PEMBANGUNAN TATARUANG (*SPATIAL*) WILAYAH PERDESAAN DALAM RANGKA PEMBANGUNAN REGIONAL

Affendi Anwar dan Ernan Rustiadi

I. LATARBELAKANG

1. Paradigma pembangunan ekonomi, selama setengah abad terakhir (khususnya dalam 25 tahun) telah mengalami perubahan mendasar. 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).

2. Di tingkat pelaksanaan banyak *misleading policy* yang menyesatkan, sehingga dampaknya menjadi semakin jauh dari tujuan-tujuan pembangunan yang diinginkan.

3. Tata ruang perdesaan tidak dapat diatur secara terisolir tanpa melihat **interaksi spatial dengan kawasan perkotaan**. Tataruang perdesaan selain dipengaruhi oleh pengaturan legal, perlu memperhatikan kekuatan-kekuatan ekonomi, sosial dan politik.

4. *The First Fundamental Theorm of Welfare Economics*, 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). 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.

5. 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.

6. Proteksi pemerintah sektor industri cenderung mengorbankan sektor pertanian dan perdesaan yang merupakan sektor basis masyarakat Indonesia. Akibatnya transformasi struktur ekonomi tidak diikuti dengan transformasi struktur pasar tenaga kerja.

7. Korban di sisi sektor pertanian adalah cepatnya pengalih-fungsian lahan pertanian produktif yang bersifat *irreversible* akibat tidak mampunya Badan Pertanahan

merancang sistem perpajakan lahan secara dinamik yang disesuaikan pada perubahan-perubahan kemajuan aktivitas ekonomi masyarakat.

8. Perancangan tataguna lahan melalui struktur insentif perpajakan bertujuan untuk menciptakan manfaat sosial yang optimal, karena lahan-lahan yang dialih-fungsikan banyak dipakai untuk alat spekulatif yang menimbulkan kemubaziran. Dan pada gilirannya turut mendorong terjadinya krisis moneter dan ekonomi,

9. *Misleading policy* telah menimbulkan berjuta orang terkena merana dan menderita kerugian (Serageldin, 1996). Konsepsi pembangunan lama terjebak dalam beberapa asumsi teori yang tidak realistik dengan apa yang terjadi di dunia nyata.

10. Isi makalah akan membahas:
    a. Perlunya perubahan paradigma pembangunan wilayah perdesaan, mengingat kehidupan masyarakat perdesaan umumnya memperihatinkan, terampas hak-haknya sehingga menjadi miskin, karena terjadinya *urban bias*. Kemiskinan di perdesaan menjadi penyebab dan menjadi akibat terjadinya kerusakan sumberdaya alam perdesaan yang berdampak pada masyarakat luas.
    b. Pendekatan Pembangunan Spatial dengan menyesuaikan pada perubahan pemikiran pembangunan dan paradigma baru berupa pembangunan mikropolitan atau agropolitan.

II. MENDESAKNYA PERUBAHAN CARA BERFIKIR DALAM PEMBANGUNAN WILAYAH PERDESAAN

1. Konseptual pemikiran pembangunan mengalami perubahan inkremental dan paradigma secara mendasar (Gambar 1): Meta-modeling tentang pembangunan yang tadinya dianggap baik, sekarang malah sebaliknya (dianggap buruk) dan sebaliknya.

   Contoh: 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 (pergeseran dari "*benevolent institution*" ke "*predatory institution*") karena menciptakan *transaction cost* tinggi yang menurunkan efisiensi ekonomi, serta menghambat pemerataan dan pertumbuhan. Hal ini diperparah oleh kultur (*priayiisme*) elit masyarakat dengan kapasitas memerintah yang rendah (*lack of governance)*. Dalam paradigma pembangunan sekarang, kekuasaan pemerintah dibatasi pada bidang "*public good*", dan bidang dimana swasta dan masyarakat tidak punya insentif melakukannya (Gambar 2).

2. Perubahan paradigma pembangunan berdampak pada alokasi sumberdaya secara *spatial*, khususnya menyangkut pembangunan antara kawasan perkotaan-perdesaan.

3. 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-urbani* telah mengalami perubahan mendasar namun kurang dipahami.

III. KEADAAN TINGKAT KEHIDUPAN MASYARAKAT PERDESAAN

3.1. Kehidupan Masyarakat Perdesaan

1. 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.
2. *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.
3. Kekuatan masyarakat untuk pembangunan wilayah yang lemah, menurunkan kekuatan *bargaining* politik yang mengarah pada aliran transfer sumberdaya secara besar-besaran dari wilayah perdesaan ke arah kawasan perkotaan.
4. Ketidakseimbangan antara eksploitasi sumberdaya perdesaan dan pembagian manfaat hasil-hasil "pembangunan" menciptakan keadaan rawan goncangan-kegoncangan yang mengarah pada krisis demi krisis ekonomi. Kestabilan makro ekonomi sangat menentukan keberhasilan pembangunan wilayah perdesaan (Selama periode pemerintahan Orde Baru setidaknya terjadi lima kali krisis ekonomi besar)
5. Kebijaksanaan ekonomi makro seperti kebijaksanaan fiskal dan perdagangan juga memberi sumbangan pada pemiskinan perdesaan. Kesalah-arahan penggunaan anggaran belanja pemerintah sering menimbulkan kemubaziran. Kebijaksanaan fiskal dan perdagangan di masa lalu sering mendiskriminasi sektor pertanian; padahal sektor ini sumber nafkah utama masyarakat perdesaan. Tindakan pajak dan subsidi serta nilai rupiah yang tinggi (*over valued*) berdampak negatif pada petani produsen, sehingga tidak mendorong peningkatan total produksi pertanian.

3.2. Karakteristik Wilayah Perdesaan

1. Secara spatial sebaran penduduk wilayah perdesaan umumnya terpencar, menyebabkan tingginya biaya dan kesulitan, serta mahalnya penyediaan fasilitas barang dan jasa publik
2. Surplus (kelebihan) tenaga kerja tanpa disertai ketersediaan kesempatan kerja berakibat kurangnya lapangan kerja dibandingkan dengan di perkotaan, menjadikan mereka tidak produktif.
3. Sektor pertanian merupakan sektor basis ekonomi masyarakat, akibatnya wilayah perdesaan sangat bergantung pada kinerja dari sektor tunggal ini,
4. Investasi di sektor pertanian sangat beresiko tinggi.
5. Penerimaan (*revenues*) yang dapat dikumpul pemerintah desa lokal sangat terbatas karena sumber pendapatan dari pajak langka. Akibatnya sukar memobilisasikan sumberdaya secara mencukupi guna mampu membiayai program-program penelitian dan pengembangan yang dilakukan oleh pemerintah lokal secara mandiri.
6. Perdesaan, secara politik banyak dikesampingkan (*marginalized*), menyebabkan masyarakat jadi miskin, tidak mempunyai pengaruh kepada kekuatan politik. Karenanya kebijaksanaan pusat sering diskriminatif pada wilayah perdesaan, terutama di wilayah yang belum maju dan penduduk jarang.
7. Karena hak-hak akses mereka pada sumberdaya disekelilingnya tidak diakui pemerintah, masyarakat menghadapi ketidak-pastian hak-haknya dan cenderung jadi perusak sumberdaya (hutan, lahan, bahari dll).
8. Kebijaksanaan perpajakan tinggi dan ekonomi makro (nilai tukar rupiah *overvalued*, inflasi dan suku bunga tinggi dll), berakibat buruk dan berdampak pada kinerja pertanian, menyebabkan kebocoran wilayah berupa transfer sumberdaya netto keluar wilayah perdesaan.
9. **Dampak dari kombinasi keadaan faktor-faktor geografi, ekonomi dan sosial politik, semuanya menimbulkan tingginya kemiskinan dan rendahnya tingkat pembangunan wilayah.**

3.3. Bias yang Menguntungkan Kawasan Perkotaan (*Urban Bias*)

1. Lipton (1977):
   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.

c. Secara umum telah terjadi misalokasi sumberdaya antara perkotaan dan wilayah perdesaan (urban bias).

