

JURNAL ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH

ISSN. 1829-5193

Volume IV, Edisi ke-1, 2012

KEKUASAAN KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN

M. Arles Djaenuri

ANALISIS PELAYANAN PUBLIK DI DAERAH OTONOM BARU (Studi Kasus di Tiga Kabupaten Pemekaran di Indonesia)

Bambang Supriyadi

PENGEMBANGAN WILAYAH DAN KEBIJAKAN KETAHANAN EKONOMI LOKAL

Sualb Ibrahim

IMPLEMENTASI PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT MANDIRI PERKOTAAN DALAM PENANGGULANGAN KEMISKINAN

Dyah Saptanti

DAMPAK INVESTASI TERHADAP PEREKONOMIAN DAERAH PADA ERA OTONOMI DAERAH

Yurianto, Bonar M. Sinaga, Sigiharto Safuan, Noer Azam Achsani

STUDI KEBIJAKAN GEOPOLITIK DAN GEOSTRATEGIK PEMBANGUNAN PINTU GERBANG INDONESIA DI KAWASAN ASIA PASIFIK

Lexie Giroth

POLITIK DAN PEMBANGUNAN DESA PASCA REFORMASI DI KABUPATEN KAMPAR

Nurman

KAJIAN KERJASAMA ANTAR DAERAH (STUDI KASUS DI PROVINSI SUMATERA SELATAN, SULAWESI SELATAN, JAWA TENGAH, DAN PROVINSI JAWA TIMUR)

Maria

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBERDAYAAN PEMERINTAH DESA

Azam Awang

HUBUNGAN ETIKA PEMERINTAHAN DAN BUDAYA ORGANISASI DENGAN KINERJA PEGAWAI DI PROGRAM PASCASARJANA IPDN KEMENTERIAN DALAM NEGERI RI

Emaya Suradinata

JURNAL ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH

ISSN 1829-3163

Volume IV, Edisi ke-1 2012

Pembina

H.I. Nyoman Sumaryadi

Penasihat

Safu Wasistiono, Lailil Kadar,
Wirman Syafri

Penanggungjawab

Khasan Effendy

Pimpinan Redaksi

James Robert Paalilin

Anggota Redaksi

Nurbaiti, Supardan Mudeong,
Trimurti Santosa, Maria Ekowati,
Hasbullah

Staf Redaksi

Suaib Irsani Bahariyah,
Agustin Firstyowati, Djuhairiyah,
Mey Hendarti, Mudding, Nurfitriyah,
Edy Rahmat Wijaya

Redaksi Jurnal Administrasi

Pemerintahan Daerah
Kampus Institut Pemerintahan
Dalam Negeri (IPDN)
Jl. Ampara Raya Cilandak Timur
Jakarta Selatan 12560
Email : jurnal_mapdipdn@yahoo.com
Telp : (021) 7806602
Faks : (021) 7891993

PENGANTAR REDAKSI

Para pembaca yang terhormat, dalam kesempatan ini Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah kembali terbit dengan tema pokok tentang administrasi pemerintahan daerah baik mencakup konsep maupun berbagai hasil penelitian. Konsep dan hasil penelitian merupakan pengembangan dan pendalaman dari berbagai studi yang dikaji secara khusus dalam bidang administrasi pemerintahan daerah.

Diharapkan materi yang disajikan dalam jurnal ini dapat bermanfaat untuk menambah wawasan informasi dan pengetahuan, bagi ilmuan, praktisi, dan pencinta kajian ilmu pemerintahan. Selamat membaca, dukungan dan partisipasi Bapak/Ibu sangat kami harapkan.

Salam,

Redaksi

Daftar Isi

Pengantar Redaksi
Daftar Isi

- Kekurusan Kepemimpinan Pemerintahan* 1-8
Oleh : Arta Djuemari
- Analisis Pelayanan Publik Di Daerah Otonomi Baru* 9-16
Oleh : Bambang Supriyadi
- Pengembangan Wilayah dan Kebijakan Ketahanan Ekonomi Lokal* 17-32
Oleh : Suah Ibrahim
- Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan
Dalam Penanggulangan Kemiskinan* 33-52
Oleh : Dyah Saptanti
- Dampak Investasi Terhadap Perkembangan Daerah Pada Era Otonomi Daerah*..... 53-64
Oleh : Yurianto, Bonar M. Sinaga, Sugihurso Sofuan, Noer Azam Achsani
- Studi Kebijakan Geospasial dan Geostrategik Pembangunan Pintu Gerbang
Indonesia di Kawasan Asia Pasifik* 65-72
Oleh : Lexia M. Girath
- Politik Dan Pembangunan Desa Pasca Reformasi Di Kabupaten Kampar* 73-84
Oleh : Hurman
- Kajian Kerjasama Antar Pemerintahan Daerah* 85-100
(Studi Kasus Di Provinsi Sumatera Selatan, Sulawesi Selatan, Jawa Tengah, dan
Provinsi Jawa Timur)
Oleh : Maria
- Implementasi Kebijakan Pemberdayaan Pemerintahan Desa* 101-108
Oleh : Azam Anang
- Hubungan Etika Pemerintahan Dan Budaya Organisasi Dengan Kinerja Pegawai
Di Program Pascasarjana Institut Pemerintahan Dalam Negeri Kementerian
Dalam Negeri RI* 109-127
Oleh : Ermaya Surudinata

PENGEMBANGAN WILAYAH DAN KEBIJAKAN KETAHANAN EKONOMI LOKAL

Oleh : Suaib Ibrahim*

Abstrak : Kebijakan otonomi lokal yang luas dan utuh akan semakin terwujud apabila aparat pemerintah daerah juga semakin mampu untuk terus mengembangkan diri sebagai penjaga hati nurani pemerintahan. Aparatur yang baik adalah aparat yang bisa memberi kepada masyarakat apa yang mereka butuhkan sehingga daerah mampu mengembangkan wilayahnya guna ketahanan ekonomi masyarakat lokal dan bahkan sebelum masyarakat itu sendiri memintanya.

