ALTERNATIF SISTEM PERENCANAAN PEMBANGUNAN BAGI INDONESIA DI MASA DEPAN[1]

Affendi Anwar dan Ernan Rustiadi[2]

I. PENGANTAR

1.1. Latar Belakang

Selama lebih dari empat dekade yang lalu, Indonesia sebenarnya telah mencatat prestasi yang mengesankan dalam mengurangi jumlah penduduk miskin. Kemajuan dicapai dibidang ekonomi telah memberi dampak kepada kemajuan diberbagai bidang, mulai dari pengurangan kemiskinan dan kesenjangan pendapatan hingga peningkatan harapan hidup dan kemampuan membaca serta menulis. Indikator yang berkaitan dengan kemiskinan seperti angka kematian bayi, misalnya, telah menurun tajam sejalan dengan peningkatan akses terhadap sarana kesehatan dan sanitasi. Pada periode yang sama, juga terjadi peningkatan peranan perempuan dimana perbedaan rasio pria-wanita di berbagai tingkat pendidikan menjadi semakin mengecil dan kontribusi wanita dalam pendapatan keluarga juga semakin membesar. Sementara itu, ketimpangan antar propinsi menjadi semakin menipis. Tetapi timbul pertanyaan mengapa Indonesia mengalami krisis ekonomi-sosial-politik yang dipicu oleh terjadinya krisis moneter secara berkepanjangan yang dampaknya memperbanyak jumlah masyarakat golongan miskin?.

Sebelum terjadi krisis ekonomi, Indonesia telah berkesempatan mencapai kemajuan pesat dalam berbagai aspek pembangunan aspek ekonomi maupun kemanusiaan. Sejak tahun 1975 hingga pertengahan tahun 1990-an, umpamanya Indeks Pembangunan Manusia (Human Development Index, HDI) terus meningkat, sampai terjadinya penurunan yang sangat tajam pada waktu terjadinya krisis tahun 1997/1998. Tetapi HDI hanya mengungkapkan sebagian aspek saja. Jika HDI juga memasukkan penilaian atas upaya-upaya dalam penegakan hak-hak masyarakat komunal setempat sebagai pencerminan hak-hak asasi manusia dan kebebasan membuat pilihan, maka peningkatannya akan terlihat kurang mengesankan, karena selama tiga dekade pembangunan seolah-olah masyarakat di Indonesia telah dininabobokan dengan kemajuan ekonomi disatu pihak tetapi harus mengorbankan

---

[1] Makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dan Ekonomi Politik Baru Pasca UUD 1945 dan Peresmian Himpunan Perencana Pembangunan Wilayah dan Perdesaan (HPWD)". Jakarta, 2 Juli 2003.

[2] Ketua dan Sekertaris Program Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan, Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor.

kebebasan masyarakat dalam membuat pilihan-pilihannya. Dengan terjadinya krisis, masyarakat miskin sekarang telah mencapai lebih dari 42 juta orang dan apabila kita berbicara tentang lokasi spatial dari wilayah-wilayah miskin di Indonesia pada umumnya justeru terletak pada wilayah-wilayah yang relatif kaya dengan sumber-sumberdaya alam. Meskipun mereka (penduduk lokal yang menjadi miskin) berada dan hidup dekat dengan sumber-sumberdaya alam yang kaya dan dapat menjadi sumber pendapatannya, tetapi karena akses orang miskin terhalangi oleh terjadinya kerusakan institutional (*institutional break down*) yang dipertahankan oleh para pejabat pemerintah yang berkaitan dengan pengelolaan sumber-sumberdaya alam (SDA), maka mereka yang seharusnya dapat memanfatkan sumber-sumberdaya alam disekitarnya, namun mereka penduduk lokal menjadi miskin karena para pejabat birokrat pemerintah menghalang-halanginya. Kekakuan para pejabat pemerintah yang sulit merubah stuktur institusional tersebut sebagian besar karena terjadinya pengusaan sumber-sumberdaya oleh para birokrat pemerintah tersebut yang mengatas namakan kekuasaan negara. Oleh karenanya dalam rangka pemulihan ekonomi di Indonesia, tantangan berat yang dihadapi oleh seluruh lapisan masyarakat bangsa adalah yang menyangkut upaya reformasi kelembagaan (*institutional reform*) yang sangat mempengaruhi kinerja kearah perbaikan ekonomi, terutama yang berhubungan dengan tujuan pemerataan (*equity*), *efficiency* yang mengarah kepada kebrlanjutan pembangunan ekonomi (*economic sustainability*).

Oleh karena ekonomi Indonesia masih sangat mengandalkan kepada sumber-sumberdaya alam secara luas (termasuk pertanian), maka perencanaan yang menyangkut pengelolaan sumber-sumberdaya alam juga memegang peranan penting. Reformasi institusional tersebut khususnya diperlukan untuk mempertimbangkan dan menentukan distribusi dari manfaat-manfaat dan beban-beban dari hasil pemanfaatan sumber-sumberdaya tersebut, khususnya yang menyangkut pembagian bobot antara berbagai kepentingan-kepentingan masyarakat kearah pembentukan suatu komposisi yang tepat dan berimbang antara berbagai kepentingan-kepentingan perorangan maupun kelompok dan antar wilayah. Distribusi tersebut juga menyangkut hak-hak dan tanggung jawab, serta kewajiban-kewajiban dari semua para-pihak (*stakeholders*) yang terlibat. Terutama reformasi yang berkaitan dengan institusi pemanfaatan dan manajemen dari sumber-sumberdaya alam yang menjadi landasan pijakan perekonomian nasional dalam kerangka berpikir yang lebih luas. Karena sumber-sumberdaya alam masih menjadi tumpuan penting sebagai pendukung perekonomian bangsa ini.

1.2. Harapan dari Terjadinya Perubahan

Dengan diluncurkannya UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 oleh Kabinet Reformasi bersama dengan pengaturan-pengaturan lainnya yang berkaitan, di dalam negeri secara dramatik telah terjadi perubahan keseimbangan dari tanggung jawab antara berbagai tingkatan (*level*) pada sistem pemerintahan. Berkaitan dengan reformasi dan komitmen yang dibuat oleh Pemerintah Pusat serta beberapa Pemerintah Daerah

dan DPRD agar mampu memberikan bukti dan mendorong kearah terjadinya transparansi, partisipasi, dan sistem manajemen sumber-sumberdaya yang melibatkan kepentingan masyarakat secara berimbang masih mengalami hambatan karena terjadinya aktivitas mempertahankan surplus keuntungan (*rent seeking activities*) terutama dari para pejabat birokrasi pusat maupun daerah setelah terjadinya proses desentralisasi sesuai dengan kebijaksanaan otonomi daerah.

Dari sudut internasional juga telah mengalami proses globalisasi yang tadinya diharapkan akan menjanjikan keuntungan-keuntungan bagi semua negara-negara termasuk negara berkembang, tetapi pihak-pihak lembaga internasional yang mau membantu negara-negara berkermbang termasuk Indonesia ternyata telah melanggar sendiri janji-janji mereka (Stiglitz, 2002). Menurut Stiglitz banyak negara berkembang yang miskin setelah dibantu oleh para donor internasional seperti Bank Dunia dan IMF, ternyata membuat negara miskin menjadi semakin miskin. Keadaan ini disebabkan karena banyak staf lembaga yang bersangkutan masih bersikap mau menjadi tuan seperti penjajah terhadap masyarakat jajahannya yang bersangkutan.

Oleh karena pada pihak elit politik dan ekonomi masih saja memperebutkan surplus ekonomi dari sumberdaya (*resource rents*), meski telah terjadi perubahan dinamik baik secara internal maupun eksternal, namun diperkirakan jalan yang harus ditempuh kearah perubahan institusional yang memperbaiki perekonomian ternyata masih panjang. Terutama perubahan institutional tersebut dibutuhkan khususnya yang menyangkut kemungkinan terjadinya partisipasi komunitas-komunitas lokal yang dapat menjadi mitra-mitra (*partners*) yang handal dari pemerintah-pemerintah lokal sampai kabupaten dan kota bahkan ke tingkat nasional untuk melibatkan diri kepada proses konservasi sumber-sumberdaya alam dan pembangunan masyarakat wilayah dan lokal. Jika komunitas-komunitas harus memberikan sumbangan kepada efisiensi biaya-biaya dan manfaat-manfaat dari proses-proses ini, maka akan dibutuhkan suatu komitmen yang mesti diperbaharui untuk secara formal menyadari dan menghormati (*recognize*) serta menyediakan kesempatan kepada kepentingan-kepentingan komunitas. Dari perspektif komunitas-komunitas perdesaan khususnya, proses reformasi yang sampai saat ini kelihatannya seperti mati-suri sedang mengalami kemandekan pada issues ditingkat atas (nasional), seperti yang menyangkut keseimbangan persaingan kekuasaan antara tingkatan pemerintah pusat dan dampaknya kepada distribusi dari rente sumberdaya (*resource rent*) dalam masyarakat. Belakangan ini terdapat beberapa tanda-tanda yang jelas bahwa kepentingan-kepentingan dari komunitas didalam dan di sekitar sumberdaya alam diperkirakan menjadi kuncinya, seperti dalam pengelolaan hutan-hutan, lahan, sumberdaya air, taman nasional maupun sumberdaya pesisir atau perkebunan luas, yang secara khusus efisiensinya memerlukan peningkatan didalam agenda reformasi yang lebih luas secara lebih rinci.

Oleh karenanya sebagai akibatnya hanya sedikit momentum untuk mewujudkan kesempatan dalam rangka menggerakan reformasi utama yang berlangsung guna menyertakan paradigma-paradigma baru pembangunan wilayah dan perdesaan dengan melalui pembentukan sistem kemitraan antara pemerintah daerah dan komunitas seperti

yang menyangkut sistem manajemen kolaboratif dan manajemen berdasarkan tersedianya sumberdaya komunitas lokal. Secara singkat proses reformasi sebaiknya dipusatkan terutama kepada pertimbangan-pertimbangan politik yang belakangan ini perhatiannya menjadi semakin berkurang atau bahkan dapat menjadi gagal secara nyata dengan mengakui pentingnya keterlibatan sektor masyarakat lokal dan sektor publik dalam pengaturan (*governance*) dari sumberdaya alam ditingkat lokal.

Dalam tulisan ini selanjutnya menjelaskan pengalaman pembangunan masa lalu dan sumber masalah kebijaksanaan pemerintah yang menyesatkan (*Misleading Government Policy*) serta dampak dari pemerintahan yang sentralistik yang menyebabkan terjadinya kesenjangan, korupsi dan mengarah kepada terjadinya krisis moneter-ekonomi, kemudian disusul oleh perlunya reorientasi kebijaksanaan pembangunan yang memperhatikan pemerataan yang dapat menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi melalui mobilisasi sumberdaya yang berkelayakan. Namun untuk mewujudkan gagasan tersebut akan dihadapkan kepada permasalahan perencanaan dua arah baik dari bawah yang dipertemukan dengan perencanaan pembangunan dari atas dimana salah satu pemecahannya melalui penegasan atau pengukuhan hak-hak (*property right*) sumberdaya lokal. Pengukuhan hak-hak ini diharapkan akan dapat mendorong pengembangan pasar finansial di wilayah pedesaan dan pada gilirannya akan mendorong investasi, yang pada waktunya mampu menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi. Selanjutnya tulisan menyajikan perencanaan inter-regional yang mendukung pertumbuhan ekonomi nasional. Penyajian makalah diakhiri dengan tinjauan penutup.

II. SUMBER MASALAH KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH YANG MENYESATKAN (*MISLEADING GOVERNMENT POLICY*)

Indonesia yang masih mengalami krisis multi-dimensi pada dasarnya menderita krisis ekonomi-sosial-politik sudah berlangsung lebih dari lima tahun sampai sekarang. Krisis ini dimulai dengan terjadinya musibah moneter-ekonomi secara mengerikan yang menurut Stiglitz (2002) hanya dapat dibandingkan dengan Depresi Besar tahun 1929/1930, disebabkan karena kegagalan kebijaksanaan pemerintah, terutama dengan peristiwa yang yang berkaitan dengan kejadian dalam tahun 1997. Penelaahan lebih dalam menunjukkan bahwa diperkirakan ada tiga penyebab dari terjadinya krisis tersebut, yaitu karena: (1) terjadinya kepanikan para kreditor dan investor, terutama yang berasal dari luar negeri, karena kesalahan penanganan IMF (2) faktor struktural ekonomi makro yang tidak stabil, dan (3) aspek yang lebih fundamental adalah bahwa ekonomi nasional yang keadaannya rapuh tersebut disebabkan karena tingkat kehidupan dari masyarakat mengalami kesenjangan antar golongan pendududk dan antar ruang (dimensi *spatial*) yang semakin melebar (Anwar, 1991, 2001). Kesenjangan *spatial* yang terjadi baik antara kawasan perkotaan dan wilayah perdesaan, antara wilayah pulau Jawa dan wilayah luar Jawa, maupun antara Kawasan Barat Indonesia

(KBI) dan Kawasan Indonesia Bagian Timur (KTI). Terjadinya kesenjangan yang semakin melebar ini menjadi sumber dari terjadinya krisis yang satu terhadap krisis lainnya. Sebagai misal dalam pengalaman selama pemerintahan Orde Baru saja ekonomi Indonesia mengalami lima (5) kali krisis, yaitu krisis pada masa peralihan pemerintahan Orde Lama ke Orde Baru, krisis keuangan Pertamina, Krisis terjadinya penurunan harga minyak bumi (yang pertama) tahun 1983, krisis penurunan harga kedua tahun 1986 dan krisis yang hebat terjadi sampai sekarang.

Terjadinya kesenjangan tersebut terutama berlangsung dimulai pada waktu terjadi transformasi ekonomi kearah industrialisasi, dimana pemerintah melakukan percepatan proses ini dengan melalui kebijaksanaan proteksi-proteksi. Sejak tahun 1990 pemerintah juga mengizinkan pihak swasta untuk melakukan pinjaman dari luar negeri, sehingga hutang-hutang luar negeri menjadi membengkak. Hutang swasta yang bersifat jangka pendek, antara lain banyak yang berjangka waktu sangat pendek, dimana hutang para pengusaha swasta tersebut pada tahun 1997, yang berjangka waktu kurang dari setahun pernah mencapai 1.75 % dari cadangan devisa yang ada. Oleh karenanya pada waktu hutang tersebut jatuh tempo (*debt maturity*) maka permintaan terhadap dollar menjadi meningkat seketika yang selanjutnya menyebabkan depresiasi nilai rupiah sampai turun sekitar 80 %. Kemudian dengan didorong oleh terjadinya kepanikan para kreditor dan investor sebagai akibat dari kesalahan perlakuan kebijaksanaan perbankan oleh IMF, maka dampak *contagion* yang merembet dari Thailand dengan cepat sampai ke Indonesia, sehingga keadaan ini menyebabkan para kreditor dan investor serta orang Indonesia yang punya uang dollar melarikan modal dan uangnya ke luar negeri (*capital flight*). Dampak dari hutang-hutang swasta dan larinya modal serta uang dengan seketika tersebut ke luar negeri, telah menjadi penyebab krisis moneter dan kontraksi ekonomi yang tidak dapat dihindarkan lagi, karena tidak ada modal yang diinvestasikan lagi. Krisis moneter ini kemudian menjadi menjalar kepada krisis ekonomi, di mana dengan menyusutnya investasi, karena modalnya dibawa lari, maka dalam satu tahun saja (1997-1998), Indonesia mengalami kontraksi ekonomi sebesar – 19 %. Kontraksi ekonomi sebesar itu dalam periode yang sama (satu tahun) belum pernah dialami oleh negara manapun di dunia. Kontraksi ekonomi sebesar ini terutama menimpa sektor industri, karena sektor industri yang menggunakan komponen input-input yang masih harus diimpor dari luar negeri, harus dibeli dengan dollar; sedangkan terjadinya kekacauan dalam sistem perbankan ditambah akibat dari tindakan IMF yang menyesatkan, turut memperparah krisis ekonomi yang terjadi. Krisis ekonomi ini kemudian menjalar menjadi krisis sosial dan politik, karena banyak buruh yang kehilangan pekerjaannya (PHK), terutama dikawasan kota-kota. Sebagai akibat dari terjadinya kekosongan kekuasaan (*power vaccum*) setelah terjadinya perubahan struktur kekuasaan politik yang sangat besar, krisis ekonomi menjalar menjadi krisis sosial politik yang mengikutinya, terutama disebabkan karena sistem pemerintahan yang sentralistik dan korup, selain menyebabkan salah arahnya kebijaksanaan pembangunan (*government policy failure*) dan di daerah-daerah juga menimbulkan banyak kemubaziran berupa terjadinya kebocoran-kebocoran (*inefficiencies*).