2. Bias di dalam alokasi sumber-sumberdaya yang tercermin dalam kepincangan antara wilayah perdesaan dan kawasan perkotaan, secara ekonomi tidak efisien.

3. Hal ini menyebabkan *kurangnya investasi* di perdesaan akibat transfer sumberdaya yang berlebihan ke perkotaan, tercermin dari kurangnya fasilitas jasa-jasa umum yang ada di perdesaan yang miskin. Fasilitas umum cenderung terkonsentrasi *pada pusat administrasi pemerintahan lokal*; wilayah perdesaan yang jauh dan miskin sulit menjangkau fasilitas publik (sekolah, puskesmas, penyuluh pertanian sering).

IV. PEMBANGUNAN WILAYAH PERDESAAN DAN PERUBAHAN POLA PEMIKIRAN DALAM STRATEGI PEMBANGUNAN

1. Mengingat pentingnya peranan pertanian di perdesaan, kegagalan pembangunan sektor ini di perdesaan dalam jangka menengah dan jangka panjang dapat berdampak negatif pada pembangunan nasional berupa kesenjangan melebar antar wilayah dan antar kelompok pendapatan.

2. Hal ini menciptakan *instability* yang rentan terhadap terhadap timbulnya gejolak ekonomi-sosial. Dampak krisis dapat mengarah ke krisis ekonomi-sosial-politik yang besar dan mendalam.

3. Pembangunan merupakan proses perubahan kuantitatif-kualitatif multi-dimensi dan menjangkau perubahan besar ke arah keadaan yang tidak dapat pulih dari keadaan semula (*irriversibly*), sehingga sangat sulit didefinisikan pengertiannya (Hicks, 1957).

4. **Evolusi perubahan konsep dan strategi pembangunan:**

   (1) Konsep yang menekankan kepada *pertumbuhan ekonomi*, kemudian kepada pertumbuhan dan kesempatan kerja, pertumbuhan dan pemerataan,

   (2) penekanan kepada *pendekatan pemenuhan kebutuhan dasar* (*basic needs approach*).

   (3) strategi yang memperhatikan pertumbuhan dan lingkungan hidup, dan

   (4) strategi *pembangunan yang berkelanjutan* (*sustainable development*).

5. Perubahan strategi secara evolutif dari pengertian pembangunan di atas didasarkan kepada kekecewaan dan umpan balik (*feed back*) dari pelaksanaan pembangunan yang tidak mencapai sasaran-sasaran yang dinginkan

6. Dalam pembangunan spatial, perubahan strategi yang berkembang adalah menyangkut alokasi sumberdaya, khususnya dalam hubungan *rural-urban*.

7. Tata ruang tidak dapat hanya diatur oleh pengaturan legal, tapi perlu memperhitungkan kekuatan-kekuatan yang bekerja membentuk stuktur ruang yang diinginkan.

8. Kekurangan informasi dalam memahami persoalan-persoalan yang timbul untuk memecahkan persoalan yang dihadapi, terutama karena faktor-faktor penentu yang ada mempunyai keterkaitan yang kompleks dan hanya dapat dimodelkan dalam bentuk hubungan-hubungan non-linear dengan keterkaitan kedepan (*forward loops)* dan kebelakang (*backward loops*), yang dalam perjalanan waktu seperti diperlihatkan oleh kompleksitas sistem yang mengandung ketidak-pastian (*uncertainty*) besar.

9. Pembangunan ekonomi merupakan proses yang melibatkan segala lapisan masyarakat dan mengalami berbagai perubahan dalam banyak aspek kehidupan manusia yang bertujuan dan memberi harapan kepada perbaikan tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik dan lebih merata dalam jangka panjang.

10. Pembangunan yang setiap tahapannya mampu *menghindari terjadinya ketidak-pastian* seperti disebutkan diatas memerlukan banyak dialog antara pihak pemerintah dan golongan-golongan kepentingan di masyarakat (*stakeholders*) untuk mengemukakan preferensi yang diinginkan guna mencari jalan ke arah konsensus yang disetujui bersama.

11. Upaya-upaya pembangunan diarahkan pada peningkatan efisiensi (*efficiency*) yang menyumbang pada pertumbuhan ekonomi dan pemerataan (*equity*), sehingga mengarah kepada keberlanjutan (*sustainability*).

12. Hasil-hasil diskorsi antara berbagai lapisan masyarakat dapat memberi panduan pada alokasi sumberdaya, yaitu sumberdaya yang berkaitan dengan semua kapital (*natural capital*, *human capital*, *man-made capital* maupun *sosial capital*) baik pada tingkatan tingkatan nasional maupun regional dan lokal. Terjadinya kelangkaan berbagai kapital tersebut pada tiap tingkatan (*level*), sering memerlukan impor sumberdaya dari luar, seperti barang-barang modal dan keterampilan (*skill*) untuk diinvestasikan, guna mempertinggi kemampuan masyarakat lokal mengembangkan infrastruktur pendukung ekonomi, sosial dan menjaga kelestarian lingkungan hidup pada tingkatan regional dan lokal.

13. **Pembangunan wilayah perdesaan dapat diartikan sebagai proses atau tahapan pengarahan kepada kegiatan pembangunan di suatu wilayah tertentu yang dalam perwujudannya melibatkan interaksi antara sumberdaya manusia dengan sumber-sumberdaya lainnya, termasuk sumberdaya alam dan lingkungannya melalui berbagai investasi guna memperbesar kapasitas ekonomi lokal.**

14. Tindakan ini bertujuan agar kapasitas produksi dan produktivitas secara nasional (aggregat) menjadi terus meningkat. Investasi memerlukan pertimbangan kemampuan ekonomi makro nasional (negara) seperti stabilitas moneter, inflasi yang cukup rendah, tersedianya kesempatan kerja, tingkat suku bunga yang tepat dan nilai tukar (*exchange rate*) yang benar (*the right price*) dan keseimbangan perdagangan (*trade balance*) yang memperbaiki neraca pembayaran.

15. Disamping itu perlu diciptakan kebijaksanaan insentif (fiskal) yang mampu mendorong swasta dan organisasi sosial lain mau menginvestasikan modalnya di wilayah perdesaan dan memberi kesempatan pengembangan *entrepreneunership* masyarakat di wilayah ini.

16. Untuk memperbaiki tingkat kehidupan (kesejahteraan) masyarakat diperlukan berbagai investasi yang melibatkan hubungan interdependensi antara kegiatan manusia dengan sesamanya melalui pola pemanfaatan sumberdaya sehingga diperoleh manfaat atau nilai tambah untuk memenuhi konsumsi dalam mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat di masa sekarang maupun masa depan secara berkelanjutan (*sustainability*).