Kata Kunci ; Kebijakan Otonomi Lokal, aparat pemerintah, pengembangan wilayah

Abstract : Extensive local autonomy and the whole will increasingly be realized if local government officials are also increasingly able to continue to develop themselves as the conscience keeper of government. A good apparatus is apparatus which can give the public what they need so that the area in order to be able to develop economic resilience of local communities and even society itself before asking for it.

Keywords: Local Autonomy, government officials, regional development

PENDAHULUAN

Konsep kebijakan pengembangan yang merupakan salah satu bentuk layanan pemerintah adalah merupakan sebuah perwujudan suatu norma, penggarisan tentang tingkah laku, pedoman untuk bertindak di dalam masyarakat, baik untuk internal birokrasi maupun pada masyarakat secara umum. Istilah kebijakan merupakan cerminan untuk mencantumkan tujuan yang hendak dicapai, dengan cara apa tujuan itu hendak dicapai, dan dengan perilaku apa yang diharapkan untuk dilakukan sehingga terjadi sebuah perubahan. Dengan kewenangan maka seorang penguasa mampu membuat kebijakan, mengatur dan mengarahkan untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Salah satu tugas pemerintah adalah membuat kebijakan dan menerapkannya yang diarahkan pada pencapaian tujuan Negara. Tujuan yang paling mendasar pada

pembentukan sebuah Negara dan pemerintahannya adalah kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan mencakup dua aspek yaitu; terpenuhinya kebutuhan lahiriah dan batiniah. Kelahiran meliputi pemenuhan kebutuhan badaniah seperti; sandang, pangan, papan. Sedangkan kebutuhan batiniah berupa keamanan, ketentraman, martabat, penghargaan dsb. Upaya untuk memenuhi kedua macam kebutuhan itu, harus dilakukan secara terus-menerus, melalui pengadaan barang dan jasa pemerintah (*public goods*) yang juga terdiri dari dua macam, yaitu barang-barang fisik dan non fisik, yang menjelma dalam bentuk pelayanan publik dalam rangka pengembangan guna memenuhi kebutuhan secara keseluruhan.

Kebijakan merupakan salah satu bentuk pelayanan yang bersifat non fisik, atau pelayanan tidak langsung. Sebagai salah satu bentuk pelayanan pemerintah kepada masyarakat umum, maka kebijakan dapat

* Email : suaib67@yahoo.co.id

dinilai baik buruknya dengan tolak ukur masyarakat yang dilayani. Kebijakan yang baik adalah yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat; sedangkan yang sebaliknya adalah buruk. Demikian juga keberhasilan pemerintah dapat dinilai dari kemampuannya mewujudkan tujuan negara secara lebih cepat dan lebih adil. Dengan kata lain dapat diungkapkan bahwa kebijakan yang baik adalah yang berdampak positif bagi masyarakat, sedangkan yang berakibat sebaliknya adalah buruk.

Keterkaitan antara kebijakan dengan pemenuhan kebutuhan ketahanan loka masyarakat yang bermutu. Kebijakan dapat diarahkan untuk meningkatkan mutu pelayanan dan mutu pelayanan dapat di dorong melalui kebijakan. Masalahnya sekarang adalah; apakah kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah sudah mampu menjadi pendorong atau generator pengembangan ketahanan lokal, bagaimana kriteria kebijakan yang baik?, dan bagaimana gambaran tentang pengembangan wilayah yang bermutu menurut ketentuan yang berlaku.

Pengembangan nasional Indonesia dalam masa waktu 35 tahun yang lalu, terlalu berpijak kepada suatu paradigma pengembangan yang menekankan pada efisiensi untuk mendukung pertumbuhan ekonomi melalui akumulasi-akumulasi kapital fisik secara agregat. Penekanan terhadap pertumbuhan ekonomi tersebut terutama didasarkan kepada konsep pengembangan yang berlaku pada waktu itu yang sangat dipengaruhi oleh temuan empirik Simon Kuznets (1966). Temuan tersebut didasarkan kepada apa disebut kurva U-terbalik dari Kuznets yang menyatakan bahwa bagi negara berkembang yang pendapatannya rendah agar negara tersebut dapat bertumbuh ekonominya harus mau mengorbankan aspek pemerataan (*trade off* antara pertumbuhan dan pemerataan). Sehingga untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi, diperlukan alokasi sumberdaya mencapai efisiensi yang tinggi.

