

DESENTRALISASI SPATIAL MELALUI PEMBANGUNAN AGROPOLITAN, DENGAN MEREPLIKASI KOTA-KOTA MENENGAH-KECIL DI WILAYAH PEDESAAN¹

Affendi Anwar
Ernan Rustiadi

I. LATARBELAKANG

Konsepsi pemikiran dan bahkan paradigma pembangunan ekonomi selama kurun waktu selama setengah abad, khususnya dalam 20 tahun belakangan ini, telah mengalami beberapa perubahan secara mendasar melalui proses dinamik-evolutif dari waktu ke waktu. Terjadinya perubahan tersebut disebabkan karena sistem-sistem ekonomi, sosial, politik dan yang menyangkut aspek fisik yang berkaitan dengannya juga banyak mengalami perubahan-perubahan. Disamping itu, terjadinya perubahan-perubahan kerangka berfikir tersebut didorong oleh pengalaman bahwa dalam pelaksanaan pembangunan telah banyak mengalami kekecewaan-kekecewaan, terutama yang menyangkut kemampuan dari konsepsi dalam meramalkan kejadian yang bakal terjadi yang diberikan oleh paradigma lama, yang ternyata tidak dapat mencapai sasaran-sasaran yang sesuai dengan tujuan-tujuan pembangunan yang diinginkan. Dalam pembangunan spatial umpamanya, terutama yang menyangkut konsep yang mendahulukan pertumbuhan ekonomi melalui kutub-kutub pertumbuhan yang semula meramalkan bakal terjadinya penetesan (*trickle down effect*) dari kutub-pusat pertumbuhan ke wilayah *hinterland*-nya, ternyata *net-effect*-nya malah menimbulkan pengurasan besar (*masive backwash effect*). Dengan perkataan lain dalam ekonomi telah terjadi transfer neto sumberdaya dari wilayah pedesaan ke kawasan perkotaan secara besar-besaran yang oleh Lipton (1977) disebut *urban bias*. Bahkan menurut beberapa hasil analisis dan ramalan yang memperhatikan kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat banyak, dalam perwujudan pelaksanaan kebijaksanaannya secara

¹ Makalah disampaikan pada Lokakarya Pendayagunaan Sumberdaya Pembangunan Wilayah di Propinsi Riau. Pekanbaru tanggal 7-8 Oktober, 1999.

umum mengarah kepada penyimpangan (*misleading policy*) yang menyesatkan, sehingga dampaknya menjadi semakin jauh dari pencapaian tujuan-tujuan pembangunan semula yang diinginkan. Sebagai akibat dari kebijaksanaan salah arah ini telah menimbulkan berjuta-juta orang merana yang terkena dampaknya menderita kerugian karenanya kepada kehidupannya masyarakat terbanyak (Serageldin, 1996). Kegagalan dari konsepsi pembangunan yang lama, yang memberikan kebijaksanaan salah arah ini terutama terletak dalam beberapa asumsi yang diteorikannya, yang tidak realistis dengan apa yang terjadi di dunia nyata (*the real world situation*), yang mendasari paradigma pembangunan yang lama. Kegagalan ini khususnya banyak terjadi dalam negara-negara berkembang, termasuk yang terjadi di Indonesia.

Jadi, secara konseptual pemikiran pembangunan bukan hanya sekedar mengalami perubahan yang incremental saja, melainkan juga telah mengalami perubahan paradigma yang mendasar seperti yang prosesnya dilukiskan dalam apa yang disebut meta-modeling pada Gambar 1. Dalam meta-modeling dicoba ditelusuri bukan hanya yang menyangkut aspek-aspek yang dapat terukur secara sederhana melainkan saja, tetapi penelusurannya lebih mendalam lagi. 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 empat puluh tahun yang lalu dimana negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, ketika pemerintah dan masyarakat memulai upaya-upaya pembangunannya, pada waktu itu peranan kuatnya sektor pemerintah dianggap baik, malahan disanjung karena dalam keadaan ekonomi beresiko tinggi, maka hanya pemerintahlah yang mampu memulai kegiatan ekonominya. Konsep pentingnya peranan 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. Tetapi 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 kerjasama tersebut meliputi volume kegiatan-kegiatan

industri yang semakin besar dan jaringannya bukan hanya meliputi lokal dan nasional, tetapi juga menjadi meng-global, maka pihak pemerintah sudah tidak mampu lagi mengendalikan tindakan-tindakan (perilaku) pihak swasta besar yang semakin besar. Keadaan ini mengarah kepada perilaku ekonomi pihak swasta (besar) yang tidak lagi sejalan dengan kepentingan meningkatkan kesejahteraan masyarakat luas yang menjadi tujuan pembangunan. Usaha swasta yang dijamin oleh pemerintah ini pada akhirnya banyak mengalami kegagalan, karena manfaat keuntungannya relatif kecil dan kalah bersaing dengan industri di luar negeri, sedangkan jaminan dari pihak pemerintah mengarah kepada terjadinya kerusakan moral (*moral hazard*). Sedangkan keadaan ekonomi nasional sendiri akhirnya mengarah kepada apa yang disebut kapitalisme perkoncoan (*crony capitalism*) yang menjadi salah satu faktor pemicu terjadinya krisis moneter dan ekonomi yang kita sama-sama alami. Karena hubungan hutang-hutang luar negeri swasta jangka pendek yang diselewengkan swasta tidak dapat dikendalikan lagi oleh pemerintah, malah secara sadar atau tidak beberapa para pejabat pemerintahpun banyak yang terlibat kedalamnya. Oleh karena itu, maka sekarang dipertanyakan siapa yang disebut pemerintah tersebut?. Ternyata dalam prakteknya para pejabat pemerintah yang bertanggung jawab dan mewakili "kepentingan (organisasi) pemerintah" 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 menyebabkan terjadinya kegagalan pasar (*market failure*), maka juga terjadi kegagalan pemerintah (*government 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 pada dasarnya mengandung rente ekonomi (*economic rent*), yang cenderung menghambat terhadap terjadinya perubahan-perubahan dinamik guna melakukan penyesuaian-penyesuaian ekonomi (*economic adjustment*) yang diperlukan, dan pada akhirnya perilaku para pencari rente (*rent seekers*) ini merugikan kepentingan masyarakat keseluruhan. Oleh karena itu peranan lembaga pemerintah yang tadinya dianggap (diasumsikan) sebagai "*the benevolent institution*", sekarang banyak dipandang sebagai "*the predatory institution*", karena banyak menciptakan biaya-biaya transaksi (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 diperparah lagi, terutama pada keadaan kultur (*priayi*) masyarakat yang tidak mempunyai kemampuan kapasitas memerintah yang baik (*good governance*). Oleh karena itu menurut paradigma pembangunan yang sekarang, maka kekuasaan pemerintah perlu dibatasi hanya kepada bidang-bidang apa yang disebut "*public good*", dan bidang-bidang kegiatan dimana kaum swasta dan organisasi masyarakat lainnya tidak mempunyai insentif untuk melakukannya (Gambar 2.).

Demikian juga pengaruh dari perubahan paradigma pembangunan di atas mempunyai dampaknya 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 memperoleh perhatian yang besar dari para elit politik dan pejabat pemerintah, karena pembangunan di kawasan ini dananya lebih besar yang memberikan bagian keuntungan (*rent*) kepadanya. Sedangkan aktivitas yang berkaitan dengan wilayah pedesaan yang masih didominasi oleh sektor primer dan pertanian karena dananya lebih kecil menjadi kurang diperhatikan; bahkan banyak yang diabaikan, disamping pemahaman konsepsinya yang menyangkut hubungan *rural-urban* yang menyangkut gejala ini, juga kerangka berfikirnya 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, berupa terjadinya sesenjangan yang semakin melebar antar wilayah dan antar kelompok tingkat pendapatan. Pada gilirannya keadaan ini menciptakan ketidak-stabilan (*instability*) yang rentan terhadap setiap goncangan yang menimbulkan gejolak ekonomi-sosial yang dapat terjadi secara berulang-ulang, seperti yang kita saksikan dengan terjadinya krisis moneter dan ekonomi sekarang selama lebih 30 tahun pemerintahan Orde Baru yang telah mengalami 5 kali krisis. Dampak dari krisis ini kemudian merembet kepada krisis ekonomi-

sosial-politik yang begitu besar dan mendalam, karena 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.

Dibawah ini dicoba untuk menguraikan bagaimana keperluan pembangunan agropolitan atau mikropolitan, yaitu yang diwujudkan sebagai pembangunan infrastruktur pendukung kegiatan ekonomi di wilayah pedesaan yang berlokasi pada pusat-pusat (*central places*) yang diharapkan menjadi pertumbuhan baru, yang lebih merata dan berlokasi di kota-kota kecil. Agropolitan dapat menjadi pusat-tempat di wilayah pedesaan yang akan mendukung kegiatan pembangunan pertanian mulai dari usahatani, pemerosesan dan kegiatan pasca panen serta pemasaran dan penyampaiannya kepada konsumen yang berlokasi di wilayah pedesaan. Kemudian dikemukakan gagasan yang berkaitan dengan perubahan strategi pemerataan pembangunan dengan cara terdesentralisasi memberikan harapan akan mampu mendukung pertumbuhan ekonomi nasional dalam jangka panjang. Pada uraian selanjutnya, dikemukakan keadaan kehidupan pedesaan dan pembahasan tentang perubahan strategi pembangunan berkelanjutan. Dalam perwujudannya gagasan-gagasan tersebut diterjemahkan kedalam pembangunan spatial, khususnya melalui pembangunan mikropolitan. Perencanaan pembangunan wilayah dan pedesaan dalam kaitannya dengan pembangunan spatial di masa depan serta persoalan yang dihadapi oleh pembangunan wilayah serta peranan mikropolitan dalam mendukung strategi pembangunan yang lebih merata dan menjanjikan pertumbuhan ekonomi, serta diakhiri dengan tinjauan penutup.

II. PERUBAHAN PEMIKIRAN DALAM STRATEGI PEMBANGUNAN

Pengertian pembangunan yang melibatkan perubahan kuantitatif maupun kualitatif yang multi-dimensi dan menjangkau perubahan besar kearah terjadinya keadaan yang tidak dapat pulih dari keadaan semula (*irreversibly*), sehingga sangat sulit didefinisikan pengertiannya (Hicks, 1957). Namun dalam sejarah dan strateginya pembangunan tersebut telah terjadi evolusi perubahan, mulai 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 terakhir strategi pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*). Perubahan strategi yang berjalan secara evolutif dari pengertian pembangunan di atas didasarkan kepada banyak kekecewaan dan hasil umpan balik (*feed back*) dari pelaksanaan pembangunan yang tidak mencapai sasaran-sasaran yang diinginkan dalam pembangunan spatial diterjemahkan sebagai alokasi sumberdaya menurut tataruang, khususnya dalam hubungan *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 yang amat kompleks. Kompleksitas tersebut mempunyai bentuk hubungan-hubungan yang rumit yang hanya dapat dimodelkan dalam bentuk hubungan-hubungan non-linear dengan keterkaitan kedepan (*forward loops*) dan kebelakang (*backward loops*), yang dalam perjalanan waktu seperti diperlihatkan oleh kompleksitas sistem yang mengandung ketidak-pastian (*uncertainty*) besar. Tetapi secara umum dan populer 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. Pembangunan yang setiap tahapannya mampu menghindari terjadinya

ketidak-pastian seperti disebutkan diatas, akan memerlukan dialog-dialog yang terus menerus antara pemerintah dan perwakilan masyarakat pada berbagai tingkatan, dan diharapkan mampu memecahkan setiap permasalahan pembangunan agar hasil-hasil pembangunan yang diinginkan dapat berlangsung secara berkelanjutan. Pada dasarnya, dalam pembangunan tersebut memperhatikan bagaimana pertumbuhan ekonomi dan faktor-faktor yang berkaitan dengannya seperti perubahan teknologi, institusi (kelembagaan), dan nilai-nilai sosial dapat diorganisasikan dengan mengakomodasikan keinginan-keinginan masyarakat kedalam kebijaksanaan yang berlangsung pada situasi yang semakin kompleks dan 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 fisik, ekonomi dan sosial yang terus berubah setiap tahapannya terus menerus dievaluasi. Untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan seperti itu diperlukan banyak dialog-dialog seperti 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 disetujui bersama. Sehingga dari hasilnya diharapkan akan membuahkan beberapa upaya-upaya pembangunan yang dapat diarahkan kepada peningkatan efisiensi (*effeciency*) 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 capitals: *natural capital*, *human capital*, *man-made capital* maupun *sosial capital*, baik pada tingkatan nasional maupun regional dan lokal. Terjadinya kelangkaan berbagai 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 dalam 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 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. 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 (*trade balance*) 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 *entrepreneurship* 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 ruang (daratan) yang menjadi tempat kehidupan manusia 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) yang 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 pengurusan 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 di wilayah ini menurut Boserup (1965) dapat ditampung dengan investasi didalam perbaikan kesuburan lahan dan pembangunan irigasi dimana menguraikan dia secara rinci tentang bagaimana sektor pertanian dan wilayah pedesaan mengalami pertumbuhan ekonomi melalui adopsi teknologi kearah pertanian yang berkelanjutan. Namun diperkirakan bahwa tidak semua wilayah pedesaan di Indonesia mengalami pertumbuhan penduduk dengan bertambah baik akses ke pasar dapat mengalami pertumbuhan produktivitas pertaniannya, jika hak-hak atas lahan pertanian tidak didistribusikan secara mencukupi kepada para petani yang mau bekerja dalam usahataniannya. Keragaman wilayah pedesaan di Indonesia keadaannya tergantung kepada typologinya yang bervariasi seperti dilukiskan dalam Gambar 6. 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 memanfaatkan 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 justru 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 mempertimbangkan kelestariannya. Sehingga sumberdaya hutan, lahan-lahan 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.