17. Pemanfaatan sumberdaya alam yang menghasilkan pendapatan dan kemudian dipergunakan menjadi barang-barang dikonsumsi masa kini, jangan mengganggu potensi sumber pendapatan (dari sumberdaya modal) generasi mendatang, terutama hal-hal yang akan menurunkan kapasitas dari sumberdaya tersebut perlu dihindari (Hicks, 1946). Perolehan pendapatan melalui pengurasan modal, seperti *natural capital depletion,* dan melemahnya *sosial capital,* tidak menciptakan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Sedangkan kapital dan pertumbuhan kapital merupakan cara menyediakan kebutuhan generasi mendatang dengan menyediakan kesempatan yang sama atau lebih besar dibanding dengan masyarakat sekarang.

18. Menurut Boserup (1965), pertumbuhan penduduk perdesaan yang melahirkan pertumbuhan angkatan kerja dapat ditampung dengan investasi perbaikan kesuburan lahan dan pembangunan irigasi. Sektor pertanian dan wilayah perdesaan dapat mengalami pertumbuhan ekonomi melalui adopsi teknologi ke arah pertanian yang berkelanjutan.

19. Perdesaan yang mengalami pertumbuhan penduduk sambil diiringi bertambah baiknya akses ke pasar dapat gagal pertumbuhan produktivitas pertaniannya jika hak-hak atas lahan pertanian tidak didistribusikan secara mencukupi pada para petani yang mau bekerja dalam usahataninya..

20. Keragaman wilayah perdesaan di Indonesia tergantung pada variasi tipologinya (Gambar 6). Dengan tidak diakuinya hak-hak petani komunal lokal, dan sulitnya memperoleh akses kepada modal, terutama bagi mereka yang berdiam di luar Jawa dengan lokasi yang jauh dari pasar, maka para petani tidak terdorong meningkatkan produktivitasnya.

21. Di banyak wilayah perdesaan di luar Jawa, ketika jalan-jalan dibangun masyarakat justru mengalami kehilangan hak-hak (akses) mereka atas lahan garapannya karena diambil alih oleh orang-orang kota dengan kompensasi ganti rugi yang tidak memadai. Akibatnya mereka mencari lahan dengan merambah hutan.

V. KECENDERUNGAN ARAH PEMBANGUNAN SPATIAL DI MASA DEPAN

5.1. Dampak Kegagalan Pembangunan Wilayah Perdesaan

1. Kegagalan pembangunan perdesaan adalah akibat langsung dan tidak langsung dari perencanaan dan keputusan yang bersifat spatial karena tidak/kurang difahaminya masalah-masalah pembangunan perdesaan dan pertanian selama ini, dimana para penentu kebijaksanaan (*policy makers*) memiliki preferensi yang bias ke wilayah perkotaan (*urban bias*).

2. Kegagalan pembangunan perdesaan menimbulkan migrasi penduduk yang berlebihan dari perdesaan ke kota-kota besar.yang menimbulkan persoalan-persoalan dalam masyarakat kawasan kota (kongesti, pencemaran, permukiman kumuh, sanitasi buruk, menurunnya kesehatan) yang menurunkan produktivitas.

3. Masalah urbanisasi di Indonesia bukan karena tingkat (*level*) urbanisasi melainkan masalah kecepatannya, karenanya perkotaan tidak siap untuk merencanakan dan menyediakan fasilitas-fasilitas ekonomi sosial.

4. Sementara itu, cara berfikir dan kemampuan mengelola kawasan kota-kota dan penentu kebijaksanaan nasional umumnya kurang cepat mengalami peningkatan kapabilitas dan kapasitasnya dalam mengatasi permasalahan yang kian membesar dan berdimensi banyak. Sehingga permasalahan hubungan kawasan perkotaan dan perdesaan menjadi semakin kompleks yang sulit untuk memperoleh pemecahannya.

5. Padahal tujuan semula, perkembangan kawasan perkotaan diharapkan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi wilayah keseluruhan yang memberikan tetesannya ke wilayah

perdesaan di sekitarnya. Perkotaan diharapkan menjadi pusat-pusat pertumbuhan perekonomian wilayah bagi keseluruhan negara.

6. Posisi bargaining perdesaan yang sudah lemah jadi makin lemah karena sentralisasi pengambilan keputusan di kawasan kota-kota besar. Sedangkan pertumbuhan ekonomi perkotaan relatif menjadi semakin besar yang diikuti terjadinya eksploitasi sumberdaya di wilayah perdesaan, mendorong terjadinya kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup, yang berpengaruh pada masyarakat keseluruhan.

7. Investasi-investasi di wilayah perdesaan baik secara fisik dan sumberdaya sosial (*social capital*) serta kebijaksanaan pengembangan teknologi umumnya tidak dilakukan secara memadai, bahkan terabaikan.

8. Posisi masyarakat perdesaan yang lemah, rawan terhadap berbagai bentuk eksploitasi, sehingga sumberdaya perdesaan terkuras (*depletion*) dan nilai-nilai dan kemampuan masyarakat menjadi terkikis. Nilai tambah perdesaan banyak disedot oleh sektor-sektor kegiatan di kawasan perkotaan besar.

9. Sebaliknya, dampak negatif (*externalities*) yang tertinggal di wilayah perdesaan menimbulkan biaya-biaya sosial besar yang harus ditanggung oleh masyarakat yang lemah. Sebagai akibatnya, maka beberapa sumberdaya mengalami kelangkaan yang gawat bahkan ada yang mengarah kepada *irriversibility* yang berdampak juga ke kawasan perkotaan.

10. Di perkotaan sumberdaya yang diolah menjadi produk-produk industri lanjut, yang meskipun menghasilkan nilai tambah, tetapi karena lemahnya hak-hak masyarakat lapisan menengah dan bawah perkotaan, maka menimbulkan dampak eksternalitas lagi dalam berbagai bentuk pencemaran-pencemaran.

11. ***Missleading policy* yang mengarah kepada tidak seimbangnya kecepatan pembangunan antara kedua kawasan perkotaan (*urban*) dan perdesaan (*rural*) berakar dari ketidak merataan hak-hak (*entitlement*) antara kedua masyarakat yang secara spatial berbeda sifat-sifat lingkungannya.**

12. **Oleh karena itu salah satu tujuan dari pembangunan wilayah perdesaan adalah menyeimbangkan pertumbuhan ekonomi dan perkembangan sosial politik diantara kedua kawasan, melalui investasi-investasi sumberdaya manusia (*human capital*), sumberdaya sosial (*social capital*), sumberdaya modal material (*man-made capital*) dan pemeliharaan sumberdaya alam (*natural capital*) yang seimbang antara kedua kawasan.**

13. Di masa datang diperkirakan kehidupan sosial akan mengarah kepada demokratisasi meskipun masih mendapat beberapa hambatan. Pengawasan terhadap birokrasi pembangunan di masa depan akan makin ketat dan mengarah pada "*good*

governance", karena makin efektifnya pengawasan langsung oleh berbagai pihak. **Oleh karena itu struktur dan mekanisme pembangunan ekonomi nasional juga akan mengalami perubahan-perubahan, terutama yang berkaitan dengan kebijaksanaan ekonomi campuran (*policy mixed*) antara kebijaksanaan pengaturan dari pemerintah dan mekanisme "pasar" yang melalui persaingan.**

5.2. Pengaruh Undang-undang Otonomi Daerah

1. 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.