Oleh karena ekonomi pada tahap awal didominasi oleh peranan pemerintah yang besar, dengan demikian sektor pemerintah memusatkan perhatian untuk mengalokasikan sumberdaya yang ada kepada sektor-sektor atau wilayah-wilayah yang berpotensi besar dalam menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi. Selain itu, dengan alasan untuk menjaga stabilitas nasional pemerintah telah menciptakan suatu pemerintahan yang sentralistik dan intervensi yang berlebihan secara *top-down*. Terjadinya hegemoni pemikiran pengembangan maupun kebijaksanaan yang berasal dari negara-negara maju melalui perdagangan dan komunikasi internasional yang bebas (*free trade and liberalization*) juga mewarnai proses pengembangan di Indonesia melalui proses globalisasi. Keadaan ini telah menyebabkan terjadinya net transfer sumberdaya daerah-daerah ke kawasan pusat kekuasaan secara besar-besaran maupun melalui ekspor kepada negara-negara maju. Dengan demikian kebijaksanaan pengembangan di masa lalu sampai sekarang dianggap hampir identik dengan pemusatan perhatian kepada kebijaksanaan pertumbuhan ekonomi nasional.

Strategi pengembangan tersebut terlalu menekankan kepada akumulasi dari kapital fisik (*man-made (physical) capital accumulation*), yang mengabaikan keterkaitannya dengan kapital-kapital lain, seperti kapital alami (*natural capital*), kapital manusia (*human capital*) dan kapital sosial (*social capital*). Kebijaksanaan yang salah-arah (*misleading policies*) ini tercermin sebagai keuntungan yang diperoleh kota-kota besar, terutama yang berlokasi di pulau Jawa mengalami transfer sumberdaya interregional, merupakan penerima manfaat (*beneficiary*) dari sistem pemerintahan Indonesia yang sentralistik. Disamping itu kebijaksanaan tersebut juga membangkitkan berbagai persoalan-persoalan sosial-ekonomi lingkungan yang dihadapi oleh wilayah ini. Selama kurun waktu tersebut, karenanya

pertumbuhan ekonomi Indonesia dipandang sebagai tidak seimbang (*imbalance growths*) dalam pengembangan antar wilayah-wilayah maupun intra wilayah, antara wilayah perdesaan dan kawasan perkotaan. Pertumbuhan ekonomi sebelum krisis maupun setelah terjadi krisis disebabkan karena larinya modal ke luar negeri (*capital flight*), sampai sekarang sumber-sumber pertumbuhannya terlalu banyak disumbang dari eksploitasi natural assets seperti hutan, sumberdaya bahari (ikan dan lainnya), mineral, minyak dan gas bumi. Kemudian hasil-hasil dari eksploitasi sumber-sumberdaya alam tersebut ditransformasikan menjadi kapital fisik (berupa jaringan jalan, komunikasi, pabrik-pabrik, bangunan bisnis, perumahan, pembangkit-tenaga listrik, jaringan irigasi, dan lain-lain) yang terakumulasi dengan tingkat yang relatif tinggi (6-7%) dan disebut pertumbuhan ekonomi. Oleh karena pertumbuhan ekonomi telah menguras sumberdaya alam, dan tidak ada investasi dalam pemeliharannya, maka kelestariannya (*sustainability*) dari sumber-sumberdaya alam dan lingkungan hidup tersebut menjadi terancam sangat parah. Penyusutan dan degradasi dari sumberdaya tersebut juga telah memberi dampak kepada terjadinya pemerataan (*distribution*) yang lebih jelek, baik itu antar kelompok-kelompok dalam masyarakat dan tingkat pengembangan antar wilayah-wilayah. Bahkan ketidak-merataan pendapatan antar kelompok ini mengarah kepada melebarnya tingkat kemiskinan yang semakin besar.

Terjadinya hal terakhir ini disebabkan karena kelompok masyarakat miskin tersebut banyak kehilangan (dirampas) hak-haknya oleh para birokrat-priyai pemerintah yang bertanggung jawab. Malahan hak-hak akses mereka kepada sumberdaya local dialihkan kepada para pengusaha konglomerat (*corporations*) yang besar-besar, yang belakangan ini ternyata diketahui banyak yang membobol keuangan negara (BLBI) serta mereka itu, banyak menumpuk hutang-hutang luar negeri, yang pada gilirannya

menimbulkan ketidak-stabilan ekonomi dan pada akhirnya menjadi penyebab timbulnya berbagai krisis-krisis ekonomi dan sosial secara berulang-ulang.

Implikasi dari penekanan kepentingan pertumbuhan akumulasi kapital fisik di atas diantaranya adalah terjadinya polarisasi spasial (*geografis*) yang menyangkut alokasi sumberdaya (*capital investment*) yang mendorong ke arah ketimpangan pengembangan antar wilayah-wilayah melalui pengaruh aglomerasi lokasi industri di tempat yang memiliki keuntungan kompetitif seperti disekitar kawasan kota-kota besar. Sebaliknya, program-program bantuan pengembangan kepada daerah sering kali tidak mampu mengurangi ketimpangan yang terjadi. Proteksi pemerintah terhadap sektor industri melalui kebijaksanaan harga dan perdagangan dalam rangka percepatan transformasi struktur ekonomi, wilayah yang memiliki keuntungan kompetitif tinggi cenderung mengorbankan sektor pertanian dan perdesaan yang merupakan sektor basis ekonomi masyarakat Indonesia. Sebagai akibatnya transformasi struktur ekonomi (antara dominasi sektor pertanian kepada sektor industri) tidak diikuti dengan transformasi dalam pasar tenaga kerja.