Kebanyakan dari hutang-hutang swasta dimiliki oleh perusahaan-perusahan swasta besar (konglomerat) yang mengalami tekanan berat. Sebagian besar dari perusahaan tersebut keadaannya hampir mengalami kebankrutan atau kegiatannya menjadi jauh berkurang. Keadaan perbankan meskipun telah mengalami restruturisasi, tetapi mereka terus dibebani oleh piutang yang tidak kembali dan modalnya jauh semakain berkurang, sehingga tidak lagi mencukupi. Keadaan ini dengan disertai lumpuhnya permintaan dalam negeri, berarti produktivitas dan outputnya telah menurun pada tingkat yang sangat rendah. Ditambah lagi dengan meningkatnya jumlah golongan penduduk yang mengalami proses pemiskinan, meskipun dalam satu setengan dekade sebelumnya telah terjadi pengurangan kemiskinan ini telah dicapai.

Tetapi yang paling mengenaskan adalah nasib yang menimpa pada masyarakat daerah-daerah adalah disebabkan karena rusaknya tatanan dan nilai-nilai adat komunal (*social capital*) sebagai akibat dari pelaksanaan program pemerintah yang pada umumnya direncanakan secara satu arah (*top-down*) memporak porandakan *social capital* tersebut di wilayah-wilayah. Keadaan terakhir ini banyak menyebabkan timbulnya kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup di daerah-daerah karena masyarakat komunal yang tadinya berkemampuan mengelola sumberdaya alam dengan kearifan (*wisdom*s) secara berkelanjutan, kemudian menjadi tidak berdaya atau lumpuh. Sebagai akibat dirampasnya hak-hak (*property right*) dalam memperoleh akses kepada sumberdaya alam oleh pemerintah yang tadinya menjadi sumber kehidupan mereka, maka dengan tiadanya kepastian hak-hak tersebut sebagian dari masyarakat komunal dengan hak-haknya menjadi tidak-menentu (*uncertainty*), malahan mereka yang tadinya mereka mampu memelihara kelestariannya, maka kemudian menjadi perambah/pencuri yang merusak sumberdaya alam. Keadaan ini turut meningkatkan kejengkelan sampai kemarahan dari masyarakat daerah yang merasa bahwa pemerintah pusat telah melemahkan kemampuan produktivitas masyarakat daerah tersebut dalam mengatasi kehidupan mereka. Sehingga setelah terjadi krisis belakangan ini, timbullah dorongan insentif bagi mereka orang-orang daerah untuk merubah nasibnya, sehingga banyak daerah-daerah yang ingin memisahkan diri dari pemerintah pusat, terutama di Aceh, Papua Barat dan Riau yang merasa diperlakukan tidak adil oleh pemerintah pusat.

Sumberdaya alam di daerah dan lokal telah menjadi semacam sumberdaya akses terbuka (*quasi-open access resource*). Sehingga selain pada dasarnya para pejabat negara telah merampas hak-hak masyarakat lokal dan daerah, tetapi juga mengalami penderitaan disebabkan karena sumber pendapatan dan kehidupannya menjadi hilang. Oleh karena itu dengan telah terjadi perampasan hak-hak masyarakat adat lokal yang menyebabkan sumberdaya alam menjadi semacam sumberdaya alam yang mempunyai akses terbuka selanjutnya mengalami penysutan dan degradasi serta menimbulkan dampak eksternalitas negatif bagi masyarakat daerah dan lokal berupa kebakaran, banjir dan tanah longsor serta kekurangan sumber air. Dengan demikian akibatnya sumberdaya alam seperti hutan dan bahari akan cepat mengalami penyusutan dan degradasi.

Dalam pembangunan *spatial* (keruangan), terutama yang berkaitan dengan konsep pembangunan yang mendahulukan pertumbuhan ekonomi melalui menekankan kepada akumulasi kapital fisisk (*men-made capatal*) pada kutub-kutub pertumbuhan di sekitar kota-kota besar, semula diramalkan bakal terjadinya penetesan (*tricle down effect*) dari kutub-pusat pertumbuhan tersebut ke wilayah-wilayah belakang perdesaan (*hinterland).* Tetapi dalam kenyataannya malahan kerangka berfikir tersebut menimbulkan *net-effect* yang mengarah kepada pengurasan sumberdaya secara besar-besaran (*masive backwash effect*) dari wilayah belakang perdesaan ke pusat pertumbuhan di kota-kota besar. Dalam konteks pembangunan wilayah di Indonesia yang berkaitan dengan ekonomi yang menyebabkan transfer neto sumberdaya dari wilayah pedesaan ke kawasan perkotaan secara besar-besaran yang oleh Lipton (1977). Gejala ini terjadi sebagai akibat dari tindakan penentu kebijaksanaan yang lebih menyukai investasi kapital dibidang industri yang diproteksi disekitar kota-kota besar karena memberikan keuntungan pada dirinya, meskipun investasi di wilayah perdesaan secara sosial dan kestabilan ekonomi jangka panjang akan lebih menguntungkan. Sedangkan Garcia (2000) dengan menganalisis sektoral dan regional sederhana menemukan bahwa kebjaksanaan intervensi pemerintah dalam perdagangan dan harga juga mengarah kepada urban bias dan pro-Jawa, sehingga kebijaksanaan tersebut menimbulkan terjadinya disparitas regional di Indonesia secara mencolok. Keadaan disparitas ini menimbulkan banyak kekecewaan masyarakat daerah-daerah luar Jawa; sehingga banyak dari mereka yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bahkan menurut beberapa hasil analisis dan ramalan yang memperhatikan kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat banyak, dalam perwujudan pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan seperti itu, secara umum telah mengarah kepada penyimpangan yang menyesatkan (*misleading policy*), sehingga dampaknya menjadi semakin jauh dari harapan untuk pencapaian tujuan-tujuan pembangunan seperti yang diinginkan semula. Sebagai akibat dari kebijaksanaan salah arah ini, telah menimbulkan berjuta-juta orang menjadi merana yang terkena dampaknya (yang negatif) serta menderita kerugian karenanya, terutama kepada kehidupan masyarakat kecil yang lemah (Serageldin, 1996). Kegagalan dari konsepsi pembangunan yang lama, yang memberikan kebijaksanaan salah arah ini khususnya terletak dalam beberapa asumsi yang diteorikannya, yang tidak realistik dengan apa yang terjadi didunia nyata (*the real world situation*), yang mendasari paradigma pembangunan yang lama. Kegagalan ini khususnya banyak menimbulkan penderitaan oleh masyarakat banyak negara-negara berkembang, termasuk yang terjadi di Indonesia.

Dengan terjadi membengkaknya hutang-hutang luar negeri selama lebih dari 30 tahun yang selalu memberi tekanan kepada neraca pembayaran yang menghasilkan neraca berjalan (*current account*) yang defisit kronis, keadaan ini menimbulkan ketidak-stabilan (*instability*) ekonomi makro. Dengan demikian, maka dalam makalah ini akan dicoba mencari jalan keluar, terutama dalam rangka memperkuat ekonomi fundamental Indonesia di masa depan yang lebih efisien (*efficient*), merata (*equitable)* dan berkelanjutan (*sustainable)*.

III. DAMPAK DARI PERENCANAAN YANG SENTRALISTIK

Sistem pemerintahan yang sentralistik di masa lalu menyebabkan terabaikannya aspirasi dan kreativitas dari masyarakat lokal dan daerah, karena terjadi pemasungan terhadap kemampuan atau keberdayaan dari masyarakat daerah-daerah serta masyarakat lokal dimana organisasi masyarakat lokal di masa lalu sampai sekarang gejalanya dari dampaknya masih dapat diamati. Pemasungan ini dilakukan secara sistematis oleh pemerintah pusat dan selanjutnya berimplikasi pada pembangunan yang tidak sesuai (*incompatible*) dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah dan lokal. Potensi keberdayaan dengan kemampuan keswadayaan masyarakat telah terlalu dicampuri oleh pemerintah melalui rekayasa politik dan hukum yang tidak berkeadilan, seperti dalam pelaksanaan UU No. 5 tahun 1979 tentang pemerintahan desa; dan dalam kebijaksanaan Kehutanan menurut UUPK No.5 tahun 1976 (yang kemudian telah diperbaharui dengan UU no.41, tahun 1999. Sebagai akibatnya, maka posisi tawar-menawar masyarakat (*social bargaining*) dan inisiatif masyarakat lokal menjadi lemah dan mudah terjadi perampasan hak-hak mereka yang menciptakan kenistaan dalam kehidupan masyarakat lokal yang mengarah kepada proses terjadinya pemiskinan masyarakat perdesaan lokal. Sebagai contoh, masyarakat tidak mempunyai kekuatan untuk menolak kebijakan pemerintah yang bersifat *urban biased*, terutama yang berkaitan dengan eksploitasi sumberdaya alam di wilayah perdesaan yang merampas hak-hak masyarakat adat lokal dengan memberikan hak-hak tersebut kepada pihak konglomerat, sehingga sebagai akibatnya terjadi *net transfer* sumberdaya lokal di wilayah perdesaan ke pusat-pusat perkotaan yang mengarah kepada terjadinya proses pengurasan (*backwash process)*. Terjadinya *backwash process* ini selanjutnya menyebabkan terjadinya aglomerasi industri serta menjadi padatnya populasi penduduk di kawasan pusat-pusat perkotaan secara berlebihan. Aglomerasi ekonomi yang terjadi secara besar-besaran ini selanjutnya menciptakan berbagai dampak *externalities* (dampak negatif terhadap ekonomi kota sendiri) khususnya yang menimbulkan biaya-biaya sosial besar dan pada gilirannya menurunkan *ineffciecy* ekonomi kota dan tingkat kesejahteraan masyarakat keseluruhan menjadi menurun. Teori penetesan pembangunan (*trickle down effect)* seperti yang diharapkan semula, sebenarnya tidak pernah terjadi; bahkan sebaliknya apa yang terjadi justru adalah proses kearah pengurasan (*massive backwash effect).*

Adanya dominansi pemikiran ataupun kebijakan dari negara-negara maju mengenai sistem perdagangan bebas dalam rangka globalisasi yang dikuasai oleh struktur pasar oligopoli internasional yang berimplikasi kepada eksploitasi sumber-sumberdaya di negara miskin dan tingginya ketergantungan (*over-dependency*) Indonesia terhadap negara-negara maju baik kepada penyediaan kapital maupun teknologi dan sering-sering juga menimbulkan ketergantungan dalam aspek politik dengan melalui berbagai tekanan-tekanan sehingga karenanya menjadi tidak berdaya. Bentuk-bentuk ketergantungan tersebut antara lain adalah terjadinya dominansi oleh modal luar negeri yang berasal dari kreditor dan perusahaan asing, ditambah dengan

kesalahan kebijakan pembangunan yang terlalu bertumpu pada sumber pemikiran dari Barat (*Westernism*) yang berkoalisi dengan memanfatkan kultur priyaisme dan berbagai macam tindak korupsi, walaupun dalam prakteknya kebijakan tersebut tidak sesuai dengan kontekstual kondisi kehidupan mayoritas penduduk daerah dan perdesaan lokal di Indonesia. Implikasi selanjutnya adalah rusaknya tatanan sosial masyarakat (*social capital break down*) di daerah-daerah dan tingkat masyarakat komunal lokal yang tercermin dari berubahnya perilaku individual yang tadinya memiliki perasaan kebersamaan kemudian cenderung kearah menjadi sikap rakus atau hedonistik, individualistik dan bersikap saling curiga mencurigai satu dengan lainnya (*mistrust each other*) dan mementingkan diri sendiri (*selfish*). Oleh karena itu bangsa Indonesia sekarang ini (terutama para elitnya) seperti seolah-olah sedang terperangkap pada keadaan-keadaan sebagaimana dilukiskan oleh *parable* yang disebut model "Dilema Permainan Narapidana" (*the Prisoner's Dilemma Game*) dimana karena masing-masing pihak terjangkit penyakit mementingkan diri sendiri serta tidak saling percaya (*mistrust each other*), maka hasil-hasil keputusan secara bersama, selalu mengecewakan semua pihak-pihak yang bekonflik. Sebagai akibat dari rusaknya *social capital* tersebut, maka kemampuan produktivitas masyarakat lokal sampai ke tingkat regional menjadi menurun dan pada gilirannya kehidupan mereka menjadi semakin miskin.

Menjelang terjadinya krisis, yang dimulai pada akumulasi dari kebijakan-kebijakan pembangunan yang salah-arah (*misleading policies*) ditambah dengan melemahnya nilai rupiah terhadap mata uang asing (terutama terhadap US-dollar) dan terjadinya kepanikan para investor/kreditor asing karena kesalahan tindakan IMF, telah mengakibatkan terjadinya dampak penyebaran (*contagion effect)* dari Thailand yang mengarah kepada terjadinya krisis moneter dan ekonomi di Indonesia. Penanganan yang tidak terarah dan komprehensif terhadap faktor yang menjadi penyebab krisis multidimensional ini keadaannya malahan menjadi semakin parah. Ketidakpercayaan terhadap pemerintah pusat, terjadinya pemutusan hubungan kerja secara besar-besaran serta kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat yang memuncak mendorong timbulnya tuntutan reformasi total dalam kehidupan sosial ekonomi dan politik. Dengan adanya gagasan refomasi total ini maka memungkinkan terjadinya kehidupan kemasyarakatan yang lebih baik sehingga ketidakadilan yang dialami oleh daerah dan masyarakat lokal menyebabkan timbulnya tuntutan-tuntutan daerah yang semakin meningkat dan mengarah kepada terjadinya disintegrasi bangsa diharapkan dapat dicegah.