2. 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.

3. Sebagai akibatnya, pemerintahan daerah dan lokal gagal menangkap kompleksitas pembangunan di wilayahnya, dan partisipasi masyarakat lokal tidak mendapat tempat.

4. 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. Gambar 8. Persoalan desentralisasi menghadapi alternatif pilihan dan kinerja yang hasilnya ditentukan oleh interaksi antara unsur-unsur yang terlibat yang akan menentukan tingkat kesejahteraan masyarakat perdesaan umumnya.

9. 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

10. 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.

11. 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.

5.3. Upaya Mobilisasi Sumberdaya Ekonomi

5.3.1. Tahapan-tahapan mobilisasi sumberdaya lahan

1. Identifikasi asset.
2. Negosiasi transfer lahan.
3. Registrasi lahan.
4. Pelaksanaan redistribusi lahan

5. Redistribusi lahan akan mengukuhkan hak-hak milik lahan para petani. Pada gilirannya akan mendorong berkembangnya pasar finansial di wilayah perdesaan.

5.3.2. Mekanisme mobilisasi sumberdaya manusia

1. Pemberdayaan petani-petani dan nelayan kecil serta pengusaha kecil dalam bentuk kelompok-kelompok tani (*farmer's association*) yang tangguh dengan dijamin oleh Undang-undang.
2. Mengembangkan dan mendorong terbentuknya penyuluh konsultan profesional
3. Penyesuaian sistem pendidikan melalui kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan pembangunan
4. Meningkatkan partisipasi swasta
5. Peningkatan persamaan dan pemberdayaan gender dalam memperoleh akses terhadap sumberdaya modal dan lahan.
6. Mendorong inovasi teknologi dan peningkatan kewiraswastaan pemberdayaan dari aktivitas swasta besar ke pengusaha kecil agribisnis yang menyerap tenaga kerja perdesaan.

5.3.3. Mekanisme mobilisasi sumberdaya teknologi dan modal

1. Mengembangkan teknologi dasar oleh pemerintah dan menyediakan modal (kredit komersial mikro seperti Kupedes) untuk selanjutnya mendorong pihak swasta (dengan hak-hak paten yang dijamin undang undang) ke arah pengembangan teknologi swasta.
2. Mencari sumber-sumber pertumbuhan baru di sektor pertanian bernilai tinggi yang bernuansa kepada gagasan perbaikan pemerataan melalui *venture capital.*
3. Mensponsori masayarakat menengah ke bawah untuk memperoleh akses terhadap sumberdaya modal.
4. Mendorong diversifikasi pertanian
5. Secara berangsur mengurangi ketergantungan kepada modal dan bantuan dari luar negeri.
6. Memobilisir dana masyarakat melalui penjualan obligasi pemerintah dan swasta untuk membiayai pembangunan ekonomi masyarakat kecil dan menengah.

5.3.4. Mekanisme Operasional Peningkatan Sumberdaya Sosial dan Kelembagaan

1. Mendorong terjadinya redistribusi lahan mendorong pengembangan kelembagaan dan pasar finansial di wilayah perdesaan.
2. Reformasi kelembagaan yang mendalam

3. Melakukan reformasi kebijakan fiskal, moneter dan mendorong kebijakan investasi industri-industri komplemen berlokasi di wilayah perdesaan.

4. Pengurangan peranan atau intervensi pemerintah.

VI. BEBERAPA MASALAH DAN PROSES PEMBANGUNAN WILAYAH

1. Transformasi struktur ekonomi dalam ukuran GDP ternyata tidak disertai perubahan struktural yang sesuai dalam ketersediaan kesempatan kerja dan produktivitas tenaga kerja yang terjadi. Terutama kepincangan dalam kesempatan kerja dan produktivitas tersebut terjadi antara kawasan perkotaan dan wilayah perdesaan.

2. Empat hal yang memerlukan perhatian, yaitu:

   (1) menangguhkan konsumsi sekarang untuk dinikmati kemudian melalui investasi modal yang dikorbankan;

   (2) melibatkan unsur teknologi yaitu yang berperan dalam meningkatkan produktivitas tenagakerja, terutama di wilayah perdesaan;

   (3) mengatur hubungan interdependen antar kepentingan manusia dalam memanfaatkan sumber daya alam; dan

   (4) menciptakan sistem organisasi yang dilandasi aturan hubungan kelembagaan yang memberdayakan semua pihak terlibat dalam meningkatkan produktivitasnya dengan bantuan teknologi.

3. Pada waktu *scope* kehidupan masyarakat masih terbatas secara lokal, perencanaan yang sederhana sudah dilakukan oleh kelompok-kelompok masyarakat komunal dengan berbagai tatanan kelembagaan yang mengatur hak-hak warganya atas sumberdaya alam. Karakteristik kelembagaan menurut tatanan adat telah teruji secara jangka panjang karenanya melembaga secara mantap.

4. Semakin maju dan meluasnya *scope* kebutuhan masyarakat, interdependen antar individual dalam dan antar kelompok manusia semakin meluas, sehingga kapasitas dan ragam sistem produksi juga menjadi semakin kompleks.

5. Perencanaan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat suatu wilayah yang lebih luas kemudian menjadi semakin diperlukan. Untuk mencapai tujuan itu, maka suatu perencanaan pembangunan wilayah yang mengandung unsur dimensi ruang yang lebih luas dan waktu yang lebih panjang serta semakin kompleks menjadi suatu kebutuhan.

6. Tujuan pembangunan wilayah: (1) pertumbuhan ekonomi (*growth*); (2) pemerataan sosial (*equity*); dan (3) keberlanjutan (*sustainability*) ekosistem, dimana keterkaitan antara ketiga unsur-unsur strategis tersebut seperti dilukiskan pada Gambar 8.

7. Salah satu penyebab *biased*-nya pandangan masyarakat, terutama adalah karena perencana ekonomi dan *policy makers* lebih menghargai sektor industri dan modern di perkotaan dibanding sektor pertanian di perdesaan. Biased bermula dari distorsi dalam sistem *valuation* kedua sektor. Degradasi sumberdaya alam dan lingkungan hidup berkorelasi dengan kesenjangan di dalam masyarakat, terutama antara golongan kaya-miskin, atau lebih dikenal sebagai kepincangan antara wilayah Utara-Selatan dan kawasan kota-perdesaan (Gambar 3).

8. Akibat ketimpangan: di satu pihak pasar internasional yang dikuasai negara-negara maju dan pusat-pusat perkotaan negara berkembang, sumberdaya dikonsumsi berlebihan sehingga terjadi pencemaran. Sedangkan limbah dari pencemaran produksi dan konsumsi yang menggunakan teknologi tinggi berakibat lebih parah dampaknya terhadap lingkungan ketimbang limbah dari proses produksi primer di negara berkembang.

9. Masalah keberlanjutan pembangunan wilayah terus menghantui kehidupan ummat manusia di bumi ini. Tuntutan kesejahteraan hidup yang semakin tinggi dan kemampuan intelektual manusia dengan teknologi terbaru yang mengarah kepada pengurasan sumber daya alam dan kerusakan lingkungan. Di sisi lain, masyarakat miskin, baik sebagai akibat ketidakmerataan pembagian manfaat pembangunan, maupun tingkat kemampuan yang rendah dalam penggunaan sumber daya alam, juga berkontribusi dalam kerusakan sumber daya alam dan lingkungan.

