# PARADIGMA BARU PEMBANGUNAN WILAYAH DI ERA OTONOMI DAERAH[1]

**Ernan Rustiadi[2]**

## I. Pengembangan Wilayah

### 1.1 Pengembangan Wilayah dalam Perspektif Historis

Kegagalan program-program pembangunan di dalam mencapai tujuannya di satu sisi seringkali bukanlah semata-mata kegagalan di dalam program pembangunannya itu sendiri tapi ada sisi sumbangan "kesalahan" karena berkembangnya kepercayaan akan kebenaran teori-teori atau konsep-konsep pembangunan yang melandasinya. Di dalam lingkup keilmuan itu sendiri, teori pembangunan selalu berkembang dan mengalami koreksi, sehingga melahirkan pergeseran tentang sesuatu yang dianggap "benar" dan "baik" di dalam proses pembangunan. Cara pandang yang semula dianggap benar dan baik, akibat pelajaran dari pengalaman, pergeseran nilai-nilai kehidupan dan perkembangan teknologi atau cara analisis baru, maka di kemudian hari akhirnya dianggap salah atau tidak baik, dan juga sebaliknya. Pergeseran ini dalam bahasa sehari-hari disebut sebagai pergeseran paradigma atau lahirnya paradigma baru.

Secara filsafat, ada beberapa ruang pengetahuan: (1) kita tahu bahwa kita tahu, (2) kita tahu bahwa kita tidak tahu, dan (3) kita tidak tahu bahwa kita tidak tahu. Perkembangan waktu, pengalaman manusia, perkembangan ilmu dan teknologi menyebabkan semakin luasnya ruang pengetahuan yang pertama. Perkembangan ini menyebabkan selalu dimungkinkannya timbulnya paradigma-paradigma baru termasuk paradigma pembangunan, sebagaimana dikemukakan oleh sosiolog Kuhn (1970) yang dimaksud tentang paradigma (*paradigm*).

Pembangunan wilayah bukanlah semata-mata fenomena dalam dimensi lokal dan regional namun juga merupakan bagian tak terpisahkan dari kepentingan pembangunan makro (skala nasional) bahkan global. Untuk itu tulisan ini akan coba membahas dengan melihat permasalahan pembangunan wilayah mulai dari kacamata global. Secara historik,

---

[1] Disampaikan pada Lokakarya Otonomi Daerah 2001, Perak Study Club di Jakarta Media Center,11 Juni 2001.

[2] Dosen Program Studi Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan (PS PWD) dan Perencanaan Wilayah (PS PWL), Program Pascasrjana IPB

sebagai suatu permasalahan pembangunan, kajian pembangunan wilayah dimulai dari timbulnya kesadaran akan adanya masalah-masalah ketidakseimbangan pembangunan secara spasial, khususnya disparitas pendapatan antar wilayah, masalah aglomerasi berlebihan di beberapa wilayah tertentu dan menurunnya jumlah penduduk dan daya tarik perdesaan. Sebagai suatu bidang ilmu baru, *regional science* berkembang di tahun 1950-an guna menjawab tantangan-tantangan pembangunan tersebut.

Kajian perencanaan wilayah sebagai alat peramal dalam pendekatan analitis dari Walter Isard membawa pada suatu "banjir publikasi" mengenai *development poles, growth poles, growth centre* dan sejenisnya selama tengah tahun 60-an. Pendekatannya didasarkan pada realitas negara-negara industri Barat yang semula mungkin penerapannya juga akan efektif juga untuk negara Dunia Ketiga. Faktanya ternyata berbeda. Menurut B Higgins (1978, 1980), perdebatan *growth pole* merupakan debat teoritis terpendek dalam sejarah akademis. Cukup untuk menyatakan bahwa pendekatan sistematis yang lahir dari ilmu regional ala Isard sebagian besar *useless* (untuk negara Dunia Ketiga), karena memberikan petunjuk yang tidak dapat dipraktekkan untuk jenis analisis empiris dan formulasi kebijakan yang dibutuhkan untuk pengembangan wilayah di negara-negara Dunia Ketiga.

Kritik atas teori dan pendekatan-pendekatan ala barat di dalam memecahkan permasalahan pembangunan di dunia ketiga digambarkan oleh Nurkse dan Myrdall di tahun 1950-an, dimana mereka lebih menekankan pentingnya pendekatan pengembangan kelembagaan dan organisasional yang berbeda dengan horizon akademis dari ekonomi tradisional di masa itu. Tanpa perubahan kelembagaan yang penting, analisis ekonoml kuno akan sia-sia dan tidak mempunyai kekuatan dalam menetapkan cara yang efektif untuk "*pertumbuhan self-sustained* yang baru" pada Dunia Ketiga, Ilmu wilayah dapat menawarkan hanya paradigma "partial" untuk negara-negara sedang berkembang dalarn rangka kebutuhan pengembangan wilayah.

Dengan demikian proses pergeseran pendekatan-pendekatan pembangunan selalu terkait dengan pergeseran paradigma-paradigma pembangunan. Berikut akan dibahas lebih lanjut pergeseran paradigma-paradigma pembangunan yang terkait dengan pengembangan wilayah dan penerapan otonomi daerah di Indonesia.

## 1.2. Pergeseran Paradigma Pembangunan

Paradigma pembangunan, selama beberapa dekade terakhir telah mengalami perubahan mendasar. Berbagai distorsi berupa "kesalahan" di dalam menerapkan model-model pembangunan yang ada selama ini adalah sebagai berikut:

(1) Kecenderungan melihat pencapaian tujuan-tujuan pembangunan yang diukur dengan secara secara makro menuju pendekatan regional dan lokal
(2) Pilihan antara pertumbuhan dan pemerataan.
(3) Asumsi tentang peranan pemerintah dan partisipasi masyarakat di dalam proses pembangunan (perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian).
(4) Kegagalan menemukan model-model pembangunan wilayah yang khas dunia ketiga dan khas negara yang sangat berbeda pendekatannya dengan pendekatan di negara-negara maju.