Dengan demikian, ada dua permasalahan yang harus segera diatasi oleh pemerintah dan bangsa Indonesia yaitu rehabilitasi ekonomi dan mencari solusi terhadap kemungkinan terjadinya disintegrasi bangsa dan negara. Mengarahkan strategi pembangunan yang lebih seimbang (*balanced development*) dengan memperhatikan keseimbangan empat kapital: kapital alami (*natural capital*), kapital fisikal (*man-made capital*), kapital manusia (*human capital*) dan kapital sosial (*social capital*). Keempat kapital ini memerlukan investasi dan pemeliharaannya yang seimbang.

Pada keadaan masa sekarang dan dimasa depan yang dekat ini kita mungkin menghadapi masalah terjadinya saling-timbang (*trade off*) antara kepentingan lingkungan hidup dan kemajuan ekonomi. Manusia memang memerlukan sumber-sumberdaya alam untuk mengkonsumsi, dan dalam kegiatan ini menghadapi kendala-kendala lingkungan hidup yang dapat menjadi pembatas kepada pengembangan ekonomi. Beberapa orang mungkin merasa khawatir bahwa strategi yang menyandarkan kepada natural assets untuk meningkatkan pendapatan dari kelompok masyarakat miskin akan terpaksa mengarah kepada mengorbankan lahan-lahan basah, hutan-hutan, atau ruang terbuka hijau (*green open spaces*) untuk membangun perumahan-perumahan dan pabrik-pabrik dari kegiatan industri yang baru.

Dalam hubungan ini banyak para pengamat telah memandang bahwa kepentingan kelompok masyarakat miskin dianggap sebagai lawan tangguh untuk mempertahankan lingkungan hidup, karena terdesak oleh kebutuhan-kebutuhan ekonomi sehari-hari. Kelompok masyarakat miskin merupakan sebagian sebagai pihak penyebab dari kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan, tetapi juga sekaligus sebagai penerima terbesar dari dampak kerusakan itu sendiri. Kelompok masyarakat miskin sebagian mungkin mengatakan dapat memandang perlindungan terhadap lingkungan hidup sebagai suatu kemewahan karena harus meyakinkan keluarga mereka untuk dapat hidup (*survival*) untuk hari ini yang mengganggu setiap pemikiran tentang pentingnya kesejahteraan generasi yang akan datang. Dengan alasan yang sama apabila para pendukung lingkungan hidup mau membatasi pembangunan ekonomi, maka mereka menuduh sebagai pihak yang mau menghentikan kegiatan ekonomi, karena terjadinya kedatangan pendatang baru.

Tetapi dilema tradisional seperti ini -- yang mempertentangkan pertimbangan apakah kita akan melindungi lingkungan hidup atau membangkitkan kesempatan ekonomi? -- merupakan pemikiran yang keliru. Pada pokoknya kebanyakan kerusakan lingkungan dilakukan bukan oleh tindakan warga negara kelompok miskin, tetapi lebih banyak dilakukan oleh pengusaha swasta kaya korporasi dan individu-individu yang berdiam di lokasi yang jauh (pejabat birokrat-pusat) dari akibat pengurasan sumberdaya alam, maupun dampak dari pencemaran lingkungan. Lebih jauh pengalaman menunjukan bahwa alasan adanya *tradeoff* yang diperkirakan antara lapangan kerja vs lingkungan hidup tidak perlu dipertentangkan lagi. Dengan demikian para perusak sumberdaya alam dan lingkungan hidup sebenarnya lebih besar dilakukan oleh terjadinya hubungan-hubungan KKN dan tindak korupsi yang dilakukan oleh para birokrat-priyai yang berwenang, jika dibandingkan dengan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok masyarakat miskin.

Analisis ekonomi tradisional (*classical dan neo-classical economics*) cenderung memandang distribusi sebagai issue dari keadilan (*fairness*) yang perlu dipertimbangkan (melalui *value judgement*) dan merupakan hal yang terpisah dari ekonomi efisiensi atau perlindungan terhadap lingkungan hidup. Namun hasil-hasil penelitian mutakhir menunjukan tentang adanya keterkaitan yang kuat antara ketidak-merataan (*unequal distribution*) dan ketidakadilan ekonomi dengan kerusakan lingkungan hidup.

IV. PEMASUNGAN HAK-HAK MASYARAKAT WILAYAH DAN LOKAL SERTA RENDAHNYA TINGKAT PENDIDIKAN

Terjadinya kerusakan sumber-sumberdaya alam di daerah-daerah disebabkan karena pemberian izin-izin lisensi untuk pemanfaatan dan eksploitasi sumber-sumberdaya alam di suatu wilayah secara eksklusif banyak kepada perusahaan swasta dan hak-hak khusus yang diberikan kepada BUMN secara potensial semula diperkirakan dapat menghindari terjadinya eksploitasi yang mengarah kepada penghancuran sumberdaya tersebut. Akan tetapi, tanpa adanya pemantauan yang cermat serta lemahnya penerapan hukum secara konsekuen, pemegang hak-hak pemanfaatan sumberdaya tersebut (terutama perusahaan-perusahaan yang berasal dari luar wilayah lokal) pada prakteknya tidak akan dapat mengelola sumberdaya tersebut secara berkelanjutan, karena tujuan utama mereka untuk memaksimumkan surplus keuntungan (*resource rent*) yang mereka peroleh tanpa memperhatikan keberlanjutan dari sumberdaya yang bersangkutan. Sedangkan masyarakat lokal yang berdiam menghuni wilayah dekat sumberdaya tersebut lebih mempunyai insentif untuk memelihara kelestariannya, karena sumberdaya yang bersangkutan menjadi sumber pendapatan yang menunjang kehidupan masyarakat lokal. Oleh karena itu terjadinya eksploitasi sumberdaya secara berlebihan yang mengarah kepada penyusutan dan degradasi sumberdayanya. Ekplotasi tersebut menimbulkan perampasan hak-hak akses masyarakat daerah (komunal adat) kepada sumberdaya yang bersangkutan. Dengan perkataan lain, eksploitasi sumberdaya di wilayah-wilayah perdesaan kebanyakan sebagai *eclave* yang tidak memberikan *multiplier effects* kepada masyarakat lokal. Apa yang terjadi malah sebaliknya sering menimbulkan dampak eksternalitas negatif berupa banjir, tanah longsor dan kekeringan atau terkena pencemaran perairan disekitarnya. Kegiatan eksploitasi sumberdaya alam di daerah-daerah kebanyakan tidak dilibatkannya masyarakat lokal dalam memanfatkan dan mengelola sumberdaya tersebut sehingga mengurangi kapasitas dan kesejahteraan ekonomi masyarakat lokal dan meningkatkan jumlah kelompok masyarakat miskin.

Sumber dari kesalahan kebijaksanaan pemerintah yang mendasar di atas diperkirakan bersumber dari salah penafsiran dari pasal 33 ayat 3 UU Dasar 1945 dimana dengan sumberdaya alam “dikuasai oleh negara” para pejabat birokrasi pemerintah menafsirkan bahwa negara dapat meng-claim semua sumberdaya alam menjadi “milik negara” yang dalam prakteknya dimiliki oleh para pejabat birokrat di pusat yang pada dasarnya pejabat negara telah merampas hak-hak masyarakat lokal dan daerah. Sebenarnya pemikiran untuk mewujudkan claim negara tersebut ternyata biaya transaksinya terutama yang menyangkut biaya emforcement-nya menjadi terlalu besar sehingga claim negara mendekati ketidak mustahilan; sebagai akibatnya sumberdaya alam menjadi semacam sumberdaya terbuka (*quasi-open access resource*). Dengan demikian terjadi perampasan hak-hak adat lokal menyebabkan sumberdaya alam seperti hutan maupun lahan dan air dan bahari, sumberdaya tersebut mengalami

penyusutan (*depletion*) dan degradasi. Jika sumberdaya bersifat seperti ini, maka semua pihak cenderung hanya ingin meningkatkan keuntungan dari setiap sumberdaya alam, tanpa perlu memiliki rasa tanggung jawab untuk memeliharanya kearah kelestariannya. Akibatnya sumberdaya alam seperti hutan lahan dan air dan bahari akan cepat mengalami penyusutan dan degradasi dan menimbulkan pemiskinan masyarakat daerah terutama masyarakat lokal. Sedangkan "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" mengalami kegagalan total.

Pada sisi lain, tingkat pendidikan masyarakat Indonesia secara umum sangat rendah, yakni di urutan ke-126 diantara bangsa-bangsa lain, bahkan jauh lebih rendah dari negara tetangga seperti Malaysia. Para peserta pendidikan dari wilayah perdesaan ke perguruan tinggi kebanyakan motivasinya hanya mengejar ijazah, yang dipandang sebagai pasport untuk memasuki kelompok elit birokrat-priyayi di kawasan perkotaan, terutama di Jakarta. Di samping itu, corak pendidikan nasional cenderung mengandung kurikulum yang tidak relevan dengan permasalahan yang dihadapi masyarakat. Oleh karenanya, jangankan murid-murid atau lulusannya mampu memecahkan persoalan masyarakat setempat, bahkan mereka tidak mampu mengidentifikasi persoalan yang dihadapinya. Rendahnya tingkat pendidikan serta menciutnya kapasitas perekonomian lokal (karena adanya hambatan untuk mengakses sumberdaya hutan dan terjadinya *regional leakages*) menyulitkan generasi muda ini untuk menciptakan lapangan kerja (berwirausaha). Pada gilirannya hal ini mendorong terjadinya urbanisasi; dan jika mereka tetap bertahan di kawasan perdesaan, ini menimbulkan pengangguran atau tekanan yang lebih tinggi terhadap sumberdaya alam.

V. PERUBAHAN LINGKUNGAN EKONOMI POLITIK DAN PARADIGMA PEMBANGUNAN MUTAKHIR

Konsepsi pemikiran dan bahkan paradigma pembangunan ekonomi selama kurun waktu setengah abad, khususnya dalam 25 tahun belakangan ini, telah mengalami banyak perubahan secara mendasar melalui proses dinamik-evolutif dari waktu ke waktu. Terjadinya perubahan tersebut disebabkan selain karena sistem-sistem ekonomi, sosial, politik dan yang menyangkut aspek pisikal ekosistem yang berkaitan dengannya banyak mengalami perubahan-perubahan, tetapi juga dengan terjadinya perubahan-perubahan dalam kerangka berfikir tersebut didorong oleh pengalaman-pengalaman, bahwa dalam pelaksanaan pembangunan telah banyak mengalami kekecewaan-kekecewaan, terutama yang menyangkut kemampuan peramalan dari konsepsi pembangunan lama untuk meramalkan kejadian yang bakal terjadi di masa depan. Paradigma lama ternyata tidak mampu lagi untuk dipakai sebagai alat analisis yang jitu guna mencapai sasaran-sasaran yang sesuai dengan tujuan-tujuan pembangunan yang diinginkan. Dalam pembangunan *spatial* (keruangan) umpamanya, terutama yang berkaitan dengan konsep pembangunan yang mendahulukan pertumbuhan ekonomi melalui kutub-kutub pertumbuhan, semula meramalkan bakal terjadinya penetesan (*tricle down effect*) dari kutub-pusat pertumbuhan tersebut ke

wilayah-wilayah belakangnya (*hinterland).* Tetapi malahan kerangka berfikir tersebut menimbulkan *net-effect* yang mengarah kepada pengurasan besar-besaran (*masive backwash effect*) dari wilayah belakang pedesaan ke pusat pertumbuhan di kota-kota besar. Dalam konteks pembangunan wilayah di Indonesia yang berkaitan dengan ekonomi yang menyebabkan transfer neto sumberdaya dari wilayah pedesaan ke kawasan perkotaan secara besar-besaran yang disebut sebagai gejala *urban bias*.

Bahkan menurut beberapa hasil analisis dan ramalan yang memperhatikan kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat banyak, dalam perwujudan pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan seperti itu, secara umum telah mengarah kepada penyimpangan yang menyesatkan (*misleading policy*), sehingga dampaknya menjadi semakin jauh dari harapan untuk pencapaian tujuan-tujuan pembangunan seperti yang diinginkan semula. Sebagai akibat dari kebijaksanaan salah arah ini, telah menimbulkan berjuta-juta orang merana yang terkena dampaknya (negatif) menderita kerugian karenanya, terutama kepada kehidupan masyarakat kecil yang lemah (Serageldin, 1996). Kegagalan dari konsepsi pembangunan yang lama, yang memberikan kebijaksanaan salah arah ini terutama terletak dalam beberapa asumsi yang diteorikannya, yang tidak realistik dengan apa yang terjadi didunia nyata (*the real world situation*), yang mendasari paradigma pembangunan yang lama. Kegagalan ini khususnya banyak terjadi dan diderita oleh negara-negara berkembang, termasuk yang terjadi di Indonesia.

Jadi, secara konseptual pemikiran pembangunan, bukan hanya sekedar mengalami perubahan kekayaan material dan instutional yang incremental saja, melainkan juga telah mengalami perubahan paradigma yang mendasar. Perubahan paradigma ini dicoba untuk mentelusur bukan hanya yang menyangkut aspek-aspek yang dapat terukur secara sederhana (*superficial*) saja melainkan dilakukan penelusurannya lebih mendalam dan holistik lagi, termasuk menyangkut aspek hubungan-hubungan sosial dan kultural dalam kaitanya dengan asal usul (epistimologi) dari ilmu yang mendasarinya. Sebagai hasilnya menunjukkan bahwa beberapa aspek pembangunan yang tadinya dianggap baik, sekarang malah sebaliknya menjadi dianggap buruk, dan demikian juga terjadi hal yang sebaliknya. Sebagai contoh, sekitar limapuluh tahun yang lalu, dimana negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, ketika pemerintah dan masyarakat memulai upaya-upaya pembangunannya, pada waktu itu konsep tentang peranan sektor pemerintah yang kuat dianggap baik, malahan disanjung karena dalam keadaan ekonomi beresiko tinggi dan penuh ketidak-pastian (hiper-inflasi, hutang luar negeri, dan kekurangan kapital, pengangguram massal dll.), pada peralihan Orde Lama ke Orde Baru, maka tidak ada sektor swasta yang mau terjun kedalam investasi. Dan oleh karenanya hanya sektor pemerintahlah yang mampu memulai kegiatan investasi dalam pembangunan ekonomi dengan bantuan dan pinjaman hutang dari luar negeri. Konsep pentingnya perannan pemerintah terutama dalam mendorong laju pembangunan, landasan konsepnya didukung oleh pendapat Ekonomi Keynesian dan karena terjadinya kegagalan pasar (*market failure*) pada aktivitas ekonomi pasar swasta. Demikianlah, setelah kebijaksanaan yang menyanjung

peranan pemerintah tersebut dilaksanakan, dimana ukuran (volume) ekonomi nasional masih kecil (dalam ukuran GDP dan lapangan kerja), kerjasama antara pihak swasta dengan jaminan pemerintah dianggap baik, karena hal ini akan mengurangi resiko kegagalan usaha (swasta). Tetapi, setelah ukuran ekonomi menjadi semakin besar, sehingga kelompok swasta yang dibantu oleh pemerintah juga menjadi besar, sehingga kerjasama tersebut meliputi volume kegiatan-kegiatan diversifikasi industri yang semakin besar dan jaringannya bukan hanya meliputi dimensi lokal dan nasional, tetapi juga menjadi menjadi meng-global. Dalam keadaan demikian, maka pihak pemerintah sudah tidak mampu lagi mengendalikan tindakan-tindakan (perilaku) pihak swasta yang menjadi semakin besar, malahan pemerintah sendiri yang dikendalikan oleh kelompok swasta besar tersebut. Keadaan kultural kita (*priyaisme*) yang lemah, tidak memungkinkan lembaga organisasi pemerintah untuk berkemampuan mengendalikan perilaku kaum swasta yang semakin kuat yang sekaligus menjadi partner pemerintah, dengan supervisi dan pengaturan melalui undang-undang yang efektif. Keadaan ini mengarah kepada timbulnya perilaku ekonomi pihak swasta besar (konglomerat) yang tindakannya tidak lagi sejalan dengan kepentingan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas yang menjadi tujuan pembangunan. Usaha swasta yang dijamin oleh pemerintah ini pada akhirnya banyak mengalami kegagalan, karena manfaat keuntungan proyek-proyek mereka relatif kecil (*profitability* rendah) dan kalah bersaing dengan industri di luar negeri; sedangkan jaminan dari pihak pemerintah mengarah kepada terjadinya resiko salah pilih partner dan kerusakan moral (*moral hazard*) yang menuju kepada kapitalisme perkoncoan (*crony capitalism*).