10. **Bias Perencanaan:**

    a. perencanaan berlokasi di pusat sebenarnya kurang mengetahui hal yang sebenarnya mengenai keadaan wilayah perdesaan dan berada di luar masyarakat yang ada di wilayah tersebut. Perlu faktor penyesuaian program yang dibawa dari pusat dengan aturan tata cara adat setempat yang mencakup sistem-sistem kelembagaan lokal yang sudah ada dan dijalankan serta dipatuhi oleh masyarakatnya. **Untuk itu diperlukan dialog terus menerus secara dua arah antara perencana pembangunan wilayah dengan masyarakat wilayah.**

    b. Kesalahan interpretasi terhadap UUD 1945, terutama pasal 33 ayat 3, tentang penguasaan sumberdaya alam **oleh negara, sering kemudian diterjemahkan dan diartikan sebagai penguasaan oleh pemerintah pusat**; sehingga menyebabkan hak-hak (*property right*) penduduk asli di daerah-daerah pada tingkat lokal menjadi hilang dan terabaikan. Tidak adanya pengakuan pemerintah pusat terhadap hak-hak masyarakat lokal wilayah, menyebabkan ketidak pastian hak-hak (*insecure property right*), menimbulkan sumberdaya bersifat akses terbuka (*open access resources*) yang pada gilirannya mengarah kepada degradasi sumberdaya.

c. Luasnya sumberdaya alam wilayah Indonesia yang hendak dikuasai pemerintah pusat atas nama negara ini tidak mungkin dilakukan, karena biaya transaksi (*transaction cost*) yang sangat besar untuk mewujudkan *claim* negara itu sulit dilaksanakan yang dapat dikatakan mendekati kemustahilan. Oleh karena itu tidak mungkin diwujudkannya "kekuasaan negara" terhadap sumberdaya alam wilayah ini karena menimbulkan sifat akses terbuka.

VII. PEMBANGUNAN SEBAGAI PERWUJUDAN STRATEGI PEMERATAAN DALAM PEMBANGUNAN SPATIAL

7.1. Tinjauan Awal

1. Wilayah perdesaan di Indonesia secara mayoritas dihuni para petani kecil berpendapatan rendah sampai miskin yang merupakan golongan terbesar populasi penduduk. Gejala kemiskinan di perdesaan ternyata lebih luas dibandingkan dengan perkotaan.
2. Sekarang diperlukan tinjauan evaluasi mengenai paradigma pembangunan lama yang menyangkut konsep pembangunan ekonomi tradisional yang terkait dalam hubungan perdesaan-perkotaan (*rural-urban relationships*) menyangkut surplus tenaga kerja di sektor pertanian dan perdesaan.
3. Model ekonomi dualistik (*dual economies*) dikemukakan oleh oleh Marx (1867), Boeke (1953, 1954), W. Arthur Lewis (1955) dan Fei and Ranis (1964) mengasumsikan bahwa proses dari pertumbuhan ekonomi modern harus berkait dengan terjadinya pergeseran besar dalam pasar tenaga kerja dari wilayah perdesaan berpindah (bermigrasi) ke pusat-pusat industri di kawasan perkotaan.
4. Industri manufaktur berskala kecil seperti yang terdapat pada rumahtangga dan bengkel-bengkel kecil di wilayah perdesaan, diperkirakan (dihipotesiskan) tidak mampu bersaing dengan industri modern perkotaan besar yang mengalami *economy of scale*. Akibatnya ekonomi sektor perdesaan terspesialisasi dalam produksi primer (pertanian secara luas).
5. Temuan Simon Kuznets (pemenang Hadiah Nobel 1971) dengan kurva U-terbalik memberikan implikasi tentang adanya sifat bertolak-timbang (*trade off*) antara pertumbuhan dan pemerataan ekonomi di negara berkembang.
6. Daya tarik penduduk perdesaan bermigrasi terutama ditentukan bukan karena perbedaan upah, tetapi juga oleh peluang (*probability*) mendapatkan pekerjaan di

kota-kota besar. Teori migrasi tenagakerja internasional (Duringer dan Pior, 1971): masyarakat industrial menjadi tersegmentasi ke dalam pasar tenagakerja primer dan sekunder. Tenaga kerja pribumi lebih menyukai untuk tidak mengambil lapangan kerja pada pasar tenagakerja sekunder yang kurang menarik, sehingga menimbulkan keadaan vacuum yang hanya dapat diisi oleh tenaga kerja dari luar wilayah.

7. Kawasan perkotaan memang merupakan bagian yang sangat kompleks dari struktur keseimbangan umum (*general equilibrium*) yang berkaitan dengan aktivitas konsumsi dan produksi dan perdagangan. Proses aglomerasi ekonomi dari sekumpulan rumahtangga di suatu kota yang dapat menyediakan sejumlah besar tenaga kerja yang dipekerjakan oleh perusahaan-perusahaan untuk memanfaatkan skala ekonomi.

8. Secara alamiah, kekuatan aglomerasi kawasan perkotaan memang menjadi daya tarik yang kuat. Tetapi proses transformasi struktur ekonomi ke arah industrialisasi dan bertumbuhnya sektor-sektor modern (industri dan jasa) dimasa lalu, selain terlalu dipercepat (*accelerated*) secara *immature* menyebabkan sektor pertanian dan perdesaan kurang mendapat perhatian dalam investasi di berbagai bidang di luar usahatani. Karena perkembangan sektor industri ternyata banyak yang kurang/tidak tidak terkait secara langsung dengan sektor pertanian dan perdesaan.

9. Akibatnya sektor pertanian dan perdesaan tidak dapat menyerap tenaga kerja lebih banyak, padahal pertumbuhan angkatan kerja di sektor tersebut relatif tinggi. Akibatnya terjadi kelebihan (*excess supply*) tenaga kerja yang kemudian bermigrasi secara eksesif ke perkotaan yang apabila ukuran kota mengalami '*diseconomies of scale*' kemudian menimbulkan berbagai "penyakit" urbanisasi yang berdampak dan menimbulkan biaya-biaya sosial maupun kerusakan lingkungan hidup.

10. Pertumbuhan sektor industri yang dipacu oleh kebijaksanaan pemerintah, ternyata terlalu bergantung (*over dependent*) kepada kapital dari luar dan mengalami kelebihan kapasitas (*over capacity*), sehingga keadaan ekonomi nasional yang berkait dengan ekonomi dunia yang dinamik menjadi rentan terhadap berbagai resiko.

11. Antara industriliasasi dan urbanisasi harus dianggap tidak mesti mempunyai keterhubungan yang tidak dapat dihindari. Keduanya tidak harus merupakan unsur-unsur yang saling berkait dan tak-terpisahkan satu sama lain, seperti yang diasumsikan dalam paradigma pembangunan ekonomi berdasar teori tradisional.