### (1) Antara pendekatan Makro dan regional/lokal

Skala prioritas pembangunan yang cenderung mengejar sasaran-sasaran makro pada akhirnya menimbulkan berbagai ketidakseimbangan pembangunan berupa menajamnya disparitas spasial, kesenjangan desa-kota, kesenjangan struktural, dan sebagainya. Pendekatan makro juga cenderung mengabaikan pluratity akibat keragaman sumberdaya alam maupun keragaman sosial budaya. Pergeseran paradigma pembangunamn dalam pembangunan *spatial* terutama menyangkut konsep strategi kutub pertumbuhan (*growth pole strategy*): *Tricle down effect* ke *hinterland* ternyata *net-effect*-nya malah menimbulkan *masive backwash effect* (Lipton 1977).

Belajar dari membangun kembali Negeri Jerman Barat dan Jepang, sifat bantuan-bantuan kebijakan di tahun 1950 dan 1960-an didasarkan pada model *capital fundamentalism Harrod-Domar* dengan pemahaman bahwa kunci pertumbuhan GNP yang paling langka adalah faktor modal. Fokus bantuan negara donor adalah mentransfer modal dari negara industri Barat ke Dunia Ketiga karena percaya bahwa tujuan kinerja macroeconomic sebagai satu-satunya ukuran pertumbuhan GNP. Penyembuhan dan pertumbuhan secara dramatis setelah perang Jerman Barat dan Jepang dianggap lebih dari cukup untuk membuktikan kemanjuran dari model Barat, dan banyak negara-negara Dunia Ketiga. Hal ini menjadi dasar bagi PBB di tahun 1961 melakukan pembenaran usul

dekade pengembangan PBB pertama dari presiden J.F. Kennedy. Usulnya mengklaim dua tujuan: pertumbuhan GNP tahunan sebesar 5% atau lebih di Dunia Ketiga dan suatu peningkatan besar-besaran transfer modal dari negara-negara industri. Usul itu jelas mencerminkan pikiran pada tahun 1960-an.

Banyak negara-negara Dunia Ketiga yang tumbuh di sekitar 5% per tahun di tahun 1960-an. Namun pertumbuhan makroekonomi tidak menetes dalam mengurangi **permasalahan sentral dunia ketiga yaitu kemiskinan**. Secara bersamaa dunia ketiga mengalami ledakan penduduk. Pertumbuhan tahunan GNP per kapita dunia ketiga tumbuh sekitar 1,5% s/d 2,2%, sementara itu gap Utara - Selatan ternyata semakin terus melebar. Transfer modal ternyata tidak meningkatkan seperti yang dibayangkan dalam resolusi PBB, dengan rasio terhadap GNP ternyata transfer modal terus menurun pada hampir sebagian besar negara-negara industri.

Pertermuan 1965 Dewan Ekonomi dan Sosial PBB memilih resolusi 1086C yang disebut pengembangan wilayah di negara-negara Dunia Ketiga. Usul tersebut mendukung pentingnya keseimbangan pertumbuban secara regional untuk mendapatkan keuntungan pengembangan yang sama yang dinikmati oleh penduduk miskin perdesaan seperti pemukim di kota. Dokumen UN yang lain secara bersarmaan diterbitkan oleh Departemen Ekonomi dan Sosial sebagai tambahan dokumen General Assembly, disokong dari pandangan yang sama dari Myrdal (1968) dan Waterson (1965), seperti semangat mereka. Laporan dengan *judul Towards Accelerated Deve1opment: Proposals for The Second Decade*, disusun oleh *UN-Comitee for Development.* Laporannya secara kuat menyokong tiga prasyarat terhadap kecepatan pengembangan wilayah:

(i) mobilisasi dan penggerakan potensi dan sumberdaya domestik,
(ii) partisipasi masyarakat luas dalam proses pembangunan dan upaya memenuhi standar hidup minimum masyarakat banyak, dan
(iii) mempraktekan "perencanaan partisipatif" untuk membangun kapasitas sosial dan kelembagaan masyarakat yang dibutuhkan untuk pembangunan berkelanjutan.

Mobilisasi sumberdaya ekonomi adalah upaya penggalian dan pemanfaatan sumberdaya ekonomi, yaitu sumberdaya lahan (alam), sumberdaya manusia, teknologi, modal, dan sumberdaya sosial bagi mereka yang memerlukannya. Upaya memobilisasi sumberdaya ekonomi di Indonesia memiliki tantangan yang cukup berat karena

Kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwa sumberdaya-sumberdaya produktif di Indonesia dikuasai oleh sekelompok masyarakat elit yang dekat dengan penguasa. Penguasaan ini telah menimbulkan ketimpangan dalam memperoleh akses masyarakat banyak kepada sumberdaya pembangunan tersebut dan selanjutnya berakibat kepada munculnya ketimpangan tingkat kesejahteraan antar kelompok-kelompok dalam masyarakat. Pada gilirannya ketimpangan kehidupan dalam masyarakat menjadi potensi meledaknya kekecewaan dan keresahan masyarakat dan mengarah kepada terjadinya kekerasan. Data di lapangan juga menunjukkan bahwa sumberdaya yang dikuasai tersebut tidak sepenuhnya dimanfaatkan oleh pihak yang menguasainya, sehingga menimbulkan inefisiensi sekaligus menutup akses kelompok masyarakat lain yang lemah terhadap sumberdaya tersebut yang menimbulkan kerugian sosial (*social cost*) yang tinggi.