Krisis moneter yang terjadi sebagaimana diketahui telah dipicu oleh membesarnya hutang-hutang luar negeri swasta jangka pendek yang diselewengkan oleh swasta, tidak dapat dikendalikan lagi oleh pemerintah. Malahan secara sadar atau tidak beberapa para pejabat pemerintahpun banyak yang terlibat kedalam kegiatan penyelewengan tersebut. Oleh karena itu, maka dalam membangun paradigma baru, sekarang dipertanyakan siapa sebenarnya yang disebut pemerintah tersebut?. Ternyata dalam prakteknya para pejabat pemerintah yang bertanggung jawab dan semestinya mewakili 'kepentingan (organisasi) negara' tersebut diwakili oleh oknum-oknum yang berperilaku seperti swasta juga, yang cenderung mengarah kepada mendahulukan kepentingan dirinya sendiri, dari pada kepentingan umum. Sehingga perilaku swasta disamping mudah menyebabkan terjadinya kegagalan pasar (*market failure*), maka juga terjadi kegagalan kebijaksanaan pemerintah (*government policy failure*). Kegagalan pemerintah ini dampaknya seringkali lebih parah dari dampak kegagalan pasar (swasta), karena para pejabat pemerintah mempunyai wewenang dan kekuasaan yang berkaitan dengan tugasnya. Kekuasaan secara ekonomi, pada dasarnya mengandung surplus keuntungan yang disebut rente ekonomi (*economic rent*), yang cenderung menghambat terhadap terjadinya perubahan-perubahan dinamik yang diperlukan guna melakukan penyesuaian-penyesuaian economi (*economic adjustment*), dan pada akhirnya perilaku para pejabat pencari rente (*rent seekers*) ini akan merugikan kepentingan masyarakat keseluruhan. Oleh karena itu peranan lembaga pemerintah yang tadinya dianggap

(diasumsikan) sebagai *'the benevolent institution'*, sekarang sering dipandang sebagai '*the predatory institution'*, karena banyak menciptakan biaya-biaya transaksi tinggi (termasuk biaya-biaya negosiasi, kontrak, monitoring dan *enforcement*) yang pada akhirnya menurunkan efisiensi terhadap kinerja ekonomi dan pada gilirannya menghambat pemerataan dan pertumbuhan ekonomi keseluruhan. Perilaku pihak yang mewakili kepentingan pemerintah ini dapat diperparah lagi, terutama pada keadaan kultur priayi yang mendominasi sebagian besar masyarakat Indonesia, dan karenanya tidak mempunyai kemampuan kapasitas untuk memerintah yang baik (*lack of good governance)*. Oleh karena itu menurut paradigma pembangunan yang sekarang, maka kekuasaan pemerintah perlu dibatasi pada bidang dan kegiatan yang disebut bidang yang memproduksikan pelayanan umum (*public good)*, dan bidang-bidang kegiatan dimana kaum swasta dan organisasi masyarakat lainnya tidak mempunyai insentif untuk melakukannya sehingga pemerintah harus menyediakannya.

Demikian juga pengaruh dari perubahan paradigma pembangunan di atas mempunyai dampak kepada masalah alokasi sumberdaya secara *spatial,* khususnya yang menyangkut pembangunan antara kawasan perkotaan dan wilayah pedesaan. Aktivitas kawasan perkotaan yang didominasi oleh kegiatan industri dan jasa-jasa modern memperoleh perhatian yang besar dari para elit politik dan pejabat pemerintah, karena proyek pembangunan di kawasan ini dananya lebih besar yang memberikan insentif bagian keuntungan (*rent*) kepada mereka. Sedangkan aktivitas yang berkaitan dengan wilayah pedesaan yang masih didominasi oleh sektor primer tradisional pertanian karena dananya lebih kecil menjadi kurang diperhatikan; bahkan banyak yang diabaikan. Disamping kekurangan pemahaman konsepsinya yang menyangkut hubungan *rural-urban* yang berkaitan dengan gejala ini, juga kerangka berfikir untuk memahaminya telah mengalami perubahan-perubahan yang mendasar.

Pembangunan sektor pertanian dan wilayah pedesaan sekarang dianggap sangat penting, karena apabila pembangunan sektor ini di wilayah tersebut menjadi tidak berhasil dikembangkan, terutama dalam jangka menengah dan jangka panjang, dapat memberi dampak-dampak negatif terhadap pembangunan nasional keseluruhannya. Dampak negatif tersebut berupa terjadinya sesenjangan yang senakin melebar antar wilayah dan antar kelompok tingkat pendapatan masyarakat yang memperlemah fondasi kehidupan sosial-ekonomi-politik dalam masyarakat. Pada gilirannya keadaan ini menciptakan ketidak-stabilan (*instability*) yang rentan terhadap setiap goncangan dari luar (*external shocks*) yang akan menimbulkan gejolak ekonomi-sosial-politik yang dapat terus terjadi secara berulang-ulang, seperti yang kita saksikan dengan terjadinya krisis moneter dan ekonomi sekarang. Ketidak stabialan ekonomi selama lebih 30 tahun pemerintahan Orde Baru, umpamanya telah mengalami sebanyak 5 kali krisis-krisis besar, yaitu: (1) Krisis pada peralihan Orde Lama ke Orde Baru, (2) krisis hutang-hutang Pertamina, (3) krisis pada waktu turunnya harga minyak bumi (1983), (4) krisis turun harga minyak yang melebihi setengah harga semula dan (5) krisis moneter-ekonomi yang masih berlangsung sampai sekarang. Dampak dari krisis ini kemudian merembet kepada krisis ekonomi-sosial-politik yang begitu besar dan

mendalam, yang disebabkan karena krisis ini telah mendorong terjadinya perubahan besar dalam struktur kekuasaan politik, sehingga menimbulkan kegoncangan-kegoncangan sosial-politik, baik pada tingkat nasional maupun tingkat regional dan lokal seperti yang kita rasakan sampai sekarang ini yang mengancam kesatuan bangsa dan negara.

Dalam pengertian pembangunan juga melibatkan perubahan kuantitatif maupun kualitatif yang bersifat multi-dimensi dan menjangkau perubahan besar kearah terjadinya keadaan yang sering tidak dapat pulih dari keadaan semula (*irriversibly*), sehingga sangat sulit didefinisikan pengertiannya (Hicks, 1957). Namun dalam sejarah dan perkembangan strategi pembangunan tersebut telah terjadi evolusi perubahan, dimulai dari strategi pembangunan yang menekankan kepada pertumbuhan ekonomi, kemudian kepada pertumbuhan dan kesempatan kerja, pertumbuhan dan pemerataan, penekanan kepada pendekatan kebutuhan dasar (*basic needs approach*). Serta kemudian beralih kepada strategi yang memperhatikan pertumbuhan dan lingkungan hidup, dan yang terachir strategi pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).

Perubahan strategi yang berjalan secara evolutif dari pengertian pembangunan di atas ke arah yang lebih baik, didasarkan kepada banyak kekecewaan dan hasil umpan balik (*feed back*) dari pelaksanaan pembangunan yang tidak mampu mencapai sasaran-sasaran yang dinginkan. Dalam rangka pembangunan *spatial* strategi tersebut diterjemahkan sebagai alokasi sumberdaya menurut ruang (*spatial order*), khususnya dalam hubungan dengan pembangunan spatial *rural-urban*. Kekurangan informasi dalam memahami persoalan-persoalan yang timbul untuk memecahkan persoalan yang dihadapi, terutama dengan terjadinya banyak variable yang sebelumnya tidak diperhitungkan, apalagi dapat diramalkan, tetapi kemudian tiba-tiba muncul menjadi faktor penentu serta mempunyai keterkaitan dengan faktor-faktor lain yang mempengaruhinya dalam hubungan-hubungan yang amat kompleks. Kompleksitas sistem tersebut mempunyai bentuk hubungan-hubungan yang rumit yang hanya dapat dimodelkan dalam bentuk hubungan-hubungan non-linear dengan mempunyai keterkaitan kedepan (*forward loops)* dan kebelakang (*backward loop*s), yang dalam perjalanan waktu seperti diperlihatkan oleh kompleksitas sistem seolah-olah mengandung ketidak-pastian (*uncertainty*) yang besar. Tetapi secara umum dan populer gejala kompleksitas sistem tersebut dapat dikemukakan bahwa pembangunan ekonomi merupakan suatu 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 yang dalam jangka panjang secara berkelanjutan. Pembangunan yang pada setiap tahapannya mampu menghindari atau mengurangi terjadinya ketidak-pastian seperti disebutkan diatas, akan memerlukan dialog-dialog yang terus menerus antara pemerintah dan perwakilan kelompok-kelompok masyarakat pada berbagai tingkatan, dan diharapkan mampu memecahkan setiap permasalahan pembangunan melalui proses pembentukan konsensus-konsensus, agar hasil-hasil pembangunan

yang diinginkan dapat berlangsung secara berkelanjutan. Pada dasarnya, dalam pembangunan tersebut memperhatikan aspek bagaimana pertumbuhan ekonomi dan faktor-faktor yang berkaitan dengannya seperti perubahan teknologi, institusi (kelembagaan), dan nilai-nilai sosial yang selalu berubah dapat diorganisasikan dengan mengakomodasikan keinginan-keinginan masyarakat kedalam kebijaksanaan yang berlangsung pada situasi yang semakin kompleks dan dinamik secara terus menerus berubah. Sehingga pengaturan dan kebijaksanaan yang sebelumnya cocok dengan keadaan suatu tahapan pembangunan, kemudian memerlukan reformasi pengaturan dan kebijaksanaan baru yang diperlukan sesuai dengan perubahan dinamika yang terjadi. Sedangkan hasil interaksi antara faktor-faktor pisik, ekonomi dan sosial yang terus berubah setiap tahapannya terus menerus dievaluasi. Untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan seperti itu diperlukan 'kemampuan belajar' (*learning advantage*) melalui proses dialog-dialog yang sering dilakukan, seperti telah dikemukakan di atas antara pihak pemerintah dan golongan-golongan yang mewakili kepentingan masyarakat masing-masing (*stakeholders*) untuk mengemukakan preferensi mereka yang diinginkannya guna mencari jalan kearah konsensus yang dapat disetujui bersama.

Dengan demikian, hasil konsensus masyarakat diharapkan akan membuahkan beberapa upaya-upaya pembangunan yang dapat diarahkan kepada peningkatan efisiensi (*effeciency*) yang dapat menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi dan kemerataannya (*equity*), sehingga mengarah kepada keberlanjutan (*sustainability*). Hasil-hasil diskorsi antara berbagai lapisan masyarakat dapat memberi panduan kepada alokasi sumber-sumberdaya, yaitu sumber-sumberdaya yang berkaitan dengan semua kapitals: *natural capital*, *human capital*, *man-made capital* maupun *sosial capital*, baik pada tingkatan tingkatan nasional maupun regional dan lokal yang memerlukan investasi kearah keberlanjutannya. Terjadinya kelangkaan beberapa dari kapital tersebut pada tiap tingkatan (*level*), sering memerlukan import sumber-sumberdaya dari luar, seperti barang-barang modal dan keterampilan (*skill*) untuk diinvestasikan, guna mempertinggi kemampuan msyarakat lokal dalan mengembangkan infrastruktur pendukung ekonomi, sosial dan menjaga kelestarian lingkungan hidup pada tingkatan regional dan lokal.

Dalam hubungan dengan uraian di atas, pembangunan wilayah pedesaan dapat diartikan sebagai suatu proses atau tahapan pengarahan (yang direncanakan) 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. Tindakan ini bertujuan agar kapasitas produksi dan produktivitas masyarakat keseluruhan wilayah nasional (secara aggregate) menjadi terus meningkat. Tetapi dalam melakukan berbagai investasi tersebut juga memerlukan pertimbangan kemampuan ekonomi makro nasional (negara) seperti stabilitas moneter, inflasi yang cukup rendah, tersedianya kesempatan kerja, tingkat sukubunga yang tepat dan nilai tukar (*exchange rate*) yang benar (*the right price*) dan keseimbangan

perdagangan (*balance of trade*) yang memperbaiki neraca pembayaran. Semuanya keadaan tersebut diperlukan, untuk dapat menjamin dan menjadi payung pelindung bagi kelancaran program-program pembangunan di semua tingkatan wilayah-wilayah nasional. Disamping itu diperlukan menciptakan kebijaksanaan insentif (fiskal) yang mampu mendorong, agar kaum swasta dan organisasi sosial lain mau menginvestasikan modalnya di wilayah pedesaan dan memberi kesempatan pengembangan *entrepreneunership* masyarakat di wilayah ini.

Dalam hubungan dengan pengertian wilayah pedesaan ini cakupannya (*scope*) sangat tergantung kepada luas cakupan batas definisinya. Pada dasarnya cakupannya dipusatkan kepada ruang tempat hidup dan berusaha dan komponen-komponen pendukungnya yang lebih besar dari kawasan kota (ruang *supra urban*). Untuk memperbaiki tingkat kehidupan (kesejahteraan) masyarakat dalam wilayah yang bersangkutan diperlukan berbagai kegiatan investasi dimana dalam kegiatan tersebut juga melibatkan hubungan-hubungan interdependensi antara kegiatan manusia dengan sesamanya yang terlibat di dalamnya melalui suatu pola pemanfaatan sumberdaya, sehingga dari hasil aktivitas tersebut diharapkan dapat memperoleh manfaat atau nilai tambah untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam mendukung peningkatan kesejahteraan kehidupan masyarakat dimasa sekarang maupun masa-masa yang akan datang secara berkelanjutan (*sustainability*).

