai dengan nilai-nilai dan tujuan masyarakat yang lebih luas”.²⁷

Kebudayaan kemiskinan disebabkan oleh faktor lingkungan internal, terjadi sebagai akibat dari nilai-nilai kebudayaan yang dianut oleh sekelompok masyarakat dan berasal dari karakteristik khas dari orang-orang miskin itu sendiri. Orang menjadi miskin karena ia tidak mau bekerja keras, boros, tidak mempunyai rencana, kurang memiliki jiwa wiraswasta, fatalis, tidak hasrat berprestasi.²⁸

Bertolak dari pengertian yang dikemukakan di atas tampaknya kemiskinan masyarakat NTT bukanlah merupakan suatu kebudayaan kemiskinan. Disebut demikian karena dalam berbagai kesempatan *Focus Group Discussion* (FGD), hasil wawancara dengan informan tertentu dan hasil pengamatan di NTT, dapat dikatakan bahwa masyarakat NTT tidak menjadikan kemiskinannya sebagai cara hidup. Cermin ini terlihat dari tidak adanya pengemis yang ditemukan, baik di daerah perkotaan dan di wilayah pedesaannya. Orang NTT dengan bermacam profesi dan jenis pekerjaan yang ditangani adalah pekerja keras, bertani di lahan tandus dan berbatu pun dilakukannya. Mereka tidak mudah berputus asa apalagi putus harapan. Mereka juga bukanlah orang-orang dengan indikasi individualis, karena ternyata nilai-nilai gotong royong masih juga ada dan kuat di wilayah pedesaan. Di wilayah perkotaan wujudnya memang cenderung semakin jarang dalam bentuk keterlibatan secara fisik, digantikan oleh urunan dalam bentuk uang untuk mengupah bagi orang-orang yang dapat melakoninya, seperti petugas ronda dilakukan oleh satpam dan atau hansip.

²⁷ Dikutip Parsudi Suparlan (Penyunting), *Kemiskinan di Perkotaan*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1993, hlm. 3–20.

²⁸ Oscar Lewis, *The Children of Sanchez*, New York, Prentice House, 1961. Lihat pula Gunawan Sumodinigrat (dkk.), *Kemiskinan: Teori, Fakta dan Kebijakan*, Edisi pertama, Jakarta, Penerbit IMPAC, November 1999, hlm. 17.

Sesuatu yang lebih menarik ialah kalau ditanyakan kepada mereka apakah mereka miskin, jawabannya pasti tidak. Sebagaimana dikatakan oleh seorang informan, bahwa “Di masyarakat kami (NTT) miskin secara ekonomi tentulah ada, mungkin banyak, tetapi miskin kultural (berkebudayaan kemiskinan) mudah-mudahan bapak tidak menemukannya”. Namun, apabila mereka diberi bantuan, sumbangan, sedekah, zakat, atau apapun namanya dan atas nama kemiskinan sekalipun, maka mereka pun tidak akan menolaknya.

Persepsi internal mereka tentang kemiskinan ada yang menyebutkannya sebagai “malas/pemalas”. Hasil penelitian Sayogyo mengidentifikasi kemiskinan di empat daerah NTT (Kupang, TTS, Ende, dan Sumba Barat) sebagai rendahnya tingkat pemilikan ternak dan atau pemilikan sawah, kondisi perumahan yang kurang memadai, pola pangan yang didominasi oleh jenis makanan tertentu—ubi kayu dan jagung, juga ketidakmampuan menyekolahkan anak. Semua itu menunjukkan kemiskinan secara ekonomi, masalah kepemilikan, produksi, konsumsi, dan distribusi, bukan menunjukkan suatu kebudayaan kemiskinan.²⁹

Suatu hal penting yang juga sangat berpengaruh terhadap eksistensi kondisi kemiskinan di NTT sejak dulu sampai sekarang ialah masalah tanah. Pokok masalahnya selain terletak pada keadaan topografi tanah yang pada umumnya terdiri atas tanah berbatu-batu, tanah kering sehingga hanya bisa ditumbuhi oleh tanaman tertentu saja, tetapi juga persoalan status kepemilikan tanah itu sendiri oleh masyarakat. Hasil penelitian Sayogyo di atas juga menunjukkan bahwa kepemilikan rakyat, khususnya rakyat biasa, atas tanah (sawah, kebun, ladang, dan padang) sangat terbatas. Menjelaskan mengenai kepemilikan tanah, Sayogyo menulis sebagai berikut.

²⁹ Sayogyo (Penyunting), *Kemiskinan dan Pembangunan di Provinsi Nusa Tenggara Timur*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1994, hlm. 128–129.

Dorongan kepemilikan tanah perorangan (sesuai maksud UUPA, 1960) cenderung kurang menguntungkan lapisan bawah: dalam proses sertifikasi tanah, petani sempit (lahan) lebih sering kalah terhadap pengakuan hak milik oleh petani lahan luas.³⁰

Masuknya UUPA (tahun 1960-an) dalam struktur penguasaan tanah di desa, membawa disintegrasi terhadap pola lama penguasaan tanah (di Timor Tengah Selatan atau TTS). Telah tampak gejala dimana tuan tanah tidak lagi leluasa mengatur penguasaan tanah pada masyarakat. Sertifikasi tanah telah pula diikuti oleh masuknya nilai uang terhadap tanah ke desa. Hal ini sekaligus juga merupakan isyarat bagi generasi mendatang akan adanya keterbatasan-keterbatasan dalam penguasaan tanah. Dalam hal ini tidak jarang konflik terjadi di antara kerabat dekat (*kinred*) untuk memperebutkan tanah.³¹

Masalah status tanah di NTT yang digambarkan oleh Sayogyo di atas sebagai rekaman dari hasil penelitian mereka yang dilakukan pada tahun 1991, ternyata masih juga ditemukan persoalannya yang sama (masalah status) pada beberapa tahun terakhir. Dalam penelitian yang dilakukan pada tahun 2007, John Haba dan Robert Siburian menulis, antara lain, sebagai berikut.

Permasalahan status tanah untuk keperluan pembangunan tidak saja merupakan salah satu kendala di daratan Timor, khususnya Kabupaten Belu, tetapi isu ini telah menjadi isu nasional. Sebagai contoh, klem [klaim] masyarakat adat atas tanah yang mereka anggap telah diambil alih oleh pemerintah tanpa negosiasi, apalagi memberikan kompensasi (ganti rugi) kepada masyarakat yang menuntut tanah tersebut sebagai hak komunal mereka. Isu mengenai tanah patut dipandang

³⁰ *Ibid*, hlm. xvii

³¹ Sumardjo, di *Ibid*, hlm. 115.

sebagai isu krusial, teristimewa bagi penduduk yang hidupnya (subsistensinya) bergantung dari hasil pertanian.³²

Berdasarkan hasil penelitian di atas dapat diketahui bahwa pada tahun 1990-an, persoalan status tanah di NTT, contoh kasus TTS, untuk sebagiannya terletak pada tarik-menarik sistem penguasaan dan atau kepemilikan antara petani lahan luas dan petani lahan sempit. Sementara menjelang tahun terakhir dasawarsa 2010-an, di NTT, khususnya di Belu, masalahnya terletak pada status pengambilalihan tanah-tanah komunal (adat) oleh pihak pemerintah yang tampaknya dilakukan secara sepihak dan dengan alasan untuk kepentingan pembangunan.

Terlepas dari pergeseran konflik pertanahan di NTT yang terjadi dalam pergantian dua dasawarsa (1990-an dan 2000-an) seperti dilukiskan di atas, suatu kecenderungan yang melekat dengan masalah tanah ialah “nilai ekonominya” seringkali lebih unggul dari “nilai kulturalnya”. Tanah adat yang sebenarnya sangat erat kaitannya dengan dimensi dan nilai-nilai persatuan dan kesatuan, solidaritas sosial, gotong royong, dari warga masyarakatnya seringkali diabaikan begitu saja ketika pembangunan (baca: dimensi dan nilai kemajuan) membutuhkannya. Apakah pembangunan dapat diartikan sebagai suatu upaya pergeseran dari kondisi kemiskinan menjadi tidak miskin (sejahtera)? Harapannya memang begitu, tetapi kenyataannya tidak selalu seperti yang diharapkan.

Kebudayaan dan Perbatasan

Perbatasan antar negara yang terletak di NTT, terutama antara Indonesia dengan Timor Leste, dilihat dari perspektif kebudayaan adalah suatu hal yang menarik. Seperti diketahui, Timor Leste selama kurang lebih 15 tahun (1975–1999) pernah menjadi provinsi ke-27

³² John Haba (ed.), 2007, hlm. 20–21.

dari NKRI. Hal ini berarti Timor Leste yang sebelumnya pernah menjadi bagian dari Indonesia, sejak tahun 1999 kembali menjadi sebuah negara berdaulat sendiri dan berpisah dari negara Indonesia. Namun, perpisahan pemerintahan itu tampaknya tidak bisa memisahkan hubungan Indonesia dengan Timor Leste, dalam dua hal, yaitu (1) wilayah daratan dan laut kedua negara tetap bersambungan dan keadaan ini sifatnya abadi; (2) masyarakat di wilayah perbatasan kedua negara yang secara mayoritas adalah dari beberapa suku bangsa memiliki latar belakang sejarah, juga memelihara dan mengembangkan kebudayaan yang relatif sama.