Sektor keuangan khususnya yang menyangkut sistem perbankan juga turut mendukung kesalahan tersebut dengan memberikan kredit-kredit pinjaman yang tidak mendukung ekonomi lokal di wilayah perdesaan yang sebagian besar didominasi berkegiatan di sektor pertanian dan industri skala kecil yang merupakan kegiatan atau hajat hidup dari mayoritas penduduk Indonesia. Sebagai akibatnya adalah terjadinya landasan (*foundation*) perekonomian Indonesia yang terlalu rentan terhadap terjadinya krisis-krisis ekonomi yang berulang-ulang. Salah satu bentuk korban dari sektor pertanian adalah terlalu cepatnya pengalihan fungsi lahan pertanian produktif yang bersifat tidak dapat kembali (*irreversible*) kepada kegiatan di luar

pertanian terjadi secara besar-besaran dimana banyak petani-petani kecil dipaksa untuk menjual lahan miliknya.

Terjadinya pengalih-fungsian lahan-lahan ini sebenarnya penyebab dasarnya dapat ditelusuri kepada ketidak mampuan Badan Pertanahan dalam merancang sistem perpajakan lahan secara dinamik, yang mampu menyesuaikan kepada perubahan-perubahan yang terjadi dalam kemajuan aktivitas ekonomi dalam masyarakat. Perancangan tataguna lahan tersebut seharusnya melalui struktur insentif perpajakan, bertujuan untuk mengarah kepada manfaat sosial dari penggunaan lahan secara optima. Namun dari data dan informasi dari lapangan menunjukkan banyak terjadinya fenomena bahwa lahan-lahan yang dialih-fungsikan tersebut tidak dimanfaatkan secara efisien karena banyak yang dipakai sebagai alat spekulatif, sehingga menimbulkan banyak kemubaziran. Keadaan ini pada gilirannya turut mendorong kepada terjadinya krisis moneter dan ekonomi, seperti melalui proses pinjaman luar negeri jangka pendek (dalam US\$) yang diinvestasikan kepada sektor real estate bersifat jangka panjang yang tidak menghasilkan US\$.

TANTANGAN PENGEMBANGAN DI MASA DEPAN

Indonesia sebagaimana negara berpendapatan rendah menghadapi tantangan pengembangan ekonomi dan tingkat keberlanjutannya yang sekarang terancam mencapai kegawatan, khususnya dalam mempertahankan pemeliharaan sumberdaya alam dan mencegah kerusakan lingkungan hidup lebih lanjut. Ancaman terhadap kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup ini disebabkan oleh kebijaksanaan salah urus (*mismanagement*) dalam pengelolaan ekonomi baik di masa yang lalu maupun sampai sekarang, yang bersumber dari kesalahan konsepsinya (teori-teori pengembangan) maupun dalam organisasi

programnya. Sebagai contoh, dibangunnya pusat-pusat pertumbuhan pada wilayah-wilayah berupa kota-kota besar (Jabotabek, Bandung Raya dan Gerbang katosusilo), semula teori mengharapkan bahwa dari pusat-pusat tersebut akan menetes (*trickle down*) kepada wilayah belakangnya (*hinterland*) di wilayah perdesaan.

Namun pada kenyataannya harapan tersebut tidak terwujud, malahan telah terjadi net-transfer sumberdaya secara besar-besaran dari wilayah perdesaan ke pusat-pusat pertumbuhan tersebut. Kemudian sebagai salah satu akibat pencerminan dari net-transfer tersebut, maka telah terjadi migrasi penduduk dari wilayah perdesaan ke kawasan kota-kota yang terlalu cepat, yang salah satunya disebabkan oleh adanya asumsi yang dipercayai bahwa industri-industri kecil di wilayah perdesaan, mula-mula dianggap tidak akan mampu bersaing dengan industri-industri manufaktur besar di kawasan perkotaan. Sehingga kelebihan tenaga kerja (surplus oflabor) di wilayah perdesaan nilai produk marginalnya mendekati nol bahkan bisa negatif, sehingga mereka harus bermigrasi ke kawasan kota-kota untuk mencari pekerjaan dan sumber pendapatan yang lebih baik. Oleh karena itu maka terjadilah migrasi besar-besaran dengan kecepatan tinggi dari wilayah perdesaan ke kawasan kota-kota besar, terutama ke Jakarta dan sekitarnya. Sedangkan di kawasan perkotaan kaum migran yang kurang pendidikan dan tingkat keterampilannya itu mengalami banyak pengangguran. Selanjutnya para migran tersebut dari pada menganggur terpaksa mereka memasuki sektor-sektor informal, termasuk menjadi pedagang kaki lima (PKL) yang setelah terjadi krisis menjadi merebak jumlahnya yang sebagian dari mereka terlibat juga melakukan tindak kejahatan, membentuk pemukiman yang kumuh dan menimbulkan pencemaran lingkungan dari limbah rumah tangga, berkombinasi dengan pencemaran air dan udara serta limbah industri yang berbahaya serta gas-gas beracun dari kendaraan-kendaraan bermotor (bemo, bajaj, ojek, dan

lain-lain). Menurunnya kualitas lingkungan hidup di kawasan perkotaan, terutama karena yang disebabkan pencemaran air dan udara menyebabkan mudah timbulnya penyakit-penyakit pernafasan dan di area di mana yang menjadi korban utamanya sebagian besar adalah kelompok masyarakat kota yang lemah dan miskin.