Dari sudut pertimbangan ekonomi, sehubungan dengan pemanfaatan sumberdaya secara keberlanjutan dapat mengacu kepada apa yang dikemukakan sesuai dengan pendapat Hicks (1946). Dia menyatakan bahwa pemanfaatan sumberdaya alam yang menghasilkan pendapatan dan kemudian dipergunakan menjadi barang-barang yang dikonsumsi pada masa kini, jangan sampai mengganggu potensi sumber pendapatan (dari sumberdaya modal) untuk generasi yang akan datang, terutama hal-hal yang akan menurunkan kapasitas dari sumberdaya tersebut perlu dihindari. Sehingga perolehan pendapatan yang didasarkan kepada pengurasan modal, seperti *natural capital depletion,* dan melemahnya *sosial capital,* tidak akan mencapai pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Sedangkan kapital dan pertumbuhan dari kapital tersebut merupakan cara untuk menyediakan kebutuhan generasi yang akan datang dengan menyediakan kesempatan yang sama, jika bukan kesempatan yang lebih besar, dibanding dengan masyarakat sekarang. Persyaratan ini membutuhkan perhitungan tentang meningkatnya kebutuhan-kebutuhan yang terus bertumbuh, sesuai dengan kebutuhan penduduk yang terus bertambah, sampai mencapai jumlah beberapa puluh juta lagi, sebelum pertumbuhan penduduk tersebut mencapai keseimbangannya yang stabil.

Dalam hubungan dengan pertumbuhan penduduk di wilayah pedesaan yang melahirkan pertumbuhan angkatan kerja yang besar diwilayah ini menurut Boserup (1965) para petani akan meningkatkan investasi dan produktivitasnya didorong oleh pertumbuhan penduduk, asalkan mereka mempunyai akses ke pasar. Jadi ramalan Boserup bertentangan dengan ramalan Malthus yang menyatakan bahwa terjadinya kelaparan disebabkan karena terus bertumbuhnya penduduk yang cepat, sehingga

manusia tidak akan mampu memberi makan secara terus menerus. Sebaliknya Boserup percaya bahwa sebenarnya pertumbuhan penduduk tersebut dapat ditampung dengan melalui investasi kearah perbaikan kesuburan lahan dan pembangunan irigasi, yang meningkatkan produktivitas lahan, apabila lahan pertanian mempunyai akses yang baik kepada pasar. Ramalan Boserup menguraikan secara rinci tentang bagaimana sektor pertanian dan wilayah pedesaan mengalami pertumbuhan ekonomi melalui adopsi teknologi dapat mengarah kepada sistem pengelolaan pertanian dengan konservasi, sehingga mengarah kepada berkelanjutan. Namun dari pengalaman terlihat bahwa tidak semua wilayah pedesaan di Indonesia mengalami pertumbuhan penduduk dengan bertambah baik akses kepada pasar akan dapat mengalami pertumbuhan produktivitas pertaniannya; jika hak-hak (*property right*) terhadap sumberdaya dasar lahan tersebut tidak didistribusikan secara mencukupi kepada para petani yang mau bekerja dalam melaksanakan usahataninya.

Keragaman wilayah pedesaan di Indonesia keadaannya tergantung kepada typologinya yang bervariasi. Dengan masih tidak diakuinya hak-hak petani komunal lokal, dan sulitnya mereka memperoleh akses kepada modal, terutama bagi mereka yang berdiam di luar Jawa yang lokasinya jauh dari pasar, maka dalam memanfatan sumberdaya didalamnya karena kebijaksanaan salah arah oleh pemerintah, maka tidak akan mendorong para petani untuk meningkatkan produktivitasnya. Banyak wilayah-wilayah pedesaan di luar Jawa yang hak-hak masyarakat atas lahan hutan dan sumberdaya disekitarnya, ketika dibangun jalan-jalan untuk memperoleh akses kepada pasar, tetapi juteru mengalami kehilangan hak-hak mereka atas lahan garapannya karena hak-hak mereka atas lahan telah diambil alih oleh orang-orang kota dengan kompensasi ganti rugi yang tidak memadai. Sebagai akibatnya mereka mencari lahan gantinya dengan merambah hutan lebih jauh lagi kepedalaman tanpa mempertibangkan kelestariannya. Sehingga sumberdaya hutan, dengan sumberdaya yang mengisinya banyak yang mengalami penyusutan dan degradasi. Padahal pengaruh sumberdaya hutan mempunyai dampak yang luas kepada masyarakat di luar kawasan hutan, terutama berpengaruh kepada keberlanjutan pembangunan pertanian, karena hutan dapat melindungi konservasi tanah dan air serta iklim.

Dengan demikian, ditinjau dari sudut logika pembangunan ekonomi, guna menghindari pengalaman pahit dari masa lalu, maka antara industriliasasi dan urbanisasi harus dianggap tidak mesti mempunyai keterhubungan yang tidak dapat dihindarkan. 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. Analisis yang dikemukakan disini menganut tinjauan aspek spatial yang justeru ingin mencari pemecahan, dengan mencari jalur alternatif yang dapat mengarah kepada pembangunan ekonomi berkelanjutan, dimana diharapkan akan ada kemungkinan terjadinya faktor pendorong (*inducement*) yang mampu menggerakkan sistem produksi manufaktur padat karya maupun modern yang berbasis di lokasi wilayah pedesaan, sebagai alternatif pengganti dari terjadinya proses migrasi tenaga kerja dari pedesaan ke sektor perkotaan. Pada jalur alternatif ini

diharapkan akan terjadi penyebaran aktivitas-aktivitas industri di wilayah pedesaan yang dapat diorganisasikan dengan cara ter-desentralisasikan yang memanfaatkan bukan hanya tenagakerja fisik, tetapi juga dapat menumbuhkan potensi kemampuan kerurausahawan (*enterpreneurship)* dari masyarakat pedesaan yang merupakan dua sumberdaya yang kurang di manfaatkan oleh pemerintah selama ini, terutama di masa lalu sebelum terjadinya krisis. Strategi pembangunan industrialisasi berbasis di lokasi wilayah pedesaan melalui pembangunan ini jika memungkinkan, bertujuan untuk dapat diwujudkan pemerataan dan menghilangkan kesulitan besar terhadap keadaan dimana sering terjadinya *trade-off* antara aspek pertumbuhan dan pemerataan.

Dengan mengacu kepada dalil ekonomi penting yang disebut "Dalil Fundamental Kedua Ekonomi Kesejahteraan" (*The Second Fundamental Theorm of Welfare Economics)* yang menyatakan bahwa 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. Dalil ini mempunyai implikasi yang penting dalam memberi justifikasi tentang pentingnya pemerataan dalam ekonomi -- yang dalam hal pembangunan pedesaan dengan melengkapi kota-kota kecil dan menengah dengan memberikan fasilitas urban (micropolit) merupakan pemerataan dalam dimensi spatial, untuk dapat menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Oleh karenanya dalam kaitan dengan pembangunan , pemerintah dapat bertindak untuk mencapai tujuan tingkat pemerataan tertentu yang diinginkan, dengan melakukan redistribusi alokasi sumberdaya (kapital, lahan dan sumberdaya alam lainnya) secara spatial; sedangkan selebihnya yang menyangkut efisiensi sebaiknya pemerintah membiarkan untuk dapat memungkinkan bekerjanya sistem pasar (yang bersaing), agar keseimbangan ekonomi yang efisien dapat tercapai. Sehingga apabila gagasan ini dapat diwujudkan, maka antara pertumbuhan dan pemerataan akan berjalan bersama, yang tidak perlu dipertentangkan lagi. Sedangkan faktor yang dapat merangsang kaum swasta dan organisasi kemasyarakatan untuk mengarahkan aktivitas industrialisasi ke wilayah pedesaan, 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 pedesaan.

Kebutuhan terhadap adanya kerangka pemikiran atau paradigma baru ini, yang dihadapkan kepada kenyataan tentang adanya tekanan penduduk yang semakin besar di wilayah pedesaan, yang sekarang dihadapi oleh Indonesia, dimana keadaannya menjadi sedemikian rupa, sehingga telah menciptakan konsekuensi keadaan yang gawat (*serious*). Terutama, apabila kita ingat bahwa dari pengalaman pembangunan industrialisasi (yang lalu) yang hanya didasarkan kepada keputusan-keputusan swasta yang berbasis industrialisasi dan berlokasi disekitar kawasan perkotaan besar, setelah mengalami malapetaka krisis, maka keseluruhan sistem ekonomi nasional menjadi ambruk. Kejadian ambruknya sistem perekonomian nasional ini disebabkan sektor pertanian dan pedesaan yang mestinya menjadi penyangga (*buffer*), kecuali bagi sektor-

sektor tertentu, pada umumnya tidak dapat bertahan karena sektor pertanian dan pedesaan sejak 1990 kurang diperhatikan oleh pemerintah.

Bertentangan dengan apa yang dipikirkan dalam paradigma tradisional (lama) selama ini, meskipun pertumbuhan penduduk Indonesia, dibandingkan dengan sejak tahun 1970-an, dimana rate pertumbuhan penduduk sekarang sudah mulai menurun, tetapi pertumbuhan yang cepat dalam angkatan kerja di pedesaan terus saja berlangsung, bersamaan dengan pertambahan jumlah penduduk, disebabkan karena tingginya tingkat kelahiran bayi yang menjadi dewasa memasuki angkatan kerja. Dalam kebanyakan sistem ekonomi wilayah-wilayah, terjadinya peningkatan tenaga kerja di pedesaan ternyata tidak dapat dipenuhi oleh peningkatan ketersediaan lahan pertanian di wilayah ini. Sehingga dengan terjadinya penurunan yang tajam dalam ketersediaan lahan pertanian untuk masing-masing tenaga kerja, karena terjadinya masalah institutional yang lemah dibidang kebijaksanaan pertanahan, maka dengan kedaaan ini sekarang sudah menjadi ancaman yang terus berlangsung. Dengan terjadinya proses kemiskinan di wilayah pedesaan, yang antara lain disebabkan oleh meningkatnya fragmentasi pemilikan lahan, maka keadaan ini mengarah kepada terjadinya peningkatan jumalah tenaga kerja yang tidak berlahan (*landless laborer*). Sebagai akibatnya maka terjadi migrasi tenaga kerja besar-besaran dari wilayah pedesaan ke kawasan kota-kota tidak dapat dihindarkan, seperti terjadi di masa sebelum krisis bahkan sampai sekarang masih berlangsung.

Dengan dikukuhkannya UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 oleh Kabinet Reformasi bersama dengan pengaturan-pengaturan lainnya yang berkaitan, di dalam negeri secara dramatik telah terjadi perubahan keseimbangan dari tanggung jawab antara berbagai tingkatan (*level*) pada sistem pemerintahan. Berkaitan dengan reformasi dan komitmen yang dibuat oleh Pemerintah Pusat serta beberapa Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota serta DPRD-nya diharapkan agar mampu memberikan bukti dan mendorong kearah terjadinya transparansi, partisipasi, dan sistem manajemen sumberdaya alam di daerah wewenangnya dengan mengingat keterkaitan inter-regional antar mereka. Kedalam kegiatan perencanaannya juga diharapkan dapat melibatkan masyarakat komunal, yang sekarang masih mengalami hambatan para pejabat yang mempertahankan *rent seeking activities* dari para birokrasi pusat maupun daerah setelah terjadinya proses desentralisasi sesuai dengan kebijaksanaan otonomi daerah.

Dengan terjadinya proses perubahan yang dipelopori oleh semangat reformasi dalam perkembangan berikutnya telah terjadi perubahan besar dalam kehidupan bernegara dengan dibuatnya sejumlah amandemen terhadap pasal-pasal UUD 1945, dimana saat ini telah mencapai amandemen ke-4. Salah satu butir penting dalam amandemen ke-4 UUD 1945 ini adalah Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Hal ini membawa konsekuensi yang cukup besar terhadap terjadinya perubahan dalam kebijakan perencanaan pembangunan di Indonesia. Dimana setiap calon Presiden akan dipilih oleh rakyat berdasarkan pada program-program kebijakan dan pembangunan yang akan dilakukannya. Sebagai akibatnya Presiden bukan lagi merupakan mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang harus

melaksanakan GBHN yang ditetapkan oleh MPR. Presiden mempertanggungjawabkan secara langsung hasil dari pelaksanaan program-program pembangunan yang dilaksanakannya kepada masyarakat yang memilihnya melalui MPR yang beranggotakan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Dengan demikian MPR hanya berfungsi seperti lembaga legislatif yang tidak lagi mempunyai wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden. Program-program yang disampaikan oleh Presiden terpilih pada saat Pemilihan Umum (PEMILU), yang akan menjadi acuan bagi pelaksanaan kebijakan pembangunan nasional selama periode kepemimpinannya. Sehingga, keberhasilan pelaksanaan pembangunan sangat ditentukan oleh kemampuan Presiden dalam membentuk tim yang menerjemahkan kebijakan politiknya kedalam program-program pembangunan secara riil.

Selain amandemen ke-4 UUD 1945, perubahan lain yang mendasar adalah diberlakukannya Rancangan Undang-Undang Keuangan No. 17 Tahun 2003 yang menyebabkan fungsi *planning* dan *budgeting* menjadi wewenang DEPKEU. Hal ini dimaksudkan untuk mengatasi keterbatasan dana sehingga alokasi dana untuk kegiatan pembangunan dapat diperhitungkan secara cermat dan pemilihan prioritas pembangunan dapat disesuaikan dengan kemampuan pendanaan yang tersedia.

Dengan terjadinya berbagai perubahan tersebut di atas, ada beberapa hal yang harus dicermati dalam pelaksanaan mekanisme perencanaan pembangunan: (1) Ide dasar pembentukan institusi perencanaan pembangunan tingkat nasional. (2) Bagaimana sistem perencanaan pembangunan nasional yang berbasis visi presiden terpilih ? (3) Bagaimana fungsi lembaga legislatif dalam mekanisme penilaian, pengesahan, dan pengawasan perencanaan pembangunan nasional presiden terpilih ?

VI. PENTINGNGYA PERANAN KOMUNITAS DAN INVESTASI KAPITAL SOSIAL (*SOCIAL CAPITAL*)

6.1. Perlunya Kemitraan Dengan Komunitas

Masalah hilangnya peranan masyarakat komunal lokal dalam memperoleh akses dan pengelolaan sumberdaya alam ditingkat di wilayah perdesaan merupakan kekurangan yang serius pada saat ini karena hak-hak masyarakat perdesaan lokal tidak diakui oleh pemerintah. Dibentuknya kerjasama kolaboratif dalam managemen sumberdaya lokal antara para pihak dapat menjanjikan suatu manfaat ekonomi dan diperkirakan akan memelihara stabilitas sosial dan politik yang dapat dapat ditegakKan apabila mereka dalam pemanfaatan sumberdaya alam untuk secara efektif, efisien, dan mengarah kepada pemerataannya (*equity*) yang menjamin keberlanjutan (*sustainability*). Oleh karenanya dalam uraian ini secara singkat untuk mencoba menelaah alasan-alasan nalar (*logical justification*) mengapa keterlibatan komunitas merupakan begitu fundamental bagi terjadinya *good governance* khususnya yang menyengkut pengelolaan

sumber-sumberdaya alam dan lingkungan diperlukan?. Beberapa pengalaman dan program-program yang telah dilakukan dalam lima tahun belakangan baik yang dilakukan oleh instansi-instansi, LSM-LSM dan para pihak-pihak yang bekerjasama sebagai mitra komunitas-komunitas dengan pemerintah dan *stakeholders* lainnya. Inisiatif-inisiatif untuk membangun kemitraan ini sekarang sudah mulai memberikan hasilnya. Didalamnya secara jelas menunjukan bahwa sustainabilitas dari sudut ekonomi, sosial, dan ekologi akan mencapai keberlanjutan pemanfaatan sumberdaya alam hanya dapat dicapai apabila komunitas-komunitas dapat terlibat secara berarti didalam perancangan (*design*) dan inflementasi dari regim management sumberdaya alam. Hal yang penting lagi adalah bahwa eksperimen-eksperimen kolaborasi ini juga menunjukan kepada kita bahwa ternyata tidak ada solusi tunggal atau obat untuk segala penyakit (*panacea*) kepada pemecahan terhadap begitu banyak konflik-konflik dan ketidakefisienan yang berkaitan dengan pemanfaatan sumberdaya lahan, air, maupun sumberdaya bahari, hutan akhir-akhir ini di Indonesia. Pengalaman tersebut menunjukan bahwa karena terjadinya diversitas dari konteks-konteks pemanfaatan dan pengaturan yang baik terhadap sumberdaya alam, maka kemitraan dengan komunitas memerlukan suatu perencanaan (*plan*) dan perancangan (*design*) yang harus disesuaikan dengan kontekstual kondisi yang khas dari komunitas-komunitas lokal tersebut. Dari pengalaman juga menunjukan bahwa keterlibatan komunitas yang berhasil tidak dapat dicapai dengan preskripsi-preskripsi kebijaksanaan yang tidak mengikat (*non commited*) yang sering menjadi kendala kepada komunitas-komunitas melalui upaya-upaya yang tidak serius yang hanya memberikan kepada pemenuhan permintaan-permintaan yang populis di masyarakat. Memang benar, bahwa kemitraan membutuhkan suatu saling pengertian yang baik antara para-pihak, terhadap sifat dari interaksi antara komunitas sumberdaya alam dan komitmen yang asli untuk menghormati dan meningkatkan kepentingan komunitas didalam pengambilan keputusan yang mampu memelihara sumber-sumberdaya kearah keberlanjutan.