III. KEADAAN MASYARAKAT PEDESAAN

3.1. Kehidupan Masyarakat Pedesaan

Meskipun keadaan alam pedesaan dapat dirasakan sangat nyaman dan menarik untuk dikunjungi dengan ruang hijau terbuka (*green open space*) yang luas, tetapi masalah kemiskinan sering kali menjadi ciri dan menjadi pemandangan yang umum dari sebagian besar kehidupan penduduk yang bermukim diwilayah pedesaan. Penyebab utama dari keadaan yang memperhatikan ini terutama disebabkan oleh karena masyarakat pedesaan tidak mempunyai posisi bargaining dengan kekuatan politik yang lemah terhadap pemerintah pusat yang bersifat sentralistik. Sehingga keadaan ini menjadi penyebab terjadinya kegagalan kebijaksanaan pemerintah (*government policy failure*) yang tidak sesuai dengan kondisi ekosistem wilayahnya dan keinginan serta nilai-nilai kehidupan masyarakatnya. Keadaan ini juga didorong oleh terjadinya kesalahan dalam pengaturan dan perancangan (*design*) dari program-program dan proyek-proyek pembangunan yang memberi dampak kepada terjadinya proses pemiskinan dari masyarakat pedesaan tersebut. Pengurangan dan pengambilan/perampasan hak-hak penduduk dalam penguasaan dan penggunaan atas lahan yang didorong oleh kesalahan program tersebut, menjadikan landasan yang menjadi kekuatan (politik) utama pada

masyarakat pedesaan menjadi hilang, yaitu dengan hilangnya hak mereka kepada sumberdaya sebagai sumber mata pencaharian untuk bekerja dan sumber nafkah di atas lahannya. Banyak masyarakat pedesaan selama masa pembangunan lebih dari 30 tahun terampas hak-haknya atas lahannya oleh orang-orang pengusaha dari kawasan perkotaan untuk diusahakan menjadi perusahaan HPH dan agribisnis yang besar-besaran. Sebagai akibatnya sumberdaya pedesaan menjadi terkuras dan karenanya potensi mereka pada masyarakat pedesaan menjadi sirna atau menjadi tidak berdaya. Dalam program-program yang berkaitan dengan "pembangunan" kehutanan dan pembangunan perkebunan umpamanya atau real estate, sering terjadi perampasan lahan-lahan kepunyaan para petani di pedesaan yang dirampas melalui atas nama program pemerintah dan haknya dialihkan kepada pengusaha-pengusaha besar dan berdiam dikawasan kota-kota. Sehingga sumberdaya dasar kekuatan masyarakat untuk pembangunan wilayah menjadi lemah, yang turut melemahkan kekuatan *bargaining* politik mereka, sehingga terjadinya aliran transfer sumberdaya secara besar-besaran dari wilayah pedesaan ke arah kawasan perkotaan. Ketidak seimbangan antara eksploitasi sumberdaya pedesaan dan pembangian manfaat dari hasil-hasil "pembangunan" seperti di atas mengarah kepada keadaan yang rawan terhadap terjadinya kegoncangan-kegoncangan yang mengarah kepada terjadinya krisis demi krisis ekonomi yang terjadi berulang-ulang. Selama periode pemerintahan Orde Baru seperti telah disinggung di atas, paling sedikit telah terjadi lima kali krisis ekonomi besar, antara lain krisis ekonomi pada masa tranfer pemerintahan Orde Lama ke Orde Baru tahun 1965/1966, krisis hutang-hutang Pertamina, krisis penurunan harga minyak bumi 1983, krisis penurunan harga minyak kedua tahun 1986, dan krisis moneter tahun 1997 sampai sekarang. Beberapa dampak sosial ekonomi dari krisis terakhir ini memberikan dampak terbesar yang antara lain akan diuraikan dibawah ini.

Namun disamping itu, juga kebijaksanaan ekonomi makro seperti kebijaksanaan fiskal dan perdagangan internasional, dimasa lalu turut memberikan sumbangan kepada proses pemiskinan masyarakat pedesaan, seperti akan disinggung pada bagian lain. Kebijaksanaan fiskal dan perdagangan di masa lalu sering mendiskriminasi sektor pertanian. Padahal sektor ini menjadi sumber nafkah utama dari sebagian masyarakat

masyarakat pedesaan. Penggunaan anggaran belanja pemerintah yang juga sering menimbulkan banyak kemubaziran. Kesalah-arahan ini memberi insentif kepada terjadinya dampak negatif yang dialami oleh para petani produsen dalam bentuk tindakan kebijaksanaan pajak dan subsidi serta nilai rupiah yang tinggi (*overvalued*) yang mendiskriminasi petani kecil, sehingga menghalangi export dan tidak mendorong kepada peningkatan produksi pertanian total keseluruhannya. Disamping itu, kejadian krisis moneter dan ekonomi akhir-akhir ini menunjukkan bahwa kestabilan makro ekonomi menjadi penting dalam menentukan keberhasilan tidaknya pembangunan wilayah pedesaan. Oleh karena itu, betapa baiknya kebijaksanaan yang dirancang untuk mendorong pembangunan pedesaan sekarang dapat menjadi gagal, jika negara terus menghadapi gejolak makro ekonomi yang hebat.

3.2. Karakteristik Wilayah Pedesaan

Keadaan penduduk secara spatial yang berdiam di wilayah pedesaan biasanya terpencar-pencar, menyebabkan peningkatan biaya dan kesulitan dan mahalannya dalam penyediaan fasilitas barang dan jasa publik secara efektif untuk masyarakat pedesaan. Kondisi ekonomi khusus seperti kelebihan tenaga kerja yang tidak disertai dengan penyiapan persediaan kesempatan kerja di wilayah ini sehingga kurang lapangan kerja dibandingkan dengan kawasan non-pedesaan, menjadikan mereka tidak produktif. Sektor pertanian pada umumnya merupakan sektor yang sangat penting bagi kegiatan ekonomi masyarakat pedesaan, sehingga menyebabkan wilayah pedesaan sangat bergantung kepada kinerja dari satu-satunya sektor tunggal ini, dimana investasi pada sektor ini sangat beresiko tinggi. Lagi pula penerimaan (*revenues*) yang dapat dikumpul oleh pemerintah lokal keadaannya sangat terbatas karena sumber pendapatan dari pajak sangat langka. Keadaan terakhir ini menyebabkan sangat sukar untuk memobilisasikan sumberdaya secara mencukupi guna mampu membiayai program-program penelitian dan pengembangan yang dilakukan oleh pemerintah lokal secara mandiri.

Lebih lanjut wilayah pedesaan secara politik banyak dikesampingkan, yang menyebabkan masyarakat pedesaan menjadi miskin, tidak mempunyai pengaruh kepada kekuatan politik dalam menentukan kebijaksanaan pemerintah. Kebijaksanaan pemerintah pusat sering bertindak secara

diskriminatif kepada kebanyakan wilayah-wilayah pedesaan, terutama kepada wilayah yang belum maju dan berpenduduk jarang. Malah mereka banyak mengalami penderitaan karena hak-hak akses mereka terhadap sumberdaya disekelilingnya tidak diakui oleh pemerintah, sehingga akibatnya mereka menghadapi ketidak-pastian hak-haknya dan cenderung menjadi merusak sumberdaya yang ada (hutan, lahan, bahari dll). Demikian juga adanya kebijaksanaan pemerintah yang secara konsisten melakukan diskriminasi dimasa 10 tahun terakhir belakangan ini, mengakibatkan tidak menguntungkan sektor pertanian (secara luas) melalui kebijaksanaan perpajakan yang tinggi dan kebijaksanaan ekonomi makro (nilai tukar rupiah *overvalued*, inflasi dan sukubunga tinggi dll), yang kesemuanya berakibat buruk dan berdampak kepada kinerja sektor pertanian, menyebabkan terjadinya kebocoran wilayah berupa transfer sumberdaya neto lari keluar wilayah pedesaan. Dampak dari kombinasi keadaan faktor-faktor geografi, ekonomi dan sosial politik, semuanya menimbulkan tingginya kejadian kemiskinan dan rendahnya tingkat pembangunan wilayah seperti yang diukur dengan: tingkat melek huruf, harapan hidup, mortalitas anak-anak balita dan kekurangan gizi. Suatu diskripsi dan penjelasan tentang diskriminasi terhadap sektor pertanian dan wilayah pedesaan dapat disingkat dalam literatur sebagai dengan sebutan oleh Lipton sebagai bias perkotaan (*urban bias*).

Menurut penelitian yang cepat (*rapid appraisal*) dari krisis, sebagai penggalan informasi pendahuluan yang menyangkut dampak dari krisis, ternyata terdapat tiga temuan utama. *Pertama*, dampak krisis di daerah perkotaan ternyata lebih parah dibandingkan dengan daerah pedesaan. *Kedua*, dampak krisis ini sangat heterogen, dimana terdapat beberapa daerah yang mengalami kesulitan parah sementara daerah-daerah lain relatif baik keadannya. Tetapi di pulau Jawa baik daerah pedesaan maupun perkotaan sama-sama mengalami dampak yang lebih parah. Beberapa daerah di pulau-pulau lain, khususnya sebagian besar Sumatera, Sulawesi, dan Maluku, mengalami dampak krisis yang tidak terlalu besar, malahan beberapa petani coklat dan kopi atau karet merasa lebih beruntung dengan terjadinya krisis. Tetapi ada juga daerah-daerah yang memperlihatkan keadaan yang memburuk, namun tidak jelas apakah keadaan ini merupakan dampak dari krisis ekonomi ataukah akibat dari terjadinya musim kemarau panjang

(Timor Timur, NTT, NTB) dan kebakaran (Kalimantan Timur). *Ketiga*, terdapat kaitan yang kecil antara tingkat kemiskinan awal dengan derajat besarnya dampak krisis, dimana terdapat beberapa daerah yang relatif miskin yang ternyata tidak begitu terkena krisis sementara terdapat beberapa daerah lain yang lebih makmur yang ternyata mengalami dampak krisis yang besar. Implikasi dari hal ini adalah bahwa sasaran dari *program penanganan krisis* dan sasaran dari *program pengentasan kemiskinan* merupakan dua hal yang sangat berbeda.

Konsistensi dari hasil survey ini dengan hasil penelitian-penelitian lain yang bersifat kuantitatif menunjukkan bahwa suatu instrumen kualitatif dengan jangka waktu pelaksanaan yang singkat seperti yang digunakan dalam penelitian ini mampu memberikan gambaran yang baik mengenai derajat dampak krisis di berbagai daerah dan kecenderungan dari keseluruhan perubahan yang mereka alami. Meskipun hasil penelitian memerlukan pengesahan lebih jauh serta pemeriksaan silang untuk dapat digunakan dalam perancangan program-program penanganan krisis; tetapi survey jenis ini mampu mengarahkan upaya-upaya penanganan krisis ke arah yang benar. Karena biayanya rendah dan jangka waktunya singkat, survey sejenis dapat diulang setelah enam bulan sebagai suatu usaha untuk melakukan pemantauan berlanjut dari dampak krisis ini.

3.3. Bias Perkotaan (*Urban Bias*)

Dalam karya permulaan Lipton (1977) tentang urban bias, menyatakan bahwa kaum elit di kawasan urban mempertahankan keadaan pedesaan seperti diatas dengan mengorganisasikan dan berhasil mengendalikan kekuasaan politik dan ekonomi secara tersentralisasi. Di Indonesia pengendalian seperti itu telah berhasil sepenuhnya dipertahankan lebih baik dalam zaman semasa Orde Lama maupun selama 30 selama kekuasaan Orde Baru, sehingga distribusi sumberdaya dan pendapatan menjadi semakin melebar. Oleh karenanya Lipton menyatakan bahwa meskipun secara historis negara Asia mengalami tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tetapi sebagian (*proportion*) dari masyarakat pedesaan masih banyak yang hidup dibawah garis kemiskinan jumlahnya tidak banyak berkurang. Kemudian secara umum dia menyimpulkan bahwa di dalam ekonomi telah terjadi misalokasi sumberdaya antara kawasan perkotaan dan

wilayah pedesaan yang dia sebut sebagai urban bias. Dalam hubungan dengan itu, dia selanjutnya mencoba untuk meyakinkan bahwa:

“many of the resources allocated by state action to city-dwellers would have earned a higher return in rural areas; that private individuals, furthermore, were indirectly induced by administrative decisions and price distortions to transfer from countryside to town their own resources, thereby reducing the social (but increasing the private) rate of return upon those as well; and that, ultimately, inadequate inputs of rural resources substantially reduced even the efficient use of urban resources” (Lipton 1977: 70-1).

Meski jumlah penduduk pedesaan lebih banyak jika dibanding dengan penduduk kota, bentuk permukiman penduduk pedesaan lebih tersebar, lebih miskin, tidak berpikiran canggih dan kurang terorganisasi dengan baik dibanding dengan penduduk kota. Sebagai akibatnya terjadi bias dalam alokasi sumber-sumberdaya yang tercermin dalam kepincangan antara wilayah pedesaan dan kawasan perkotaan dan secara ekonomi tidak efisien. Keadaan tersebut menyebabkan kurangnya investasi dilakukan di wilayah pedesaan sebagai akibat dari transfer sumberdaya yang berlebihan kearah kota-kota yang tercermin dari kurangnya fasilitas jasa-jasa umum yang disediakan kepada masyarakat pedesaan yang miskin. Kecenderungan umum juga terlihat dari terkonsentrasinya fasilitas umum yang berlokasi pada pusat administrasi pemerintahan lokal; sedangkan di dalam wilayah pedesaan yang jauh dan miskin bahwa fasilitas-fasilitas seperti sekolah, Puskesmas, penyuluh pertanian sering tidak dapat menjangkaunya dan walaupun fasilitas tersebut ada, tetapi ketersediaannya sangat tidak mencukupi -- sehingga menyebabkan sangat jauhnya perjalanan murid-murid pergi ke sekolah dan tidak atau jarang dikunjungi penyuluh pertanian, sehingga produktivitas mereka rendah.

IV. KECENDERUNGAN ARAH PEMBANGUNAN SPATIAL DI MASA DEPAN

Semua persoalan dan terjadinya proses yang menimbulkan masalah diatas adalah sebagai akibat langsung dan tidak langsung dalam perencanaan dan keputusan yang bersifat spatial karena tidak/kurang difahaminya masalah-masalah pembangunan pedesaan dan pertanian selama ini, dimana para penentu kebijaksanaan (*policy makers*) sering mengarah

preferensi yang bias ke wilayah perkotaan (*urban biased*). Kegagalan pembangunan di wilayah pedesaan umpamanya, telah menimbulkan derasnya proses (*speed up processes*) migrasi penduduk yang berlebihan dari wilayah pedesaan ke kawasan kota-kota besar. Keadaan ini selanjutnya menimbulkan persoalan-persoalan dalam masyarakat kawasan kota yang sudah terlalu padat, sehingga menimbulkan kongesti, pencemaran hebat, permukiman kumuh, keadaan sanitasi yang buruk, menurunnya kesehatan dan pada gilirannya akan menurunkan produktivitas masyarakat kawasan perkotaan. Jadi masalah urbanisasi di Indonesia ini bukan karena tingkat (*level*) dari urbanisasi sendiri, melainkan yang menimbulkan masalah adalah kecepatannya dan oleh karenanya sektor perkotaan tidak siap untuk merencanakan dan menyediakan fasilitas-fasilitas ekonomi sosial bagi kebutuhan masyarakat yang jumlahnya menjadi kian membengkak. Jadi dengan terjadinya percepatan dalam proses urbanisasi ini telah menimbulkan tidak siapnya para penentu kebijaksanaan dan pengelola kawasan kota-kota mengalami begitu banyaknya persoalan yang ditimbulkan oleh migrasi penduduk yang terlalu cepat. Sementara itu juga cara berfikir dan kemampuan mengelola kawasan kota-kota dan penentu kebijaksanaan nasional kurang cepat mengalami peningkatan kapabilitas dan kapasitasnya dalam mengatasi permasalahan yang kian membesar dan berdimensi banyak serta luas. Sehingga permasalahan hubungan kawasan perkotaan dan pedesaan menjadi semakin kompleks yang sulit untuk memperoleh pemecahannya. Padahal tujuan semula, dari berkembangnya kawasan perkotaan diharapkan menjadi pusat pertumbuhan ekonomi wilayah keseluruhan yang memberikan tetesannya ke wilayah pedesaan disekitarnya. Dengan demikian diharapkan agar kota-kota menjadi pusat-pusat pertumbuhan perekonomian wilayah bagi keseluruhan negara.