Menurut Anwar (2000), salah satu upaya untuk menghilangkan inefisiensi dan membuka akses masyarakat terhadap sumberdaya yang menganggur tersebut adalah melalui mobilisasi sumberdaya melalui redistribusi asset (lahan dan modal) melalui negosiasi-negosiasi antara pemilik dan petani penggarap yang difasilitasi oleh pemerintah. Mobilisasi sumberdaya ekonomi ini diarahkan kepada peningkatan kesempatan kerja dan pemerataan yang menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi secara keberlanjutan. Dalam jangka pendek, redistribusi aset ini mungkin akan menyebabkan penurunan tingkat pertumbuhan sebab pada tahap awal pelaksanaannya diperlukan biaya transaksi - berupa biaya negosiasi - dan kemungkinan adanya ketidaksiapan sumberdaya manusia dalam mengelola sumberdaya yang dilimpahkan kepadanya. Namun dalam jangka panjang redistribusi aset yang berkelayakan dapat meningkatkan efisiensi dan *equity* dari alokasi sumberdaya tersebut.

Tujuan menciptakan keseimbangan spasial, khususnya keseimbangan pembangunan kota-desa tidak semata-mata masalahan kepentingan memecahkan disparitas regional dalam skala nasional namun hal itu sangat berarti dalam konteks permasalahan hubungan Utara-Selatan masa kini, khususnya mempertinggi kesadaran dominasi dan subordinasi antara negara kaya dan miskin.

Modernisasi ekonomi diyakini dapat dicapai melalui industrialisasi dan urbanisasi, atau suatu proses kumulatif memperkuat antara pertumbuhan produksi industri urban dan

peningkatan sistem supply pangan di perdesaan. Ketika produktifitas pertanian naik sampai level tertentu, surplus tenaga kerja dikeluarkan dari sistem produksi pangan untuk dialihkan untuk perluasan sektor urban, sementara sektor industri yang berkembang di perkotaan memperkuat sistem pertanian dengan memasok input lebih banyak dan lebih baik seperti peningkatan kesuburan dan produktifitas pertanian. Sehingga terjadilah pertumbuhan dan sekaligus penguatan *(growth-reinforcing process*) kumulatif dari penciptaan pekerjaan dari produktifitas yang lebih tinggi di kedua kawasan (urban dan rural), seperti yang terjadi di negara industri di Barat dan selanjutnya di Jepang. Sementara itu sebagian besar negara sedang berkembang mengekspor, dan masih banyak yang mengeskpor sumber daya alam dan komoditi primer ke negara maju hanya untuk mengimpor produksi industri manufaktur dari negara maju. Negara-negara Dunia Ketiga ditekan oleh berbagai kepentingan dan keadaan seperti itu, mengekspor bahan mentah, dan dalam prosesnya tertangkap dalam jaringan dominasi perputaran ekonomi oleh industri di Barat dan badan hukum multinasional. Negara sedang berkembang akhirnya tidak mempunyai kesempatan untuk membangun pertumbuhan dan penguatan yang memadai untuk menuju proses interaksi kota-desa secara sinergis dan begitu pula untuk memodernisasi ekonomi nasional mereka. Dengan demikian, tujuan menciptakan keseimbangan regional pada dasarnya secara jelas diarahkan agar pengembangan wilayah memiliki arti pada pembebasan Dunia Ketiga dari keterbelakangan (Nagamine, 2000), bukan semata-mata pemerataan dan keadilan.

Pengembangan perdesaan seharusnya memegang posisi terpenting dalam kebijakan pengembangan wilayah yang diformulasikan negara-negara Dunia Ketiga seperti Indonesia karena sebagian besar dari penduduk Dunia Ketiga tinggal di perdesaan, maka tidak mungkin fasilitasi proses *self-sustain* tanpa fokus perdesaan. Dapat dikatakan mungkin hal terpenting dari spirit komitmen PBB di dalam pembangunan wilayah melalui ECOSOC 1582L dalam pengembangan wilayah adalah pengembangan perdesaan.. Namun disini harus dibedakan pembangunan perdesaan dari pembangunan pertanian. Target pengembangan perdesaan adalah mengenai petani miskin, dan melibatkan program pengembangan yang komprehensif untuk meningkatkan produktifitas dan kondisi kehidupannya. Sedang pengembangan pertanian utamanya menguatkan kapasitas produktif dari masing-masing sektor, misalnya dengan memberi

insentif terhadap petani skala menengah dan besar untuk meningkatkan produktifitas. Selama ini aktivitas perkotaan yang didominasi oleh industri dan jasa memperoleh perhatian besar elit politik dan pejabat karena memberikan surplus keuntungan (*rent*) yang besar. Sedang aktivitas di perdesaan yang didominasi sektor primer dan pertanian kurang diperhatikan bahkan diabaikan karena rent yang kecil. Disamping itu konsep hubungan *rural-urban*i telah mengalami perubahan mendasar namun kurang dipahami. Thesis Lipton (1977) menyimpulkan bahwa: (a) kaum elit di kawasan urban mempertahankan keadaan perdesaan seperti diatas dengan mengorganisasikan dan mengendalikan kekuasaan politik dan ekonomi tersentralisasi. Di Indonesia pengendalian seperti ini dipertahankan semasa Orde Lama maupun Orde Baru, sehingga distribusi sumberdaya dan melebar, (b) Meski secara historis negara Asia mengalami pertumbuhan ekonomi tinggi,tetapi bagian (*proportion*) masyarakat perdesaan yang miskin jumlahnya tidak banyak berkurang, dan (c) Secara umum telah terjadi misalokasi sumberdaya antara perkotaan dan wilayah perdesaan (urban bias).

Pemahaman teoritik mengenai prinsip-prinsip keseimbangan spasial dalam skala global sebagai penyeimbang sasaran-sasaran makroekonomi sudah lama dipahami, namun gaungnya secara berarti dalam skala nasional nampaknya baru berkembang belakangan ini, itupun nampaknya masih baru terbatas di kalangan akademik/peneliti. Di kalangan birokrasi (aparat pemerintah) dan pasar, pemikiran-pemikiran urban bias masih cukup kuat. Diberlakukannya kebijakan otonomi daerah setidaknya sudah merupakan bagian dari kesadaran pada tataran *polical will* di tingkat nasional setelah sekian lama hanya hanya ada dalam diskusi-diskusi ilmiah, namun demikian pemahaman umum mengenai perspektif yang diuraikan diatas, khususnya kaitan antara pengembangan wilayah/lokal, pembangunan makro dan keseimbangan global, masih belum dipahami secara memadai.