12. Diperlukan Faktor pendorong (*inducement*) yang mampu menggerakkan sistem produksi manufaktur padat karya-modern di perdesaan, sebagai alternatif pengganti dari terjadinya migrasi tenaga kerja ke perkotaan. Diharapkan akan terjadi penyebaran aktivitas-aktivitas industri di wilayah perdesaan yang dapat diorganisasikan dengan cara ter-desentralisasikan yang memanfaatkan bukan hanya tenagakerja fisik, tetapi juga dapat menumbuhkan potensi kemampuan kewirausahaan (*enterpreneurship*)

perdesaan yang merupakan dua sumberdaya yang kurang di manfaatkan oleh pemerintah selama ini. Strategi pembangunan industrialisasi perdesaan bertujuan untuk mewujudkan pemerataan dan menghilangkan kesulitan besar terhadap keadaan dimana sering terjadinya *trade-off* pertumbuhan-pemerataan.

13. "*The Second Fundamental Theorm of Welfare Economics*": alokasi sumberdaya yang efisien (*Pareto efficiency*) yang mengarah kepada keseimbangan kompetitif, dapat didukung oleh suatu tindakan pemerintah (yang diinginkan) melalui sistem perpajakan dan transfer (subsidi atau grant); sedangkan hal-hal lain dalam ekonomi dapat diserahkan kepada bekerjanya mekanisme pasar yang kompetitif.

14. Dalil ini memberi justifikasi pentingnya pemerataan dalam ekonomi – yang dalam hal pembangunan mikropolitan/ merupakan pemerataan dalam dimensi spatial, untuk dapat menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan.

15. Diperlukan faktor yang dapat merangsang kaum swasta dan organisasi kemasyarakatan untuk mengarahkan aktivitas industrialisasi ke wilayah perdesaan, guna melawan arus kekuatan aglomerasi kawasan perkotaan, kemudian dapat dirangsang dengan instrument insentif fiskal dan pengembangan lembaga keuangan dan pasar keuangan dan reformasi agraria di wilayah perdesaan.

16. Tekanan penduduk di perdesaan berkonsekuensi keadaan yang gawat (*serious*). Kejadian ambruknya sistem perekonomian nasional ini disebabkan sektor pertanian dan perdesaan yang mestinya menjadi penyangga (*buffer*) (kecuali bagi sektor-sektor tertentu) pada umumnya tidak dapat bertahan karena sektor pertanian dan perdesaan sejak 1990 kurang diperhatikan oleh pemerintah.

17. Pembangunan salah arah telah melahirkan terjadinya ketergantungan struktural dualistik (*structural dualistic dependency*) antara perekonomian nasional Indonesia kepada dunia luar. Di dalam negeri terjadi lepasnya keterkaitan antara sektor urban modern (industri dan jasa) dan urban informal (pedagang kecil, buruh, pekerja bangunan dan kegiatan informal lain) di kawasan perkotaan, serta antara sektor perdesaan tradisional yang mayoritas miskin dengan sektor *rural enclave* yang pada umumnya *menimbulkan kebocoran wilayah karena tidak mampu melahirkan dampak multiplier kepada masyarakat disekitarnya* (Gambar *3*).

18. Pembangunan sektor modern di perkotaan maupun di dalam *rural enclave* tidak memberikan dampak multiplier dalam tenaga kerja dan pendapatan kepada sektor urban informal dan mayoritas penduduk di wilayah perdesaan.

19. Ekonomi Indonesia sudah terperangkap (*entraped*) yang sulit diatasi, sehingga terus berlangsung sampai sekarang. Hal ini sebagian di sebabkan karena sektor industri modern dan *rural enclave*. Teknologi industri dan *rural enclave* sebagian besar masih

harus dimpor dari luar (negara maju) yang cenderung *biased* kearah penggunaan teknologi padat modal.

20. Perlu pemecahan mengatasi terjadinya peningkatan jumlah orang-orang penganggur dari golongan miskin dan ketidak-merataan antara wilayah perdesaan dan kawasan perkotaan.

21. **Dua bidang yang jelas yang mampu menampung perluasan lapangan kerja tersebut adalah sektor pertanian dan industri-industri kecil dan menengah di wilayah perdesaan, yang meskipun dari pengalaman lalu telah mengalami terjadinya revolusi teknologi hijau (*the green revolution technology*) yang telah memberikan sumbangan besar kepada peningkatan produksi pangan, kepada GDP dan pertumbuhan penyerapan tenaga kerja di Indonesia. Tetapi ternyata teknologi tersebut tidak cukup untuk memecahkan masalah lapangan kerja di wilayah perdesaan, karena terus bertumbuhnya angkatan kerja dan oleh karenanya alternatif pilihan kedua harus dicarikan jalan pemecahannya.**

7.2. Pembangunan Mikropolitan Dalam Mendorong Kegiatan Sektor Pertanian dan Sektor Komplemennya di Wilayah Perdesaan

1. Pembangunan kota kecil dilingkungan pertanian atau mikropolitan (kota menengah-kecil) merupakan pembangunan pusat-pusat pelayanan pada kota-kota kecil yang diberikan beberapa perlengkapan infrastruktur fasilitas publik perkotaan. Fasilitas-fasilitas tersebut diperlukan guna mendorong dan mendukung strategi pembangunan pertanian dan ekonomi perdesaan yang dapat menyumbang kepada peningkatan kinerja sistem perekonomian nasional.

2. Pembangunan harus dimulai dengan mentransfer sumber-sumberdaya yang pernah ditransfer dari perdesaan ke kota-kota besar

3. Dana-dana dan kapital yang ada kemudian dapat dialokasikan ke arah pembangunan kota-kota satelit kecil di dalam ruang wilayah perdesaan yang lebih terbuka. Pembangunan kota-kota kecil baru ini pada dasarnya dapat dilakukan melalui berbagai upaya kebijaksanaan dengan insentif ekonomi yang menggairahkan.

4. Pembangunan mikropolitan tergantung kepada penentu kebijaksanaan pembangunan perkotaan yang akan dihadapkan kepada pilihan-pilihan antara memperluas kota besar yang sudah atau dengan membangun kota-kota kecil yang baru dalam rangka desentralisasi *spatial.*

5. Pembangunan Mikropolitan memerlukan kekuatan kemauan politik (*political will*) dan kekuatan (persaingan) pasar untuk menghasilkan sejumlah pusat-pusat pertumbuhan yang optimum. Jika tidak demikian, maka kota-kota besar akan terus bertumbuh

meskipun kota-kota ini sudah sulit dikendalikan dan menimbulkan kerugian-kerugian sosial yang besar.

6. Pembangunan kota-kota baru adalah lebih banyak diperlukan aliran kapital yang besar (finansial, material, manusia dan teknologikal) yang lebih mahal. Sehingga biaya-biaya tersebut lebih mahal, dibanding dengan biaya marjinal untuk memperluas kota-kota besar yang sudah ada. Disamping itu, replikasi pembangunan kota-kota baru memerlukan koordinasi dan perencanaan yang lebih kompleks dari pada perluasan kota-kota lama.

7. Diperlukan adanya kemampuan para penentu kebijaksanaan dalam pemerintahan dalam mengambil inisiatif, melakukan inovasi dan membangun kepemimpinan (*leadership*) dan juga dalam menyediakan kapital permulaan sebagai benih untuk menumbuhkannya. Dalam hubungan ini, semua kapital dan kemampuan wirausaha dan keterampilan yang dimiliki oleh individual maupun negara.