Demikian pula kegagalan pembangunan di wilayah pedesaan yang disebabkan oleh terjadinya *urban biased* di atas mengalami kekurangan investasi modal, sehingga dampaknya telah menimbulkan kehilangan kesempatan kerja masyarakat pedesaan. Dilain pihak karena lemahnya posisi bargaining masyarakat pedesaan menjadi semakin lemah karena terlalu sentralisasi pengambilan keputusan yang berlokasi di kawasan kota-kota besar, sedangkan pertumbuhan ekonomi kota-kota relatif menjadi semakin besar yang diikuti dengan terjadinya eksploitasi sumberdaya di wilayah

pedesaan, mendorong terjadinya kerusakan-kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup, yang berpengaruh kepada kesejahteraan masyarakat luas baik di wilayah pedesaan maupun di kawasan kota-kota besar. Karena investasi-investasi di wilayah pedesaan baik secara fisik (*material capital: man-made dan natural*), sumberdaya manusia (*human capital*) dan sumberdaya sosial (*social capital*) dan kebijaksanaan pengembangan teknologi tidak dilakukan secara memadai, bahkan di masa yang lalu banyak terabaikan. Melemahnya posisi masyarakat pedesaan yang menjadi rawan terhadap berbagai bentuk eksploitasi sehingga sumberdaya pedesaan banyak terkuras (*depletion*) dan terkikisnya nilai-nilai dan kemampuan masyarakat, yang manfaat nilai tambahnya banyak disedot oleh sektor-sektor kegiatan di kawasan perkotaan besar. Sebaliknya, dampak negatifnya (*externalities*) yang tertinggal di wilayah pedesaan yang menimbulkan eksternalitas negatif dimana biaya-biaya sosial yang besar harus ditanggung oleh masyarakat pedesaan yang lemah dan menerima salah perlakuan. Sebagai akibatnya, maka beberapa sumberdaya mengalami kelangkaan yang gawat bahkan ada yang mengarah kepada *irreversibility* yang pada gilirannya berdampak juga ke kawasan perkotaan. Sedangkan dilokasi kawasan perkotaan sendiri sumberdaya yang diolah menjadi produk-produk industri lanjut, yang meskipun menghasilkan nilai tambah, tetapi karena lemahnya hak-hak masyarakat lapisan menengah dan bawah di kawasan ini, maka kemudian menimbulkan dampak eksternalitas lagi dalam berbagai bentuk pencemaran-pencemaran kepada masyarakat kota sendiri yang merugikan masyarakat keseluruhan.

Permasalahan pembangunan nasional dan regional lainnya yang sedang dihadapi sekarang, seperti terjadinya kesenjangan tingkat hidup antar laisan masyarakat maupun secara spatial yang semakin melebar dan degradasi sumber-sumberdaya alam yang menimbulkan kerusakan lingkungan hidup, sebagian besar disebabkan karena kebijaksanaan pembangunan yang salah arah (*misleading policy*) yang mengarah kepada tidak seimbangya kecepatan pembangunan antara kedua kawasan perkotaan (*urban*) dan pedesaan (*rural*) tersebut yang semuanya berakar dari ketidak merataan hak-hak (*entitlement*) antara kedua masyarakat yang secara spatial berbeda sifat-sifat lingkungannya. Oleh karena itu salah satu tujuan dari pembangunan wilayah pedesaan adalah bagaimana menyeimbangkan

antara pertumbuhan ekonomi dan perkembangan sosial politik diantara kedua tatanan spatial kawasan perkotaan dengan pembangunan pedesaan, melalui investasi-investasi sumberdaya manusia (*human capital*), sumberdaya sosial (*social capital*), sumberdaya modal material (*man-made capital*) dan pemeliharaan sumberdaya alam (*natural capital*) yang seimbang antara kedua kawasan tersebut seperti telah disinggung di atas.

Tetapi berdasarkan pengamatan, dalam masa depan dapat diperkirakan tentang terjadinya kecenderungan hubungan-hubungan kehidupan sosial akan lebih mengarah kepada demokratisasi yang meskipun masih mendapat beberapa hambatan akan berlangsung secara bertahap. Walaupun jumlah partai-partai politik menjadi semakin besar, tetapi karena persaingan dalam "*political market*" sangat ketat, maka lambat laun jumlahnya akan menjadi dibawah lima partai dengan membentuk berbagai koalisi diantara mereka. Dengan demikian pengawasan terhadap birokrasi pembangunan di masa depan akan semakin ketat yang mengarah kepada "*good governance*" yang lebih meningkat, yang disebabkan karena semakin efektifnya pengawasan langsung oleh wakil-wakil masyarakat di DPR, maupun yang dilakukan oleh pengawasan kelompok masyarakat melalui mass media diluar DPR. Oleh karena itu struktur dan mekanisme pembangunan ekonomi nasional juga akan mengalami perubahan-perubahan, terutama yang berkaitan dengan kebijaksanaan ekonomi campuran (*policy mixed*) antara kebijaksanaan pengaturan dari pemerintah dan mekanisme "pasar" yang melalui persaingan.

Selanjutnya, dengan diundangkannya UU No. 22 1999 tentang otonomi daerah dan undang-undang No. 25 tahun 1999 tentang Desentralisasi Pemerintahan serta UU Pembagian Keuangan antara Pusat dan Daerah, maka sistem pemerintahan akan dilaksanakan dengan kebijaksanaan otonomi daerah. Titik berat kekuasaan otonomi akan diletakkan pada daerah kabupaten dan kota madya. Oleh karena itu secara operasional pengertian otonomi dapat diartikan sebagai kewenangan daerah untuk mengurus dirinya sendiri. Dalam hubungan dengan ini seluruh urusan pemerintahan akan didesentralisasikan kepada daerah-daerah, kecuali yang menyangkut keuangan negara, peradilan, hubungan luar negeri, serta pertahanan dan keamanan. Oleh karena itu tugas utama pemerintahan pusat akan lebih terbatas, khususnya yang menyangkut penyusunan

kebijaksanaan dan penentuan norma-norma, penetapan standarisasi, penyusunan prosedur dan pengembangan *human capital* dan *social capital*.

Tetapi dalam pelaksanaan undang-undang di atas, meskipun sudah tertulis dalam undang-undang, namun dalam pelaksanaannya masih menghadapi beberapa persoalan. Beberapa aspek yang menyangkut persoalan tersebut dapat dilihat pada Gambar 8. Persoalan desentralisasi menghadapi alternatif pilihan dan kinerja hasilnya ditentukan oleh bagaimana interaksi antara unsur-unsur yang terlibat akan menentukan tingkat kesejahteraan masyarakat pedesaan umumnya. Di lain pihak, aspek pembangunan *spatial* juga akan mengalami perubahan-perubahan kearah desentralisasi sistem pusat-pusat kegiatan yang tadinya berpusat pada kota-kota besar akan lebih tersebar kearah pemangunan kota-kota kecil di wilayah pedesaan sebagai pusat kegiatan diluar usahatani dan jasa-jasa pelayanan. Untuk memberikan pelayanan jasa-jasa kemasyarakatan yang diperlukan antara satu pusat dengan pusat lainnya di pedesaan dan pusat yang berorde lebih tinggi, memerlukan sistem jaringan jalan-jalan yang kesemuanya akan merubah sistem tataruang wilayah-wilayah.

Dari segi ekonomi, dalam ukuran dan cakupan nasional, diperkirakan bahwa pertumbuhan ekonomi yang pada umumnya berpusat pada kota-kota besar diramalkan bahwa di masa-masa yang akan datang tidak akan mengalami pertumbuh lagi. Karena menurut hasil penelitian, membengkaknya pertumbuhan kota-kota tersebut menimbulkan biaya-biaya sosial yang tinggi, mengarah kepada menurunnya efisiensi, sehingga menghambat pertumbuhan ekonomi, terutama kota-kota yang ukuran penduduknya melebihi 2.5 juta jiwa disamping akan menghambat pemerataan pembangunan wilayah (*equity*), sehingga keadaan demikian tidak mengarah kepada pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Oleh karena itu dampak aglomerasi kota-kota yang tadinya menimbulkan *economy of scale* yang mempunyai dayatarik kepada kegiatan para pengusaha swasta untuk bergerombol di kota-kota besar, namun karena kota-kota besar bertumbuh terus secara tidak terkendali, pada akhirnya banyak yang telah mengalami *diseconomy of scale*. Karena kota-kota yang besar yang penduduknya melebihi ukuran tadi harus menanggung biaya-biaya sosial berupa kongesti kendaraan, pencemaran air dan udara maraknya kejahatan, berkembangnya permukiman kumuh dll., Pada keadaan ini pihak

para pengusaha swasta juga telah mempertimbangkan untuk menentukan pilihan-pilihan lokasional kegiatannya kepada tempat pusat (*central places*) yang lebih menguntungkan. Oleh karenanya tataruang regional dan nasional di masa depan akan mengalami berbagai perubahan-perubahan yang nyata (*significant changes*). Perubahan-perubahan tersebut terutama didasarkan kepada pertimbangan biaya-biaya produksi, transportasi, keamanan (*security*), lingkungan dan otonomi daerah. Dalam hubungan ini sebagian lahan-lahan pertanian yang menurut rencana tataruang yang pada masa lalu telah dialihkan fungsinya kepada penggunaan non-pertanian, sebagian akan dikembalikan lagi kepada penggunaan untuk pertanian, terutama lahan-lahan yang izin lokasinya diuntukan bagi keperluan perumahan penduduk.

V. BEBERAPA MASALAH DAN PROSES PEMBANGUNAN WILAYAH

Pada tahapan pembangunan sekarang, meskipun kehidupan ekonomi telah mengalami transformasi struktural dari yang tadinya didominasi oleh kegiatan sektor primer (eksploitasi sumberdaya alam) dan pertanian kearah kegiatan industri, tetapi sebagian besar masyarakat wilayah dan pedesaan masih terlibat dalam sektor primer tersebut dan kekurangan kesempatan kerja. Hasil penelitian menunjukkan bahwa transformasi struktur ekonomi dalam ukuran GDP ternyata tidak disertai oleh perubahan struktural yang sesuai dalam ketersediaan kesempatan kerja dan produktivitas tenaga kerja yang terjadi. Terutama kepincangan dalam kesempatan kerja dan produktivitas tersebut terjadi antara kawasan perkotaan dan wilayah pedesaan.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka terdapat empat hal yang memerlukan perhatian, yaitu: (1) menanggukkan konsumsi sekarang untuk dinikmati kemudian melalui investasi modal yang dikorbankan; (2) melibatkan unsur teknologi yaitu yang berperan dalam meningkatkan produktivitas tenagakerja, terutama di wilayah pedesaan; (3) mengatur hubungan interdependen antar kepentingan manusia dalam memanfaatkan sumber daya alam; dan (4) menciptakan suatu sistem organisasi yang dilandasi aturan hubungan kelembagaan yang dapat memberdayakan semua pihak yang terlibat dalam meningkatkan produktivitasnya dengan bantuan teknologi.

Sudah dari sejak awal dalam sejarah peradaban manusia terdapat keempat unsur-unsur diatas yang dalam perencanaan pembangunan wilayah dicoba dan sebaiknya dapat dimanfaatkan secara sinergetik, yang sesuai pada tahap perkembangannya. Walaupun sejak dalam bentuk yang masih sangat sederhana, kegiatan perencanaan sebenarnya dilakukan secara informal untuk jangka waktu yang lebih terbatas. Tetapi apabila interaksi diatas semakin bertambah kompleks dan horizon waktu perencanaannya lebih panjang, maka suatu aturan sistem perencanaan yang lebih terstruktur memerlukan upaya yang lebih sistematis. Dalam satu kelompok masyarakat yang masih sangat sederhana dengan teknologi budidaya usahatani yang masih rendah, investasi dan pemanfaatan teknologi bercocok tanam dengan

alat-alat pertanian sederhana sudah dilakukan. Pada waktu kurun lawas (*scope*) kehidupan masyarakat masih terbatas secara lokal, perencanaan yang sederhana sebenarnya sudah dilakukan oleh kelompok-kelompok masyarakat komunal dengan berbagai tatanan kelembagaan yang mengatur antara lain hak-hak warganya atas lahan, air dan tanaman yang tumbuh diatas lahan maupun binatang yang hidup disekitarnya yang kemudian dijinakan. Hak-hak tersebut mengatur tentang hak akses terhadap sumberdaya tertentu dalam bentuk hierarki hak-hak kewenangan dalam kelompok masyarakat tersebut terhadap sumberdaya alam asli, maupun hak-hak untuk memperoleh hasil produksi beserta kewajiban-kewajiban warga yang bersangkutan dengan dipimpin oleh pengetua atau pengurus adat yang mengaturnya dalam suatu organisasi adat dan aturan (hukum) adat yang mendasari siapa berbuat apa dan akan memperoleh apa yang pada dasarnya mengandung unsur-unsur keadilan (*fairness*) dengan mengingat akan kapasitas sumberdaya alam yang digunakannya, sehingga mengarah kepada tindakan konservasi, agar sumber pendapatan untuk menunjang kehidupan mereka dapat berkelanjutan. Karakteristik kelembagaan yang diatur menurut tatanan adat tersebut dalam jangka panjang karenanya menjadi melembaga secara mantap, karena aturan yang terkandung di dalamnya saling menguntungkan semua warganya. Tetapi dengan semakin maju dan semakin meluasnya cakupan (*scope*) kebutuhan masyarakat, maka interaksi yang bersifat interdependen antar individual dalam kelompok dan antar kelompok manusia menjadi semakin meluas, sehingga kapasitas dan ragam sistem produksi yang ditumbuhkan melalui investasi guna mencapai tingkat konsumsi yang lebih tinggi, juga menjadi semakin kompleks. Selain itu perencanaan untuk meningkatkan kebutuhan hidup dalam mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat dalam suatu wilayah yang lebih luas kemudian menjadi semakin diperlukan. Untuk mencapai tujuan itu, maka suatu perencanaan pembangunan wilayah yang mengandung unsur dimensi ruang yang lebih luas dan waktu yang lebih panjang serta semakin kompleks menjadi suatu kebutuhan.