Pengalaman global dalam pemanfaatan dan efektifnya pengaturan kepada pengelolaan sumberdaya alam kearah sustainabilitas telah jelas menunjukan tentang pentingnya keterlibatan dari antar *stakeholders* yang menjadi kunci dalam proses pengelolaan sumber-sumberdaya alam tersebut. Sebagai contoh suatu regim yang sangat otokratik, eksklusif dan pengelolaan yang berbasis sempit, secara khusus dari pengalaman, banyak yang gagal untuk memperhitungkan secara cukup tentang kepentingan-kepentingan publik yang sebenarnya dan sering mengarah kepada pembangunan yang tidak berkelanjutan maupun tidak berjalannya praktek-praktek konservasi yang berkaitan dengannnya.

Komunitas-komunitas merupakan kelompok-kelompok dari orang-orang yang secara sadar berbagi dan menyumbang secara keterkaitan fungsional dan moral, seperti hubungan kekeluargaan, hubungan pekerjaan, tempat bermukim, agama, atau tatanilai. Dengan menggunakan definisi ini maka mungkin untuk mendefinisikan suatu keragaman komunitas-komunitas dan kepentingan-kepentingan komunitas yang ada. Tetapi untuk penyerhanaan tempat bermukim merupakan salah satu kriteria yang paling penting

dalam mendefinisikan kepentingan publik dalam pemanfaatan suatu sumberdaya alam. Anggota-anggota komunitas dan kelompok-kelompok dan memanfaatkan hutan-hutan, sumberdaya air, mineral dan sumber energi dalam bentuk legal maupun cara yang illegal. Tetapi sayangnya, banyak sangsi-sangsi dan manajemen komunitas dasar yang tradisional atau metode-metode yang mengatur penggunaannya dari sumberdaya alam tersebut banyak yang tidak lagi dipraktekan oleh masyarakat, karena hak-hak mereka tidak diakui oleh pemerintah.

Oleh karena itu, banyak cara-cara dimana komunitas-komunitas dapat bertindak sebagai mitra-mitra dalam konservasi sumberdaya alam dan pembangunan. Suatu analogi adalah untuk memandang keterlibatan komunitas sebagai halnya yang sama dengan volume kontrol terhadap suatu sistem stereo. Pada bagian yang lembut (*soft*) diakhir skala, komunitas hampir tidak dapat bersuara, meski komunitas ada disana, tetapi hampir tidak kelihatan kerjasamanya. Hal ini berarti bahwa kelihatannya komunitas hanya baru berupa nama, dan tidak mempunyai sedikit input suara didalam proses pengambilan keputusan. Pada bagian ekstrim yang lain komunitas tenggelam kepada semua suara mengganggu, dimana komunitas membuat keputusan-keputusan memaksakan kemauan kolektif kepada pihak lain-lainnya dan mengendalikan dalam proses pemanfaatan sumberdaya alam. Sehubungan dengan ini banyak contoh-contoh selama lebih dari 30 tahun dalam era pembangunan di Indonesia dimana kepentingan komunitas tidak terwakilkan dalam pengambilan keputusan, tetapi hanya terdapat relatif sangat sedikit dimana volumenya perlu ditingkatkan atau melampaui suatu tingkat pendengaran yang menyenangkan. Dalam kedua titik ekstrim tersebut terletak dua jenis kemitraan komunitas yang biasa, yaitu pengelolaan berdasar komunitas dan kolaboratif atau ko-manajemen pada sumberdaya yang bersangkutan. Pengelolaan sumberdaya alam berdasar komunitas menempatkan titik pusat kepada tanggung jawab terhadap masyarakat komunitas. Manajemen kolaboratif didasarkan kepada partisipasi dari semua individual-individual dan kelompok-kelompok yang berkepentingan dalam manajemen sumberdaya alam.

6.2. Peranan Investasi Kepada Kapital Sosial (*Social Capital*)

Dengan rusaknya kaptal kemasyarakatan (*social capital*) seperti yang diuraikan diatas, sebagai akibat dari pemerintahan yang sentralistik dan system perencanaan yang sangat top-down, maka untuk mencapai pembangunan yang seimbang (*balanced development*) yang tercermin dari pertumbuhan ekonomi yang mencapai pemerataan (equity) dan efficiency yang menjamin keberlanjutan (sustainability) diperlukan adanya investasi dalam social capital tersebut. Konsep social capital telah dipopulerkan oleh Putnam (1993) walaupun sebelumnya terlebih dahulu telah dikembangkan oleh Coleman (1988). Putnam (1993) mendefinisikan *social capital* sebagai gambaran kehidupan sosial yang memungkinkan para partisipan bertindak bersama secara lebih efektif untuk mencapai tujuan bersama. Berdasarkan penelitiannya di Italia, Putnam beragumen bahwa keberadaan social capital merupakan prakondisi untuk (1) pembangunan ekonomi dan, (2) sistem pemerintahan yang efektif.

Morgan (2000) Telah mencoba memperjelas perbedaan antara sumberdaya modal sosial (*social capital resources*) dan barang-barang modal (*capital goods*). Dalam teori ekonomi, barang modal adalah faktor-faktor produksi yang dapat diperbanyak yang dapat mengurangi biaya-biaya produksi dari barang akhir (*final goods*). Sumberdaya modal finansial (*financial capital resources*) tidak terkait langsung dalam proses produksi meskipun dapat dikonversi ke dalam uang *cash* dan digunakan untuk membeli barang-barang modal atau produk barang akhir (*final goods*) di pasar. Jelasnya sumberdaya modal finansial adalah sekelompok bentuk aset yang secara konseptual terpisah dari barang modal sistem produksi langsung dan secara jelasnya tidak terinternalisasi di dalam sistem produksi secara langsung.

Konsep luas dari *social capital* dapat dibagi dengan cara yang sama seperti diatas. Keterkaitan interpersonal yang melandasi jaringan kerja sosial merupakan sumberdaya modal sosial yang dapat diinvestasikan dalam barang-barang modal dalam rangka menurunkan ongkos produksi dari barang-barang privat publik. Dengan demikian, sumberdaya modal sosial pada dasarnya merupakan suatu stok sumberdaya yang bersifat non-spesifik tetapi produktif, yang terakumulasi sebagai keterkaitan atau hubungan antara anggota dan kelompok masyarakat.

Norma dan informasi merupakan dua tipe barang-barang modal dimana sumberdaya modal sosial dapat diinvestasikan. Internalisasi norma-norma dapat mengurangi ongkos produksi dengan jalan mengurangi beberapa biaya transaksi yang mungkin dihasilkan dari pemantauan dan sangsi-sangsi. Informasi di lain pihak membangun pengetahuan tentang proses-proses yang produktif itu sendiri yang diperlukan untuk menurunkan ongkos dengan jalan mempertinggi kecakapan. Melalui penurunan ongkos produksi, penciptaan norma-norma dan penyerapan informasi meningkatkan produksi.

Disamping adanya human capital, berkembangnya social capital di berbagai negara dapat menjelaskan tingginya produktifitas bangsa-bangsa yang sudah maju. Murahnya upah tenaga kerja dan murahnya harga bahan mentah dan bahan baku (terutama sumberdaya alam) tidak cukup memadai meningkatkan efisiensi/produktifitas negara-negara berkembang untuk bersaing dengan negara-negara maju akibat lemahnya *human* dan *social capital*. Karena ternyata murahnya tenaga kerja dan murahnya harga bahan mentah dan bahan baku tidak cukup mengkompensasi lemahnya kapasitas sumberdaya manusia dan lemahnya social capital. Lemahnya social capital berimplikasi pada lahirnya berbagai komponen biaya yang harus dikeluarkan seperti biaya keamanan, biaya pengawasan, serta berbagai biaya transaksi yang tidak dijumpai pada masyarakat dengan social capital yang baik.

Bagaimana sumberdaya modal sosial dinyatakan dalam keterkaitan sosial dapat "diinvestasikan" dalam norma dan informasi? Transmisi informasi berlangsung melalui lintasan keterkaitan sosial yang hanya dapat dikonseptualisasikan sebagai suatu proses investasi jika hal itu diterima bahwa keterkaitan sosial memiliki daya tampung yang terbatas. Jika menggunakan suatu set keterkaitan sosial untuk menyerap informasi yang produktif menunjuk pada "*opportunity cost*" dalam informasi alternatif yang dapat diserap, selanjutnya

komitment tentang sumberdaya social capital guna penyerapan semua informasi yang mungkin suatu proses investasi.

Investasi sumberdaya modal sosial dalam kaitannya dengan norma memerlukan diskusi lebih dalam. Coleman (1990) mendiskusikan lebih luas tentang keterkaitan sosial dan pembentukan norma-norma efektif. Bila struktur sosial dapat menjangkau (terjadi internalisasi) bentuk-bentuk eksternalitas perilaku individual, maka kebutuhan akan norma-norma yang mengatur hubungan individual akan tumbuh, dengan asumsi bahwa kesejahteraan individu dapat dimaksimalkan bila kesejahteraan sosial juga dimaksimalkan dan bahwa aktor-aktor mengenal realitas struktural ini. Intensitas dari keterkaitan/interaksi sosial dalam kelompok aktor-aktor akan menekan biaya dari pemberian sanksi bagi semua aktor dengan cara mamfasilitasi kerjasama (kooperasi) dan penciptaan sistem reward dan sanksi.

Organisasi masyarakat nirlaba (seperti institusi Perguruan Tinggi, institusi Penelitian, LSM dan lain-lain) dapat memainkan peran kunci dalam menjembatani kolaborasi baru kemitraan masyarakat dengan pemerintah. Meski demikian, kemampuan mereka untuk mempengaruhi perubahan sistem pemerintahan mungkin terbatas apabila ikatan mereka dengan pemerintahan atau sumber daya eksternal lainnya lemah. Tambahan lagi kelompok-kelompok tersebut mungkin saja terkooptasi oleh pemerintah lokal, khususnya dalam komunitas dengan social capital bertingkat (hirarki).

VII. PENTINGNYA PERENCANAAN KOMUNITAS SECARA PARTISIPATIF DALAM KEGIATAN PEMBANGUNAN YANG DILAKUKAN DARI BAWAH

Pengertian perencanaan didefinisikan secara berbeda-beda, dalam pengertian yang paling sederhana, perencanaan sebenarnya adalah suatu cara “rasional” untuk mempersiapkan masa depan. Di sisi lain perencanaan pada dasarnya adalah proses menentukan apa yang ingin dicapai di masa yang akan datang (dalam suatu lingkup waktu tertentu) serta menetapkan tahapan-tahapan yang dibutuhkan untuk mencapainya.

Perdebatan di lingkup teori perencanaan banyak diwarnai oleh dua dikotomi, pendekatan: **perencanaan rasional vs perencanaan berbasis proses dan konsensus**, walaupun di luar itu masih terdapat pendekatan-pendekatan perencanaan lainnya. Rasionalitas adalah cara utama yang dikembangkan masyarakat dan para pemikir barat sejak jaman renaisan. Rasionalitas dapat diartikan sebagai suatu cara memilih pendekatan terbaik untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan demikian, proses perencanaan dilakukan dengan menguji berbagai arah pencapaian serta mengkaji berbagai ketidakpastian yang ada, mengukur kemampuan (kapasitas) kita untuk mencapainya untuk kemudian memilih arah-arah terbaik dan memilih langkah-langkah untuk mencapainya.

Pendekatan rasional di dalam proses perencanaan membutuhkan sejumlah pengetahuan untuk dapat membuat keputusan-keputusan yang logis dalam menelaah

semua alternatif yang ada. Oleh karenanya pendekatan rasional sering juga disebut sebagai pendekatan yang komprehensif. Dengan demikian, sistem perencanaan rasional atau perencanaan komprehensif pada dasarnya sangat menuntut adanya pengetahuan yang"sempurna", suatu kondisi yang sangat sulit dipenuhi dimana kapasitas pengetahuan, pengalaman, dan teknologi perencana sangat terbatas, informasi mengenai objek yang direncanakan sangat terbatas, namun permasalahan yang ada telah berkembang sedemikian kompleks. Karena informasi membatasi kepasitas perencana dan stakeholder yang terkait, maka rasionalitaspun dari perencana dan stakeholder juga akan bersifat terbatas pula. Dengan demikian rasionalitas setiap orang tidaklah akan sama dan bersifat terbatas (*bounded rationality*) akibat perbedaan informasi yang dimilikinya. Dalam situasi yang sangat terbatas seperti ini melakukan perencanaan rasional akan sangat jauh di dalam menjawab permasalahan yang ada.

Dalam kenyataannya, karena informasi pada dasarnya tidak tersebar secara merata, konsentrasi informasi pada umunya identik dengan konsentrasi kekuasaan (power). Kecenderungan mengedepankan rasionalitas pada akhirnya akan terjebak pada kecenderungan mengedepankan pihak yang memiliki informasi dan power yang pada akhirnya berarti menekankan pendekatan *top-down*. Dalam kenyataannya, proses keputusan akhir di dalam proses perencanaan adalah proses politik, dan keputusan politik sangat ditentukan keseimbangan dan distribusi dari „power" . Di sisi lain, informasi sebenarnya tersebar beragam di masing-masing stakeholder dengan kepentingan yang berbeda-beda pula. Sifat komprehensif suatu perencanaan dapat dipenuhi dengan membangun partisipasi seluruh stakeholder agar didapat informasi yang lengkap ("sempurna") dan dipahami bersama untuk kemudian dibangun keputusan yang terbaik. Pendekatan ini sangat sesuai dengan perencanaan pembangunan di daerah-daerah yang terbelakang sistem informasinya (perdesaan, Negara yang sedang berkembang).