Di atas sudah dikemukakan bahwa Kabupaten Belu didiami oleh empat suku bangsa, yaitu (1) Tetun yang memiliki jumlah terbanyak dengan daerah kediamannya di sebagian besar wilayah Tasifeto, Malaka, dan Kobalima; (2) Kemak yang berkonsentrasi di wilayah Sadi dan daerah pegunungan di Tasifeto; (3) Bunak (Marae) yang bertempat tinggal di wilayah pemukimannya di hampir seluruh wilayah Lamaknen; (4) Dawan berkonsentrasi di Manlea dan Biudukfoho, wilayah Malaka. Di samping bertempat tinggal di wilayah-wilayah tersebut, juga ketiga suku bangsa yang disebut pertama (Tetun, Kemak, Bunak (Marae)) memiliki warga sesama sukunya masing-masing di wilayah negara Timor Leste saat ini.³³

Ahli antropologi J. Melalatoa dalam ensiklopedi yang ditulisnya menyatakan bahwa ketika masa Portugis, bahasa orang Tetun di Provinsi Timor Timur (sekarang negara Timor Leste) menjadi bahasa *lingua-franca*.³⁴ Di Dili, bahasa Tetun merupakan bahasa pengantar

³³ Lihat, Herman Josef Seran, *Ema Tetun Continuity and Change in the Social and Cultural Life of a Traditional Society in Central Timor Eastern Indonesia*, Kupang, Cinta Kasih Publishing House, 2007, hlm. 16–18.

³⁴ J. Melalatoa. *Ensiklopedi Sukubangsa di Indonesia. Jilid L–Z*, Jakarta, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 1995, hlm. 836; J. Melalatoa. *Ensiklopedi Sukubangsa di Indonesia. Jilid A–K*, Jakarta, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1995, hlm. 380.

di pasar dan arena-arena tidak resmi di luar pemerintahan. Tentang orang Kemak, disebutkan bahwa disamping berdiam di pegunungan Tasifeto, sebagian suku Kemak juga bertempat tinggal di Provinsi Timor Timur (sekarang negara Timor Leste). Seperti halnya orang Tetun dan Kemak, orang Marae juga sebagian berdiam di negara Timor Leste. Adanya kesamaan suku bangsa tersebut sebenarnya menunjukkan pula adanya kesamaan latar belakang kebudayaannya, meskipun dalam perkembangan selanjutnya tidak mustahil muncul perbedaan-perbedaan, seperti bahasa percakapan sehari-hari. Mereka yang berada di Indonesia menggunakan bahasa Melayu Timor atau Indonesia, sedangkan yang di Timor Leste tetap setia dengan bahasa Tetunya.

Dalam sejarah pemerintahan di Pulau Timor, baik masyarakat Indonesia di Pulau Timor bagian barat maupun masyarakat Timor Leste, sebenarnya sudah beberapa kali bergabung di bawah satu kekuasaan pemerintahan yang sama. Pada masa dahulu, setelah pulau Timor dihuni oleh beberapa kelompok masyarakat suku bangsa, wilayah pulau ini secara keseluruhan berada di bawah satu pemerintahan kerajaan yang disebut Kerajaan Wehale-Wewiku. Sistem pemerintahannya sudah terpusat dan tertata baik dengan pemimpin utamanya adalah Meromak Oan yang berkedudukan di Laran sebagai pusat kerajaan. Dalam menjalankan roda pemerintahannya, *Meromak Oan* dibantu oleh beberapa *Liurai*.

PENUTUP

Pengembangan wilayah dalam perspektif kebudayaan sudah dimulai sejak terbentuknya Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Dalam pengertian pemekaran dan pembentukan wilayah pemerintahan tingkat kabupaten sejak awal tidak terlepas dari pertimbangan aspek dan dimensi kebudayaan. Adanya 12 kabupaten pertama bukan hanya

menunjukkan pengembangan wilayah secara spasial yang bersifat administratif, melainkan juga memperlihatkan peta wilayah keetnisan dan kebudayaan lokal, seperti Kabupaten Belu yang penduduknya terdiri atas empat etnik dan corak kebudayaannya, yaitu Tetun, Bunak, Kemak, dan Maraë; Kabupaten Soe bersama Kabupaten Kupang yang mayoritas penduduknya dari etnik Atoni atau Dawan. Dan pembentukan kabupaten hingga beberapa tahun terakhir memperjelas kelompok keetnisan (keetnisan) di NTT dengan wilayahnya masing-masing.

Secara konseptual kebudayaan sebagai sebuah perspektif tidak bisa dikedirikan atau dibatasi ruang dan lingkungannya. Perspektif kebudayaan tidak hanya menyangkut aspek spesifik dari hidup dan kehidupan manusia dan masyarakat, tetapi meliputi persoalan yang bersifat menyeluruh (holistik) dari suatu kelompok masyarakat. Hanya saja dalam suatu studi, seperti dalam studi tentang pengembangan wilayah di NTT ini, karena berbagai alasan sehingga terdapat adanya aspek-aspek tertentu yang lebih ditekankan daripada aspek yang lainnya. Dari beberapa varian perspektif kebudayaan yang dikemukakan di atas, tampaknya yang cukup relevan dengan keadaan masyarakat dan kebudayaan di NTT ialah model campuran (kreolisasi) dan model imitasi, asimilasi atau identifikasi. Kreolisasi yang kadang-kadang disebut juga sinkretisme, hibriditas, cenderung memperlihatkan hal dan makna baru yang diciptakan dari kemajemukan aneka macam pengaruh, termasuk pengaruh iptek.

Pembangunan dan pengembangan wilayah di NTT, dengan referensi dari dua kabupaten (TTS dan Belu) dan Kupang ibukota Provinsi NTT sebagai lokasi pengumpulan data, memang tidak boleh mengabaikan faktor kebudayaan. Urgensi mementingkan masalah kebudayaan, karena masyarakat NTT bukan hanya bersifat majemuk, dengan karakteristik manusianya yang juga plural atau sudah mengarah ke multikultural, tetapi juga karena ternyata tingkat

responsivitasnya terhadap program pembangunan berbeda-beda, demikian pula berbedanya tujuan dan kepentingan mereka (secara kelompok) dalam rangka pengembangan wilayahnya. Oleh karena itu, cukup tepat program “Anggur Merah” yang difokuskan kepada tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dijadikan sebagai target capaian bersama. Tidak ada kelompok dan warga masyarakat yang tidak mendambakan hidup sejahtera.

Kebijakan pembangunan dan pengembangan wilayah agar menjadi sesuatu yang bermanfaat secara optimal tidak hanya merupakan ide dan gagasan dari pemimpin, tetapi harus pula merupakan jawaban terhadap kebutuhan dari mereka yang dipimpin. Mengentaskan masyarakat dari kemiskinan, dalam perspektif kebudayaan, tidak hanya berarti berupaya mencukupkan segala keperluan dan kebutuhannya, tetapi yang sangat penting ialah jangan sampai mereka terjebak dalam kawah “kebudayaan kemiskinan”. Kebudayaan kemiskinan cenderung memanfaatkan kondisi kemiskinan sebagai suatu cara hidup, misalnya menjadikan mengemis sebagai suatu pekerjaan, kebiasaan menghabiskan apa yang diperoleh hari itu, pada hari itu juga karena menganggap sudah biasa.

Meskipun Timor Leste sejak tahun 1999 kembali menjadi sebuah negara berdaulat, namun hubungan kebudayaan masyarakatnya dengan sebagian masyarakat di NTT, khususnya, di Kabupaten Belu tidak serta merta menjadi terpisah. Perbedaan negara dan pemerintahan Timor Leste sebagai suatu fakta politik hendaknya tidak dianggap sebagai suatu kendala untuk mengembangkan nilai-nilai dan potensi kebudayaan masyarakat di NTT, khususnya di Kabupaten Belu, untuk membangun dan mengembangkan wilayahnya. Pengembangan wilayah dalam arti spasial, hendaknya tidak menghilangkan pengembangan wilayah non-spasial, seperti adanya kesamaan kebudayaan bagi masyarakat satu etnik yang kebetulan berdiam di wilayah perbatasan dua negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Biro Humas Setda Provinsi NTT. 2008. *Gubernur NTT Dari Masa ke Masa: Profil, Karya dan Harapan*. Cetakan Ketiga (Revisi). Kupang: Biro Humas Sekda Provinsi NTT.
- Eriksen, Thomas Hylland. 2009. *Antropologi Sosial Budaya Sebuah Pengantar*. Maumere: Penerbit Ledalero.
- Grimes, Charles E., Tom Therik, Barbara Dix Grimes, dan Max Jacob. 1997. *A Guide to the People and Languages of Nusa Tenggara*. Kupang: Artha Wacana Press.
- Haba, John dan Robert Siburian. 2007. *Potret Desa-desa Perbatasan di Kabupaten Belu, Nusa Tenggara Timur: Kajian Sosial Ekonomi di Tiga Wilayah Kecamatan*. Jakarta: Kerjasama Pusat Penelitian Kemsayarakatan dan Kebudayaan, LIPI dengan Balai Besar Pengembangan Teknologi Tepat Guna, LIPI.
- Hettne, Bjorn. 2001. *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*. Jakarta: PT Gramedia Pusaka Utama.
- Katubi, dkk. 2004. *Bahasa dan Kebudayaan Hamap Kelompok Minoritas di Alor*. Jakarta: PMB-LIPI.
- Koentjaraningrat. 1970. *Keseragaman dan Aneka Warna Masyarakat Irian Barat*. Jakarta: LIPI
- Koentjaraningrat dan Harsya W. Bachtiar. 1963. *Penduduk Irian Barat*. Jakarta: Penerbitan Universitas Indonesia.
- Lebo, Moses N. (ed.). 2009. *Ben Mboi: Berbicara Tentang Agama, Pemerintah dan Pembangunan*. Kupang: Gita Kasih.
- Lewis, Oscar. 1961. *The Children of Sanchez*. New York: Prentice House.
- Liliweri, Alo. 1989. *Inang Hidup dan Baktiku*. Kupang: Tim Penerbit Tim Penggerak PKK Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- Melalatoa, J. 1995. *Ensiklopedi Sukubangsa di Indonesia. Jilid A – K*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.
- . 1995. *Ensiklopedi Sukubangsa di Indonesia. Jilid L – Z*. Jakarta: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