Dengan demikian, maka terlepas dari batas-batas pembangunan wilayah yang didefinisikan, maka tujuan pembangunan wilayah seharusnya diarahkan untuk mencapai: (1) pertumbuhan ekonomi (*growth*); (2) pemerataan sosial (*equity*); dan (3)

keberlanjutan (*sustainability*) ekosistem, dimana keterkaitan antara ketiga unsur-unsur strategis tersebut seperti dilukiskan pada Gambar 8.. Tujuan pembangunan pertama yaitu mengenai pertumbuhan, ditentukan sampai dimana sumber-sumberdaya yang langka yang terdiri atas :sumberdaya manusia (*human capital*), peralatan (*man-made resources*) dan sumberdaya alam (*natural resource*) dapat dialokasikan untuk hasil yang maksimal sehingga dimanfaatkan untuk kebutuhan manusia dalam meningkatkan kegiatan produktifitasnya. Dalam hal ini terdapat upaya untuk memperpadukan antara kemampuan sumber daya manusia (*human capital*) dan pemanfaatan sumber daya alam dengan ketersediaan sumber daya alam maupun sumber daya buatan dengan teknologi dalam rangka memperbesar produktivitasnya. Semakin tinggi tingkat kemampuan sumber daya manusia yang digambarkan oleh kemampuan penguasaan teknologi yang dipergunakannya, maka semakin besar kemampuan untuk memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia guna mencapai pertumbuhan wilayah yang tinggi. Oleh karena itulah pada masa awal pemikiran pembangunan, maka tujuan pertama pembangunan wilayah yaitu pertumbuhan yang maksimal menjadi lebih dominan yang dipengaruhi oleh unsur teknologi. Sedang tujuan ke dua yaitu pemerataan mempunyai implikasi dalam pencapaian tujuan ketiga, yaitu agar sumberdaya dapat berkelanjutan maka tidak boleh ada yang terlalu serakah, dalam arti pengaturan dari pembangian manfaat hasil pembangunan harus fair, sehingga setiap warga yang terlibat perlu memperoleh pembagian hasil yang memadai secara adil. Jadi kelembagaan yang menyangkut pengaturan hubungan manusia melalui sesuatu (apakah berupa sumberdaya atau hasil-hasil produksi) yang berkaitan dengan manusia lainnya terhadap manfaat yang diperoleh dari proses pertumbuhan material maupun non-material di suatu wilayah harus dapat dinikmati semua pihak secara fair. Sedang tujuan ke tiga yaitu keberlanjutan (*sustainability*) pembangunan wilayah harus memenuhi persyaratan bahwa penggunaan sumberdaya, baik yang ditransaksikan melalui sistem pasar maupun ditransaksikan diluar sistem pasar harus tidak melampaui kapasitas kemampuan produksinya. Bahkan apabila dalam proses produksi tersebut banyak input diambil dari sumberdaya alam yang bersangkutan, sebagian dari hasil yang diperoleh tersebut harus ditanamkan (diinvestasikan) kembali untuk menjaga keberlanjutannya. Apabila terdapat teknologi yang digunakan ternyata akan menguras (*depleting*) sumberdaya alam melampaui

batas-batas kemampuan kapasitasnya, maka teknologi tersebut pemakaiannya harus dibatasi, bahkan jika teknologi tersebut mengancam keselamatan masyarakat, maka sudah semestinya dilarang penerapannya.

Kelembagaan pembagian kekayaan sumberdaya nasional maupun regional yang ada, juga dikuasai oleh masyarakat golongan yang maju yang bekerjasama dengan kelompok elit dan pengusaha besar dan penguasa di negara-negara berkembang, sehingga terjadi *biased* antara kegiatan sektor pertanian dan pedesaan versus industri yang mengarah kepada pincangnya pembagian konsumsi serta tingkat kesejahteraan masyarakat yang pada gilirannya mendorong degradasi sumber-sumberdaya alam dan kerusakan lingkungan hidup lebih lanjut. Salah satu penyebab dari *biased*-nya pandangan masyarakat, terutama kelompok perencana ekonomi dan policy makers yang lebih menghargai kepada sektor industri dan modern di perkotaan dibanding dengan sektor pertanian di pedesaan. Biased ini bermula dari terjadinya distorsi dalam sistem *valuation* antara kedua sektor tersebut. Banyak terjadinya degradasi sumberdaya alam dan lingkungan hidup ternyata berkorelasi dengan terjadinya kesenjangan di dalam masyarakat, terutama antara golongan kaya dengan golongan rendah dan miskin, atau yang lebih dikenal sebagai kepincangan antara wilayah-wilayah Utara dan Selatan dan kawasan kota dan pedesaan (Gambar 3). Sebagai akibat dari ketimpangan tersebut disatu pihak pasar internasional yang dikuasai oleh negara-negara maju dan pusat-pusat perkotaan dinegara berkembang, sumberdaya dikonsumsi terlalu berlebihan sehingga dalam proses memperoleh barang dan jasa yang dikonsumsi tersebut terjadi berbagai limbah pencemaran yang merusak lingkungan hidup. Sedangkan limbah dari pencemaran produksi dan konsumsi yang menggunakan teknologi tinggi berakibat lebih parah dampaknya terhadap lingkungan ketimbang limbah dari proses produksi primer yang umumnya dilakukan di negara berkembang.

Disamping itu masalah yang keberlanjutan pembangunan wilayah juga terus menghantui kehidupan umat manusia di bumi ini, karena dengan kemajuan teknologi dan pertumbuhan yang dicapai, maka aspek konservasi dan pelestarian lingkungan sering kurang diperhatikan. Tuntutan kesejahteraan hidup yang semakin tinggi dan kemampuan intelektual manusia dengan penemuan-penemuan teknologi yang terbaru lebih

mengarah kepada terjadinya pengurasan sumber daya alam dan kerusakan lingkungan. Di sisi lain yaitu masyarakat miskin, baik sebagai akibat ketidakmerataan pembagian manfaat pembangunan, maupun tingkat kemampuan yang rendah dalam penggunaan sumber daya alam, juga berkontribusi dalam lajunya kerusakan sumber daya alam dan lingkungan.

Apabila wilayah tersebut didefinisikan sebagai unit administratif yang lebih kecil, umpamanya wilayah suatu negara maka masalah pemerataan dan keberlanjutan pembangunan wilayah juga sering menjadi masalah yang belum dapat diatasi secara baik di negara yang bersangkutan. Untuk negara Indonesia, maka hal ini tercermin dalam ketimpangan pembangunan wilayah Jawa yang merupakan wilayah sebesar 7 % dari keseluruhan daratan tetapi berpenduduk melebihi 65 %, dibanding dengan wilayah luar Jawa. Atau antara Kawasan Timur Indonesia (KTI) dengan Kawasan Barat Indonesia (KBI). Demikian pula kepincangan tersebut terjadi antara wilayah perkotaan dengan wilayah pedesaan. Masalah pemerataan dan keberlanjutan pembangunan wilayah karenanya memerlukan pendekatan kelembagaan baik yang berupa cara berfikir masyarakat maupun secara formal dalam bentuk perundang-undangan dan rangka pengorganisasian pembangunan keseluruhannya yang mendorong ke arah kemajuan lebih baik, dimana dalam batas-batas tertentu diperlukan campur tangan dan kemauan kuat politik dari kaum elit pemerintah maupun swasta.

Dari aspek perencanaan pembangunan wilayah, maka perencanaan yang sering hanya melihat dari pandangan satu pihak, yaitu dari pihak perencana yang berlokasi di pusat yang sebenarnya kurang mengetahui hal yang sebenarnya mengenai keadaan wilayah pedesaan dan berada di luar masyarakat yang ada di wilayah tersebut, maka sering terjadi bias. Bias ini terutama disebabkan oleh berbedanya kepentingan dan tujuan yang diinginkan masyarakat wilayah berbeda dengan apa yang dipikirkan pusat. Bagi pihak perencana pusat yang berada di luar wilayah dan tidak terlibat langsung dalam kegiatan yang menimbulkan interaksi antara masyarakat wilayah dengan alam lingkungannya, akan cenderung mempunyai kepentingan dan tujuan yang tidak sesuai dengan tujuan-tujuan pembangunan yang telah digariskan pusat yang biasanya lebih mengutamakan pertumbuhan. Pemikiran dari pusat yang menyangkut kapasitas sumberdaya alam di wilayah juga sangat kurang, seperti dalam

pembangunan KTI yang keadaan alamnya lebih rawan dibanding dengan KBI, karenanya tidak dapat disamakan pendekatan perencanaannya. Di sisi lain masyarakat yang secara turun menurun dan mempunyai pengalaman empiris disekitar lingkungan lokal berinteraksi dengan alam dan lingkungan dengan menghasilkan kelembagaan tertentu, yang pada dasarnya akan mengutamakan untuk mempertahankan keberlanjutan dan pemerataan dalam pemanfaatan sumber daya alam yang sering sangat rawan terhadap perubahan-perubahan yang drastis sebagai akibat dari tindakan kegiatan pembangunan. Oleh karena itu diperlukan adanya faktor penyesuaian program yang dibawa oleh perencana dari pusat dengan aturan tata cara adat setempat yang mencakup sistem-sistem kelembagaan lokal yang sudah ada dan

dijalankan serta dipatuhi oleh masyarakatnya. Untuk memahami persoalan ini diperlukan adanya dialog yang terus menerus secara dua arah antara perencana pembangunan wilayah dengan masyarakat wilayah.

Masalah lain yang terjadi di Indonesia dalam PJP I adalah perencanaan yang terlalu memusat dalam pembagian kewenangan sistem pengelolaan sumber-sumberdaya alam wilayah, baik sumberdaya itu berupa hutan, laut, maupun sumberdaya mineral. Kesalahan interpretasi terhadap UUD 1945, terutama yang menyangkut pasal 33 ayat 3, yang penguasaan sumberdaya alam oleh negara, sering kemudian diterjemahkan dan diartikan sebagai penguasaan oleh pemerintah pusat; sehingga menyebabkan hak-hak (*property right*) penduduk asli di daerah-daerah pada tingkat lokal yang tadinya sudah mengatur dan memberikan hak-hak pengelolaan dan pemanfaatan secara turun-temurun terhadap sumberdaya alam di wilayahnya menjadi hilang dan terabaikan. Padahal pasal 33 tersebut juga mengamanatkan bahwa pemanfaatan sumberdaya alam tersebut selain dikuasai oleh negara, tetapi untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, termasuk rakyat di tingkat lokal dalam wilayah. Tidak adanya pengakuan pemerintah pusat terhadap hak-hak masyarakat lokal wilayah, menyebabkan tidak ada kepastian tentang hak-hak pengelolaan sumberdaya alam oleh masyarakat wilayah. Sehingga ketidak pastian hak-hak ini (*insecure property right*), akan menimbulkan sumberdaya bersifat akses terbuka (*open access resources*) yang pada gilirannya mengarah kepada degradasi sumberdaya dan mengancam keberlanjutannya. Di pihak lain,

dengan luasnya sumberdaya alam wilayah Indonesia yang hendak dikuasai pemerintah pusat atas nama negara ini tidak mungkin dilakukan, karena biaya transaksi (*transaction cost*) yang sangat besar untuk mewujudkan *claim* negara itu sulit dilaksanakan yang dapat dikatakan mendekati kemustahilan. Oleh karena itu tidak mungkin diwujudkan "kekuasaan negara" terhadap sumberdaya alam wilayah ini akan menimbulkan sifat akses terbuka dari sumberdaya yang bersangkutan dan pada akhirnya menimbulkan degradasi sumberdaya wilayah dan mengancam kelestarian sumberdaya alam tersebut. Bukti-bukti empirik yang menyangkut keadaan "quasi open access" sumberdaya hutan menimbulkan banyaknya pencurian kayu yang tidak dapat dibendung pada waktu akhir-akhir ini. Demikian juga pengrusakan biota laut dan terkejutnya kelebihan tangkapan ikan (*overfishing*) sangat mendukung ramalan tentang keadaan akses terbuka tersebut karena gagalnya pengelolaan Departemen Kehutanan dan Direktorat Jendral Perikanan yang sering mengacu pada UUPK No.5 1967 dan UUPP No.9 tahun 1985 yang tidak secara eksplisit mengakui hak-hak masyarakat lokal wilayah

untuk mengelola dan memanfaatkan sumberdaya yang bersangkutan. Sebagai akibat dari dampak pengaturan yang berasal dari undang-undang tersebut masyarakat kehilangan hak-hak dasarnya berupa akses kepada pemanfaatan sumberdaya alam disekitar lokasi tempat kehidupannya yang sering menjadi satu-satunya sumber nafkah yang mendukung kehidupannya.

VI. PEMBANGUNAN SEBAGAI PERWUJUDAN STRATEGI PEMERATAAN PEMBANGUNAN SPATIAL

6.1. Tinjauan Awal

Wilayah pedesaan di Indonesia secara mayoritas dihuni oleh para petani kecil yang berpendapatan rendah sampai miskin. Mereka merupakan golongan terbesar dalam populasi penduduk di negara ini. Bahkan mereka juga merupakan golongan terbesar dari penduduk yang berada dibawah garis kemiskinan, karena gejala kemiskinan di wilayah pedesaan ternyata lebih meluas jika dibandingkan dengan kemiskinan di perkotaan. Data tahun 1998 memperkirakan bahwa penduduk dibawah garis kemiskinan sekitar 60.7 % berada di pedesaan, sedangkan sisanya 39.3 % berada di perkotaan. Dengan bertumbuhnya penduduk 1.51 % per tahun, yang dapat dirinci untuk Jawa

2.16 % per tahun dan luar Jawa 0.58 % per tahun, maka keadaan ini akan memberikan angkatan kerja di wilayah pedesaan terutama di Jawa yang tumbuh semakin banyak.

Oleh karenanya sekarang memerlukan tinjauan evaluasi mengenai paradigma pembangunan lama yang menyangkut konsep pembangunan ekonomi tradisional yang berkait dalam hubungan pedesaan-perkotaan (*rural-urban relationships*) yang menyangkut surplus tenaga kerja disektor pertanian dan pedesaan. Salah satu model seperti yang dikemukakan oleh beberapa pakar teori, yang membahas tentang terjadinya migrasi penduduk dari wilayah pedesaan ke perkotaan seperti antara lain mengacu pada model ekonomi dualistik (*dual economies*) dikemukakan oleh oleh Marx (1867), Boeke (1953, 1954), W. Arthur Lewis (1955) dan Fei and Ranis (1964). Mereka mengasumsikan bahwa proses dari pertumbuhan ekonomi modern harus berkait dengan terjadinya pergeseran besar dalam pasar tenaga kerja dari wilayah pedesaan yang kesempatan kerjanya sempit untuk berpindah (bermigrasi) ke pusat-pusat industri di kawasan perkotaan. Dalam proses ini kegiatan industri manufaktur berskala kecil seperti yang terdapat pada rumahtangga dan bengkel-bengkel kecil di wilayah pedesaan, diperkirakan (dihipotesiskan) tidak akan mampu bersaing dengan pabrik modern yang berproduksi di pusat-pusat kota-kota besar yang mengalami *economy of scale*. Sebagai akibatnya ekonomi sektor pedesaan menjadi semakin terspesialisasi dalam produksi primer (pertanian secara luas) yang menggarap untuk menghasilkan komoditas pertanian (pangan) guna menyediakan kebutuhan penduduk, terutama yang bertumbuh di kawasan perkotaan dan terlibat dalam berproduksi budidaya tanaman yang menghasilkan uang (*cash crops*). Tanaman terkhir ini dibutuhkan untuk keperluan eksport yang dapat menghasilkan pendapatan devisa guna mendukung pembangunan industrilisasi import substitusi (*import substitution industries*) yang dihadirkan di dalam negeri.

Temuan Simon Kuznets (pemenang Hadiah Nobel 1971) dengan kurva U-terbalik yang memberi kesimpulan bahwa ketidak-merataan pendapatan (*income inequality*) lebih jelek terjadi pada permulaan pembangunan (pada negara berpendapatan rendah) yang tercemrin dari rendahnya tingkat pendapatan per kapita; tetapi kemudian pendapatan per orang akan meningkat dengan pemerataan yang lebih baik. Kesimpulan ini

memberikan implikasi tentang adanya sifat bertolak-timbang (*trade off*) antara pertumbuhan dan pemerataan ekonomi dinegara berkembang. Implikasi dari kesimpulan Kuznets ini telah banyak dipakai sebagai pengangan oleh para penentu kebijaksanaan pembangunan termasuk di Indonesia untuk mendahulukan tujuan pertumbuhan ekonomi dari pada pemerataannya dalam merancang program-program pembangunan. Tindakan kebijaksanaan ini, terutama terjadi setelah tahun 1985, yang memperparah terjadinya ketimpangan investasi antara sektor pertanian dan wilayah pedesaan dengan sektor "modern" yang berlokasi di kawasan perkotaan. Sehingga pertumbuhan ekonomi antara keduanya semakin lama menjadi semakin timpang dan mendorong terjadinya percepatan arus migrasi penduduk pedesaan ke kawasan perkotaan.