(2) **Pilihan antara pertumbuhan dan pemerataan.**

Secara teoritik, polemik pemilihan antara strategi pertumbuhan dan pemerataan relatif telah diselesaikan saat lahirnya *The Second Fundamental Theorm of Welfare Economics*. Sementara itu *The First Fundamental Theorm of Welfare Economics* sendiri adalah konsep temuan Simon Kuznets (1966): kurva U-terbalik yang menyatakan bahwa

bagi negara yang pendapatannya rendah bertumbuhnya perekonomian harus mengorbankan pemerataan (*trade off* antara pertumbuhan dan pemerataan). Hal ini telah memberi legitimasi dominasi peranan pemerintah untuk memusatkan pengalokasian sumberdaya pada sektor-sektor atau wilayah-wilayah yang berpotensi besar dalam menyumbang pada pertumbuhan ekonomi. Keadaan ini telah menyebabkan terjadinya *net transfer* sumberdaya daerah ke kawasan pusat kekuasaan secara besar-besaran maupun melalui ekspor kepada negara-negara maju. Implikasi dari penekanan pertumbuhan ekonomi adalah polarisasi *spatial* (geografis) alokasi sumberdaya (*capital investment*) antar wilayah melalui aglomerasi industri di tempat-tempat yang paling kompetitif (kawasan kota-kota besar). Program bantuan pembangunan daerah tidak mampu mengurangi ketimpangan yang terjadi.

Paradigma baru pembangunan diarahkan kepada terjadinya pemerataan (equity), pertumbuhan (eficiency), dan keberlanjutan (*sustainability*) dalam pembangunan ekonomi. Paradigma baru pembangunan ini dapat mengacu kepada apa yang disebut dalil kedua fundamental ekonomi kesejahteraan (*The second fundamental of welfare economics*), dimana dalil ini menyatakan bahwa sebenamya pemerintah dapat memilih target pemerataan ekonomi yang diinginkan melalui transfer, perpajakan dan subsidi, sedangkan ekonomi selebihnya dapat diserahkan kepada mekanisme pasar.

**(3) Asumsi tentang peranan pemerintah dan partisipasi masyarakat**

Pada konsep awalnya peranan pemerintah adalah mendorong pembangunan (Ekonomi Keynesian) untuk menanggulangi *market failure.* Namun fakta empirik mengarah pada *government failure* yang dampaknya sering lebih parah karena menciptakan *transaction cost* tinggi yang menurunkan efisiensi ekonomi, serta menghambat pemerataan dan pertumbuhan. Selanjutnya menurut Anwar (2000), hal ini diperparah oleh kultur (*priayiisme*) elit masyarakat disamping kapasitas pemerintah yang rendah (*lack of governance).* Dalam paradigma pembangunan sekarang, kekuasaan pemerintah harus semakin dibatasi pada bidang "*public good*", dan bidang dimana swasta dan masyarakat tidak punya insentif melakukannya.

*Government policy failure* yang melaksanakan pembangunan secara *top-down*, tidak mengetahui kondisi ekosistem dan tatanan nilai masyarakatnya yang tersebar luas

secara spasial. Hal ini didorong oleh kesalahan pengaturan dan perancangan (*design*) program dan proyek pembangunan yang berdampak pada pemiskinan masyarakat perdesaan.

Perencanaan pembangunan wilayah sering disalahartikan sebagai suatu proses dimana perencana mengarahkan masyarakat untuk melakukan. Lahirnya pandangan seperti tersebut sebenarnya terutama sebagai akibat dari proses pendekatan perencanaan wilayah yang selama ini dilakukan selam ini pada umumnya bersifat *top-down*. Perencanaan wilayah umumnya dilakukan secara asimetrik, dimana pihak pemerintah dianggap memiliki kewenangan secara legal karena memegang amanat yang *legitimate*. Padahal dibalik amanat yang diterimanya, pemerintah berfungsi melayani/memfasilitasi masyarakat yang berkepentingan secara langsung di dalam pemanfaatan sumberdaya ruang yang ada.

Dalam paradigma perencanaan wilayah yang modern perencanaan wilayah diartikan sebagai bentuk pengkajian yang sistematis dari aspek fisik, sosial dan ekonomi untuk mendukung dan mengarahkan pemanfaatan sumberdaya di dalam memilih cara yang terbaik untuk meningkatkan produktifitas agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat (publik) secara berkelanjutan. Awal dari proses perencanaan wilayah adalah beranjak dari adanya kebutuhan untuk melakukan perubahan sebagai akibat dari perubahan pengelolaan maupun akibat perubahan-perubahan keadaan (peningkatan kesejahteraan, bencana alam, perkembangan sosial, dan lain-lain). Jadi pada dasarnya harus ada dua kondisi yang harus dipenuhi di dalam perencanaan wilayah (Clayton and Dent, 1993): (i) kebutuhan masyarakat untuk melakukan perubahan atau upaya untuk mencegah terjadinya perubahan yang tidak diinginkan dan (ii) adanya *political will* dan kemampuan untuk mengimplementasikan perencanaan yang disusun.

Dengan demikian penyusunan perencanaan wilayah pada dasarnya bukan merupakan suatu keharusan tanpa sebab, melainkan lahir dari adanya kebutuhan. Secara individual maupun kelompok, masyarakat secara sendiri-sendiri melakukan pengaturan-pengaturan ruang pada kawasan-kawasan yang dikuasainya. Namun cakupan istilah perencanaan wilayah adalah suatu perencanaan yang berorientasi pada kepentingan publik secara keseluruhan, bukan untuk kepentingan perseorangan/kelompok ataupun perusahaan/badan usaha.