Dengan demikian produktifitas masyarakat golongan ini menjadi menurun dan pada gilirannya meminta biaya kesehatan dan menurunkan pendapatannya. Sebaliknya di wilayah perdesaan karena terjadinya penyusutan dan pengrusakan sumber-sumberdaya alam (air, erosi tanah, banjir, kebakaran hutan dan lain-lain), dan sebagai akibat dari terjadinya perampasan hak-hak masyarakatnya dan eksploitasi sumberdaya alam secara besar-besaran oleh para pejabat-birokrat yang bekerjasama dengan pemilik perusahaan korporasi besar. Oleh karena itu, maka terjadi penyusutan dan degradasi lingkungan hidup dan pengurasan sumber-sumberdaya alam dan merusak kesempatan masyarakat perdesaan untuk berusaha mencari sumber pendapatan di sekitarnya, sedangkan sumberdaya alam dan lingkungan hidup yang tadinya mereka boleh memanfaatkan sebagai sumber dan pendukung kehidupannya mengalami degradasi, menjadi hilang. Terjadinya berbagai perubahan dalam sistem ekonomi, politik dan pemerintahan serta kelembagaan masyarakat yang mengarah ke arah terjadinya desentralisasi, maka di masa depan yang dekat membutuhkan strategi dan langkah-langkah kebijaksanaan yang sesuai dengan tujuan yang diinginkan. Untuk mewujudkan cita-cita tersebut diperlukan adanya kesadaran dan sikap bagi semua pihak untuk dapat mengatasi persoalan-persoalan yang timbul secara dinamik secara bersama-sama melalui berbagai dialog-dialog antara pemerintahan setempat dengan semua stakeholders yang berkepentingan. Demikian akibatnya juga akan mengalami akumulasi dengan menambah jumlah semuanya ini melalui investasi dalam pysical(K), human (H), social (S) dan natural

(R) capital secara bersama melalui banyak reformasi kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi yang dibutuhkan dan selanjutnya pada gilirannya akan menyumbang kepada terjadinya kemajuan teknologi dan bertumbuhnya total factor productivity (TFP) dan dengan demikian karenanya akan mendorong pertumbuhan ekonomi ke arah tingkatan yang lebih tinggi.

Perhatian secara tradisional mengarah kepada akumulasi kapital fisik; tetapi asset-asset kunci yang lain juga memerlukan perhatian, seperti kapitat manusia dan sosial (*human and social capital*) maupun kapital alamiah dan lingkungan hidup (*natural and environmental capital*). Ketiga aset-aset ini juga sangat penting untuk ketompok masyarakat miskin dan akumulasinya serta kemajuan teknologi dan produktifitas bersama dengan kapital fisik sangat menentukan dampak jangka panjang terhadap masalah pengurangan kemiskinan dan kesenjangan tingkat hidup di dalam masyarakat. Memusatkan terutama kepada kapital fisik baik di negara indastri maupun di negara berkembang memang sangat menggoda para penentu kebijaksanaan (*policy makers*) untuk melaksanakan kebijaksanaan ini melalui subsidi yang meminta biaya budget negara. Tindakan ini selain mempunyai opportunity cost yang besar, tetapi juga dapat menciptakan suatu situasi yang menguntungkan kaum vested interest, yang jika mereka sudah menjadi mapan, maka akan sulit untuk mengubahnya. Sementara dari sudut sosial ternyata mengalami kekurangan investasi dibidang pendidikan dan kesehatan masyarakat serta cenderung terjadinya eksploitasi berlebihan kepada kapital alami (*natural capital*) karena dengan seringnya terjadi kekurangan penghargaan terhadap sumberdaya alam (*underpricing*) atau terjadinya property right yang lemah dan tidak mengandung kepastian.

Terjadinya ketergantungan yang berketerusan kepada akumulasi kapital fisik, maka akan terjadi distorsi-distorsi yang berterusan. Umpamanya dengan mendalam-

nya keterlibatan kepada kapital fisik, maka tingkat keuntungan yang berkesinambungan harus memerlukan subsidi pemerintah yang semakin besar; umpamanya dalam rangka untuk menarik modal asing. Selanjutnya dengan mempercepat pertumbuhan melalui kebijaksanaan yang mengarah kepada eksploitasi sumberdaya alam secara berlebihan seperti kepada sumberdaya hutan dan asset alami yang lain akan menguras kapital alamiah (*natural capital*) dan merusak tingkat keberlanjutan dari lingkungan hidup. Suatu pendekatan dengan distorsi yang lebih kecil (lebih netral atau seimbang) kepada akumulasi dari tiga jenis asset-asset diatas akan lebih disukai, terutama kebijaksanaan yang dapat menyumbang kepada terjadinya akumulasi dari asset-asset tersebut. Investasi dalam bidang pendidikan pada semua tingkatan, memperbesar kapasitas sumberdaya manusia (*human capital*) sementara juga akan mendorong terjadinya pertumbuhan ekonomi, yang juga menyumbang kepada akumulasi kapital manusia dan perbaikan kesejahteraan. Investasi dalam bidang kapital alami sangat penting untuk mempertahankan kesehatan masyarakat dan untuk memenuhi kebutuhan banyak orang-orang miskin yang hidupnya tergantung dari sumberdaya alam guna mendukung kehidupannya, dan kepada keamanan ekonomi mereka.