Di dalam perkembangannya, akibat permasalahan pembangunan yang semakin kompleks, pencapaian pengetahuan yang "sempurna" dimanapun juga hampir tidak pernah dicapai. Perkembangan konflik antar stakeholder dari waktu ke waktu ternyata terus berkembang semakin kompleks, oleh karenanya pendekatan-pendekatan perencanaan partisipatif semakin banyak dikembangkan bukan hanya di perdesaan, Negara-negara yang sedang berkembang, bahkan juga semakin dibutuhkan di lingkup perkotaaan dan Negara-negara industri maju dengan pendekatan yang berbeda-beda. Proses membangun konsensus sebagai suatu metode telah membuka peluang baru di dalam mereformulasikan perencanaan komprehensif.

Pengalaman empirik telah menunjukkan berbagai keterbatasan pemerintah (*government incapacity*) di dalam memerankan fungsinya sebagai perencana dan pengelola pembangunan. Dominasi informasi dan kekuasaan yang tidak proporsional oleh pemerintah yang cenderung mengklaim bahwa pihaknyalah yang memiliki otoritas di dalam pengelolaan sumberdaya public yang pada kenyataannya tidak mampu dikelola dengan baik. Kegagalan pemerintah disebabkan karena *public sector* selalu dipandang sebagai *vertical sector*, sehingga timbul rantai birokrasi yang panjang dalam

pelayanan masyarakat. Moe (1984), menjuluki rantai birokrasi ini sebagai "*chain of principal-agent relationship*" dengan struktur rantai sebagai berikut: *citizen — politician — bureaucratic superior — bureaucratic sub ordinate — lowest bureaucrat — citizen*.

Proses "*bottom-up*" sangat berhubungan erat dengan sosial capital karena bentuk implementasi pendekatan bottom-up juga berarti membangun sosial capital. Menurut Putnam (1993) adanya social capital sebagai kehidupan sosial akan terwujud berupa terbentuknya keputusan dan tindakan bersama para stakeholders yang lebih efektif di dalam mencapai tujuan bersama.

Di negara-negara yang sedang berkembang dimana demokrasi belum berjalan baik, dan dimana legitimasi pemerintahan masih menjadi prioritas utama, hal yang harus dilakukan adalah mengubah sistem *top-down leadership* menjadi *bottom-up*, dengan memaksimalkan pengembangan social capital sehingga dapat terbangun *political capacity* yang memadai.

Lembaga pemerintah formal selalu identik dengan penguasaan atas sumberdaya khususnya dana, kekuatan (*power*) dan keahlian (*expertise*). Kebanyakan program-program pelayanan sosial dan perngembangan komunitas yang didukung pemerintah dirancang untuk "menyelesaikan masalah" dibandingkan upaya-upaya-upaya berbentuk " menanamkan asset" atau investasi pengembangan komunitas. Di sisi lain terdapat pandangan bahwa tenaga-tenaga konsultan dan para ahli adalah para profesional yang memiliki keahlian sedangkan para klien (pemerintah, masyarakat) memiliki persoalan. Program yang tersusun secara hirarki kurang memungkinkan membangun social capital komunitas dibandingkan dengan program-program yang didesentralisasi yang dapat membangun asset-aset komunitas melalui kemitraan yang sejajar di dalam struktur komunitas (Kretzman dan McKnight, 1993; Crocker *et al*., 1998; Potapchuck *et al*., 1997, 1998; Harwood Group, 1997). Manakala lembaga pemerintah formal tersebut dapat disesentralisasi dan aktivitas pengawasannya dibagi (didistribusikan) kepada masyarakat setempat, maka hal ini akan berdampak sangat signifikan pada pengembangan social capital.

Pendekatan "*bottom up*" yang seharusnya dilaksanakan oleh pemerintah, adalah pendekatan yang lebih mengutamakan kepada peningkatan kualitas SDM, peningkatan produktivitas tenaga kerja, pencegahan kejahatan kriminal serta pengembangan masyarakat lokal. Menurut Hjern dan Hull (1982), metode bottom-uppers ini dapat diimplementasikan dengan cara: (a) mengidentifikasi jaringan stake holders (aktor-aktor) yang ada; (b) memahami tujuan, strategi, kegiatan dan hubungan-hubungan antar aktor yang ada; (c) berdasarkan informasi yang didapat kemudian dibangun kesepemahaman dan kesepakatan baik di tingkat lokal, regional maupun nasional. Kesepakatan-kesepakatan tersebut meliputi bidang perencanaan, keuangan dan pelaksanaan program-program, baik yang berhubungan dengan program pemerintah atau bukan.

Tujuan dari perencanaan pada umumnya mengandung unsur-unsur yang bersifat *trade off* (suatu bentuk saling imbangan). Kemudian karena suatu perencanaan adalah upaya terkoordinasi untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dalam keterbatasan-

keterbatasan tertentu, maka agar proses berjalan, diperlukan institusi-institusi/kelembagaan-kelembagaan dalam pengertian yang sangat luas, bukan hanya menyangkut organisasi tetapi juga aturan-aturan/tata-nilai yang berkaitan dengan kinerja organisasi tersebut. Dengan kata lain harus ada disiplin perencanaan.

VIII. PERENCANAAN INTER-REGIONAL YANG MENDUKUNG PERTUMBUHAN EKONOMI

Terjadinya disparitas pembangunan regional merupakan fenomena universal. Di semua negara tanpa memandang ukuran dan tingkat pembangunannya, disparitas pembangunan merupakan masalah regional yang tidak merata. Dalam banyak negara, pembagian ekonomi telah melahirkan tekanan sosial politik. Perekonomian pasar dan ekonomi terencana secara terpusat mengikuti kebijakan-kebijakan untuk mengurangi disparitas pembangunan diantara subregion meerka.

Dalam konteks wilayah untuk skala nasional, proses pembangunan yang kita laksanakan selama ini ternyata di sisi lain telah menimbulkan masalah pembangunan yang cukup besar dan komplek. Pendekatan pembangunan yang cenderung hanya menekankan pada pertumbuhan ekonomi makro cenderung mengakibatkan terjadinya kesenjangan pembangunan antar wilayah yang cukup besar. Investasi dan sumberdaya terserap dan terkonsentrasi di perkotaan dan pusat-pusat pertumbuhan, sementara wilayah-wilayah *hinterland* mengalami pengurasan sumberdaya yang berlebihan. Secara makro dapat kita lihat terjadinya ketimpangan pembangunan yang signifikan misalnya antara desa-kota, antara wilayah Indonesia Timur dan Indonesia Barat, antara wilayah Jawa dan luar Jawa dan sebagainya.

Ketidakseimbangan pembangunan menghasilkan struktur hubungan antar wilayah yang membentuk suatu interaksi yang saling memperlemah. Wilayah/kawasan *hinterland* menjadi lemah karena pengurasan sumberdaya yang berlebihan (*backwash*) yang mengakibatkan aliran bersih dan akumulasi nilai tambah di pusat-pusat pembangunan secara masif dan berlebihan. Namun di sisi lain, terjadinya akumulasi nilai tambah di kawasan-kawasan pusat pertumbuhan. Selanjutnya kemisikinan dan keterbelakangan di wilayah belakang/ perdesaan akhirnya mendorong terjadinya migrasi penduduk keluar, sehingga kota dan pusat-pusat pertumbuhan akhirnya menjadi melemah karena timbulnya berbagai “penyakit urbanisasi” yang luar biasa. Fenomena urbanisasi yang memperlemah perkembangan kota ini dapat kita lihat pada perkembangan kota-kota besar di Indonesia yang mengalami “*over-urbanization*” yang dicirikan dengan berbagai bentuk ketidakefisienan dan permasalahan, seperti dipenuhi oleh daerah-daerah kumuh (*slum area*), tingginya tingkat polusi, terjadinya kemacetan, kriminalitas dan sebagainya. Perkembangan perkotaan pada akhirnya sarat dengan permasalahan-permasalahan sosial, lingkungan, dan ekonomi yang semakin kompleks dan susah untuk diatasi.

Ketidakseimbangan pembangunan inter-regional, disamping menyebabkan kapasitas pembangunan regional yang sub-optimal, juga pada gilirannya menihilkan sumber-sumber pertumbuhan pembangunan agregat (makro) dari adanya interaksi pembangunan inter-regional yang sinergis (saling memperkuat). Menyadari terjadinya ketidakseimbangan pembangunan inter–regional, pemerintah telah menyelenggarakan berbagai program-program pengembangan wilayah/kawasan.

Strategi pembangunan dari sisi pendekatan pasokan pada akhirnya dapat dibatasi akibat adanya keterbatasan (*demand trap*) dari sisi permintaan baik secara domestik maupun dari luar wilayah/kawasan. Untuk itu, dalam perkembangan berikutnya, strategi pembangunan kawasan juga harus dikembangkan atas dasar strategi pengembangan sisi permintaan (*demand side strategy*). Strategi ini dikembangkan melalui upaya-upaya mendorong tumbuhnya permintaan-permintaan akan barang dan jasa secara domestik melalui upaya-upaya peningkatan kesejahteraan (peningkatan tingkat pendapatan, pendidikan, sosial-budaya, dan lain-lain) masyarakat kawasan.

Walaupun demikian, kecenderungan pengembangan program-program kawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah sejauh ini masih didominasi oleh strategi pengembangan dari sisi pasokan (*supply)* tanpa pengembangan strategi sisi permintaan yang cukup memadai.

Strategi pembangunan kawasan harus didasarkan atas prinsip strategi keterkaitan (*linkages*) antar kawasan. Strategi berbasis keterkaitan antar kawasan pada awalnya dapat diwujudkan dengan mengembangkan keterkaitan fisik antar kawasan dengan membangun berbagai infrastruktur fisik (jaringan transportasi jalan, pelabuhan, jaringan komunikasi dan lain-lain) yang dapat menciptakan keterkaitan yang sinergis (saling memperkuat) antar kawasan. Keterkaitan fisik harus disertai dengan pengembangan keterkaitan sinergis yang lebih luas, yakni dengan disertai kebijakan-kebijakan yang menciptakan struktur insentif yang mendorong keterkaitan yang sinergis antar kawasan. Pengembangan keterkaitan yang salah (tidak tepat sasaran) dapat mendorong aliran *backwash* yang lebih masif yang pada akhirnya justru memperparah kesenjangan dan ketidakseimbangan pembangunan inter-regional. Oleh karenanya keterkaitan inter-regional yang diharapkan adalah bentuk-bentuk keterkaitan yang sinergis atau saling memperkuat, bukan saling memperlemah.

Diberlakukannya kebijakan Otonomi Daerah dipandang sebagai bagian dari upaya mengatasi ketimpangan dan ketidakadilan pembangunan antar wilayah (inter-regional), termasuk ketidakseimbangan kewenangan antar pusat dan daerah. Otonomi daerah diharapkan dapat memotong proses *backwash* yang telah menyebabkan terjadinya keterkaitan-keterkaitan inter-regional yang bersifat eksploitatif, yang pada gilirannya dapat mengurangi kesenjangan pembangunan antar wilayah. Secara jangka pendek, pemberlakuan otonomi daerah yang telah memberikan kewenangan yang lebih besar pada pemerintahan daerah di dalam mengelola pembangunan di daerahnya dapat menumbuhkan ekses-ekses pembangunan dalam berbagai bentuk “ego-regional”

berupa “keengganan” melakukan berbagai bentuk kerjasama inter-regional, terutama yang dikoordinasikan oleh pemerintah pusat dan provinsi. Dengan demikian program-program pengembangan kawasan yang ditujukan untuk mendorong keseimbangan pembangunan antar wilayah/kawasan menghadapi tantangan yang berbeda dengan di masa-masa sebelumnya.

Dalam kerangka wilayah sebagai suatu sistem yang tersusun atas komponen-komponen yang memiliki lembaga-lembaga fungsional, Program pengembangan kawasan pada umumnya dilaksanakan dalam kaidah fungsi suatu unit kawasan berdasarkan karakteristik sumber daya alam (*natural resources*), sumber daya manusia (*human capital*), sumber daya buatan (*man-made capital*) dan sumber daya sosial yang dimilikinya. Beberapa program ini diantaranya adalah berupa program-program yang dikembangkan oleh instansi lintas sektoral (terutama Bapenas, Depdagri dan BPPT), yakni antara lain Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET), Kawasan Andalan (KADAL), *Poverty Alleviation trough Rural-Urban Linkages Program* (PARUL), Kawasan Sentra Produksi (KSP), Program Pengembangan Kawasan Tertinggal (KATING). Semua program ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan dan disparitas antar wilayah. Disamping itu berbagai instansi sektoral juga telah mengembangkan program-program pembangunan yang memiliki keterkaitan langsung dengan pembangunan wilayah/kawasan, seperti program Agropolitan (Departemen Pertanian),

Namun sayangnya, kecuali PARUL, banyak program-program ini secara umum masih didominasi oleh berdasarkan pada pemikiran teori pusat-pusat pertumbuhan *(Growth Pole)* yang lebih menekankan pada pentingnya pengembangan pusat-pusat pertumbuhan baru untuk membangun suatu wilayah disamping dominannya strategi-strategi pembangunan dari sisi pasokan (*supply*). Pada umumnya pusat-pusat pertumbuhan baru ini memang dapat dipacu tumbuh dan berkembang dengan pesat, namun dengan struktur keterkaitan dimana wilayah *hinterland* - nya akan cenderung mengalami nasib yang sama yaitu mengalami pengurasan sumberdaya yang berlebihan. Pada akhirnya akan tetap muncul kesenjangan-kesenjangan baru di kawasan-kawasan yang dibangun. Ini tentunya tidak akan menyelesaikan masalah karena disparitas antar wilayah tetap terjadi.

Teori *Growth Pole* ini sebenarnya telah menjadi teori yang kurang populer di kalangan ahli-ahli pengembangan wilayah karena kekurang efektifannya ketika diterapkan. Namun pada saat ini teori inilah yang paling populer dan sering dilaksanakan dalam proses pembangunan karena pelaksanaannya lebih mudah dan hasilnya lebih cepat terlihat. Wilayah-wilayah yang menjadi pusat, akan berkembang dengan cepat dan signifikan. Namun sebenarnya kondisi ini seringkali tidak menjamin *sustainability* karena akan timbul disparitas baru dan interaksi yang terbentuk antara pusat dan hinterland pada akhirnya akan kembali saling memperlemah.

Selain itu dalam penyusunan program pengembangan kawasan dalam konteks ruang wilayah nasional, aspek-aspek menyangkut struktur keterkaitan antar wilayah/

kawasan masih kurang diperdalam. Sebagai akibatnya seringkali proses pengembangan suatu kawasan tanpa disadari telah membentuk struktur keterkaitan yang bersifat eksploitatif yang sangat merugikan bagi wilayah *hinterland*-nya. Hal ini terjadi karena seringkali tidak terjalin koordinasi yang cukup kuat baik koordinasi antar sektor sebagai penanggungjawab program-program pengembangan kawasan maupun koordinasi antar pengambil kebijakan di tingkat pusat dan di daerah. Di samping itu salah satu kelemahan utama dalam konsep-konsep program pengembangan kawasan adalah ketidakjelasan batasan dari kawasan-kawasan yang dimaksudkan sehingga menyulitkan sistem monitoring, evaluasi dan pengendalian program itu sendiri. Dengan demikian berbagai fenomena tidak tercapainya sasaran-sasaran program serta terjadinya tumpang tindih antar program banyak dijumpai di lapangan. Disamping itu, implementasi Otonomi Daerah sebagaimanan dijelaskan sebelumnya telah menciptakan masalah-masalah dan tantangan baru bagi pelaksanaan program-program pengembangan kawasan di masa yang akan datang.