Sasaran utama dari Perencanaan Wilayah pada dasarnya adalah untuk menghasilkan penggunaan yang terbaik, namun biasanya dapat dikelompokkan atas tiga sasaran umum: (i) efisiensi, (ii) keadilan dan akseptabilitas masyarakat, dan (iii) keberlanjutan. Sasaran efisiensi merujuk pada manfaat ekonomi, dimana dalam konteks kepentingan publik pemanfaatan sumberdaya diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (publik). Wilayah sebagai suatu matriks fisik harus merupakan perwujudan keadilan dan melibatkan partisipasi masyarakat, oleh karenanya perencanaan yang disusun harus dapat diterima oleh masyarakat. Perencanaan wilayah juga harus berorientasi pada keseimbangan fisik-lingkungan dan sosial sehingga menjamin peningkatan kesekahteraan secara berkelanjutan (*sustainable*).

Dalam tiga dekade terakhir telah terjadi proses pergeseran paradigma pembangunan. Cara pandang pembangunan yang berorientasi pada laju pertumbuhan ekonomi dengan basis peningkatan investasi dan teknologi luar semata (perspektif materialistik), telah bergeser ke arah pemikiran pembangunan yang menekankan pada kemampuan masyarakat untuk mengontrol keadaan dan lingkungannnya. Paradigma baru yang berkembang lebih menekankan kepada proses-proses partisipatif dan kolaboratif *(participatory and collaborative processe*s) yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial dan material, termasuk meningkatnya keadilan dalam distribusi pemilikan, pengelolaan dan manfaat pembangunan serta kebebasan dan kemandirian.

Kini telah banyak disadari bahwa pengalaman membangun selama ini telah banyak menimbulkan dampak masalah pembangunan yang semakin besar dan kompleks. Semakin melebarnya kesenjangan sosial-ekonomi, degradasi dan tingkat kerusakan lingkungan yang semakin besar, beban dan ketergantungan pada utang luar negeri yang semakin berat adalah bukti-bukti nyata atas kegagalan praksis pembangunan. Realitas-realitas tersebut telah mendorong perubahan pemikiran dan konsepsi pembangunan.

Dalam perspektif kewilayahan (regional), kesadaran akan perubahan pemikiran dan konsepsi pembangunan juga lahir akibat terjadinya ketidakadilan yang begitu menonjol antar wilayah dan ruang. Terjadinya disparitas pembangunan wilayah/ruang-- perdesaaan (*rural*) vs perkotaan (*urban*), Kawasan Timur Indonesia (KTI) vs Kawasan Barat Indonesia (KBI), Jawa dan luar Jawa--adalah bukti "ketidakseimbangan" pembangunan. Disparitas tersebut semakin besar seiring dengan semakin besarnya proses kebocoran

wilayah (*regional leakage*). Bahkan telah terakumulasi menjadi persoalan-persoalan yang semakin kompleks, seperti kongesti, sanitasi buruk, pemukiman kumuh serta penyakit-penyakit sosial diwilayah perkotaan.

Wilayah harus dipandang sebagai upaya pemanfaatan sumberdaya ruang agar sesuai dengan tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (UU 5/1960 Pasal 2 ayat 3). Dalam kenyataannya banyak kritik yang memandang bahwa penyusunan rencana wilayah sering berpijak dari asumsi bahwa "ruang" yang direncanakan seolah-olah adalah ruang "tanpa penghuni", sehingga dapat dengan mudah dibuat garis-garis batas berupa zoning yang menetapkan suatu kawasan sebagai kawasan tertentu yang berketetapan hukum. Di dalam pelaksanaannya proses perencanaan wilayah juga seringkali dimonopoli oleh kepentingan pihak-pihak tertentu yang tidak berorientasi pada kepentingan publik (masyarakat luas). Ketetapan penataan ruang tersebut berakibat mengikat masyarakat penghuni yang ada di dalamnya, dimana aktivitas pemanfaatan sumberdaya yang telah dilakukan masyarakat secara turun-temurun dapat dianggap bertentangan dengan penetapan peruntukkannya. Olehkarenanya bagi sebagian orang perencanaan wilayah dipandang sebagai alasan untuk melakukan "penggusuran", bukan sebagai alat untuk meningkatkan kemakmuran masyarakat.

Dari sudut pandang pembangunan berskala jangka panjang, aspek-aspek kesesuaian fisik, land capability serta aspek-aspek kelestarian lingkungan adalah merupakan bagian dari upaya meningkatkan kesejahteraaan jangka panjang yang berkesinambungan. Namun demikian suatu proses perencanaan, disamping menuntut adanya peranserta (keterlibatan) masyarakat harus memenuhi keseimbangan kedua, yakni mampu menciptakan keseimbangan antara kepentingan yang bersifat jangka panjang dan jangka pendek. Upaya peningkatan kesejahteraan jangka pendek seharusnya tidak mengorbankan kepentingan jangka panjang, dan juga sebaliknya, kepentingan jangka panjang tidak boleh mengorbankan kepentingan jangka pendek masyarakat, khususnya masyarakat yang lemah yang memiliki kapasitas adaptasi yang rendah. Di lain pihak, dari sudut pandang pembangunan berskala luas (makro), aspek-aspek kesesuaian fisik, land capability serta aspek-aspek kelestarian lingkungan juga merupakan bagian dari menjaga keselarasan pembangunan bersekala lokal/regional dan pembangunan makro. Eksternalitas negatif dari aktifitas-aktifitas lokal diminimumkan dengan pembatasan-

pembatasan tertentu bagi aktivitas-aktivitas lokal. Dengan demikian, diperlukan suatu bentuk keseimbangan yang ketiga, yakni antara kepentingan lokalitas, regional dan makro. Ketiga sisi kepentingan perlu diupayakan tanpa harus ada pengorbanan yang tidak adil dan tidak perlu. Dengan demikian penyusunan perencanaan wilayah pada dasarnya bukan merupakan suatu keharusan tanpa sebab, melainkan lahir dari adanya kebutuhan. Secara individual maupun kelompok, masyarakat secara sendiri-sendiri melakukan pengaturan-pengaturan ruang pada kawasan-kawasan yang dikuasainya. Namun cakupan istilah perencanaan wilayah adalah suatu perencanaan yang berorientasi pada kepentingan publik secara keseluruhan, bukan untuk kepentingan perseorangan/kelompok ataupun perusahaan/badan usaha.