Sebagaimana pentingnya akumulasi dari asset-asset ini, adalah penting untuk ditinjau dalam penggunaan yang mengarah kepada peningkatan efisiensinya. Untuk itu, dan untuk memperbesar produktifitas total faktor (*total factor productivity*, TFP) dari asset-asset ini diperlukan adanya *good governance*, mengurangi pengaruh-pengaruh dari kepentingan para elit dan memerlukan tindakan anti-korupsi yang penting untuk dilakukan. Pengertian dari *social capital* mengandung makna sebagai internal sosial dan koherensi kultural dari masyarakat dan ditegakkannya norma-norma yang mengatur interaksi antar sesama warga serta institusi yang didalamnya mengandung pengaturan perilaku kepada anggota-anggota dalam

masyarakatnya. *Social capital* mengandung keuntungan ekonomi apabila interaksi sosial menghasilkan eksternalitas yang positif dan memberikan fasilitas tindakan bersama seperti gotong-royong (*collective action*) untuk memberikan keuntungan timbal balik diluar sistim pasar. Oleh karenanya saling percaya (*trust*) secara timbal balik dan terjadinya jaringan-jaringan hubungan personal (*interper-sonal network*), kerjasama (*cooperation*) dan koordinasi dapat dipandang sebagai *civil social capital*. Dimana kondisikondisi interaksi antar anggota-anggota masyarakat memberikan eksternalitas yang positif. Aspek lain yang disebut "*the governance of social capital*" dapat menyumbang manfaat dari bilamana diterapkannya hukum dan keteraturan (*order*), hak-hak kepemilikan dan penguasaan (*property right*), pendidikan, kesehatan dan memungkinkan terjadinya "*good governance*" (*accountability, transparansi, informasi, partisipasi, kerangka hukum dan melakukan dialog-dialog kebijaksanaan antara pemerintah di semua tingkatan dengan masyarakat yang menjadi bagian dari stake holders*). Oleh karenanya *social capital* dapat mengurangi biaya-biaya transaksi dan biaya-biaya informasi yang menyebabkan kapital fisik (*physical capital*) dan *human capital* menjadi lebih produktif, sehingga *social capital* dapat diinterpretasikan sebagai sumber dari total factor productivity (TFP).

IMPLIKASI PARADIGMA BARU PENGEMBANGAN EKONOMI LOKAL

Paradigma Baru Pengembangan Ekonomi Paradigma pengembangan baru diarahkan kepada terjadinya pemerataan (*equity*), pertumbuhan (*eficiency*), dan keberlanjutan (*sustainability*) dalam pengembangan ekonomi lokal. Paradigma baru pengembangan ini dapat mengacu kepada apa yang disebut dalil kedua fundamental ekonomi kesejahteraan (*The second fundamental of welfare economics*), dimana dalil ini menyatakan bahwa

sebenarnya pemerintah dapat memilih target pemerataan ekonomi melalui transfer, perpajakan dan subsidi, sedangkan ekonomi selebihnya dapat diserahkan kepada mekanisme pasar. Sedangkan penterjemahan dari dalil tersebut kepada paradigma baru pengembangan adalah dengan mempertimbangkan keseimbangan pengembangan ekonomi (*balanced development*) seperti diuraikan di atas. Pengembangan lebih diorientasikan pada pengembangan spasial pada tingkat wilayah dan lokal dengan mengutamakan sektor pertanian dan industri skala kecil dan menengah sebagai sumber utama pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan kapasitas masyarakat lokal. Selama ini sektor pertanian telah membuktikan kekenyalannya dalam menghadapi krisis, dimana pada tahun 1998 semua sektor ekonomi mengalami pertumbuhan yang negatif (dengan kontraksi total sebesar 14%), kecuali sektor pertanian (masih positif). Sektor pertanian kebanyakan juga dikonsumsi secara lokal dan mempunyai keterkaitan yang erat dengan sektor-sektor komplemen kegiatan lain (industri pupuk, peralatan dan pengolahan hasil serta pemasaran dan lain-lain) dalam rangkaian kegiatan agroindustri dan agribisnis yang lebih luas.

Karena pada dasarnya secara umum ekonomi negara Indonesia masih bercorak ekonomi agraris dimana kegiatan pertanian dan usaha kecil dan menengah merupakan sektor ekonomi basis dalam masyarakat, maka dengan menekankan kepada pengembangan sektor pertanian dan perdesaan, akan berarti pula mengarahkan pengembangan kepada kepentingan masyarakat kebanyakan di Indonesia. Terutama dalam rangka mengurangi pengangguran dan setengah pengangguran (*under employment*) dan pengentasan kemiskinan, sehingga kebijaksanaan ini dari segi pemerataan dalam pengembangan dapat tercapai.