8. Peranan pemerintah dalam pembangunan adalah dalam memberikan modal permulaan (*fixed start-up costs*). untuk mereplikasi pertumbuhan kota-kota kecil yang mempunyai lokasi strategik, yang selebihnya dibangun sistem insentif melalui pajak dan transfer dalam mendorong pihak swasta untuk turut serta membinanya. Bertambahnya populasi masyarakat di kota tersebut maka diperlukan alat transport yang lebih banyak yang dapat dianggap sebagai biaya variabel. Tetapi oleh karena adanya manfaat skala (*benefit of scale*), maka peningkatan biaya akan berjalan lebih lamban dibanding dengan penambahan jumlah populasi.

9. Sumbangan fasilitas urban pada mikropolitan dalam menyediakan infrastruktur, khususnya dalam mendukung upaya untuk mengatasi persoalan yang mengarah kepada pengurangan kesenjangan produktivitas antara kegiatan sektor-sektor pertanian dan non-pertanian melalui peningkatan *human capital, social capital* dan teknologi wilayah perdesaan disekitar.

10. Kegiatan non-pertanian yang dapat memberi dampak kepada meningkatkan penyerapan tenaga kerja; dan mengurangi defisit neraca perdagangan, akan sangat ditentukan oleh kemampuan strategi kebijaksanaan pertanian dalam meningkatkan keunggulan kompetitif produk-produk pertanian olahan dari kegiatan agroindustri baik untuk permintaan di pasaran domestik maupun dunia. Dalam kaitan dengan strategi tersebut keunggulan komparatif dari masing-masing wilayah ditentukan oleh keadaan ekosistemnya. Oleh karena itu disamping perlunya fasilitas perkotaan umum dan organisasi kelembagaan yang melengkapinya (bank-bank, sekolah-sekolah umum, pusat koperasi pertanian, pusat penelitian) yang disesuaikan dengan lingkungan dan kebuthan setempat.

11. Pembangunan agropolitan berarti membentuk kota-kota kecil dan menengah di daerah perdesaan yang berbasis pertanian melalui dukungan pembangunan infrastruktur perkotaan yang memadai. Pertumbuhan kota digeser ke wilayah lain seperti perdesaan atau pesisir sehingga akumulasi modal yang dapat berputar dan mengendap di sana untuk membiayai pemberdayaan ekonomi lokal selanjutnya. Namun demikian, pembangunan kota-kota kecil menengah baru sangatlah mahal dan memerlukan waktu yang lama. Oleh karena itu dalam mengembangkan agropolitan diberdayakan kota-kota kecil yang sudah ada dengan terlebih dahulu dilakukan uji coba untuk wilayah-wilayah tertentu untuk melihat dampak dari berbagai aspek teoritis yang sudah ada.

12. Konsep agropolitan diterapkan dalam suatu wilayah perencanaan pembangunan dengan memperhatikan kondisi, interaksi dan dinamika spasial antara pusat pertumbuhan baru dengan hinterlandnya. Kegiatan agroindustri (terdiri dari beberapa perusahaan yang berkompetisi) yang sesuai dengan komoditas yang dihasilkan wilayah hinterland dibangun di pusat pertumbuhan baru. Sementara itu, komoditas yang dikembangkan di wilayah hinterland harus *disesuaikan dengan keunggulan komparatif dan kompetitifnya* sesuai dengan konsep pewilayahan komoditas yang ada. Kemudian, jika dengan pertimbangan geografis Indonesia sebagai negara maritim dengan potensi kelautan yang besar, maka konsep agropolitan ini tidak saja dapat diterapkan di daratan, tetapi juga dapat diterapkan di wilayah pesisir/pantai sebagai pusat pertumbuhan dengan lautan sebagai hinterlandnya. Dalam hal ini, agropolitan dikembangkan melalui konsep/program sabuk ekonomi kelautan dapat berbasis pulau-pulau kecil dan kota-kota pantai kecil.

13. Penerapan konsep agropolitan ini diharapkan dapat menetralisir pola pembangunan yang *bias* kepada pembangunan kawasan perkotaan. Sehingga dengan tersedianya fasilitas perkotaan di wilayah perdesaan (kota-kta kecil atau menengah baru) dapat mencegah arus urbanisasi yang berlebihan ke kota-kota besar. Sehingga migrasi dapat diredam dengan mendorong industri berlokasi di wilayah perdesaan melalui struktur insentif fiskal dan penyediaan prasarana yang dibutuhkan, sehingga permasalahan lain yang timbul sebagai akibat urbanisasi berlebihan (*excessive urbanization*) dapat dikurangi.

7.3. Mekanisme Operasional

1. Penerapan pembangunan agropolitan harus didahului dan diikuti oleh tatanan pemerintahan dan pengembangan metodologi yang mendukung, yaitu diterapkannya pemerintahan daerah yang demokratis (UU no. 22 tahun 1999).

3. Dalam penerapan pembangunan agropolitan harus dipertimbangkan kondisi sumberdaya dan masyarakat yang ada setempat.

4. Hal yang perlu dipersiapkan dalam penerapan konsep agropolitan adalah:

(1) identifikasi sumberdaya yang dimiliki wilayah.

(2) Kemudahan transportasi sehingga hubungan (interaksi) dengan luar dapat berjalan dengan baik;

(3) Memfungsikan wilayah sebagai pusat perdagangan maupun transit pihak-pihak yang melakukan perdagangan. Pada intinya, pusat-pusat wilayah perdesaan harus mampu menciptakan suatu program/proyek/sumber produksi/investasi/sabuk ekonomi yang mampu menghidupi masyarakat wilayahnya. Kapital yang ditanam di sana, diputar, dan memberikan multiplier secara lokal. Untuk menghindari kebocoran wilayah (*regional leakages*), maka diperlukan adanya kemampuan kelembagaan lokal dengan difasilitasi oleh pemerintah yang mengarah kepada membentuk struktur insentif dan disinsentif yang dapat mendukung penanaman dan terjadinya akumulasi modal di tingkat daerah dan lokal.

4. Sistem agropolitan harus dibangun sesuai dengan kondisi ekosistem dan sumberdaya alam hinterlandnya. Untuk mewujudkan hal ini diperlukan adanya bargaining yang kuat dari masyarakat wilayah hinterland (daerah) terhadap kelembagaan pusat agropolitan itu sendiri, sehingga agropolitan yang terbentuk akan sesuai dengan kondisi ekosistem dari hinterland. Agar bargaining masyarakat hinterland tinggi maka perlu adanya (dibuat) institusi ataupun aturan main tertentu yang mendukung kekuatan bargaining hinterland anatara lain dengan dukungan sumberdaya dasar (*resource base*) melalui kepemilikan lahan bagi para penggarap yang mau dan mampu bekerja (*land for the tiller program*).

VII. TINJAUAN PENUTUP

Dalam uraian sebelumnya telah dikemukakan tentang permasalahan ketimpangan pembangunan yang di alami oleh Indonesia telah menimbulkan kerawanan menuju kepada terjadinya kerisis ekonomi, sosial dan politik. Kesemuanya disebabkan karena masalah fundamental sistem perekonmian yang lalu tidak hanya terletak kepada aspek makro ekonomi semata, **tetapi masalahnya berkaitan dengan ketimpangan sektoral, spatial dan antara kelompok lapisan sosial dalam masyarakat yang dapat menjamin keberlanjutan pembangunan jangka menengah dan panjang di masa depan.**

Meskipun pembangunan pada awalnya akan meminta biaya permulaan tinggi, tetapi keuntungan dari pembangunan spatial yang lebih merata ini akan berkaitan dengan pemerataan pembangunan nasional yang dalam jangka panjang akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang lebih stabil secara berkelanjutan.