Persoalan migrasi penduduk pedesaan ke kota-kota (*rural-urban migration*) telah banyak ditelaah, seperti yang dihipotesiskan oleh hipotesis harapan upah (*expected wage hypothesis*) yang banyak dapat dibenarkan secara, seperti dikemukakan oleh Todaro (1969), Harris dan Todaro (1970). Hipotesis tersebut mengemukakan bahwa daya tarik penduduk pedesaan untuk bermigrasi terutama ditentukan bukan hanya karena perbedaan upah, tetapi juga ditentukan oleh peluang (*probability*) untuk mendapatkan pekerjaan di kota-kota besar. Dalam hubungan ini terdapat juga teori yang menyangkut migrasi tenaga kerja secara internasional (Doring dan Pior, 1971). Sesuai dengan teori ini masyarakat industrial menjadi tersegmentasi kedalam pasar tenaga kerja primer dan sekunder. Tenaga kerja penduduk pribumi lebih menyukai untuk tidak mengambil lapangan kerja pada pasar tenaga kerja sekunder yang kurang menarik, sehingga menimbulkan keadaan vacuum yang hanya dapat diisi oleh tenaga kerja dari luar wilayah.

Pada kenyataannya memang dibanyak kota-kota sektor pasar tenaga kerja primer diambil oleh tenaga dari luar (negeri). Sebagai akibatnya pada kenyataannya ekonomi dualistik secara efektif berlaku di kota-kota dimana pasar tenaga kerja primer mempunyai upah yang beberapa kali jauh lebih besar dibanding dengan upah pada pasar sekunder yang tidak terorganisasi secara baik. Sebagai akibatnya sebagian besar penduduk pedesaan yang bermigrasi ke kota-kota besar bukan mencari pekerjaan yang berupah tinggi di sektor formal, melainkan mereka mencari pekerjaan secara serabutan (asal saja), bahkan jika secara permanen pekerjaan yang berupah

rendah pada sektor informal (Cole dan Sanders, 1985 dan Todaro, 1986). Oleh karena itu sekitar lebih dari 75 % penduduk yang bermigrasi ke kota-kota dari wilayah pedesaan banyak yang bermukim di kawasan-kawasan kumuh, yang penyebab utamanya adalah karena alasan rendahnya pendapatan mereka. Oleh karena itu persoalan pokok dari membengkaknya jumlah penduduk di kota-kota besar yang menimbulkan masalah-masalah lingkungan hidup di kota-kota besar dan berkurangnya kesempatan kerja di wilayah pedesaan adalah ketersediaan lapangan kerja, dimana kota-kota menjanjikan kesempatan untuk memperoleh lapangan kerja adalah relatif lebih tinggi dibandingkan dengan kesempatan di wilayah pedesaan.

Dalam sistem ekonomi yang memperhitungkan dimensi *spatial*, kawasan kota-kota memang merupakan bagian yang sangat kompleks dari struktur keseimbangan umum (*general equilibrium*) yang berkaitan dengan aktivitas konsumsi dan produksi dan perdagangan. Karena jika produksi terjadi dalam skala rumah tangga yang kecil-kecil yang tersebar berjauhan yang berjauhan satu sama lain, maka dipandang dari kepentingan swasta menjadi tidak akan efisien. Sehingga, agar dapat mencapai efisiensi yang tinggi, maka diperlukan adanya skala ekonomi (*economies of scale*) dalam sektor produksi baik pada tingkat perusahaan maupun pada tingkat industri (Anwar, 1994). Oleh karena itu dengan terjadinya proses aglomerasi ekonomi dari sekumpulan rumah tangga di suatu kota yang dapat menyediakan sejumlah besar tenaga kerja yang dipekerjakan oleh perusahaan-perusahaan untuk memanfaatkan skala ekonomi, yang dicirikan oleh terus menurunnya biaya rata-rata dalam memproduksi barang-barang dan jasa dengan semakin besarnya tingkat produksi yang sangat diperlukan bagi penduduk kota maupun untuk diexport ke wilayah lain.

Dalam pengertian Losch (1954), skala ekonomi tersebut terjadi disebabkan karena adanya penanaman biaya modal pada permulaan (*initial fixed capital cost*) yang besar dalam produksi, seperti biaya-biaya untuk bangunan pabrik dan alat-alat mesin. Keadaan tersebut mendorong terjadinya biaya produksi dan biaya tenaga kerja per unit yang terus menerus berkurang. Biaya-biaya latihan dan mengupah tenaga kerja untuk meningkatkan keterampilan tenaga kerja juga turut menurun dengan bertumbuhnya pasar tenaga kerja dalam industri pada lokasi tertentu. Oleh karenanya dengan membesarnya pasar tenaga kerja di kawasan perkotaan

akan mengarah kepada ketersediaan berbagai keterampilan dan keahlian yang lebih terspesialisasi. Apabila pelatihan tenaga kerja tersebut dilakukan oleh program pemerintah, maka perusahaan yang bekerja di kawasan kota juga menerima ekonomi eksternal yang menguntungkan perusahaan-perusahaan yang bersangkutan. Dari sektor konsumsi di kawasan kota-kota juga terjadi skala ekonomi yang sama, khususnya yang terjadi pada kegiatan produksi jasa-jasa di tingkat pengecer. Dari sudut para pembeli atau konsumen, dengan adanya pusat perbelanjaan dan supermarket yang menyediakan berbagai macam produk barang yang luas akan mengurangi biaya-biaya pencarian dan informasi (*information gathering*) untuk membeli sesuatu barang. Demikian juga dari sudut pandang saluran para pengecer, biaya pembelian dan biaya inventori akan berkurang dengan bertambahnya skala ekonomi.

Terjadinya skala ekonomi dalam produksi di kota-kota tidak bertentangan dengan skala ekonomi di bidang pertanian di mana produksi pertanian tersebar pada unit-unit rumahtangga yang terdapat luas di wilayah pedesaan. Tetapi dalam produksi pertanian dibutuhkan input lahan yang lebih luas relatif terhadap kebutuhan tenaga kerja. Sedangkan dalam sistem produksi kawasan perkotaan sebaliknya dibutuhkan konsentrasi tenaga kerja dan penggunaan energi yang besar per unit luas lahan untuk memanfaatkan skala ekonomi dalam manufaktur, dan dalam produksi barang yang berupa jasa-jasa. Oleh karena itu, secara alamiah, yaitu ditinjau dari kepentingan swasta, kekuatan aglomerasi kawasan perkotaan secara ekonomi memang menjadi daya tarik yang kuat.

Tetapi proses transformasi struktur ekonomi ke arah industrialisasi dan bertumbuhnya sektor-sektor modern (industri dan jasa) dimasa lalu, selain terlalu dipercepat (*accelerated*) sehingga mengarah kepada proses yang tidak matang (*immature*), dimana sektor pertanian dan pedesaan kurang mendapat perhatian dalam investasi diberbagai bidang di luar usahatani. Karena perkembangan sektor industri ternyata banyak yang kurang/tidak tidak terkait secara langsung dengan sektor pertanian dan pedesaan. Sebagai akibatnya di sektor-sektor pertanian dan pedesaan tidak memberikan tempat untuk menyerap tenaga kerja lebih banyak, padahal pertumbuhan angkatan kerja disektor tersebut relatif tinggi. Sebagai akibatnya terjadi kelebihan (*excess supply*) tenaga kerja yang kemudian bermigrasi secara eksésif dari

pedesaan ke perkotaan yang apabila ukuran kota mengalami ‘*diseconomies of scale*’ kemudian menimbulkan berbagai “penyakit” urbanisasi yang berdampak dan menimbulkan biaya-biaya sosial maupun kerusakan lingkungan hidup. Pertumbuhan sektor industri yang dipacu oleh kebijaksanaan pemerintah, ternyata terlalu bergantung (*over dependent*) kepada kapital dari luar dan mengalami kelebihan kapasitas (*over capacity*), sehingga keadaan ekonomi nasional yang berkait dengan ekonomi dunia yang dinamik, kemudian menjadi rentan terhadap resiko-resiko yang suatu waktu menjadi penyebab ambruknya sektor tersebut, seperti sama-sama kita saksikan akhir-akhir ini.

Dengan demikian, ditinjau dari sudut logika pembangunan ekonomi, guna menghindari pengalaman pahit dari yang lalu, maka antara industriliasasi dan urbanisasi harus dianggap tidak mesti mempunyai keterhubungan yang tidak dapat dihindari. Keduanya tidak harus merupakan unsur-unsur yang saling berkait dan tak-terpisahkan satu sama lain, seperti yang diasumsikan dalam paradigma pembangunan ekonomi berdasar teori tradisional. Analisis yang dikemukakan disini menganut tinjauan aspek spatial yang justeru ingin mencari jalan, dengan mencari jalur alternatif yang dapat mengarah kepada pembangunan ekonomi, 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 kerurauahawan (*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.

Tetapi dengan mengacu kepada teori ekonomi penting yang disebut “*The Second Fundamental Theorem 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 mikropolitan/ merupakan pemerataan dalam dimensi spasial, 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 spasial; 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 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 keadaan 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 jumlah 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.

Namun, dari tenaga kerja migran ini ternyata secara relatif hanya sedikit saja orang-orang pergi ke kawasan perkotaan yang dapat memperoleh kesempatan kerja produktif di sektor industri modern. Meskipun di masa lalu kita telah mencatat terjadinya pertumbuhan industrialisasi yang cepat, tetapi kapitalnya sangat bergantung dari luar negeri. Oleh karenanya, apa yang terjadi pada pembangunan masa lalu yang salah arah itu, telah melahirkan terjadinya bentuk-bentuk ketergantungan struktural dualistik (*structural dualistic dependency*) antara perekonomian nasional Indonesia kepada dunia luar. Sedangkan di dalam negeri terjadi lepasnya keterkaitan antara sektor urban modern (industri dan jasa) dan urban informal (pedagang kecil,

buruh, pekerja bangunan dan kegiatan informal lain) di kawasan perkotaan, serta antara sektor pedesaan tradisional yang mayoritas miskin dengan sektor *rural enclave* yang pada umumnya menimbulkan kebocoran wilayah karena tidak mampu melahirkan dampak multiplier kepada masyarakat disekitarnya (Gambar 3). Dengan perkataan lain pembangunan sektor modern di perkotaan maupun di dalam *enclave* tidak memberikan dampak multiplier dalam tenaga kerja dan pendapatan kepada sektor urban informal dan mayoritas penduduk di wilayah pedesaan. Malahan apa yang terjadi sektor-sektor modern tersebut banyak memberikan dampak eksternalitas dalam bentuk biaya-biaya sosial kepada golongan masyarakat kecil dalam bentuk pencemaran air dan udara, erosi tanah, banjir dan perampasan hak-hak tanah penduduk lokal.

Pada keadaan ekonomi nasional yang demikian menjadikan ekonomi Indonesia seperti sudah terperangkap (*entraped*) yang sulit diatasi, sehingga terus berlangsung sampai sekarang. Hal ini sebagian di sebabkan karena sektor industri modern dan *rural enclave*, seperti perusahaan HPH milik konglomerat, perusahaan pertambangan asing yang besar, penggalian minyak dan gas dll., masih merupakan sektor-sektor yang secara relatif kecil, jika dibandingkan dengan perekonomian nasional total keseluruhan. Tambahan pula sebagian lagi disebabkan karena teknologi industri dan *rural enclave* sebagian besar masih harus diimport dari luar (negara maju) yang cenderung *biased* kearah penggunaan teknologi padat modal yang menyingkirkan tenaga dan keadaan ini menyebabkan sebagian besar dari penduduk kota karenanya terpaksa mencari lapangan kerja yang *subsistent* (hanya untuk mencari makan) dari sektor ekonomi informal dan mereka banyak berdiam di kawasan kumuh kota-kota.

Oleh karena itu, ketika sektor *urban formal* dan *rural enclave* (yang berkegiatan eksploitasi sumberdaya alam) yang menggantungkan diri pada kapital dari luar negeri kemudian karam karena tergoncang oleh krisis moneter, maka tiadanya ketahanan ekonomi dari mayoritas masyarakat pedesaan dan sektor pertanian dan secara keseluruhan, yang semestinya mendukung ekonomi nasional, kemudian menjadi lumpuh dan krisis moneter-ekonomi kemudian merambat menjadi krisis sosial-politik. Jadi meskipun mesin pertumbuhan ekonomi, seperti dinyatakan dalam segitiga, mengalami dinamika yang cepat, tetapi dampak *multiplier* dari sektor urban

formal ke sektor informal di kawasan kota dan *multiplier rural enclave* kepada mayoritas petani kecil dan penduduk miskin hampir tidak ada. Sebaliknya dampak dari aktivitas tersebut sering melahirkan dampak *externalities* (berupa erosi tanah, pencemaran air, kerusakan iklim mikro dan kekeringan yang menimbulkan kebakaran hutan atau kerusakan lingkungan pada umumnya) yang menimbulkan berbagai biaya-biaya sosial yang besar dan menimbulkan penderitaan berjuta-juta penduduk pedesaan. Maka keadaan inilah yang sering kali menjadi pemicu timbulnya pemberontakan-pemberontakan daerah yang di masa depan harus dihindari.

Sekarang setelah terjadinya krisis, dipertanyakan bagaimana cara mengatasi terjadinya peningkatan jumlah orang-orang penganggur dari golongan miskin dan ketidak-merataan antara wilayah pedesaan dan kawasan perkotaan dapat dipecahkan?. Jika inti dari persoalan di tentukan oleh tekanan pertumbuhan penduduk yang mengakibatkan berkurangnya pendapatan tenaga kerja relatif terhadap modal dan lahan, maka upaya-upaya dan program yang maximum harus dialokasikan kepada kegiatan untuk meningkatkan pertumbuhan permintaan terhadap tenaga kerja yang terus bertumbuh.

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

6.2. Pembangunan Mikropolitan Dalam Mendorong Kegiatan Sektor Pertanian dan Sektor Komplementernya di Wilayah Pedesaan

Pembangunan (kota kecil dilingkungan pertanian) atau mikropolitan (kota menengah-kecil) atau merupakan pembangunan pusat-pusat pelayanan pada kota-kota kecil yang diberikan beberapa perlengkapan infrastruktur fasilitas publik perkotaan. Fasilitas publik tersebut antara lain seperti air bersih, tenaga listrik, pusat pasar, pusat hiburan (*amenities*), lembaga perbankan dan

keuangan, sekolah menengah sampai cabang universitas bersama pusat pendidikan dan latihan dan terdapatnya bangunan-bangunan lain, ruang terbuka dan taman, saluran pembuang (*sewerage*) jaringan jalan dan sistem transportasi serta komunikasi. Fasilitas-fasilitas tersebut diperlukan guna mendorong dan mendukung dalam mencapai keberhasilan strategi pembangunan pertanian dan ekonomi pedesaan yang dapat menyumbang kepada peningkatan kinerja sistem perekonomian nasional. Jadi pembangunan harus dimulai dengan mentransfer sumber-sumberdaya yang pernah ditransfer dari pedesaan ke kota-kota besar, sedangkan di kota-kota besar (*megacities*) biayanya sudah menjadi terlalu mahal untuk membangun fasilitas kebutuhan sosial yang diperlukan karena sudah mengalami kongesti dan pencemaran, kebisingan, ditambah dengan maraknya kriminalitas dan tindak kejahatan lain. Dana-dana dan kapital yang ada kemudian dapat dialokasikan kearah pembangunan kota-kota satelit kecil didalam ruang wilayah pedesaan yang lebih terbuka. Pembangunan kota-kota kecil baru ini pada dasarnya dapat dilakukan melalui berbagai upaya kebijaksanaan dengan insentif ekonomiyang menggairahkan. Karena pembangunan kota-kota besar sudah cenderung mengarah kepada pertumbuhan yang tidak terkendali, maka dengan pembangunan , diharapkan dapat mengurangi dampak ekkses dari aglomerasi berlebihan yang sudah terjadi pada kota-kota besar yang berpenduduk diatas 2.5 juta orang ini harus dikurangi. Disamping pembangunan kota-kota besar memerlukan suatu pendekatan baru yang lebih manusiawi, terutama dalam memecahkan persoalan-persoalan permukiman kumuh dan kesempatan kerja pada kota-kota besar yang sudah ada.