Diberlakukannya otonomi daerah (*desentralisasi*) tahun 2001. Sesuai dengan akan diberlakukannya UU No. 32, tahun 2004,

maka kekuasaan atau peran pemerintah pusat akan dibatasi hanya pada penyediaan barang-barang publik dan hubungan luar negeri dan mencetak uang, sedangkan bidang kegiatan dimana swasta tidak mempunyai insentif untuk melakukannya, dilakukan oleh pemerintah (*public sector*). Dari segi konsep ekonomi, efisiensi Pareto dalam alokasi sumberdaya dapat dilakukan dengan memadukan kebijakan pemerintah pada suatu batas tertentu dengan menetapkan target pemerataan melalui transfer, perpajakan dan subsidi; sedangkan proses selanjutnya diserahkan pada mekanisme pasar (*market friendly*). Untuk mendukung terjadinya proses tersebut, memerlukan penegasan hak-hak masyarakat daerah dan lokal (*local property right*) yang semula terpusat sekarang dan dimasa depan harus digeser menjadi penegasan *property right* yang terdesentralisasi.

Menurunnya skala ekonomi di kawasan perkotaan (yang umumnya berlokasi di daratan) menyebabkan paradigma pengembangan sebagian dapat bergeser dari orientasi kepada daratan pulau kecil sehingga dapat beralih kepada orientasi kegiatan ekonomi ke arah maritim, sehingga tidak terjadi pengurasan yang berlebihan terhadap sumberdaya daratan, terutama karena Indonesia dilimpahi sumber kekayaan laut yang luas dan beragam. Dengan demikian lautan dapat dijadikan sebagai sumberdaya bagi kegiatan yang berkait ke hulu (*backward linkage*) agar kegiatan ekonomi yang tidak terlalu menguras sumberdaya alam keseluruhan. Tetapi perlu diingat bahwa pemanfaatan sumberdaya maritim memerlukan teknologi yang memberikan kepastian seperti kegiatan bisnis mariculture yang bernilai tinggi, karena usaha maritim melalui penangkapan (ikan dan biota lainnya) banyak mengandung resiko dan mengarah kepada kelebihan tangkapan (*overfishing*), terutama bagi petani dan nelayan kecil. Pertumbuhan kota-kota daratan juga dapat bergeser ke wilayah lain seperti wilayah pesisir (perdesaan) dengan diberikan fasilitas

infrastruktur kota di wilayah desa pesisir untuk kegiatan turisme dan kegiatan produksi serta perdagangan lain, sehingga akumulasi modal dapat memberikan dampak multiplier kepada masyarakat lokal.

Mewujudkan Paradigma Baru Pengembangan Melalui Sistem Pendukung

Sistem pendukung paradigma baru pengembangan ini dapat dilihat dari beberapa aspek yaitu: Aspek Akademis: Secara akademis, ada beberapa konsep yang mendukung paradigma baru tersebut antara lain menggunakan konsep agropolitan atau mikropolitan dan terjadinya desentralisasi ke arah otonomi daerah.

Aspek Politis: Kemauan dari semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) untuk memperbaiki kondisi yang ada serta kemauan untuk berpartisipasi aktif dalam program pengembangan daerah dan lokal, merupakan pendukung utama dari penerapan paradigma baru tersebut. Aspek Legal: Perundang-undangan, seperti Undang-Undang Dasar 1945, GBHN, UU No. 32 Tahun 2004, ataupun perundang-undangan lain yang sudah ada maupun yang akan dikeluarkan, merupakan landasan hukum penerapan paradigma baru tersebut.

Implikasi Paradigma Baru Pengembangan Ekonomi Lokal

Paradigma baru pengembangan berimplikasi pada lahirnya proses politik lokal dalam penentuan keputusannya, yaitu bahwa ada transfer kekuasaan pengambilan keputusan (*decision making power*) dalam alokasi sumberdaya, yang dilakukan secara terdesentralisasi manajemen ekonomi dan politik yang direfleksikan dalam bentuk pendekatan perencanaan kolaboratif dalam pengembangan daerah.

Perlu dilakukan reformasi politik ekonomi menuju kepada full employment dengan didasarkan pada ekonomi berlandaskan sumberdaya dasar wilayah (*resources based economy*), kekuatan

community dan market friendly economy tanpa banyak campur tangan pemerintah dan mempertimbangkan kondisi ekosistem setempat ke arah pemberdayaan ekonomi lokal yang berkelanjutan (*sustainability*). Untuk memenuhi persyaratan terakhir, perlu dipilih kegiatan ekonomi lokal yang sudah ada yang dapat merupakan benih pemberdayaan masyarakat lokal dan memberikan dampak multiplier yang besar secara lokal dan regional.

Perlu dilakukan reformasi dalam penegasan hak-hak kepemilikan lahan (reformasi pasar lahan). Salah satu contohnya dengan melakukan land market reform dengan berbagai pengaturan tenurial yang kondusif bagi berkembangnya ekonomi lokal. Perlu dilakukannya reformasi kebijakan fiskal dengan cara desentralisasi fiskal dengan memberikan struktur insentif (dan disinsentif) terhadap kegiatan ekonomi yang mengarah kepada keadaan ramah lingkungan dan ramah pasar serta memperluas penyediaan kesempatan kerja.

Harus dilakukannya reformasi kebijakan moneter dengan cara melakukan reformasi perbankan ke arah penyusunan undang-undang perbankan yang menyangkut pengembangan *microcredit* yang dapat dijangkau oleh pengusaha kecil dan menengah. Sehingga akses kepada modal tidak hanya berorientasi pada corporate besar/konglomerat saja, melainkan berorientasi kepada penyediaan modal bagi pengusaha kecil dan menengah dan petani serta nelayan kecil.