Diberlakukannya UU 22/1999 mengenai Otonomi Daerah berimplikasi luas dalam sistem perencanaan pembangunan di wilayah-wilayah. Otonomi daerah mengisyaratkan pentingnya pendekatan pembangunan berbasis pengembangan wilayah dibanding pendekatan sektoral. Pembangunan berbasis pengembangan wilayah dan lokal memandang penting keterpaduan antar sektoral, antar spasial (keruangan), serta antar pelaku pembangunan di dalam dan antar daerah. Sehingga setiap program-program pembangunan sektoral dilaksanakan dalam kerangka pembangunan wilayah.

Namun demikian, berbagai permasalahan yang menyangkut otonomi daerah juga telah muncul kepermukaaan. Orientasi untuk mendapatkan penerimaan daerah (PAD) sebesar-besarnya cenderung mengakibatkan eksploitasi besar-besaran atas sumber daya alam. Sikap ego antar pemegang otoritas daerah dapat mengakibatkan konflik yang semakin memperparah kondisi sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Secara spasial satuan sistem ekologis (ekosistem) dan sistem kelembagaan penguasaan dan pemanfaatan sumberdaya alam tradisional tersebar secara lintas wilayah administrasi. Oleh karenanya diperlukan penanganan secara terkoordinasi antara wilayah administratif. Pada masa orde baru koordinasi permasalahan pengelolaan sumberdaya dan pembangunan antar wilayah ditangani oleh administrasi pemerintahan yang lebih tinggi. Di era otonomi daerah, hubungan antara pemerintah daerah (kota/kabupaten) dengan pemerintah pusat tidak lagi dalam kerangka hubungan verikal yang hirarkis. Penyelesaian pembangunan lintas wilayah akan lebih diserahkan pada mekanisme hubungan horizontal. Kekosongan berbagai standar serta norma-norma yang dapat dijadikan

rujukan kerjasama dan penyelesaian konflik antar wilayah merupakan ancaman serius di dalam penanganan pengelolaan sumberdaya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Karena itulah, tantangan perencanaan wilayah dan wilayah untuk mengatasi permasalahan-permasalahan sosial, sumberdaya alam dan lingkungan dalam konteks wilayah atau wilayah di era otonomi menjadi semakin besar.

Selain aspek lingkungan, permasalahan yang menyangkut dimensi sosial ekonomi dalam konteks wilayah adalah upaya menciptakan keseimbangan spasial. Penataan ruang harus menjadi bagian dari proses menciptakan keseimbangan antar wilayah sebagai wujud dari pembangunan yang berkeadilan. Oleh karenanya perlu dibangun struktur keterkaitan antar wilayah yang seimbang dan berkeadilan, mencegah terjadinya kesenjangan pembangunan yang rawan menimbulkan berbagai konflik.

Berdasarkan kerangka pikir di atas, di masa sekarang dan yang akan datang diperlukan adanya pendekatan perencanaan wilayah yang berbasis pada hal-hal berikut: (i) Sebagai bagian dari upaya memenuhi kebutuhan masyarakat untuk melakukan perubahan atau upaya untuk mencegah terjadinya perubahan yang tidak diinginkan, (ii) Menciptakan keseimbangan pembangunan antar wilayah, (iii) Menciptakan keseimbangan pemanfaatan sumberdaya di masa sekarang dan masa yang akan datang (pembangunan berkelanjutan), dan (iv) Disesuaikan dengan kapasitas pemerintah dan masyarakat untuk mengimplementasikan perencanaan yang disusun

**(4) Kegagalan menemukan model-model pembangunan wilayah yang khas negara yang sangat berbeda dengan negara-negara maju.**

Satu karakteristik yang penting dari negara-negara Dunia Ketiga seperti Indonesia, bahwa belum cukup mekanisme *feedback* untuk mengatasi berbagai penyebab dari sosial disfungsi (nagamine, 2000). Bila seseorang akan membuat suatu peraturan baru atau menciptakan institusi spesial di negara berkembang, seseorang harus berfikir membuat skenario untuk memperkuat mekanisme feedback, sebelum mencari model yang tepat yang dicopy dari negara maju.

Seperti yang ditekankan di awal, banyak orang menaruh harapan pada pendekatan pengembangan wilayah dimana mereka percaya terhadap janji kemujaraban model pertumbuhan makroekonomi mulal goyah, kecewa dan frustasi. PBB kemudian

melakukan resoluisi yang dikenal sebagai ECOSOC 1582L, yang mengusulkan suatu arahan kebijakan dan tujuan pengembangan wilayah. Berdasarkan dokumen ini, pengembangan wilayah adalah "suatu instrument potensial untuk integrasi dan promosi dari usaha pengembangan sosial dan ekonomi" suatu negara yang sesuai dengan tujuan berikut:

(a) Merangsang perubahan struktural secara cepat dan reformasi sosial, khususnya untuk meningkatkan distribusi pembangunan secara lebih luas pada kelompok masyarakat yang paling tertinggal.
(b) Meningkatkan partisipasi masyarakat di dalam menetapkan tujuan pembangunan dan di dalam proses pengambilan keputusan serta mengembangkan organisasi masyarakat.
(c) Menciptakan sistem kelembagaan dan struktur administrasi serta pendekatan operasional untuk perencanaan pengembangan yang lebih efektif
(d) Mencapai distribusi penduduk dan aktifitas masyarakat yang lebih baik melalui integrasi yang lebih efektif dari pengembangan kota dan desa.
(e) Memasukkan pertimbangan lingkungan secara lebih efektif dalam program-program pembangunan.