- Moedjijono, Atika Walujani (ed.) 2011. *Ekspedisi Jejak Perdaban NTT Laporan Jurnalistik KOMPAS*. Jakarta: PT Kompas Media Nusantara.
- Mubyarto, dkk. 1993. *Etos Kerja dan Kohesi Sosial Masyarakat Sumba, Rote, Sabu dan Timor*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Parera, A.D.M. 1994. *Sejarah Pemerintahan Raja-Raja Timor Suatu Kajian atas Politik Pemerintahan di Timor Sebelum Kemerdekaan Republik Indonesia*. Penyunting Gregor Neonbasu. Jakarta: Yanense Mitra Sejati, Pustaka Sinar Harapan.
- Sayogyo (ed.). 1994. *Kemiskinan dan Pembangunan di Provinsi Nusa Tenggara Timur*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Seran, Herman Josef. 2007. *Ematun Continuity and Change in the Social and Cultural Life of a Traditional Society in Central Timor Eastern Indonesia*. Kupang: Cinta Kasih Publishing House.
- Soetomo. 2010, Februari. *Strategi-Strategi Pembangunan Masyarakat*. Cetakan Ketiga. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Sumodiningrat, Gunawan, dkk. 1999. *Kemiskinan: Teori, Fakta dan Kebijakan*. Jakarta: Penerbit IMPAC.
- Suparlan, Parsudi (ed.). 1993. *Kemiskinan di Perkotaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Suyono, Ariyono. 1985. *Kamus Antropologi*. Jakarta: Akademika Pressindo.
- Talok, Nuel Leto. 2010. *Sejarah Asal Usul Manusia Belu, Timor dan Kepulauannya – Mengenal Sejarah Belu, Timor dan Kepulauannya*. Belu: Manuaman Lakaan, Pusat Kebudayaan Belu Timor.
- Unit Pelaksana Teknis (UPT). 2009. *Sistem Pemerintahan Tradisional di Kabupaten Alor*. Kupang: UPT Arkeologi, Sejarah dan Nilai Tradisional, Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Surat Kabar

- Fox, James J. 2006, Okt–Dec. “Perspektif Pembangunan di NTT—Perspectives on Development in NTT”. The Smeru Research Institute/Lembaga Penelitian Smeru (20).

Makalah dan Ceramah

Asa, Paul J. 2005. "Peranan Uma Suku Sebagai Lembaga Adat Dalam Kehidupan Masyarakat Modern". Ceramah yang disampaikan dalam Musyawarah Adat pada Wilayah Kesatuan Adat Wesei – Wehmi, Feha Laran dan Lamaknen, dalam rangka persiapan Pembentukan PERDA tentang LEMBAGA ADAT, Atambua, 1 Desember.

Lauder, Multamia RMT. 2011. "Pengelolaan dan Pemberdayaan Bahasa-bahasa yang Berpotensi Punah". Makalah pada Seminar dan Diseminasi Hasil Penelitian *Pengembangan dan Perlindungan Bahasa-Kebudayaan Etnik Minoritas Untuk Penguatan Bangsa*. Jakarta: Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB), LIPI, 15 Desember.

Buletin

Stokhof, W. A. L. (1984). "Annotation to a tex in the Abui Language (Alor)", *Bijdragen tot de Taal-, Land-en Volkenkunde*, Leiden, No.140, Leiden.

Sumber Internet

<http://www.republika.co.id.>, diakses 16 Desember 2011.

<http://www.suarapembaruan.com.>, diakses 16 Desember 2011.

[http://kamusiana.com/index.php/.](http://kamusiana.com/index.php/), diakses 16 Desember 2011.

<http://anakgununglakaan.blogspot.com.2010/10>. diakses 10 November 2011.

BAB IX PENGEMBANGAN WILAYAH NUSA TENGGARA TIMUR: CATATAN PENUTUP

 Dundin Zaenudin

Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang hingga sekarang relatif masih mengalami ketertinggalan di dalam hampir semua aspek pembangunan. Oleh karena itu, diperlukan upaya-upaya untuk mengatasi masalah tersebut. Salah satunya adalah dengan membangun provinsi tersebut melalui akselerasi pengembangan wilayah yang terpadu oleh seluruh sektor (lintas sektor) dan seluruh wilayah di NTT (lintas wilayah) dalam perspektif yang holistik.

Ketertinggalan NTT merupakan akibat dari adanya disparitas pembangunan nasional yang terjadi selama ini antara wilayah Kawasan Timur Indonesia (KTI) dan Kawasan Barat Indonesia (KBI). Ketertinggalan NTT dari wilayah-wilayah lain yang berada di KBI dapat diindikasikan, antara lain dari tingkat kesenjangan sosial ekonomi, tingkat kemiskinan yang tinggi, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang rendah, ketimpangan dalam hal kondisi Sumber Daya Alam (SDA), Sumber Daya Manusia (SDM), teknologi serta sarana dan prasarana pendukung lainnya. Permasalahan kesenjangan wilayah tersebut, dalam realitasnya juga terjadi pada lingkup internal di Provinsi NTT, yaitu antara wilayah kabupaten/kota dan kabupaten/

kota dengan kecamatan, kecamatan dan desa. Ketimpangan tersebut disebabkan oleh tidak meratanya hasil-hasil pembangunan, di mana suatu wilayah dapat mencapai perkembangan yang sangat maju, sedangkan wilayah lain dalam kondisi masih terbelakang.

Sebagai suatu bentuk kepedulian atas persoalan yang terjadi di Provinsi NTT di atas, buku ini yang mengkaji pengembangan wilayah sebagai salah satu upaya untuk mengurangi kesenjangan antar wilayah yang selama ini terjadi di wilayah tersebut dengan pendekatan komprehensif melalui perspektif sosial, yang meliputi aspek ekonomi, politik, demografi, sosial dan kebudayaan menjadi sesuatu hal yang penting.

Dalam konteks tersebut di atas, pengembangan wilayah Provinsi NTT dari aspek ekonomi telah diawali dengan melakukan analisis kondisi ekonomi, potensi dan permasalahan wilayah untuk mengetahui hubungan sebab akibat perkembangan ekonomi, potensi sumber daya alam, sarana dan prasarana antar wilayah di NTT. Sebab, berkembangnya suatu wilayah sangat ditentukan oleh tingkat pemanfaatan dari ketiga sumber daya antara lain, sumber daya alam (SDA), sumber daya manusia (SDM) dan perkembangan teknologi dimana upaya pengembangan yang dilakukan akan berbeda antara wilayah yang satu dengan wilayah yang lain.

Dalam kurun waktu 2005–2009 laju pertumbuhan ekonomi Nusa Tenggara Timur cenderung berfluktuasi. Fluktuasinya laju pertumbuhan ekonomi di NTT dipengaruhi oleh beberapa faktor baik secara internal maupun eksternal di wilayah tersebut. Misalnya, rendahnya laju pertumbuhan ekonomi NTT pada tahun 2005 terkait kemungkinan disebabkan adanya kebijakan makro ekonomi yaitu naiknya harga Bahan Bakar Minyak (BBM) oleh pemerintah pusat yang mempengaruhi laju pertumbuhan beberapa sektor ekonomi di NTT seperti perdagangan, pengangkutan dan komunikasi serta jasa perbankan menjadi menurun. Di samping itu faktor iklim curah

hujan yang berfluktuasi kemungkinan juga turut mempengaruhi produktivitas hasil-hasil pertanian sehingga berdampak pada menurunnya laju pertumbuhan ekonomi. Meskipun laju pertumbuhan ekonomi NTT berfluktuasi, pada kurun waktu yang sama PDRB perkapita provinsi NTT cenderung meningkat. Artinya perekonomian rata-rata penduduk di NTT semakin baik karena laju pertumbuhan penduduknya yang masih di bawah laju pertumbuhan ekonomi.