Menurut Murty (2000), pembangunan regional yang berimbang merupakan sebuah pertumbuhan yang relative merata dari wilayah yang berbeda untuk meningkatkan pengembangan kapabilitas dan kebutuhan mereka. Hal ini tidak selalu berarti bahwa semua wilayah harus mempunyai perkembangan yang sama, atau mempunyai tingkat industrialisasi yang sama, atau mempunyai pola ekonomi yang sama, atau mempunyai kebutuhan pembangunan yang sama. Akan tetapi yang lebih penting adalah adanya pertumbuhan yang seoptimal mungkin dari potensi yang dimiliki oleh suatu wilayah sesuai dengan kapasitasnya. Dengan demikian diharapkan keuntungan dari pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan merupakan hasil dari sumbangan interaksi yang saling memperkuat diantara semua wilayah yang terlibat.

Keseimbangan antar kawasan menjadi penting karena keterkaitan yang bersifat simetris akan mampu mengurangi disparitas antar wilayah dan pada akhirnya mampu memperkuat pembangunan ekonomi wilayah secara menyeluruh. Seperti halnya bagian tubuh manusia, ketidakseimbangan pertumbuhan wilayah akan mengakibatkan suatu kondisi yang tidak stabil. Disparitas antar wilayah telah menimbulkan banyak permasalahan sosial, ekonomi dan politik. Untuk itu dibutuhkan kebijakan program yang mampu mengatasi permasalahan disparitas antar wilayah/kawasan, dan perencanaan yang mampu mewujudkan pembangunan wilayah/kawasan yang berimbang. Dalam paradigma keterkaitan, kemiskinan di suatu tempat akan sangat berbahaya bagi oleh karenanya kesejahteraan di semua tempat sedangkan kesejahteraan di suatu tempat harus didistribusikan secara berkeadilan ke semua tempat. Setiap pemerintah baik di negara berkembang (*developing countries*) maupun belum berkembang (*less developed countries*) selalu berusaha untuk meningkatkan keterkaitan yang simetris antar wilayah dan mengurangi disparitas karena beberapa alasan, antara lain:

(a) Untuk mengembangkan perekonomian secara simultan dan bertahap

Jika setiap wilayah atau kawasan bisa tumbuh dan berkembang, maka mereka akan membentuk hubungan mutualisme yang saling menguntungkan. Jika tidak, sebagai

contoh pendapatan yang rendah di daerah hinterland (*backward area*), akan menghambat pertumbuhan demand terhadap produk-produk yang dihasilkan oleh wilayah yang lebih maju. Lebih jauh lagi, pembangunan wilayah yang berimbang akan mampu menghindari *bottleneck* dalam *transport / inter-regional trade* dan *supply* serta meminimalisasi tekanan inflasi terhadap perekonomian. Pada akhirnya diharapkan bahwa harga-harga (*term of trade*) antar komoditas barang/jasa menjadi lebih berimbang baik secara agregat makro nasional maupun antar kawasan.

(b) *Untuk mengembangkan ekonomi secara cepat*

Jika kecepatan setiap pekerja dalam satu grup setara, maka grup tersebut akan memberikan output lebih cepat. Demikian pula apabila kemajuan ekonomi negara ditopang oleh pertumbuhan semua wilayah atau kawasan secara simultan sesuai dengan potensinya masing-masing, maka pertumbuhan ekonomi akan berjalan dengan lebih cepat.

(c) *Untuk mengoptimalkan pengembangan kapasitas dan mengkonservasi sumber daya*

Struktur distribusi nilai tambah yang berkeasilan antar institusi pemilik/lokasi sumberdaya dapat memberikan insentif bagi setiap institusi/lokasi untuk mengkonservasi dan mengembangkan kapasitas sumberdaya secara optimal. Ketika suatu wilayah memanfaatkan sumberdayanya secara lebih optimal, maka sumberdaya tersebut akan mengakibatkan wilayah atau kawasan tersebut menjadi berkembang. Keterkaitan ini akan mengurangi terjadinya pengurasan sumber daya oleh wilayah lain (umumnya wilayah yang lebih maju), karena resiko dan manfaat penggunaannya sangat dirasakan oleh wilayah yang memiliki sumber daya itu sendiri.

(d) *Untuk meningkatkan lapangan kerja*

Berkembangnya infrastruktur dan penyebaran industri di daerah hinterland (*backward region*) akan meningkatkan lapangan kerja yang lebih luas di semua wilayah atau kawasan.

(e) *Untuk mengurangi beban sektor pertanian*

Produktivitas per kapita sektor pertanian di Indonesia sangat rendah karena terlalu banyak penduduk yang bekerja di sektor ini. Dengan pembangunan wilayah atau kawasan yang berimbang, sektor-sektor non pertanian yang relevan juga akan berkembang di daerah *hinterland,* dan mampu menyerap limpahan tenaga kerja di sektor pertanian.

(f) Untuk mendorong kelancaran desentralisasi

Disparitas antar wilayah akan mendorong terjadinya sentralisasi. Wilayah berkembang mempunyai kapasitas untuk menarik investasi, industri, dan institusi-institusi perekonomian baru, sedangkan wilayah-wilayah yang tertinggal tidak mempunyai kapasitas tersebut. Akhirnya, permasalahan sentralisasi akan semakin berkembang. Sentralisasi di bidang ekonomi sendiri sebenarnya tidak menjadi masalah, tetapi kondisi ini telah secara nyata mengakibatkan berbagai masalah yang lebih pelik seperti lokalisasi, urbanisasi, dan kompleksitas konflik yang jauh melebihi kapasitas

pengendaliannya (*dieconomic of centralization scale*) dan sebagainya. Lokalisasi dan urbanisasi yang tak terkendali pada akhirnya menimbulkan berbagai masalah seperti kepadatan, kemacetan, kebisingan, polusi, masalah pemukiman dan sebagainya. Sebagai akibatnya biaya hidup menjadi semakin tinggi, mengakibatkan timbulnya kemiskinan perkotaann penelantaran sumberdaya dan berbagai bentuk ekonomi biaya tinggi lainnya.

(g) *Untuk menghindari konflik lepas kendali dan instabilitas politik disintegratif*

Disparitas yang tidak berkeadilan yang terjadi antar wilayah dari segi pendapatan dan kesejahteraan merupakan ancaman terbesar yang dapat meruntuhkan solidaritas masyarakat sebagai satu kesatuan komuniytas dan/atau bangsa. Suatu wilayah akan cenderung melepaskan diri apabila terlalu kaya dan tidak memiliki kesdaran riil yang memadai bahwa kekayaan tersebut terbangun dari satu kesatuan sistem keseluruhan. Sebaliknya suatu wilayah juga akan cenderung melepaskan diri apabila terlalu miskin dan merasa tidak mendapat manfaat ekonomi yang signifikan dari struktur keterkaitan yang ada. Demikian halnya dalam suatu wilayah administarsi yang lebih rendah, keinginan untuk membentuk wilayah otonomi yang baru (Kabupaten / Kota baru), hampir selalu beranjak dari adanya rasa ketidakadilan format sistem pembangunan, dan bukannya masalah optimalisasi sumber daya.

(h) *Untuk meningkatkan Ketahanan Nasional*

Apabila semua wilayah mampu tumbuh dan berkembang yang berbasis pada struktur keterkaitan antar wilayah yang kokoh saling memperkuat, maka serangan dan iming-iming musuh pada wilayah-wilayah tertentu tidak akan mampu memecah-belah dan melumpuhkan perekonomian dan kesatuan bangsa.

Sekarang ini sudah saatnya untuk mengembangkan sistem perencanaan pengembangan kawasan atau wilayah yang mampu mengurangi disparitas antar wilayah secara lebih menyeluruh melalui pembangunan inter-regional berimbang. Dalam hal ini diperlukan suatu evaluasi terhadap program-program pengembangan kawasan maupun pengembangan wilayah yang telah berjalan terutama dari sisi efektifitasnya untuk membangun keterkaitan yang sinergis antar wilayah.

IX. TINJAUAN PENUTUP

Perencanaan pembangunan yang sentralistik dan intervensi pemerintah yang terlalu jauh kepada ekonomi telah menimbulkan kemubaziran (*inefficiency*), tidak mencapai sasaran yang diinginkan, ditompangi tindak korupsi yang berlebihan serta menimbulkan kerusakan *social capital* di daerah-daerah dan komunitas lokal. Oleh karena itu dengan terjadinya perubahan ekonomi politik dimasa yang akan dating, maka perencanaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat komunitas mulai dari momunitas lokal, regional dan nasional harus mengakomodasikan peranan komunitas pada setiap tingkatan (*level*).

Dengan terjadinya pergeseran paradigma perencanaan yang ada telah mengharuskan adanya perubahan sistem perencanaan dalam berbagai level pembangunan. Di tingkat lokal dan regional, proses perencanaan harus lebih terintergrasi dengan upaya pengembangan masyarakat lokal terutama di dalam melakukan investasi social capital. Untuk membangun *social capital* secara efektif, pemerintah lokal harus berbagi otonomi/peran dengan masyarakatnya, dalam arti harus bergeser dari yang semula sebagai pengontrol (*controller*), regulator, dan *provider* menjadi lebih sebagai katalisator, penyelenggara pertemuan-pertemuan (*convener)* dan fasilitator.

Di sisi lain, pada tingkat nasional, sistem pembangunan nasional memerlukan adanya suatu sistem perencanaan yang dikoordinasikan oleh suatu institusi strategis di tingkat pusat beserta perangkat aturan mengenai system perencanaan nasional. Sistem perencanaan pembangunan yang dibangun harus bersifat independent dari kepentingan politik system kepartaian dan berorientasi jangka panjang dan tidak dikendalikan oleh kepentingan kepemimpinan yang bersifat sesaat. Institusi perencanaan strategis yang dimaksud harus dapat memberikan arahan-arahan strategi pembangunan inter-regional, inter-sektoral dan inter-hirarkial secara seimbang dan bersinergi untuk mendukung pertumbuhan nasional yang berkelanjutan. Sebagai suatu institusi perencanaan strategis, institusi ini harus lepas dari satuan-satuan perencanaan yang terlalu detil (contoh: hingga unit penetapan proyek) melainkan fokus pada upaya koordinasi yang sinergi.

Diberlakukannya kebijakan otonomi daerah di satu sisi sudah menunjukkan suatu bentuk *political will* untuk melakukan perbaikan-perbaikan pembangunan selama ini, namun proses desentralisasi yang sekarang tengah berlangsung memerlukan suatu proses yang terarah dan terkendali. Pengendalian proses kebijakan otonomi daerah memerlukan kejelasan sistem arah dan pelaksanaannya yang memiliki kewenangan yang cukup untuk mengkoordinasikan implementasi kebijakan otnomi pembangunan terutama di dalam menggendalikan dan mengkoordinir institusi-institusi di tingkat pusat (departemen dan badan). Institusi perencana dan pengendali proses implementasi otonomi daerah saat ini hanya ditangangii oleh institusi stingkat direktorat jenderal (Dirjen PUOD) pada dasarnya kurang memiliki kewenangan dan kapasitas yang cukup sedangkan proses implementasi otonomi daerah terus berjalan dengan diinterpretasikan dan diimplementasikan secara bervariasi dan cenderung dapat menjadi ancaman terwujudkan keseimbangan pembangunan antar daerah yang seimbang dan bersinergi. Untuk itu kehadiran semacam “Badan Otonomi Daerah” yang memiliki kewenangan setingkat departemen/badan pada struktur pemerintah pusat diharapkan dapat mengatasi kelemahan ini.

Daftar Pustaka

Anwar, Affendi. *Proses Pembentukan Sistem Kota-kota dan Analisis Ekonomi Kawasan Perkotaan*, Working Paper, Program Studi PWD, IPB 1990.

Anwar, Affendi. 1991. *Masalah Pembangunan Ekonomi yang Berkelanjutan dan Peranan Sektor Pertanian di Masa Depan*. Seminar Pembangunan Jangka Panjang Tahap II, dalam rangka Dies Natalis IPB, Bogor.

Anwar, Affendi and I. Gonarsyah. 1997. *An Approach to Micro-Macro Economic Modelling For Sustainable Development: The Case Of Forest Resource Exploitation*. A paper presented at the 'Seminar on Macromodelling in Developing Countries'. University of Indonesia Campus, Depok, September 11, 1997.

Anwar, Affendi. 2001. *Pembangunan Wilayah Perdesaan dengan Desentralisasi Spatial Melalui Pembangunan Agropolitan yang Mereplikasi Kota-Kota Menengah Dan Kecil*. Makalah disampaikan pada Bembahasan Proyek Perintisan Pengembangan Wilayah Perdesaan, Jakarta 15 November 2001.

Boserup, Ester. 1965. *The Conditions of Agricultural Growth*. Earthscan Publication Ltd. London.

Coleman, J., 1990. *Foundations of Social Theory.* Boston, MA: Harvard University Press.

Crocker, J.S., 1988. *System Reform and Local Government: Improving Outcomes for Children, Families and Neighborhoods*. Program for Community Problem Solving, Washington, DC.

Garcia, Jorge Garcia. 2000. *Indonesian Trade and Price Intervention: Pro-Java and Pro-urban*. Bulletin of Indonesian Economic Studies, vol 36, December 2000.

Gunn, C., Gunn, H.D., 1991. *Reclaiming Capital: Democratic Initiatives and Community Development*. Cornell University Press, Ithaca, NY.

Halpern, R., 1995. *Rebuilding the Inner City*. Columbia Univ. Press, New York.

Hicks, John. 1965. *Capital and Growth*. Oxford University Press, New York.

Hjern, B., & Hull, C. (1982). *Implementation research as empirical constitutionalism*. European Journal of Political Research, 10(2), 105-116.

Kretzman, J.P., McKnight, J.L., 1993. *Building communities from the inside out: A path toward mobilizing a community's assets.* Center for Urban Affairs and Policy Research, Evanston, IL.

Moe, T.M. (1984). *The new economics of organizations*. American Journal of Political Science, 28(4), 739-777.

Murty, 2000. *Sustainable Regional Development and Planning*.

Naqvi, Sayed Nawab Haider. 1993. *Development Economic: A New Paradigm*. Sage Publications" New Delhi.

Potapchuck, W., Crocker, J., Schechter, W., 1998. The Transformative Power of Governance. Washington, DC: Program for Community Problem Solving.

Potapchuck, W., Crocker, J., Schechter, W., Boogaard, D., 1997. Bulding community: Exploring the role of social capital and local government. Program for Community Problem Solving, Washington, DC.

(Innes, 1996, p 461).

Putnam, R., 1993. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Repetto, Robert *et al* (1989). *Wasting Assets: Natural Resource in the National Income Accounts*. World Resources Institute. Washington, D.C.

Serageldin, Ismail. 1996. *Sustainability and the Wealth of Nations. First Steps in an Ongiong Journey*. EDS Monographs Series No.5. The World Bank, Washington, D.C.

Stiglitz, Joseph E. 2002. Globalization and Its Discontents. W.W. Norton & Company, 2002.