Tiga dari lima tujuan di atas adalah mengenai aspek pengembangan institusional (kelembagaan). Dengan cara sama, dewan menyatakan komitmennya secara jelas pendekatan perubahan institusional seperti yang diargumentasikan oleh Myrdal dan Waterson. Resolusi ECOSOC mengandung arti pengembangan wilayah hanya akan sangat berarti jika dilaksanakan dalam kerangka pengembangan masyarakat, sedangkan alat analisis ekonomi regional dan ilmu regional hanya merupakan bagian dari kerangka reformasi holistik kelembagaan. Dua tujuan lainnya menyangkut masalah keseimbangan spasial, antara kota dan desa, sebagaimana telah dibahas diatas.

Masalah kemiskinan adalah ciri dan pemandangan yang umum sebagian besar penduduk perdesaan. Penyebab utamanya adalah karena tidak mempunyai posisi *bargaining* (politik) untuk mempengaruhi pemerintah pusat yang sentralistik.

## II. Pemberlakuan Undang-undang Otonomi Daerah

Diberlakukannya UU 22/1999 mengenai Otonomi Daerah berimplikasi luas dalam sistem perencanaan pembangunan di wilayah-wilayah. Otonomi daerah mengisyaratkan pentingnya pendekatan pembangunan berbasis pengembangan wilayah dibanding pendekatan sektoral. Pembangunan berbasis pengembangan wilayah dan lokal memandang penting keterpaduan antar sektoral, antar spatial (keruangan), serta antar pelaku pembangunan di dalam dan antar daerah. Sehingga setiap program-program pembangunan sektoral dilaksanakan dalam kerangka pembangunan wilayah.

Salah satu bentuk *government failure* di masa lalu adalah kegagalan menciptakan keterpaduan intersektoral yang sinergis dengan kelembagaan lokal yang telah dipercayai oleh masyarakatnya di dalam kerangka pembangunan wilayah. Struktur insentif yang dibentuk tidak memungkinkan keterpaduan sektoral di tingkat wilayah. Sebagai akibatnya, pemerintahan daerah dan lokal gagal menangkap kompleksitas pembangunan di wilayahnya, dan partisipasi masyarakat lokal tidak mendapat tempat. Keterpaduan sektoral tidak hanya mencakup hubungan antar lembaga pemerintahan tetapi juga antara pelaku-pelaku ekonomi anatar sektor yang berbeda. Wilayah yang berkembang dengan baik ditunjukkan oleh keterkaitan antara sektor ekonomi wilayah, dalam arti terjadi transfer input dan output barang dan jasa antar sektor secara dinamis.

Potensi sumberdaya alam serta aktivitas-aktivitas sosial-ekonomi yang tersebar secara tidak merata dan tidak seragam membutuhkan adanya interaksi spasial yang optimal dalam arti terjadinya struktur keterkaitan antar wilayah dapat berlangsung secara dinamis.

Perencanaan pembangunan selalu memerlukan skala prioritas, karena (1) setiap sektor memiliki sumbangan langsung dan tidak langsung yang berbeda kepada pencapaian sasaran-sasaran pembangunan (penyerapan tenaga kerja, pendapatan regional, dan lain-lain), (2) setiap sektor memiliki keterkaitan dengan sektor-sektor lainnya dengan karakteristik yang berbeda-beda, dan (3) aktivitas sektoral tersebar tidak merata dan bersifat spesifik, sehingga beberapa sektor cenderung terpusat dan terkait dengan sebaran sumberdaya alam, sumberdaya buatan (infrastruktur) dan sumberdaya sosial (adat istiadat) yang ada. Karenanya di setiap wilayah/daerah selalu terdapat *sektor-sektor yang*

*bersifat strategis* akibat besarnya sumbangan yang diberikan dalam perekonomian wilayah serta keterkaitan sektoral dan aspek spatialnya.

Pembangunan *spatial* akan mengarah ke desentralisasi sistem pusat kegiatan dari yang tadinya berpusat pada kota-kota besar akan lebih tersebar kearah pembangunan kota-kota kecil di wilayah perdesaan sebagai pusat kegiatan di luar usahatani dan jasa-jasa pelayanan dan akan mengubah sistem tataruang wilayah-wilayah. Ekonomi kota-kota besar di masa datang tidak akan mengalami pertumbuhan lagi. Membengkaknya kota-kota telah menimbulkan biaya sosial tinggi yang mengarah pada inefisiensi dan menghambat pertumbuhan ekonomi disamping menghambat pemerataan pembangunan wilayah (*equity*), sehingga tidak mengarah ke pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Aglomerasi kota-kota yang semula menimbulkan *economy of scale* yang mempunyai dayatarik kepada kegiatan swasta, namun karena kota-kota besar bertumbuh secara tidak terkendali, pada akhirnya mengalami *diseconomy of scale*. Kota-kota besar menanggung biaya-biaya sosial (kongesti, pencemaran, kriminalitas, permukiman kumuh dll.) Pengusaha swasta akan cenderung menentukan pilihan-pilihan lokasional kegiatannya ke pusat (*central places*) yang lebih menguntungkan. Karenanya tataruang regional dan nasional di masa depan akan mengalami berbagai perubahan-perubahan yang nyata. Lahan-lahan pertanian yang menurut rencana tataruang masa lalu telah dialihkan fungsinya kepada penggunaan non-pertanian, sebagian akan dikembalikan lagi kepada penggunaan untuk pertanian.