Dari uraian di atas agar pemangunan mencapai keberhasilan, maka diperlukan terjadinya reorganisasi pembangunan ekonomi wilayah perdesaan melalui strategi peningkatan kesempatan kerja dan peningkatan pendapatan dengan memerlukan beberapa dukungan kebijaksanaan agar strategi tersebut mampu meningkatkan kinerja ekonomi perdesaan, seperti antara lain:

1. Terjadinya redistribusi asset, terutama yang menyangkut lahan dan kapital.
2. Dilakukan kebijaksanaan pengendalian devisa dan nilai tukar dan penghapusan beberapa proteksi yang mendorong investasi di sektor pertanian dan ekspor produk pertanian primer dan produk industri pertanian.
3. Kebijaksanaan promosi ekspor produk pertanian
4. Pembangunan fasilitas urban pada mikropolitan di wilayah perdesaan seperti fasilitas lembaga perkreditan dan lembaga keuangan lainnya, fasilitas pendidikan dan rekreasi maupun sistem transportasi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya perlu dikembangkan..

Dengan memperhitungkan beberapa faktor yang kait-mengkait yang mempengaruhi pembangunan perdesaan seperti yang dilukiskan dalam Gambar 8. melalui kebijaksanaan desentralisasi, diharapkan terjadi keseimbangan ekonomi secara spatial antara wilayah perdesaan dengan kawasan perkotaan yang lebih baik dan sekaligus mampu menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi.

Persyaratan untuk tumbuhnya tataruang wilayah perdesaan ditentukan oleh sifat kelancaran pola perhubungan dan komunikasi antara wilayah perdesaan dengan pusat-pusat kegiatan ekonomi ke pusat kota-kota yang terdekat. Kebutuhan infrastruktur perhubungan dan komunikasi ini akan menentukan kelancaran sistem pemasaran dan perdagangan input-input maupun barang konsumsi yang dibutuhkan keluarga petani dan masyarakat lokal lainnya, maupun pemasaran hasil-hasil produksi usahatani dan hasil olahannya.

Aspek yang paling penting dalam menentukan tindakan-tindakan aktif untuk mempengaruhi keadaan ekonomi perdesaan adalah terdapatnya interaksi antara para perencana beserta pelaksanana proyek dengan masyarakat para petani local dengan melalui dialog-dialog seperti dapat dilaksanakan melalui *rapid rural appraisal*, yang menyangkut berbagai aspek yang berkenaan dengan penerapan teknologi melalui percobaan dan percontohan sesuai dengan kemampuan masyarakat lokal, dimana interaksi dilakukan baik berdasarkan informasi dan data yang ada maupun pandangan intuitif dari para perencana mengenai tindakan apa yang harus dilakukan maupun penentuan arah dari tindakan-tindakan (*course of actions*) selanjutnya yang diperlukan.

Beberapa komponen dari strategi pembangunan agropolitan tersebut meliputi:

- Melakukan dan menggalakan kebijaksanaan *desentralisasi* fiskal dan penentuan keputusan alokasi investasi dengan mempermudah ijin-ijin kepada swasta yang didelegasikan dari pusat kepada pemerintahan daerah dan lokal. Meningkatkan partsipasi kelompok sasaran (*beneficiaries*) dalam pembiayaan sub-sub proyek untuk membangun rasa memiliki terhadap proyek yang dibangun bersama mereka.

- Mendorong penyertaan kaum wanita dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan pembangunan perdesaan.

- Pengarahan target (sasaran) kepada kelompok miskin dan perempuan dengan menggunakan kriteria tertentu agar penting diperhatikan jika kelompok miskin dan kaum wanita (*beneficiaries*) mau dijangkau manfaatnya dari proyek yang dibangun.

- Mengembangkan sistem keseimbangan (*checks and balances)* akan menjadi penting untuk menjamin keputusan alokasi investasi di wilayah perdesaan dan di lokasi mikropolitan untuk menghindari penyalahgunaan dan kemubaziran sumberdaya serta kemungkinan terjadinya korupsi.

Selanjutnya dalam pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat petani dan masyarakat persesaan lokal dalam kegiatan komplementer, pertama para petani harus diberikan kepercayaan kepada mereka tentang kemampuan yang mereka miliki, terutama bagi masyarakat lokal yang diperkirakan sangat mengetahui tentang budidaya pertanian yang paling sesuai dengan ekosistem lingkungannya. Penggalian informasi dari mereka (para petani dan pengusaha agribisnis serta pemuka desa lokal) dalam merencanakan ke arah perubahan lingkungan sosial ekonomi dapat didasarkan kepada (1) basis sosial kelembagaan ekonomi lokal dan (2) kapasitas membangun dari komunitas masyarakat lokal yang bersangkutan.

Basis informasi sosio ekonomik yang diperlukan menyangkut aspek yang luas seperti:

1. Demografi dari areal lokal, terutama yang menyangkut ketenagakerjaan, umur, tingkat pendapatan, distribusi jenis pekerjaan selama 5-10 tahun belakangan.

2. Kondisi pasar tenaga kerja mengenai seberapa jauh adanya pengangguran dan setengah pengangguran mempengaruhi ekonomi lokal.

3. Karakteristik ekonomi meliputi penelaahan basis ekonomi lokal dan regional dan beberapa perubahan dari sebelum dan setelah pengembangan kegiatan ekonomi local tersebut. Sebagai tambahan dari kondisi sebelum dan setelah pengembangan kegiatan ekonomi local diperhatikan beberapa faktor yang berpengaruh kepada vitalitas dan keberlanjutan dari ekonomi lokal. Kita mengetahui bahwa keadaan

ekonomi lokal sekarang banyak memperihatinkan karena kekurangan aktivitas komplemennya, disebabkan oleh karena kesalahan-kesalahan perlakuan terhadap sumberdaya dasar lahan dari pelaksanaan proyek-proyek yang lalu; dan bagaimana prospek perbaikannya akan menentukan perkembangan ekonomi wilayah lokal ini di masa yang akan datang.

4. Keunggulan lokasional (berupa kedekatan wilayah kepada pasar) yang didukung oleh keadaan infrastruktur yang memadai akan menentukan akses para petani kepada modal dan dalam memasarkan hasil-hasil produksinya. Jika hak-hak atas lahan ditegaskan dengan kuat, maka petani yang mempunyai akses kepada pasar akan terdorong untuk melakukan investasi kepada lahan guna meningkatkan produktivitasnya dan konservasinya guna mendukung keberlanjutan usahataninya.
5. Penyediaan fasilitas jasa masyarakat seperti air minum (sehat), tenaga listrik, sekolah dan jasa kultural yang terdapat dalam komunitas juga perlu turut dikembangkan. Selain itu keadaan khusus dari lokasi sebagai tempat permukiman perlu dikembangkan ke arah yang layak huni.

Semua informasi di atas dapat menjadi dasar untuk menganalisis sumberdaya lokal dan pengembangannya dengan pembangunan regional yang lebih luas.