Dibandingkan dengan perekonomian nasional, struktur perekonomian Nusa Tenggara Timur faktanya didominasi sektor primer yang terdiri dari pertanian, pertambangan dan penggalian. Kondisi ini mengisyaratkan bahwa sebagian besar masyarakat NTT masih menggantungkan kehidupannya pada sektor tersebut. Provinsi NTT selain memiliki potensi di bidang pertanian, juga memiliki potensi tambang mangan yang saat ini sedang marak berkembang di daerah tersebut. Tidak sedikit masyarakat yang dulunya bergantung pada lahan pertaniannya mulai beralih menjadi penambang mangan. Masyarakat di kabupaten Timor Tengah Selatan, misalnya, ada yang beralih bekerja sebagai buruh perusahaan pertambangan mangan dan ada juga sekelompok masyarakat yang menambang mangan sendiri dengan alat tradisional kemudian mereka kumpulkan untuk dijual ke pengepul dengan harga Rp1.200/kg. Yang menjadi masalah, hampir sebagian besar produk-produk pertanian maupun pertambangan yang diekspor ke luar daerah NTT masih merupakan produk mentah yang belum diolah. Hal ini menyebabkan nilai tambah yang dihasilkan dari sektor tersebut terhadap perekonomian NTT menjadi rendah.

Agar sektor pertanian mampu memberikan nilai tambah yang tinggi dan memberikan pendapatan yang besar bagi perekonomian daerah di NTT, tentunya perlu dilakukan pengelolaan hasil-hasil pertanian melalui sektor industri. Akan tetapi yang menjadi permasalahan, sektor industri yang banyak berkembang di NTT masih berskala kecil menengah atau industri rumah tangga. Akan tetapi

industri pengolahan terutama yang berskala besar tidak berkembang di NTT, hal ini terkait dengan kondisi investasi di daerah tersebut yang tidak menggembirakan dan kurang memberikan daya tarik bagi investor.

Tidak berkembangnya investasi dalam skala besar di NTT disebabkan oleh beberapa faktor, di antaranya (1) Kepemilikan lahan masih didominasi oleh tanah persekutuan adat sehingga mempersulit pemanfaatan lahan/tanah untuk pengembangan investasi; (2) Masih kurangnya promosi terhadap potensi daerah dan peluang investasi kepada pihak investor baik melalui media cetak maupun elektronik; (3) Pengurusan administrasi izin penanaman modal dan investasi terkesan sangat birokratif dan membutuhkan waktu yang lama dan cenderung masih dijumpai adanya pungutan liar; (4) Sarana dan prasarana pendukung investasi belum memadai, hal ini dapat dilihat dari terbatasnya ketersediaan infrastruktur prasarana darat, laut maupun udara.

Keterbatasan sarana dan prasarana transportasi darat di NTT disebabkan kondisi topografi wilayahnya yang sebagian besar memiliki tingkat keterenggan curam dan berbukit yang rawan longsor, erosi dan bencana alam lainnya. Sampai dengan tahun 2009 status jalan negara di NTT yang kondisinya beraspal dan masih baik (57,29%), sedangkan status jalan provinsi yang kondisinya masih baik sebesar 49,9%. Sementara jalan yang menghubungkan antara desa dan kota, kondisinya sangat buruk dan tidak beraspal. Oleh sebab itu, transportasi darat sebagai lalu lintas perdagangan yang berfungsi secara optimal hanya daerah yang dilalui jalan negara dan jalan provinsi saja. Sedangkan jalan kabupaten maupun kecamatan yang menghubungkan antara desa-kota dan antara desa yang satu dengan desa yang lainnya tidak berfungsi optimal, padahal banyak pasar sebagai salah satu tempat aktivitas ekonomi berada di sekitar wilayah tersebut. Akibatnya kegiatan jual beli di pasar hanya berlangsung 1-2 kali dalam

seminggu untuk menghemat biaya transportasi karena keterbatasan moda transportasi dan kondisi jalan yang buruk.

Transportasi laut juga belum banyak berperan dalam mendorong arus perdagangan di wilayah NTT karena masih ada ketimpangan ketersediaan sarana dan prasarana transportasi laut antar kabupaten dimana masih dijumpai sejumlah wilayah yang belum bisa disinggahi kapal Pelni, kapal perintis dan jenis kapal lainnya karena kondisi pelabuhannya yang belum memadai. Hal ini terkait dengan sarana dan prasarana yang ada masih bersifat tradisional dengan teknologi yang rendah. Begitu juga dengan transportasi udara di NTT secara umum belum berkembang. Jumlah pesawat yang masuk dan keluar NTT masih relatif rendah. Mengenai daya dukung listrik, kebutuhan akan listrik di Nusa Tenggara Timur sampai saat ini belum seluruhnya dapat dipenuhi PLN terutama kebutuhan energi listrik untuk rumah tangga, industri, perkantoran, perhotelan dan lain-lain. Pemenuhan kebutuhan listrik di wilayah NTT saat ini belum merata karena terkendala oleh luasnya wilayah NTT yang berbentuk kepulauan serta letak geografis beberapa wilayah di NTT yang sulit dijangkau jaringan listrik PLN.

Hasil analisis LQ melalui pendekatan PDRB selama 5 tahun (2005–2009) menunjukkan bahwa Provinsi NTT memiliki potensi sektor unggulan yaitu di bidang pertanian dan jasa-jasa. Sektor pertanian yang memiliki potensi menjadi sektor unggulan di provinsi NTT adalah sub sektor tanaman pangan, perkebunan, peternakan dan perikanan. Hal ini mengindikasikan bahwa beberapa sektor tersebut merupakan sektor yang potensial dalam meningkatkan pendapatan daerah melalui kegiatan ekspor baik antar wilayah di NTT maupun antara NTT dengan daerah-daerah lainnya. Akan tetapi, program dan kebijakan yang dilaksanakan pemerintah daerah NTT saat ini sebagai upaya pengembangan ekonomi wilayah belum mencakup semua potensi unggulan daerah secara keseluruhan, melainkan lebih

cenderung memprioritaskan pada pengembangan sektor pertanian tertentu (tanaman pangan, perkebunan dan peternakan) serta sektor jasa keuangan dan industri berskala kecil dan menengah. Sementara program dan kebijakan dalam mengembangkan potensi unggulan di bidang perikanan dan jasa pariwisata mengingat NTT sebagai wilayah kepulauan yang kaya akan SDA lautnya belum ditonjolkan.

Kondisi tersebut dapat ditinjau dari kebijakan pada masa pemerintahan Gubernur Frans Lebu Raya (2009–2013) yang menjadikan NTT sebagai provinsi ternak, provinsi jagung, provinsi cendana, dan provinsi koperasi. Kebijakan pembangunan ekonomi di provinsi NTT saat ini juga lebih diarahkan pada ekstensifikasi investasi skala kecil dan menengah, pengembangan infrastruktur ekonomi berbasis usaha kecil dan menengah dan penguatan kelembagaan dan pelaku ekonomi kecil dan menengah pada sektor-sektor produktif, salah satunya melalui Program Anggur Merah. Melalui program ini, pemerintah daerah NTT mengalokasikan dana APBD provinsi sebesar Rp250 juta untuk satu desa/kelurahan setiap kecamatan di Kabupaten/Kota di Nusa Tenggara Timur. Program Anggur Merah ini bertujuan untuk menciptakan masyarakat desa yang maju dan produktif dengan mengembangkan kegiatan ekonomi produktif berdasarkan karakteristik, potensi dan keunggulan desa.

Mengenai kinerja keuangan daerah, dalam kurun 5 tahun (2007–2011) total pendapatan daerah provinsi NTT cenderung meningkat yang disebabkan oleh meningkatnya nilai Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dana perimbangannya. Meskipun tingkat pertumbuhan PAD terus mengalami kenaikan, pangsa PAD terhadap total penerimaan daerah provinsi NTT sebagai indikasi derajat kemandirian daerahnya masih jauh lebih rendah yaitu sekitar 20% dibandingkan dengan pangsa dana perimbangan terhadap total penerimaan daerah yang besarnya sekitar 75%. Ditinjau dari sumbernya, landasan pembentukan PAD provinsi NTT lebih banyak

mengandalkan sumber pajak daerah dibandingkan retribusi daerah. Artinya, selama ini pemerintah daerah NTT belum optimal dalam menggali potensi yang menciptakan insentif ekonomi sebagai sumber pembentukan PAD.

Struktur belanja daerah provinsi NTT yang bersumber dari APBD memperlihatkan peningkatan yang cukup berarti. Berdasarkan klasifikasi ekonominya, tren proporsi belanja pegawai sejak tahun 2008 sampai dengan 2011 cenderung meningkat menjadi 38,22%, sedangkan tren belanja modal pada periode yang sama cenderung menurun menjadi 14,82% pada tahun 2011. Dominannya proporsi belanja pegawai tersebut menunjukkan bahwa struktur belanja di provinsi NTT masih sangat *bureaucratic oriented*. Sementara persentase belanja pada bidang sektoral terkait dengan program prioritas tersebut memperlihatkan belum ada kesesuaian antara program prioritas pembangunan menurut dokumen perencanaan (RKPD) dengan realisasi belanjanya yang merupakan hasil dari kebijakan anggaran. Dengan demikian, *political will* tampaknya merupakan suatu keniscayaan dalam mengubah struktur belanja tersebut.

Sementara itu, di lihat dari perspektif politik, pengembangan wilayah di provinsi ini memiliki arti strategis, terutama dengan melihat kepentingan terhadapnya tidak hanya dilihat dari sisi masyarakat lokal dan pemerintah daerahnya saja, tetapi juga sudah menjadi kepentingan nasional. Artinya, pengembangan wilayah tersebut merupakan bagian suatu proses pencapaian keadilan, kesamaan dan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan utama pembangunan nasional. Selain itu, tentu saja realitas posisi wilayah NTT yang berbatasan langsung dengan negara tetangga Timor Leste dan Australia menjadikan Provinsi tersebut sebagai wilayah strategis nasional.