## III. Strategi Pembangunan Wilayah di Era Otonomi Daerah

Paradigma baru pembangunan diarahkan kepada terjadinya pemerataan (equity), pertumbuhan (*eficiency*), dan keberlanjutan (*sustainability*) dalam pembangunan ekonomi. Paradigma baru pembangunan ini dapat mengacu kepada apa yang disebut dalil kedua fundamental ekonomi kesejahteraan *(The second fundamental of we~fare economics*), dimana dalil ini menyatakan bahwa sebenamya pemerintah dapat memilih target pemerataan ekonomi yang diinginkan melalui transfer, perpajakan dan subsidi, sedangkan aspek ekonomi selebihnya dapat lebih diserahkan kepada mekanisme pasar.

Dengan demikian, penterjemahan dari dalil tersebut kepada paradigma baru pembangunan seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah adalah sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Pertama, Karena pada dasamya negara Indonesia masih merupakan negara agraris dimana kegiatan pertanian merupakan sektor ekonomi-basis dalam masyarakat, maka dengan menekankan kepada pembangunan sektor pertanian dan perdesaan, akan berarti pula mengarahkan pembangunan kepada kepentingan masyarakat kebanyakan Indonesia. Terutama dalam rangka mengurangi pengangguran dan setengah pengangguran (*underemployment*) dan pengentasan kemiskinan, sehingga kebijakan ini dari segi pemerataan dalam pembangunan dapat tercapai. Fokus pembangunan lebih diorientasikan pada pembangunan spasial pada tingkat wilayah dan lokal dengan mengutamakan sektor pertanian sebagai sumber utama pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan kapasitas masyarakat lokal. Selama ini sektor pertanian telah membuktikan kekenyalannya dalam menghadapi krisis dimana pada tahun 1998 semua sektor ekonomi mengalami pertumbuhan yang negatif (dengan kontraksi total sebesar 14 %), kecuali sektor pertanian (masih positif). Sektor pertanian kebanyakan juga dikonsumsi secara lokal dan mempunyai keterkaitan yang erat dengan sektor-sektor komplemen kegiatan lain (industri pupuk, peralatan dan pengolahan hasil serta pemasaran d1l.) dalam rangkaian kegiatan agroindustri dan agribisnis yang lebih luas.

Kedua, sesuai dengan diberlakukannya UU No. 22, 1999, maka kekuasaan atau peran pemerintah pusat akan dibatasi hanya pada penyediaan barang-barang publik dan hubungan luar negeri dan mencetak uang, sedangkan bidang kegiatan dimana swasta tidak mempunyai insentif untuk melakukannya dilakukan oleh *pemerintah (public sector*). Dari segi konsep ekonomi, efisiensi Pareto dalam alokasi sumberdaya dapat dilakukan dengan memadukan kebijakan pemerintah pada suatu batas tertentu seperti target pemerataan melalui transfer, perpajakan dan subsidi; sedangkan proses selanjutnya diserahkan pada mekanisme pasar (*market friendly*). Untuk mendukung terjadinya proses tersebut, diperrlukan penegasan hak-hak masyarakat daerah dan lokal *(local property right*) yang semula terpusat akan digeser menjadi penegasan property right yang terdesentralisasi.

Ketiga, dengan menurunnya skala ekonomi di kawasan perkotaan (yang umumnya berlokasi di daratan) menyebabkan paradigma pembangunan sebagian dapat bergeser dari orientasi kepada daratan pulau dapat beralih kepada orientasikegiatan ekonomi ke arah maritim sehingga tidak terjadi pengurasan yang berlebihan terhadap sumberdaya daratan, terutama Indonesia dilimpahi sumber kekayaan laut yang luas dan beragam. Dengan demikian lautan dapat dijadikan sebagai sumberdaya bagi kegiatan yang berkait ke hulu (*back-ward linkage*) agar kegiatan ekonomi yang tidak terlalu menguras sumberdaya alam keseluruhan. Tetapi perlu diingat bahwa pemanfaatan sumberdava maritim memerlukan teknologi yang memberikan kepastian seperti kegiatan bisnis marinkultur yang bemilai tinggi, karena usaha maritim melalui penangkapan (ikan dan biota lainnya) banyak mengandung resiko dan mengarah kepada kelebihan tangkaipan (*overfishing*), terutama bagi petani dan nelayan kecil. Pertumbuhan kota-kota daratan juga dapat bergeser ke wilayah lain seperti wilayah pesisir (perdesaan) dengan diberikan fasilitas infrastrutur kota di wilayah desa pesisir untuk kegiatan turisme dan kegiatan produksi serta perdagangan lain, sehingga akumulasi modal dapat memberikan dampak multiplier kepada masyarakat lokal.

**Pustaka**


Anwar, A. 2000. Perspektif Otonomi Daerah dan Federasi dalam Pembangunan Indonesia di Masa Depan. Makalahl Semiloka Nasional Pembangunan Wilayah dalam Perspektif Otonomi Daerah dan wacana Federasi. Otonomi Daerah, Kerjasama PS PWD IPB dan BPS, Jakarta, 8 November 2000.

Higgins, B. 1978. “Development Poles: Do They Exist?”. Growth Pole Strate gy and regional Development Policy. In Lo. F. and S. Kamal. Pergamon Press.

----------. 1980. “Planning Regional Development: Art, Science, or Phylosophy? The Challenge of the 1980s.” Training for Regional Development Planning. In Mathur, O.P. UNCRD Development Series, Vol IX. Maruzen. Singapore.

Kuhn, T.S. 1970. The structure of scientific revolutions. 2nd ed., Chicago, Chicago Univ. Press.

Myrdal, G. 1968. Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. London. Allen Lane, 1968.gy and regional Development Policy.

Nagamine, H. 2000. Regional Development in Third World Countries, Paradigms and Operational Principles. Int. Dev Journal. Tokyo.

Waterston, W.L.C. 1965. Development Planning: Lessons of Experience, Baltimore. Johns Hopkins Univ. Press.