Oleh karena itu persoalan pembangunan mikropolitan pada dasarnya tergantung kepada penentu kebijaksanaan pembangunan perkotaan yang akan dihadapkan kepada pilihan-pilihan antara memperluas kota besar yang sudah ada dengan membangun kota-kota kecil yang baru dalam rangka desentralisasi *spatial*. Untuk menjawab persoalan tersebut memang dalam jangka panjang dapat diramalkan bahwa sebaiknya jangan memperluas lagi kota-kota yang sudah besar dan sudah mengalami kemacetan dan kepadatan penduduk yang berlebihan. Tetapi sering para politikus, para pengusaha dan investor besar maupun kebanyakan orang apada umumnya tidak mau mengambil langkah-langkah baru itu yang bertujuan untuk mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam jangka panjang. Oleh karenanya maka untuk membangun

suatu diperlukan pembangunan kota kecil yang mempunyai daya tarik yang segera, ketimbang pembangunannya ditujukan untuk masa depan yang jauh. Jadi antara tujuan jangka panjang dan jangka pendek harus sama-sama dipikirkan secara seimbang.

Dengan demikian, persoalan utama yang dihadapi dalam pembangunan agropolitan memerlukan kekuatan kemauan politik dan kekuatan (persaingan) pasar untuk menghasilkan sejumlah pusat-pusat pertumbuhan yang optimum. Jika tidak demikian, maka kota-kota besar akan terus bertumbuh meskipun kota-kota ini sudah sulit dikendalikan dan menimbulkan kerugian-kerugian sosial yang besar. Oleh karena itu jumlah penambahan pertumbuhan kota-kota besar seperti Medan, Jakarta dan Surabaya dapat menjadi petunjuk tentang berapa banyak kota-kota kecil (kira-kira setingkat dengan kota-kecamatan) yang perlu dibangun disekitarnya dengan tujuan bukan hanya untuk menahan migrasi penduduk ke kota besar yang bersangkutan, tetapi juga untuk memberi lapangan kerja dan peningkatan pendapatan penduduk di wilayah *hinterland*-nya. Tetapi masalah yang dihadapi dalam pembangunan kota-kota baru adalah lebih banyak diperlukan aliran kapital yang besar (finansial, material, manusia dan teknologikal) yang lebih mahal. Sehingga biaya-biaya tersebut lebih mahal, dibanding dengan biaya marjinal untuk memperluas kota-kota besar yang sudah ada. Disamping itu, replikasi pembangunan kota-kota baru memerlukan koordinasi dan perencanaan yang lebih kompleks dari pada perluasan kota-kota lama.

Namun untuk mengatasi persoalan tersebut diperlukan adanya kemampuan para penentu kebijaksanaan pemerintah dalam mengambil inisiatif, melakukan inovasi dan membangun kepemimpinan (*leadership*) dan juga dalam menyediakan kapital permulaan sebagai benih untuk menumbuhkannya. Dalam hubungan ini, semua kapital dan kemampuan wirausaha dan keterampilan yang dimiliki oleh individual maupun negara. Peranan pemerintah dalam pembangunan adalah dalam memberikan modal permulaan untuk mereplikasi pertumbuhan kota-kota kecil yang mempunyai lokasi strategik, yang selebihnya dibangun sistem insentif melalui pajak dan transfer dalam mendorong pihak swasta untuk turut serta membinanya. Untuk modal permulaan dibutuhkan jaringan jalan dan sistem transport dimana dalam kota tersebut lalu lintas orang dan barang harus berada dalam jangkauan waktu-tempuh perjalanan (*travel time*) kira-kira setengah jam. Untuk

keperluan ini misalnya dibutuhkan pembangunan sistem jaringan transportasi yang lebih lengkap, meskipun pada permulaannya jumlah penumpang yang dilayani baru sedikit. Oleh karena itu biaya untuk pembangunan sistem tersebut dapat dipandang sebagai biaya tetap permulaan (*fixed start-up costs*). Tetapi dengan bertambahnya populasi masyarakat di kota tersebut maka diperlukan alat transport yang lebih banyak yang dapat dianggap sebagai biaya variabel. Tetapi oleh karena adanya manfaat skala (*benefit of scale*), maka peningkatan biaya akan berjalan lebih lambat dibanding dengan penambahan jumlah populasi. Apabila populasi terus bertambah, maka persoalan kongesti akan mulai tampak dan aliran transportasi menjadi kelebihan beban (*overloaded*) dan tambahannya yang baru melalui replikasi harus dibangun lagi. Tetapi untuk mempertahankan kualitas (setengah jam perjalanan) biaya pembangunan sistem baru menjadi semakin mahal. Sehingga pada saat ini kota-kota kecil lainnya harus sudah dibangun lagi untuk men-supply kebutuhan pembangunan ekonomi pedesaan disekitarnya dalam rangka penyediaan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan penduduknya.

Sumbangan fasilitas urban pada mikropolitan dalam menyediakan infrastruktur, khususnya dalam mendukung upaya untuk mengatasi persoalan yang mengarah kepada pengurangan kesenjangan produktivitas antara kegiatan sektor-sektor pertanian dan non-pertanian melalui peningkatan *human capital*, *social capital* dan teknologi wilayah pedesaan disekitar . Kegiatan non-pertanian tersebut terutama yang dapat memberi dampak kepada meningkatkan penyerapan tenaga kerja; dan mengurangi defisit neraca perdagangan, akan sangat ditentukan oleh kemampuan strategi kebijaksanaan pertanian dalam meningkatkan keunggulan kompetitif produk-produk pertanian olahan dari kegiatan agroindustri baik untuk permintaan di pasaran domestik maupun dunia. Dalam kaitan dengan strategi tersebut keunggulan komparatif dari masing-masing wilayah ditentukan oleh keadaan ekosistemnya. Oleh karena itu disamping perlunya fasilitas perkotaan umum dan organisasi kelembagaan yang melengkapinya (bank-bank, sekolah-sekolah umum, pusat koperasi pertanian, pusat penelitian) yang disesuaikan dengan lingkungan dan kebutuhan setempat.

Pada saat sekarang telah terlihat kecenderungan terjadinya pergeseran preferensi konsumen dari permintaan komoditas kepada permintaan produk-produk pertanian olahan yang pada umumnya lebih mempunyai mutu-mutu

yang baku (*standardized quality*). Dengan demikian strategi pengembangan sektor pertanian yang diolah dan dibakukan dalam kegiatan agroindustri haruslah berorientasi pada peningkatan dan keseragaman mutu tersebut, agar produk-produk pertanian mampu bersaing di pasaran dalam negeri maupun luar negeri. Peningkatan dan keseragaman mutu produk-produk memberikan implikasi tentang perlunya penggunaan teknologi maju pada sistem produksi, pengolahan dan pemasaran. Penggunaan teknologi maju dalam sistem produksi ini akan membawa konsekuensi bahwa ratio modal dan tenaga kerja yang meningkat skillnya menjadi tetap. Dengan perkataan lain, koefisien teknis sistem produksi pertanian olahan yang maju tidak dapat berubah-ubah lagi. Salah satu dampak dari koefisien teknis yang bersifat demikian mengarah kepada keadaan bahwa produk sektor pertanian primer (budidaya) menjadi kurang mampu daya serapnya untuk menampung terhadap penyerapan tenaga kerja; dan untuk meningkatkan kapasitas penyerapan tenaga kerja di sektor tersebut hanya dapat dilakukan melalui penambahan modal. Hal ini berarti bahwa sektor primer pertanian tidak dapat diharapkan terlalu banyak untuk menyerap tenaga kerja, yang membawa implikasi perlunya mengembangkan sektor komplemen agroindustri beserta kegiatan lainnya yang berkaitan dan turut membantu meningkatkan kapasitas penyerapan tenaga kerja sektor pertanian di wilayah pedesaan.

Sektor komplemen tersebut selain untuk membantu penyerapan tenaga kerja juga diharapkan dapat meningkatkan pendapatan rumahtangga di wilayah pedesaan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka sektor komplemen haruslah memenuhi syarat sebagai berikut:

(a) Produk sektor komplemen haruslah produk yang dihasilkan oleh masyarakat pedesaan lokal yang menjadi penghasil maupun penerima dari nilai tambah sektor utama. Dengan perkataan lain, proporsi pengeluaran rumah tangga yang pendapatannya berasal dari sektor utama dari produk-produk sektor komplemen cukup besar. Syarat ini harus dipenuhi agar sektor pertanian mampu mengartikulasikan sektor komplemen melalui media penghubung keterkaitan dengan kegiatan konsumsi. Dengan jumlah penduduk pedesaan yang cukup besar, maka prospek pasar komoditas non-pangan (industri manufaktur) di wilayah pedesaan sangat baik. Sehingga untuk meminimumkan biaya distribusi produk-produk olahan, maka sebaiknya

industri non-pertanian yang mendukung kegiatan sektor pertanian juga lokasinya berada di wilayah pedesaan.

(b) Produk-produk sektor komplemen yang dikembangkan sebaiknya merupakan produk yang mampu mengendurkan kendala permintaan (*relaxing demand constraint*) dalam masyarakat pedesaan. Strategi pembangunan pertanian yang berorientasi kepada peningkatan permintaan diharapkan akan mampu meningkatkan pendapatan masyarakat. Dengan meningkatnya pendapatan masyarakat tersebut diharapkan permintaan terhadap produksi non-pertanian juga meningkat.

(c) Disamping kegiatan agroindustri, maka jenis industri lain yang dibangun sebaiknya diprioritaskan pada industri yang mempunyai intensitas penggunaan tenagakerja yang tinggi. Syarat ini harus dipenuhi agar di wilayah pedesaan mampu menyediakan kesempatan kerja diluar usahatani yang mampu menampung pertumbuhan tenagakerja pada masyarakat pedesaan.

Dengan demikian, pembangunan diharapkan akan mendukung pelaksanaan kebijaksanaan strategi pembangunan pertanian di wilayah pedesaan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mampu menyediakan kesempatan kerja di wilayah pedesaan, maka sebaiknya pembangunan sektor primer dan sektor komplemennya dilakukan secara bersama agar diperoleh dampak sinergistik yang kuat terhadap kinerja sistem ekonomi pedesaan.

VII. TINJAUAN PENUTUP

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

Meskipun pembangunan dalam permulaannya akan meminta biaya permulaan tinggi, tetapi keuntungan dari pemabngunan spatial yang lebih merata ini akan berkaitan dengan pemerataan pembangunan nasional yang

dalam jangka panjang akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang lebih stabil secara berkelanjutan.

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

1. Terjadinya redistribusi asset, terutama yang menyangkut lahan dan kapital. Proses redistribusi asset tersebut tidak berarti pengalihan asset dari petani luas ke petani kecil melalui reformasi agraria dengan pengaturan semata, tetapi juga proses redistribusi tersebut dilakukan secara sukarela melalui serangkaian kebijaksanaan seperti (a) Pertama melalui transfer hak-hak atas lahan sesuai dengan harga tawaran yang menarik bagi petani dan pemilik lahan dengan bantuan lembaga keuangan atau perkreditan yang dibantu oleh pemerintah. (b) Kedua melakukan pengembangan pengelolaan kelembagaan lahan pertanian secara bersama-sama antara petani kecil untuk mendapatkan manfaat skala ekonomi, melalui insentif peningkatan mutu lahan dan penyediaan kredit. Dengan cara demikian, maka penguatan pengelolaan kelembagaan pengolahan lahan akan diikuti oleh redistribusi kapital melalui pemberian fasilitas kredit kepada kelompok-kelompok tani. (c) Ketiga, menyediakan reservasi lahan pertanian melalui perpajakan dan transfer, dimana kebijaksanaan ini bertujuan untuk menahan laju konversi lahan pertanian yang terutama ditunjukkan kepada lahan dengan produktivitas yang tinggi. Dengan kebijaksanaan penyediaan reservasi tersebut, maka daya dukung produk pertanian di wilayah pedesaan untuk memenuhi konsumsi dan bahan baku industri dapat dipertahankan.
2. Dilakukan kebijaksanaan pengendalian devisa dan nilai tukar dan penghapusan beberapa proteksi yang mendorong investasi di sektor pertanian dan ekspor produk pertanian primer dan produk industri pertanian. Pengendalian devisa ditujukan agar setiap pinjaman yang berasal dari luar negeri harus diarahkan kepada investasi pada sektor ekspor yang berbasis pada sumberdaya domestik dan memberikan nilai tambah tinggi bagi masyarakat utamanya masyarakat pedesaan.

Dalam hal ini perlu diupayakan suatu insentif agar investasi asing akan mengalir ke sektor andalan pada bidang pertanian secara luas. Pengendalian nilai tukar harus menghindari terjadinya *over value* pada matauang rupiah yang ditujukan agar produk pertanian menjadi kompetitif baik di pasar domestik maupun pasar internasional. Beberapa hambatan tarif ekspor yang menghambat aliran perdagangan sebaiknya segera dihapuskan, agar insentif berinvestasi dan memproduksi di sektor pertanian menjadi meningkat.

3. Kebijakan promosi ekspor produk pertanian dianggap penting untuk meningkatkan peran sektor pertanian dalam penerimaan devisa negara yang dapat dibelikan untuk penyediaan barang modal bagi memperluas sistem tempat-tempat pusat mikropolitan.
4. Pembangunan fasilitas urban pada mikropolitan di wilayah pedesaan seperti fasilitas lembaga perkreditan dan lembaga keuangan lainnya, fasilitas pendidikan dan rekreasi maupun sistem transportasi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya perlu dikembangkan. Fasilitas urban tersebut diperlukan untuk mencegah arus migrasi dari desa ke kota-kota besar dan menciptakan lapangan kerja dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat pedesaan.