Pemerintah Provinsi NTT pada masa Gubernur Frans Lebu Raya saat ini telah melakukan berbagai upaya untuk mengejar ketertinggalan kemajuan wilayah tersebut yang antara lain dipacu

dengan pembangunan yang mengedepankan pengembangan wilayah Provinsi tersebut secara terintegrasi dan menyeluruh. Arah kebijakan pengembangan wilayah ini tersusun secara terencana di dalam RPJMD Provinsi NTT 2009–2013 dan RTRW Provinsi NTT 2005–2020.

Di dalam menyusun strategi pengembangan wilayah tersebut dilandasi oleh pemahaman bahwa hal tersebut hanya dapat berjalan dengan efektif dan efisien, apabila mengacu pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan adanya dukungan penguatan kapasitas daerah yang memadai. Komitmen untuk penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik ini sudah ditunjukkan oleh pemerintah daerah Provinsi NTT. Prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas yang merupakan bagian dari tolok ukur tata kelola pemerintahan yang baik, dalam realitasnya oleh pemerintah daerah telah diupayakan untuk diintegrasikannya ke dalam berbagai program kegiatan pengembangan wilayahnya. Salah satunya adalah melalui pelibatan warga masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan melalui mekanisme Musrenbang. Musrenbang ini dilakukan secara berjenjang mulai dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan nasional. Pelibatan warga masyarakat tersebut secara langsung dan tidak langsung dalam tataran ideal dapat mensinergikan kekuatan dalam penyusunan program-program yang berbasis pada potensi yang dimiliki oleh wilayah dan masyarakat. Yang diharapkan pada akhirnya pengembangan wilayah yang direncanakan dapat sesuai dengan harapan dan kepentingan publik NTT. Pelibatan warga tersebut juga menjadi bagian integral dari proses keterbukaan dan transparansi yang dibangun antara pemerintah dan masyarakat. Apabila mekanisme ini secara ideal dapat terwujud, hal tersebut dapat menghindarkan penyimpangan-penyimpangan pengembangan wilayah yang ditetapkan. Terciptanya kondisi ini pada gilirannya akan mendorong terwujudnya akuntabilitas, yaitu di mana pemerintah daerah yang membuat kebijakan mampu mempertanggungjawabkan

keputusan-keputusan yang telah dilaksanakan dalam penyelenggaraan pengembangan wilayah kepada publik dan lembaga-lembaga yang berkepentingan. Laporan tahunan Kepala Daerah kepada DPRD atas pelaksanaan kebijakan pembangunan selama satu tahun anggaran berjalan merupakan representasi akuntabilitas pemerintah kepada publik. Selain yang sifatnya formal, format pertanggungjawaban ini juga bisa dalam bentuk informal, melalui media surat kabar dan radio lokal.

Pemberian kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah melalui otonomi daerah juga telah digunakan oleh pemerintah daerah Provinsi NTT sebagai momentum untuk lebih meningkatkan kapasitasnya dengan harapan agar pemerintahan dan pengembangan wilayah berjalan efektif dan efisien. Dalam hal ini, pemerintah daerah telah mencoba meningkatkan kemampuannya melalui *capacity building* yang dilakukannya pada level sistem, kelembagaan dan individu. Terkait dengan sistem, pemerintah daerah telah menetapkan seperangkat aturan main, berupa aturan legal-formal yang memadai dan komprehensif, yang diharapkan dapat memberikan arah atau panduan kebijakan pengembangan wilayah, seperti yang tertuang di dalam RPJMD dan RTRWD. Dalam implementasi kebijakan pengembangan wilayah yang melibatkan beberapa pihak terkait/institusi/dinas, kondisi ini berpotensi untuk memunculkan tumpang tindih kepentingan dan disharmoni antar pelaku. Terkait ini, pemerintah daerah Provinsi merupakan pihak yang paling memiliki kewenangan untuk melakukan koordinasi antar pihak. Indikasi kesungguhan pemerintah daerah untuk mengatur masalah tersebut secara kelembagaan dibentuklah Badan Koordinasi Penataan Tata Ruang Daerah (BKPTRD) Provinsi NTT. BKPTRD ini merupakan badan untuk mekanisme koordinasi penataan ruang Provinsi NTT yang lintas sektor dan lintas wilayah.

Penguatan kapasitas pada level sistem dan kelembagaan di atas tentu tidak akan optimal dari sisi efektivitas apabila tidak diikuti dengan peningkatan kapasitas individu-individu yang bersentuhan langsung dengan persoalan pengembangan wilayah. Sumber daya manusia yang berkualitas merupakan aset yang dapat meningkatkan kualitas kinerja pemerintahan. Komitmen pemerintah daerah untuk penguatan kapasitas SDM di atas antara lain melalui peningkatan pendidikan dan pelatihan-pelatihan yang dapat menunjang kinerja mereka.

Apa yang sudah dilakukan oleh pemerintah daerah Provinsi NTT terkait dengan pengembangan wilayah di atas tidak lain merupakan bagian dari strategi pemerintah provinsi agar mampu meningkatkan kinerjanya di dalam melaksanakan kegiatan pengembangan wilayah. Apalagi kondisi “salah urus” yang terjadi pada masa lampau dengan sentralisasi pembangunan terbukti telah menyebabkan adanya ketimpangan dan ketidakmerataan hasil pembangunan pada wilayah-wilayah yang tersebar dalam ribuan pulau yang ada di Provinsi tersebut.

Terlepas dari adanya keseriusan yang nampak dari pemerintah daerah NTT dalam menangani pengembangan wilayahnya, terdapat nuansa yang sulit terbantahkan bahwa dalam pengembangan wilayahnya masih menghadapi tantangan serius seiring dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi. Sebagian tantangan tersebut, terkait dengan permasalahan pengembangan wilayah masa kini yang belum sepenuhnya terjawab, sedangkan sebagian lainnya terkait dengan antisipasi terhadap permasalahan pengembangan wilayah di masa mendatang. Salah satu tantangan serius dalam pengembangan wilayah ini terkait dengan fenomena penyalahgunaan kewenangan yang dimiliki aparatur negara. Maraknya kasus-kasus korupsi menimbulkan pertanyaan akan keefektifan kebijakan pengembangan wilayah di NTT apabila masih adanya distorsi kewenangan di dalam pelaksanaannya oleh aparatur negara. Padahal aparatur negara memi-

liki posisi dan peran penting sebagai motor penggerak pengembangan wilayah.

Sementara itu, di lihat dari aspek demografi, penduduk sebagai modal dasar pembangunan juga mempunyai peranan yang sangat penting. Kependudukan menjadi salah satu isu strategis dalam pembangunan dan pengembangan wilayah karena merupakan muara dari segala kebijakan pemerintah dalam upaya untuk mensejahterakan penduduknya. Pembangunan berwawasan kependudukan yang disesuaikan dengan potensi dan kondisi penduduk, diperlukan untuk meningkatkan kualitas penduduk. Permasalahan kuantitas dan kualitas penduduk merupakan permasalahan yang perlu mendapat perhatian dalam pengembangan wilayah NTT.

Masalah yang dihadapi provinsi ini adalah adanya ketimpangan antarwilayah kabupaten. Salah satu ciri kependudukan di Provinsi NTT adalah persebarannya yang tidak merata. Persebaran penduduk di Provinsi NTT yang tidak merata dan adanya perbedaan luas wilayah kabupaten/kota menimbulkan perbedaan tingkat kepadatan penduduknya. Kepadatan penduduk di luar Kota Kupang pada umumnya masih rendah, penduduknya masih jarang. Hal ini menunjukkan bahwa beberapa wilayah kabupaten sesungguhnya masih cukup luas. Wilayah yang masih luas sesungguhnya merupakan potensi yang dapat dikembangkan. Namun, kondisi tanah di NTT pada umumnya sebagian besar topografinya kasar dan kurang subur.

Penduduk NTT merupakan penduduk muda berarti proporsi penduduk berumur di bawah 15 tahun masih cukup tinggi. Hal ini akibat dari tingginya tingkat kelahiran dan penurunan yang cukup besar pada angka kematian bayi. Laju pertumbuhan penduduk Provinsi NTT cukup tinggi, hal ini disebabkan oleh tingginya tingkat pertumbuhan alami khususnya fertilitas penduduk atau tingkat kelahiran. Tingginya TFR (Angka Fertilitas Total), yaitu 4,2 di Provinsi NTT disebabkan oleh rendahnya tingkat pendidikan wanita yang sangat

mempengaruhi pengetahuan dan kesadaran pasangan usia subur akan hak-hak reproduksi. Program keluarga berencana selama ini kurang berhasil menurunkan kelahiran di Provinsi NTT.

Laju pertumbuhan penduduk juga dipengaruhi oleh tingkat mortalitas atau kematian. Angka kematian ini cenderung menurun seiring dengan meningkatnya pembangunan kesehatan dan pelayanan kesehatan. Salah satu penyebabnya kematian bayi di NTT sangat erat dengan pertolongan persalinan yang pada umumnya masih ditolong oleh tenaga dukun bukan tenaga paramedis, apalagi di desa yang jauh dari jangkauan pelayanan kesehatan.

Selain fertilitas dan mortalitas, perubahan penduduk juga sangat dipengaruhi oleh migrasi. Pengembangan wilayah sangat berhubungan dengan mobilitas penduduk. Fenomena ketimpangan antar wilayah seperti antara desa dan kota, wilayah kabupaten dan wilayah kota, dengan perbedaan infrastruktur yang tajam mendorong orang untuk melakukan migrasi. Pembangunan ekonomi akan mendorong terjadinya mobilitas penduduk. Kota Kupang sebagai kota terbesar di Provinsi NTT juga sebagai ibu kota telah dapat menarik penduduk di luar pulau Timor maupun luar provinsi ini untuk datang dan menetap. Sebagai ibu kota provinsi memiliki perkembangan yang lebih pesat dibandingkan dengan daerah lain. Oleh sebab itu tidak mengherankan apabila hampir separuh penduduk Kota Kupang merupakan penduduk pendatang dari luar provinsi. Para migran ini umumnya bekerja baik di sektor formal seperti para pegawai negeri maupun pegawai swasta, maupun pekerja informal seperti misalnya para pedagang yang berasal dari Sulawesi Selatan dan Jawa Timur.

Pertambahan penduduk akan berdampak pada semakin bertambahnya angkatan kerja. Persoalan ketenagakerjaan merupakan persoalan ketersediaan dan kebutuhan tenaga kerja. Pembangunan yang ada harus dapat menyerap tenaga kerja, untuk itu pembangunan harus dapat menciptakan lapangan kerja. Mobilitas tenaga kerja

keluar wilayah Provinsi NTT, pada dasarnya dipicu oleh kurangnya kesempatan kerja yang dapat menyerap tenaga kerja yang berdampak pada meningkatnya pengangguran. Mobilitas tenaga kerja ini yang terjadi tidak saja terbatas pada mobilitas internal tetapi juga mobilitas tenaga kerja internasional. Provinsi NTT dikenal sebagai pengirim pekerja migran ke negara Malaysia yang pada umumnya bekerja sebagai tenaga kerja di perkebunan dan biasanya sebagai pembantu rumah tangga bagi pekerja migran

Selain kuantitas penduduk, peningkatan kualitas penduduk sangat diperlukan untuk mengejar ketertinggalan dan ketimpangan. Pendidikan dan kesehatan yang baik merupakan faktor utama untuk dapat menghasilkan penduduk berkualitas. Pencapaian pembangunan dapat dilihat dari meningkatnya Indeks Pembangunan Manusia NTT dari 61,5 pada tahun 2003 meningkat menjadi 64,8 pada tahun 2007. Namun, dibandingkan dengan IPM nasional yang sudah mencapai 70,1 pada tahun 2006, IPM NTT masih lebih rendah dan secara nasional masih berada pada peringkat 31. Diantara kabupaten/kota yang ada di NTT hanya Kota Kupang sebagai ibu kota provinsi telah dapat mencapai IPM diatas IPM NTT dan Indonesia yaitu 73,9 pada tahun 2005 dan meningkat menjadi 74,7 pada tahun 2007.

Tingkat pendidikan penduduk NTT pada umumnya masih rendah, sebagian besar penduduk hanya tamat SD. Angka partisipasi kasar tingkat sekolah dasar di NTT sudah mencapai 115,58 persen, namun pada sekolah menengah pertama Angka Partisipasi kasar (APK) NTT hanya mencapai 68,52 dan tingkat APK SMA mencapai 58,95 persen. Tingkat pencapaian APK cenderung menurun ketika berada pada jenjang pendidikan yang lebih tinggi. Tingkat kesehatan masyarakat NTT juga masih rendah, hal ini dapat dilihat dari capaian angka kematian bayi dan balita yang cukup tinggi. Angka kematian bayi di NTT mencapai 57 dan angka ini lebih tinggi dari angka kematian bayi nasional yang sudah mencapai 39 per 1000 kelahiran

hidup. Saat ini, sebenarnya masih banyak masyarakat yang belum mendapatkan pelayanan kesehatan dasar secara baik sehingga dapat menurunkan kualitas kesehatan.

Melihat kondisi kependudukan di NTT, penanganan isu-isu kependudukan sudah seharusnya mendapatkan tempat yang sangat penting sebagai isu pokok dalam pembangunan atau pengembangan wilayah di Provinsi NTT. Pembangunan wilayah NTT harus direncanakan secara terintegrasi antara pembangunan kesehatan, pendidikan, dan kesempatan kerja sebagai suatu upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia sebagai penggerak pembangunan dan memperkuat pertumbuhan ekonomi serta distribusi ekonomi yang merata di seluruh wilayah kabupaten/kota. Peningkatan kualitas sumber daya manusia dilakukan dalam rangka untuk mengantisipasi kemungkinan pasar kerja yang semakin berkembang dan terbuka di provinsi ini. Untuk memasuki pasar kerja diperlukan tenaga kerja yang berkualitas dan mempunyai daya saing dalam rangka menghadapi globalisasi. Peningkatan pengembangan sumber daya manusia yang berkualitas dengan capaian bidang pendidikan dan kesehatan serta ekonomi akan menjadi modal bagi pengembangan wilayah.

Namun, perlu dicatat bahwa SDM tanpa melibatkan aspek struktur dan budayanya menjadi tidak efektif dalam mengakhiri pengembangan wilayahnya. Di sinilah arti penting modal sosial. Modal sosial merupakan aspek penting dalam pengembangan wilayah di NTT. Daerah di mana masyarakatnya memiliki persistensi modal sosial menunjukkan perkembangan yang lebih maju dibandingkan dengan di daerah di mana masyarakatnya berciri resisten modal sosial. Dalam perspektif modal sosial, ketertinggalan NTT merupakan re-sultan dari kurang persistensinya modal sosial di NTT dengan yang terjadi di daerah lain di Indonesia yang memiliki perkembangan lebih baik.

Masyarakat NTT sebetulnya sangat diwarnai oleh masyarakat adat dimana dimensi kepercayaan, jaringan sosial dan pranata terkait erat dengan adat tersebut. Hal ini tidak hanya dalam tataran strukturnya, tetapi juga kultur dan tentu saja juga termasuk dalam kepemilikan prasarana seperti tanah. Oleh karena itu, proses pengembangan wilayah di NTT harus berbasis komunitas baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasannya. Pembangunan infrastruktur seperti jalan lingkungan, pemukiman maupun infrastruktur dalam pengelolaan air dapat memanfaatkan organisasi-organisasi yang berbasis komunitas setempat. Sumber-sumber air yang dikelola oleh komunitas adat, misalnya, lebih bersifat *sustainable* karena pengelolaanya ditopang oleh pranata sosial setempat dalam bentuk norma dan aturan yang ditaati bersama komunitasnya.

Seperti daerah lainnya, NTT akan mengalami pengembangan baik wilayah maupun masyarakatnya jika ditopang oleh sarana dan prasarana (infrastruktur) yang memadai baik untuk aspek pendidikan, ekonomi, kesehatan maupun prasarana dan sarana transportasi. Tetapi infrastruktur tersebut belum tersebar secara baik dan kualitas yang sama di seluruh wilayah NTT. Oleh karena itu, kondisi demikian dalam batas tertentu telah menyebabkan eksklusi sosial. Terdapat sekelompok masyarakat yang mendapatkan infrastruktur yang cukup baik, tetapi kelompok lain masih merasa kesulitan dalam mengakses fasilitas publik tersebut. Akibat selanjutnya adalah terjadinya peminggiran kelompok-kelompok yang kurang didukung oleh keberadaan infrastruktur yang memadai tersebut. Dalam batas-batas tertentu, terdapat gejala deprivasi relatif dalam internal masyarakat NTT. Jadi, setelah mereka membandingkan dengan taraf hidup masyarakat yang lebih baik dialami oleh sesama warga di bagian lain di Indonesia, kelompok tertentu merasakan lagi ketertinggalan oleh masyarakatnya sendiri di NTT. Mereka merasa kurang beruntung bukan karena faktor kultural, tetapi faktor struktural yang menyebabkan hilangnya

peluang untuk memperbaiki standar kehidupan. Gejala eksklusi sosial, misalnya dirasakan dan dialami oleh warga baru hasil relokasi pengungsi di kabupaten Belu pasca jajak pendapat tahun 1999 yang menyebabkan terpisahnya Provinsi Timor Timur lepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam batas-batas, tertentu penyediaan dan pemeliharaan infrastruktur ini dapat di swadayadkan oleh masyarakat atau dalam bentuk kerjasama sinergis antara masyarakat dan pemerintah maupun dengan pihak swasta . Hal yang penting adalah kerjasama sinergis ini dapat terjadi dalam suatu kondisi di mana ada saling percaya di antara mereka. Kelembagaan suku juga dapat didayagunakan tidak hanya sebagai *social networking* tetapi juga sebagai rumah di mana pranata sosial disosialisasikan dan ditaati bersama. Hal inilah yang membuat krusialnya dimensi kebudayaan untuk menjadi aspek penting lainnya yang harus menjadi bagian integral dalam proses pengembangan wilayah.