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

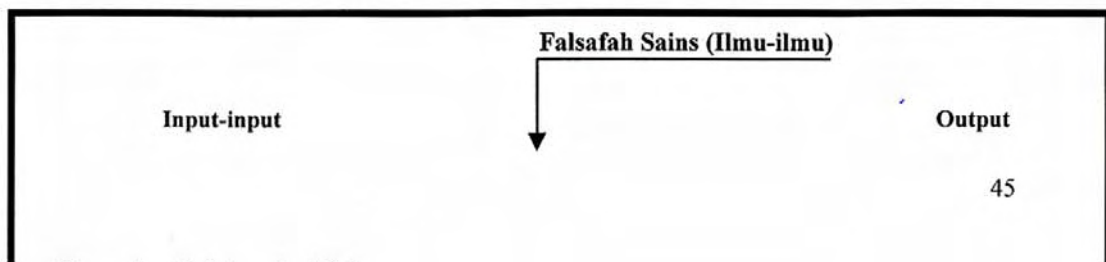
Beberapa komponen dari strategi pembangunan agropolitan tersebut meliputi:

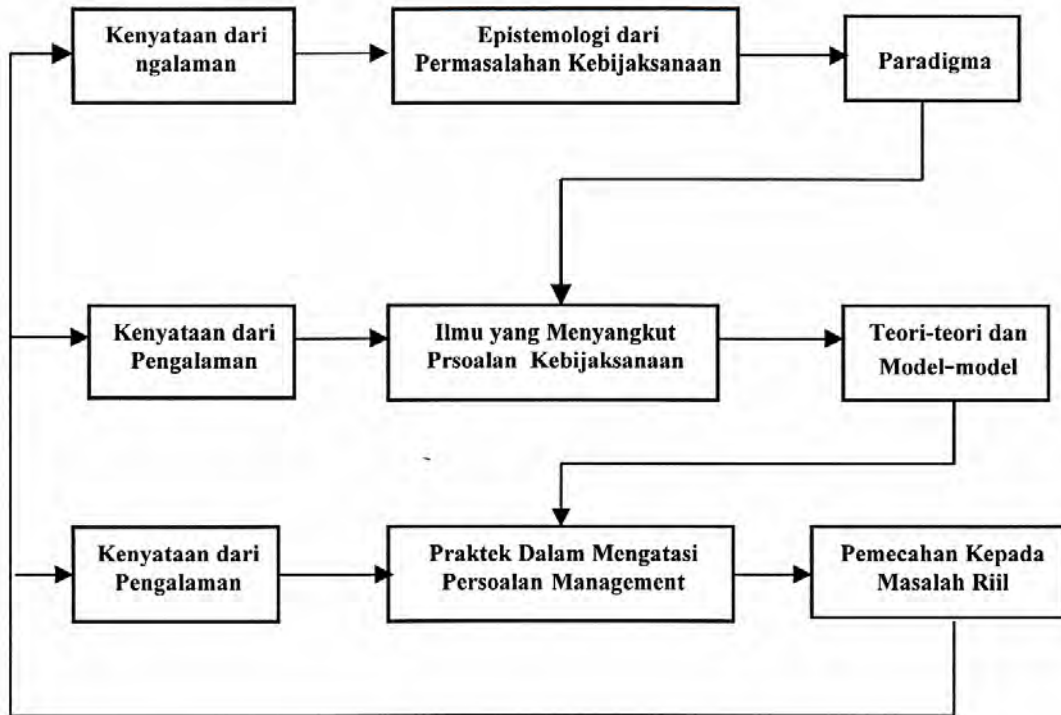
- Melakukan dan menggalakan kebijakan *desentralisasi* fiskal dan penentuan keputusan alokasi investasi dengan mempermudah izin-ijin kepada swasta yang didelegasikan dari pusat kepada pemerintahan daerah dan lokal. Meningkatkan partisipasi kelompok sasaran (*beneficiaries*) dalam pembiayaan sub-sub proyek untuk membangun rasa memiliki terhadap proyek yang dibangun bersama mereka.
- Mendorong penyertaan kaum wanita dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan pembangunan pedesaan.

- Pengarahan target (sasaran) kepada kelompok miskin dan perempuan dengan menggunakan kriteria tertentu agar penting diperhatikan jika kelompok miskin dan kaum wanita (beneficiaries) mau dijangkau manfaatnya dari proyek yang dibangun.
- Mengembangkan sistem keseimbangan (*checks and balances*) akan menjadi penting untuk menjamin keputusan alokasi investasi di wilayah pedesaan dan di lokasi mikropolitan untuk menghindari penyalahgunaan dan kemubaziran sumberdaya serta kemungkinan terjadinya korupsi.

Dengan demikian eksploitasi kota-kota terhadap wilayah pedesaan yang selama ini terjadi dapat dihindari. Tanpa mempertimbangkan persyaratan yang diminta mengenai keseimbangan kekuatan politik yang mampu menekan terjadinya reformasi perubahan kearah hasil-hasil pembangunan, maka tujuan-tujuan pembangunan pedesaan yang diinginkan seperti yang tertera dalam gambar tersebut, yang mengarah kepada pembangunan berkeseimbangan antara kota dan desa tidak akan dapat berkelanjutan. Kesemuanya itu akan memerlukan suatu struktur pembagian kekuasaan (politik) yang lebih menggairahkan pada setiap tingkat (level) sistem sosial dari pusat ke daerah-daerah, seperti tertera yang disajikan dalam Gambar 11. Tanpa terjadinya perubahan tersebut, maka tidak ada landasan untuk terjadinya perubahan-perubahan yang berarti.

LAMPIRAN-LAMPIRAN GAMBAR DAN DENAH





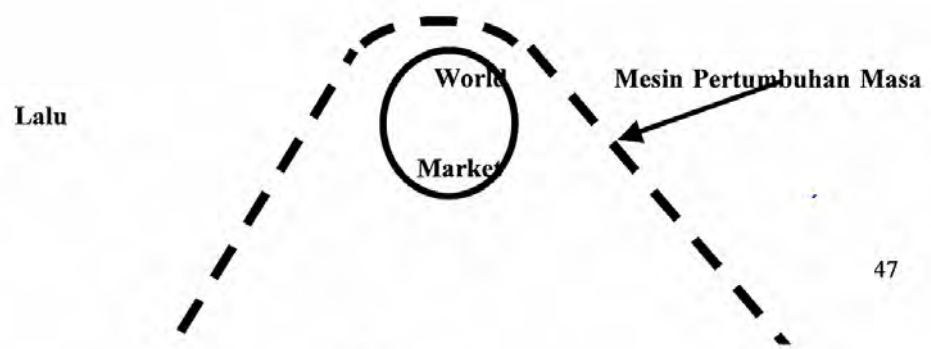
Gambar 1. Hiarkhi Dan Siklus Dalam Pemecahan Permasalahan Pemberdayaan Masyarakat Petani Dalam Pembangunan Pertanian dan Pedesaan, Menurut Meta Modeling.

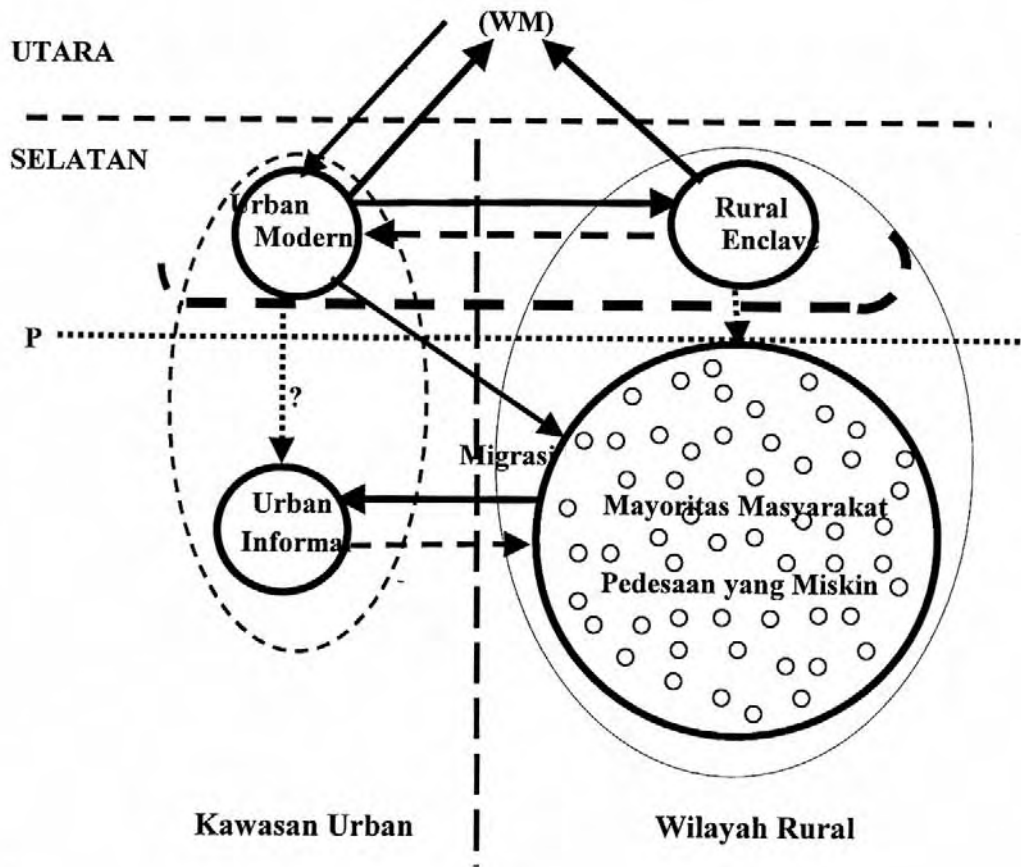
Catatan: Gambar diatas melukiskan tentang adanya hierarkhi dari proses penelaahan sistem dan keterkaitan antara input-input dan outputnya, sebagaimana difahami dalam proses membangun model sistem. Penelaahan epistemologi menerima input selain dari pengalaman empirik juga dari falsafah sains yang berhubungan dengan tingkat-tingkat ilmu pengetahuan yang berlaku. Kemudian, penelaahan ilmu menerima input-input baik dalam bentuk paradigma sebagaimana didefinisikan oleh penelaahan epistemologi dan dalam bentuk keyakinan berasal dari dukungan pengalaman empirik sebagaimana didefinisikan dalam tingkat pelaksanaan praktek. Akhirnya penelaahan pelaksanaan praktek yang menerima masukan dari teori dan model yang berasal dari tingkat penelaahan sains maupun dari pemecahan persoalan managerial.

Mengatasi Kegagalan Pasar	Memperbaiki Pemerataan
---------------------------	------------------------

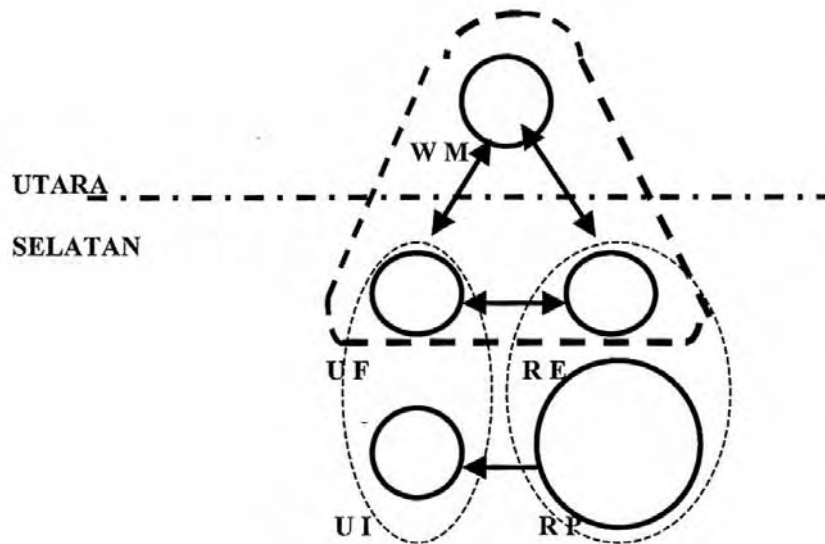
Fungsi Minimum	Penyediaan Barang Publik Murni: <ul style="list-style-type: none"> • Pertahanan dan Keamanan • Hukum dan Ketertiban • Mengatur Hak-hak (<i>Property Rights</i>) • Management Makroekonomi • Kesehatan Masyarakat 			Melindungi Golongan Miskin: <ul style="list-style-type: none"> • Program Anti Kemiskinan • Bantuan Korban Bencana Alam
Fungsi Intermediate	Mengatasi Eksternalitas: <ul style="list-style-type: none"> • Pendidikan Dasar • Perlindungan Lingkungan 	Mengatur Monopoli: <ul style="list-style-type: none"> • Kebijakan Antitrust • Pengaturan Energi (Utilities) 	Mengatasi Imperfeksi Informasi: <ul style="list-style-type: none"> • Asuransi (Kesehatan, Jaminan Hari Tua, Pensiun) • Pengaturan Perbankan 	Menyediakan Jaminan Sosial: <ul style="list-style-type: none"> • Redistribusi Pensiun • Dukungan Keuangan Keluarga • Asuransi Tenaga Kerja
Fungsi Aktivitas	Mengkoordinasikan Aktivitas Swasta: <ul style="list-style-type: none"> • Mengembangkan Ekonomi Pasar • Mengelompokkan Gagasan (<i>Inisiatives</i>) 			Redistribusi: <ul style="list-style-type: none"> • Redistribusi Asset (Lahan dan Kapital)

Gambar 2. Paradigma Atas Dasar Perkembangan Ilmu Mutakhir yang Berkaitan Dengan Pembatasan Tugas-tugas Pemerintah

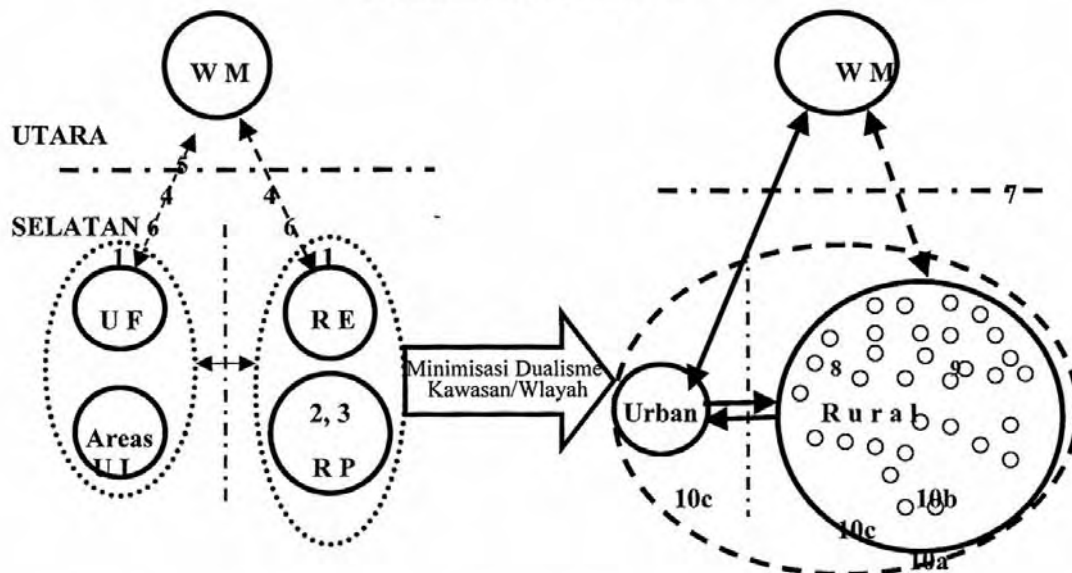




Gambar 3. Denah Posisi Wilayah Pedesaan Dalam Sistem Makro Ekonomi Spatial yang Menciptakan Perangkat *Structural Dualistic Dependency*