Sejauh ini, pengembangan wilayah dalam perspektif kebudayaan sudah dimulai sejak terbentuknya provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT). Dalam pengertian pemekaran dan pembentukan wilayah pemerintahan tingkat kabupaten sejak awal tidak terlepas dari pertimbangan aspek dan dimensi kebudayaan. Adanya 12 kabupaten pertama bukan hanya menunjukkan pengembangan wilayah secara spasial yang bersifat administratif, tetapi juga memperlihatkan peta wilayah keetnisan dan kebudayaan lokal, seperti Kabupaten Belu yang penduduknya terdiri atas empat etnik dan corak kebudayaannya, yaitu Tetun, Bunak, Kemak, dan Marae; Kabupaten Soe bersama Kabupaten Kupang yang mayoritas penduduknya dari etnik Atoni atau Dawan. Pembentukan kabupaten hingga beberapa tahun terakhir memperjelas kelompok keetnisan (keetnisan) di NTT dengan wilayahnya masing-masing.

Secara konseptual kebudayaan sebagai sebuah perspektif tidak bisa dikesilkan atau dibatasi ruang dan lingkungannya. Perspektif kebudayaan tidak hanya menyangkut aspek spesifik dari hidup dan kehidupan manusia dan masyarakat, tetapi meliputi persoalan yang bersifat menyeluruh (holistik) dari suatu kelompok masyarakat. Hanya saja dalam suatu studi, seperti dalam studi tentang pengembangan wilayah di NTT ini, karena berbagai alasan, terdapat aspek-aspek tertentu yang lebih ditekankan daripada aspek yang lainnya. Dari beberapa varian perspektif kebudayaan yang dikemukakan di atas, tampaknya yang cukup relevan dengan keadaan masyarakat dan kebudayaan di NTT ialah model campuran (kreolisasi) dan model imitasi, asimilasi atau identifikasi. Kreolisasi yang kadang-kadang disebut juga sinkretisme, hibriditas, cenderung memperlihatkan hal dan makna baru yang diciptakan dari kemajemukan aneka macam pengaruh, termasuk pengaruh iptek.

Pembangunan dan pengembangan wilayah di NTT, dengan referensi dari dua kabupaten (TTS dan Belu) dan Kupang ibukota Provinsi NTT sebagai lokasi penelitian, memang tidak boleh mengabaikan faktor kebudayaan. Urgensi mementingkan masalah kebudayaan, karena masyarakat NTT bukan hanya bersifat majemuk, dengan karakteristik manusianya yang juga plural atau sudah mengarah ke multikultural, tetapi juga karena ternyata tingkat responsivitasnya terhadap program pembangunan berbeda-beda, demikian pula berbedanya tujuan dan kepentingan mereka (secara kelompok) dalam rangka pengembangan wilayahnya. Oleh karena itu, cukup tepat program “Anggur Merah” yang difokuskan kepada tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dijadikan sebagai target capaian bersama. Tidak ada kelompok dan warga masyarakat yang tidak mendambakan hidup sejahtera.

Kebijakan pembangunan dan pengembangan wilayah agar menjadi sesuatu yang bermanfaat secara optimal tidak hanya merupakan ide dan gagasan dari pemimpin tetapi harus pula merupakan jawaban

terhadap kebutuhan dari mereka yang dipimpin (baca: masyarakat). Mengentaskan masyarakat dari kemiskinan, dalam perspektif kebudayaan, tidak hanya berarti berupaya mencukupkan segala keperluan dan kebutuhannya, tetapi yang sangat penting ialah jangan sampai mereka terjebak dalam kawah “kebudayaan kemiskinan”. Kebudayaan kemiskinan cenderung memanfaatkan kondisi kemiskinan sebagai suatu cara hidup, misalnya menjadikan mengemis sebagai suatu pekerjaan, kebiasaan menghabiskan apa yang diperoleh hari itu, pada hari itu juga karena menganggap sudah biasa.

Meskipun Timor Leste sejak tahun 1999 kembali menjadi sebuah negara berdaulat, namun hubungan kebudayaan masyarakatnya dengan sebagian masyarakat di NTT, khususnya, di Kabupaten Belu tidak serta merta menjadi terpisah. Perbedaan negara dan pemerintahan Timor Leste sebagai suatu fakta politik hendaknya tidak dianggap sebagai suatu kendala untuk mengembangkan nilai-nilai dan potensi kebudayaan masyarakat di NTT, khususnya di Kabupaten Belu, untuk membangun dan mengembangkan wilayahnya. Pengembangan wilayah dalam arti spasial, hendaknya tidak menghilangkan pengembangan wilayah non-spasial, seperti adanya kesamaan kebudayaan bagi masyarakat satu etnik yang kebetulan berdiam di wilayah perbatasan dua negara.

Pemerintah Daerah NTT bersama masyarakatnya memang telah dan terus berupaya mengejar ketertinggalan dan mempercepat pembangunan di wilayahnya, dengan berbagai kebijakan pengembangan wilayah, baik yang spasial dan non-spasial sesuai dengan arahan nasional. Jika pengembangan wilayah secara non spasial ditangani oleh berbagai dinas secara sektoral sebagaimana juga terjadi di daerah lain, tetapi, dari sisi spasial, tampak ada kekurangan karena kebijakannya masih bercirikan daerah kontinen, padahal NTT secara keseluruhan sangat diwarnai oleh wilayah kepulauan.

Disadari bahwa upaya mempercepat dan memperluas pembangunan NTT ini memerlukan kerjasama kolaboratif dari pemerintah, masyarakat dan swasta. Untuk mendukung upaya ini telah terbentuk tim koordinasi antar daerah. Selain itu, kegiatan Musrenbang tiap tahunan dari tingkat desa sampai provinsi, misalnya, merupakan salah satu kegiatan untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat. Akan tetapi, untuk peningkatan kualitas kegiatan ini, masih perlu diupayakan pelibatan modal sosial masyarakat desa seperti kelompok adat agar implikasi pengembangan wilayah bisa lebih dirasakan masyarakat secara lebih luas dan bermakna.

Indikator-indikator ekonomi seperti menurunnya angka kemiskinan, meningkatnya partisipasi dan kualitas pendidikan, menurunnya angka kematian ibu dan anak atau secara umum terlihat dari peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi NTT, cukup membuktikan bahwa sudah terjadi perbaikan kesejahteraan masyarakat, tetapi perbaikan ini masih perlu ditingkatkan mengingat bahwa situasi tersebut masih di bawah rata-rata perbaikan sosial-ekonomi masyarakat pada tingkat nasional.

Masih belum optimalnya pencapaian pengembangan wilayah NTT sebagaimana diharapkan tampaknya dipengaruhi oleh berbagai faktor keterbatasan yang dimiliki daerah ini, seperti rendahnya kapasitas dan kualitas SDM, belum memadainya infrastruktur pendukung, masih belum kuatnya koordinasi, terbatasnya dana di tengah masih tingginya tindak pidana korupsi yang terjadi di daerah ini.

Pada akhirnya perlu ditekankan bahwa pengembangan wilayah Nusa Tenggara Timur (NTT) memerlukan strategi pembangunan ekonomi, sosial, demografi, politik dan budaya yang holistik dan sistemik, bukan strategi *ad hoc*, parsial atau reaktif. Strategi pengembangannya harus didasarkan pada kajian akademis-komprehensif yang berdimensi sosial, budaya, politik dan ekonomi yang bersifat sinergis bercirikan asas masyarakat sipil, pluralisme dan proses politik

yang menjunjung tinggi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Tentu saja perlu disadari sepenuhnya bahwa strategi pengembangan wilayah yang inklusif dan sinergis ini merupakan bentuk pengembangan model konstruksi sosial yang adaptif yang membuka ruang pada terobosan kreatif dan inovatif sesuai dengan perkembangan masyarakatnya. Hal ini karena masyarakat merupakan sasaran utama sekaligus subyek dalam proses pengembangan wilayah dimanapun di tanah air ini termasuk Nusa Tenggara Timur.

TENTANG PENULIS

Abdul Rachman Patji

Lahir di Enrekang Sulawesi Selatan. Pendidikan tinggi yang ditempuh Fakultas Syariah IAIN Alauddin (sampai tingkat II), S1 bidang antropologi Universitas Hasanuddin dan S2 dalam bidang yang sama di Australian National University (ANU). Bekerja sebagai peneliti di LIPI sejak tahun 1980 dan terhitung sejak 1 Agustus 2004 menjadi Ahli Peneliti Utama (APU) dalam bidang Sistem dan Dinamika Sosial Budaya. Karya tulis berupa buku, artikel, dan tulisan bunga rampai (bagian dari buku) dengan tema etnisitas, konflik dan perdamaian, agama dan paham keagamaan, kebudayaan, masyarakat maritim, migrasi, pandangan hidup dan religi lokal serta transformasi ilmu sosial. Beberapa karya baru di antaranya adalah “MOU Helsinki: Makna Perdamaian bagi Masyarakat Aceh”, dalam *Masyarakat Indonesia Majalah Ilmu-Ilmu Sosial Indonesia* (LIPI, 2007); *Etnisitas dan Pandangan Hidup Komunitas Suku Bangsa di Indonesia: Studi Etnisitas di Sulawesi Tengah* (LIPI Press, 2008); “Al Irsyad di Banten”, dalam *Muncul dan Berkembangnya Faham-Faham Keagamaan Islam di Indonesia Periode Reformasi Islam* (LIPI Press, 2008); “Makassar Nama Kolektif: Masyarakat Migran Sulawesi Selatan di Alor Kecil,

Kabupaten Alor, Nusa Tenggara Timur” (*Jurnal Masyarakat dan Budaya*, 2009); “Loksado: Kehidupan Masyarakat Adat di Kabupaten Hulu Sungai Selatan (HSS) Kalimantan Selatan” di *Etnisitas & Pandangan Hidup Komunitas Suku Bangsa di Indonesia* (LIPI Press, 2010); “Pengembangan dan Perlindungan Kekayaan Budaya Daerah: Respons Pemerintah Indonesia Terhadap Adanya Klaim Pihak Lain” (*Jurnal Masyarakat dan Budaya*, 2010); dan “Asimilasi, Akulturasi dan Intergrasi Sosial”, dalam *Mereka Bilang Kita Orang Indonesia Desain Kebudayaan Nusantara* (TMII, 2010).