KEADAAN STRUKTUR DUALISTIK YANG RAPUH INI HARUS DIRUBAH DENGAN KEBIJAKSANAAN PEMBERIAN INSENTIF KE ARAH PEMBANGUNAN BERBASIS PEDESAAN BERKELANJUTAN



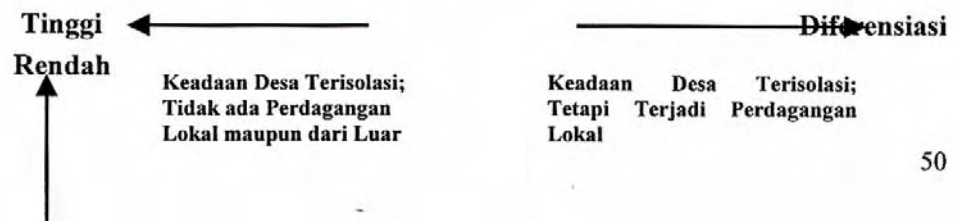
Gambar 4. Reorganisasi Strategik Pembangunan Spatial Wilayah Nasional Kearah Integrasi Wilayah Pedesaan Dengan Kawasan Perkotaan

Reformasi Ekonomi Spatial

Tahap Pertama

1. Redistribusi Asset (Tanah, Kapital dll.)
2. Pengembangan Lembaga dan Pasar Finansial di Wilayah Pedesaan
3. Kebijakan (Insentif Lapangan Kerja) yang Membatasi Migrasi

Gambar 5. Reorganisasi Strategik Pembangunan Ekonomi Secara Spatial Yang Mengurangi *Urban Biased* Kearah Pembangunan Wilayah Pedesaan Berkelanjutan

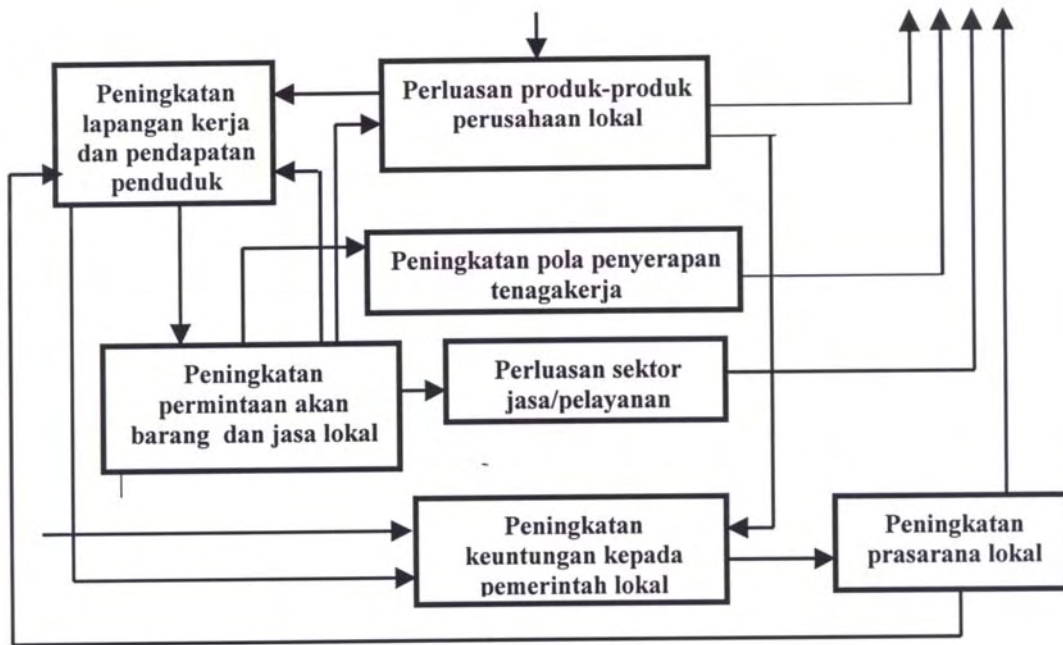




Gambar 6. Tipologi Keadaan Sistem Ekonomi Pedesaan

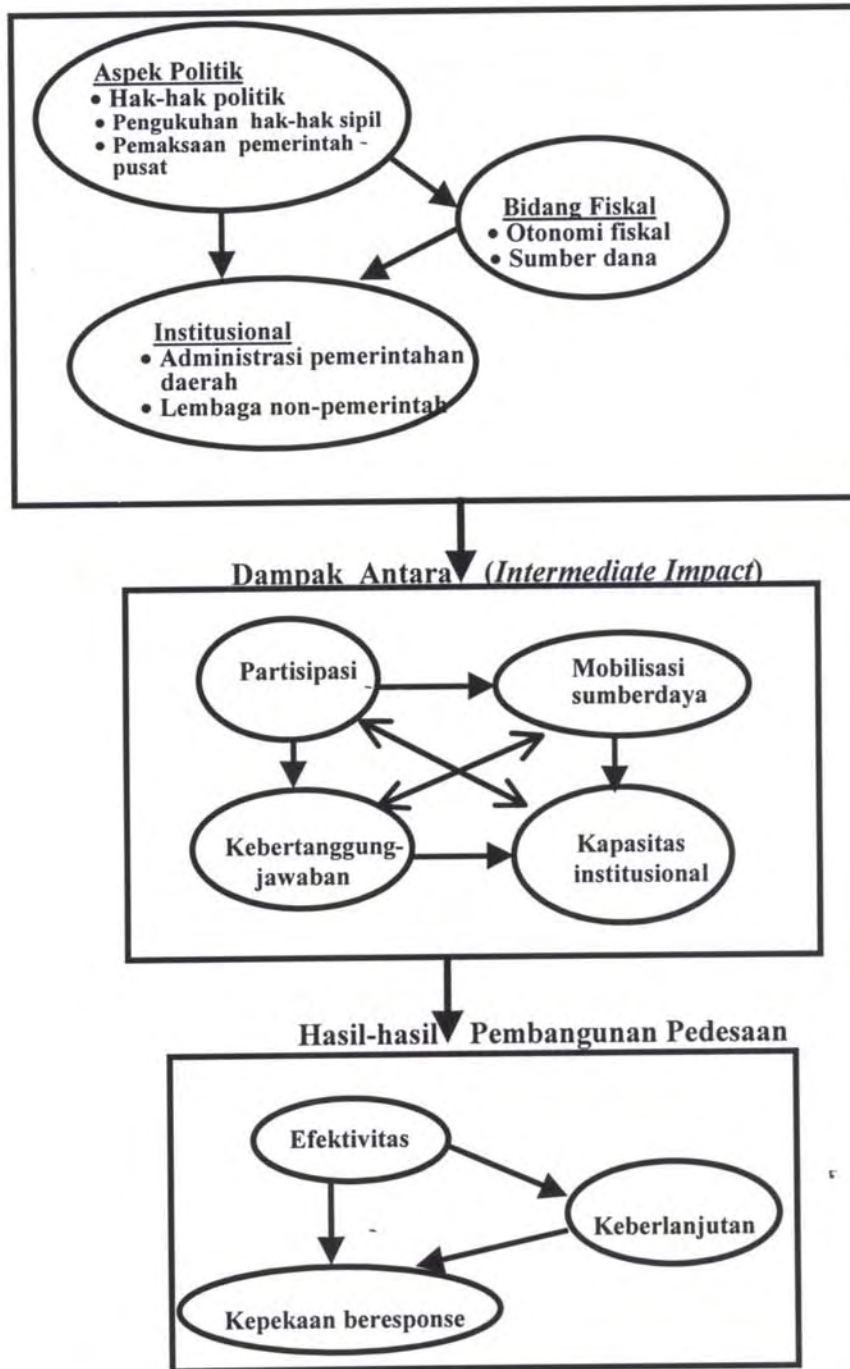
Implikasi dari Gambar di atas adalah bahwa Kebijakan Pertanian dan Pedesaan tidak dapat dilakukan secara seragam untuk semua keadaan wilayah-wilayah yang berlaku di seluruh Nusantara. Bagi semua kawasan dan wilayah-wilayah pedesaan tersebut yang mempunyai sifat-sifat khusus. Oleh karenanya, setiap kebijaksanaan harus memperhatikan kondisi perkembangan dari wilayah yang bersangkutan secara kontekstual yang tergantung kepada akses terhadap pasar dan biaya=biaya transaksi.





Gambar 7. Proses Kumulatif dari Pertumbuhan Suatu Wilayah yang Didukung Oleh Suatu Tempat Pemusatan

Alternatif Pilihan-pilihan Desentralisasi

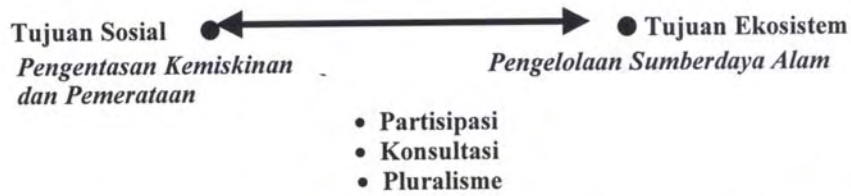


Gambar 8. Model Konseptual Keterkaitan Dalam Analisis Desentralisasi Ekonomi
Pertumbuhan Berkelanjutan
Efisiensi Kapital

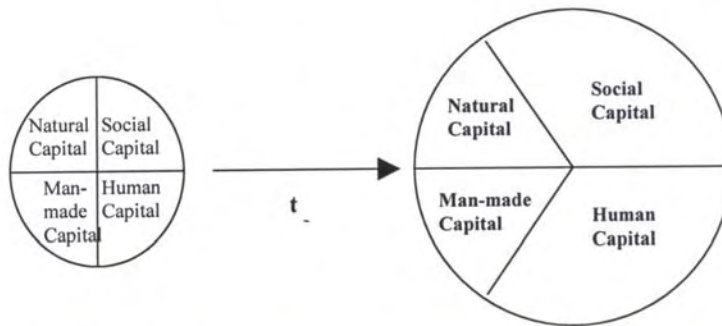


- Distribusi Pendapatan
- Kesempatan Kerja
- Bantuan Kepada Kel. Sasaran

- Evaluasi Dampak Lingkungan
- Penilaian Sumberdaya
- Internalisasi



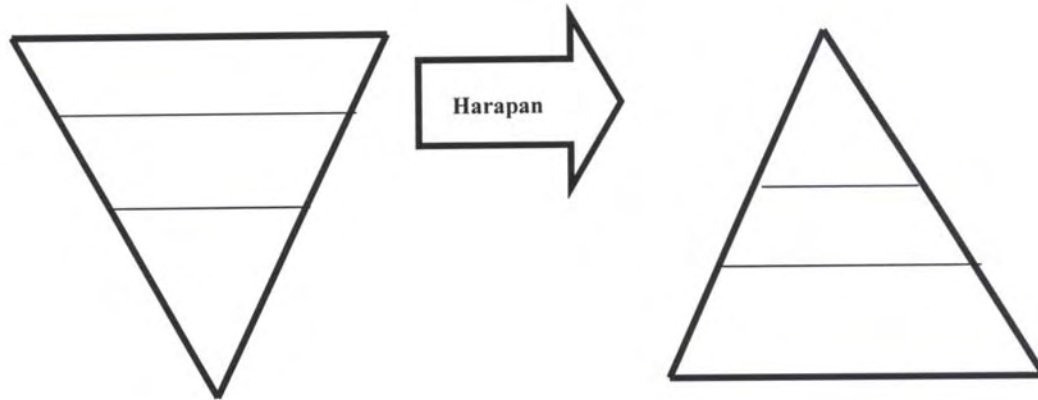
Gambar 9. Unsur-unsur Pembangunan Ekonomi Pedesaan Berkelanjutan (*Sustainable Rural Development*)



Gambar 10. *Sustainability* Mempunyai Arti Kepada Peningkatan Kapital per Kapita dan Pentingnya Peranan Perubahan Komposisi dari Keempat Jenis Kapital dengan Memperhitungkan Hukum *Entropy*.

Struktur yang Kekuasaan Berpotensi Tidak Stabil, dari Pengalaman Masa Lalu
Kekuasaan

Kearah Struktur Kehidupan Sosial Masa Depan yang Lebih Stabil⁵⁴



Gambar 11. Perubahan Struktur Pembagian Kekuasaan untuk Mencapai Stabilitas Sosial Politik yang Mendukung Kestabilan dalam Pembangunan Ekonomi

Daftar Pustaka

Boeke, J.H. 1953. *Economics and Economic Policy of Dual Societies*.
Dissertation. The Netherland.

_____. 1954. *Three Forms of Disintegration in Dual Societies*. Indonesia.

Fredman, John and Mike Douglas, 1975. *Development: Toward a New Strategy
for Regional Planning in Asia*. Regional Economic Centre. Nagoya.
Japan.

- Anwar, Affendi. *Proses Pembentukan Sistem Kota-kota dan Analisis Ekonomi Kawasan Perkotaan*, 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.
- _____. 1992. *Forestry and Forest Management Problem in Indonesia*. Paper presented for Study Meeting on New Trend in Environmental Management, Tokyo, Japan February 3 - 7, 1992.
- _____. 1992. *The Roles of Natural Resource in Sustainable Development: A Case Study of the Impact of Forest Degradation on National Output and Income Distribution*. A Study Report on A Model for Sustainable Development, PAU Economics, Universitas Indonesia, Jakarta
- Anwar, Affendi and Slamet Sutomo. 1996. *Natural Resource Economic Modeling for Sustainable Development: The Impact of Natural Forest Degradation on Domestic Economy*. Journal Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Pedesaan, Vol 1. No. 1.
- Bhagwati Jagdish N. 1984. Development Economic, What have We learned?. *Asian Development Review*, 2 (1).
- Davis, Shelton H., Katrinles Ebbe (Eds). 1993. *Traditional Knowledge and Sustainable Development*. (ESD) proceeding Sesies No. 4.
- Friedman, Milton. 1968. *The Role of Monetary Policy*. *The American Economic Review*, 58:1 pp. 1-17.
- Hicks, John. 1965. *Capital and Growth*. Oxford University Press, New York.
- Hill, Hal. 1996. *Indonesia's Industrial Policy and performance: Orthodoxy Vindicated*. *Economic Development and Culture Change*, Vol. 45 (1).
- Kendal, Henry W. et al. 1995. *Meeting the Challenges on population, Environment and Resonces: The cost of inaction*. ESD proceeding Seise No. 14.
- Little, Ian M.D. 1982. *Economic Development: Theory, polecy, and International Relations*. Basic Books, New York.
- Naqvi, Sayed Nawab Haider. 1993. *Development Economic: A New Paradigm*. Sage Publications" New Delhi.
- Pyatt, Graham dan J. I. Round (Ed., 1985). *Social Accounting Matrices: A Basis for Planning*. World Bank Symposium. The World Bank. Washington, D.C.
- Repetto, Robert et al (1989). *Wasting Assets: Natural Resource in the National Income Accounts*. World Resources Institute. Washington, D.C.

- Samuelson, Paul A. 1996. *A Brief Survey of Post-Keynesian Development*. In Joseph E. Stiglitz (Ed.). *The Collected Scientific Papers of Paul A. Samuelson, II*, MIT Press. Cambridge, Mass.
- Serageldin, Ismail. 1996. *Sustainability and the Wealth of Nations. First Steps in an Ongoing Journey*. EDS Monographs Series No.5. The World Bank, Washington, D.C.