Bayu Setiawan

Peneliti pada Pusat Penelitian Kependudukan (P2K)-LIPI. Menyelesaikan pendidikan sarjana antropologi pada Universitas Udayana Bali tahun 1987 dan program Master of Art (M.A.) dalam bidang demografi di Australian National University (ANU) tahun 2001. Melakukan penelitian di Nusa Tenggara Timur, wilayah perbatasan dan masalah mobilitas penduduk. Beberapa tulisan yang dipublikasikan antara lain *Perdagangan Lintas Batas Belu-Timor Leste dan Keberadaan Pasar Perbatasan* (2007), *Penanganan Pengungsi Dampak Kerusakan Sosial di Kabupaten Poso Provinsi Sulawesi Tengah* (2007), *Pemberlakuan Pas Lintas Batas di Wilayah Perbatasan Belu-Timor Leste: Upaya Mengatasi Pelintas Batas dan Perdagangan Ilegal* (2008), *Kondisi Sosial Budaya Masyarakat di Wilayah Perbatasan NTT-Timor Leste* (2008), *Kompleksitas Pembangunan dan Strategi Pemberdayaan Keluarga di Perbatasan Sebatik* (2011) dan *Program Transmigrasi; Upaya Mengatasi Permasalahan Kependudukan dan Meningkatkan kesejahteraan Masyarakat* (2011).

Dundin Zaenuddin

Peneliti senior di Pusat Penelitian Sumber Daya Regional (PSDR)-LIPI yang aktif dalam kegiatan ilmiah secara nasional maupun internasional. Sejak tahun 2010, selain tetap sebagai peneliti, ia juga dipercaya menjadi Kepala Pusat Penelitian Sumber Daya Regional-LIPI. Setelah lulus sebagai Sarjana pada Studi Wilayah Asia Barat, Universitas Indonesia, ia menjadi peneliti di Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB)-LIPI sejak tahun 1989. Kemudian melanjutkan pendidikan pascasarjana di Universitas Flinders jurusan Sosiologi Pembangunan. Ia banyak meneliti mengenai modal sosial masyarakat sipil dan komunitas etnik, sinergi masyarakat sipil, dan pemerintah dalam pencapaian *good governance*, diaspora, *social early warning system*, dan isu kewarganegaraan. Tulisannya tersebar dalam bentuk buku dan jurnal ilmiah, di antaranya *Dinamika Kewarganegaraan Kelompok Sosial di Perkotaan* (LIPI Press, 2010), *Sistem Informasi Peringatan Dini Sosial, Modal Sosial, Pencegahan Konflik dan Pembangunan Masyarakat di Nunukan*, *Koproduksi dan Sinergi: Relasi Masyarakat dengan Pemerintah, Budaya Kewargaan Komunitas Islam di Daerah Aman dan Rentan Konflik*, “*Establishing Golden Paradigm dan Medical Practices in Contemporary Society*” (*Jurnal Masyarakat dan Budaya*), “*Dialectical Relationship between Society and Technology*” (*Jurnal Masyarakat Indonesia*).

Ganewati Wuryandari

Saat ini tercatat sebagai ahli peneliti utama di Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI. Mendapatkan gelar M.A. dalam bidang International Relations, di Department of Politics, Monash University, tahun 1994, dan Ph.D. Discipline of Asian Studies, the University of Western Australia, tahun 2006. Ia juga aktif sebagai Redaksi Pelaksana di

Jurnal Penelitian Politik, Mitra Bestari di Jurnal Politica dan Anggota Pengurus Pusat Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPi) 2011–2014. Fokus kajiannya adalah Asia-Pasifik, Australia-Indonesia, Timor Leste, perbatasan, dan politik luar negeri Indonesia. Beberapa karya buku terakhir yang tercatat telah dihasilkan antara lain: “Human Rights in Australian Foreign Policy, With Specific Reference to East Timor and Papua” (*Masyarakat Indonesia* 33/1/2007); *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Arus Politik Domestik* (2008, Pustaka Pelajar, editor), “Politik Luar Negeri Indonesia: Refleksi dan Prediksi 10 Tahun” (*Jurnal Penelitian Politik*, 2008), *Isu Keamanan di Perbatasan Indonesia-Timor Leste: Permasalahan dan Solusi Pemecahannya* (2009, Pustaka Pelajar, editor), “Pembangunan Wilayah Perbatasan: Menuju Keamanan Komprehensif” (*Masyarakat Indonesia* XXXV/2/2009), *Politik Luar Negeri Indonesia di Tengah Arus Perubahan Politik Internasional* (2011, Pustaka Pelajar, editor), “Politik Luar Negeri Indonesia dan Isu Lingkungan Hidup” (*Jurnal Penelitian Politik*, 2011) dan “East Timor’s Membership in ASEAN: Prospects and Challenges” (2011, *ASEAN Outlook*, Taiwan).

Yeni Saptia

Lahir di Kudus, 26 September 1981. Memperoleh gelar Sarjana Ekonomi dari Jurusan Ekonomi Pembangunan-Institut Pertanian Bogor (2004), kemudian melanjutkan studinya di Pusat Studi Timur Tengah Indonesia, Universitas Indonesia (2010) dan memperoleh gelar Magister Sains. Aktif menjadi peneliti di bidang ekonomi keuangan perbankan di Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) LIPI sejak tahun 2005. Bidang penelitian yang ditekuni adalah Ekonomi Pembangunan, Ekonomi Keuangan, dan Perbankan serta Ekonomi Syariah. Beberapa karya tulis dalam dua tahun terakhir adalah “Kualitas Pelayanan Pembiayaan Syariah bagi Usaha Menengah dan Besar (Studi Kasus:

BNI Syariah)”, di *Peranan dan Tantangan Perbankan Syariah dalam Mengembangkan Sektor Usaha Menengah dan Besar* (P2E-LIPI, 2011), “Peran LKM dalam Memberikan Pembiayaan bagi UKM”, di *Peranan Lembaga Keuangan Mikro dalam Pembiayaan Usaha Kecil dan Menengah* (P2E-LIPI, 2011), “Good Corporate dalam Perbankan Syariah di Indonesia” (*Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*, XVIII (2) 2010), “Model pengelolaan wakaf di beberpa negara”, di *Revitalisasi wakaf dalam Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat* (P2E-LIPI, 2010), “Peran Gapoktan sebagai Cikal Bakal terbentuknya Lembaga Keuangan mikro Syariah pada sector pertanian”, di *Model Pembiayaan Syariah di Sektor Agribisnis* (P2E-LIPI, 2010), dan “Determinansi Peningkatan Pendapatan Mustahik dalam Penggunaan Dana Zakat Produktif, Studi Kasus: Mustahik Anggota Program Misykat Dompot Peduli Ummat Daarut Tauhid Bandung” (*Jurnal Ekonomi dan Bisnis Islam*, 4(2) 2010).

—••—
Pengembangan
Wilayah

Nusa Tenggara Timur

dari Perspektif Sosial:
Permasalahan dan Kebijakan

Nusa Tenggara Timur (NTT) merupakan salah satu provinsi yang cukup tertinggal di Indonesia. Kesenjangan sosial ekonomi, angka kemiskinan yang tinggi, dan kurangnya fasilitas umum yang layak menjadi indikator utama kondisi ketertinggalan pembangunan di NTT. Salah satu penyebab hal ini ialah adanya disparitas pembangunan nasional antara Kawasan Timur Indonesia dan Kawasan Barat Indonesia.

Bunga rampai *Pengembangan Wilayah Nusa Tenggara Timur dari Perspektif Sosial: Permasalahan dan Kebijakan* merupakan seri pertama dari dua seri yang akan diterbitkan berkaitan dengan isu pengembangan wilayah NTT. Seri pertama ini akan membahas dengan detail kondisi terkini dan permasalahan aktual yang ada di NTT. Kebijakan pengembangan wilayah yang dibuat oleh pemda setempat juga menjadi fokus utama diskusi bunga rampai ini.

Bunga rampai ini diharapkan dapat dijadikan acuan bagi para pengambil kebijakan dalam memutuskan arah pembangunan yang lebih seimbang dan terkoordinasi di NTT. Bunga rampai ini juga dapat dijadikan sebagai materi acuan pembanding bagi riset sejenis di daerah tertinggal lain.



Buku Obor

Distributor:

Yayasan Obor Indonesia
Jl. Plaju No. 10 Jakarta 10230
Telp. (021) 319 26978, 392 0114
Faks. (021) 319 24488
yayasan_obor@cbn.net.id

LIPI Press