Harus dilakukannya reformasi kebijakan investasi baik secara regional maupun sektoral yang mampu menyediakan lapangan kerja lebih banyak. Kebijakan investasi pada industri manufaktur/PMA ternyata kebanyakan terbukti bukan merupakan jawaban yang jitu, dalam rangka mengatasi masalah pengangguran dan setengah pengangguran.

Jika pemberdayaan ekonomi lokal mengandalkan kepada sumberdaya yang tidak pulih (*non-renewable resources*) dan juga

yang dapat pulih (yang mengalami *over-harvest*), maka perlu di kembangkan dana abadi (*trust funds*) di daerah-daerah guna meningkatkan human capital dan social capital di wilayah-wilayah.

Pemberdayaan kedua kapital ini diharapkan akan mempertinggi kemampuan masyarakat daerah dan lokal dalam meningkatkan produktifitasnya. Sehingga apabila sumberdaya-sumberdaya wilayah tersebut telah terkuras, maka sumberdaya manusia dan sumberdaya sosial yang unggul akan mampu mencari gantinya.

Implementasi Paradigma Baru Pengembangan Wilayah dan Lokal

Paradigma baru di atas dapat dilaksanakan melalui proses mobilisasi sumberdaya ekonomi dan penerapan konsep agropolitan. Mobilisasi sumberdaya ekonomi adalah upaya penggalian dan pemanfaatan sumberdaya ekonomi, yaitu sumberdaya lahan (alam), sumberdaya manusia, teknologi, modal dan sumberdaya sosial bagi mereka yang memerlukannya pengembangan agropolitan berarti membentuk kota-kota kecil dan menengah di daerah perdesaan yang berbasis kegiatan pertanian dan agroindustri serta perdagangannya, melalui dukungan pengembangan fasilitas infrastruktur perkotaan yang memadai agar para pengusaha besar dan kecil dapat berkorporasi di wilayah perdesaan.

Mobilisasi Sumberdaya Ekonomi

Kenyataan di lapangan memperlihatkan bahwa sumberdaya-sumberdaya produktif di Indonesia dikuasai oleh sekelompok masyarakat elit yang dekat dengan penguasa yang kurang dimanfaatkan. Penguasaan ini telah menimbulkan ketimpangan dalam memperoleh akses masyarakat banyak kepada sumberdaya pengembangan tersebut dan selanjutnya berakibat kepada munculnya ketimpangan tingkat kesejahteraan antar kelompok-kelompok dalam masyarakat. Pada gilirannya ketimpangan kehidupan dalam masyarakat

menjadi potensi meledaknya kekecewaan dan keresahan masyarakat dan mengarah kepada terjadinya kekerasan. Data di lapangan juga menunjukkan bahwa sumberdaya yang dikuasai tersebut tidak sepenuhnya dimanfaatkan oleh pihak yang menguasainya, sehingga menimbulkan inefisiensi sekaligus menutup akses kelompok masyarakat lain yang lemah terhadap sumberdaya tersebut yang menimbulkan kerugian sosial yang tinggi.

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

Mobilisasi Sumberdaya Ekonomi dengan Mekanisme Operasional

Tahapan-tahapan mobilisasi sumberdaya lahan: Identifikasi asset dengan mengidentifikasi keperluan untuk mengetahui kuantitas asset berdasarkan kepemilikan, pemanfaatan, dan kondisinya. Negosiasi transfer lahan dengan sistem redistribusi lahan yang harus diatur sedemikian rupa melalui negosiasi-negosiasi antara pemilik lahan dengan masyarakat petani penggarap yang membutuhkan lahan yang difasilitasi oleh pemerintah.

Registrasi lahan melalui beberapa tahapan diharapkan telah terjadi kesepakatan antara pihak-pihak yang berkepentingan sehingga registrasi lahan dapat dilakukan. Penegasan property right dalam spektrum land tenure yang kontinum, misalnya hak penyewaan, hak guna, hak milik, hak pakai, atau hak lainnya disesuaikan dengan hasil negosiasi. Pelaksanaan redistribusi lahan dapat dilakukan melalui proyek-proyek percontohan (*pilot project*) terlebih dahulu sebelum pelaksanaan yang lebih luas. Namun demikian dalam pelaksanaannya harus disesuaikan dengan karakteristik atau kondisi ekosistem pada masing-masing wilayah.

Redistribusi lahan akan mengukuhkan hak-hak milik lahan para petani, sehingga para petani dengan lahan (yang dikukuhkan) dapat dijadikan sebagai agunan, dimana petani akan dapat memperoleh akses kepada sumberdaya finansial dan modal lainnya. Pada gilirannya redistribusi lahan akan mendorong berkembangnya pasar finansial di wilayah perdesaan.

Mobilisasi sumberdaya manusia:

Pemberdayaan para petani dan nelayan kecil serta pengusaha kecil dalam bentuk kelompok-kelompok tani (*farmer's association*) yang tangguh dengan dijamin oleh undang-undang. Pengaturan dalam undang-undang ini diperlukan agar mereka dapat memperoleh hak akses terhadap sumberdaya pengembangan (lahan, kapital dan finansial) sebagai landasan penggalangan kekuatan masyarakat kecil (*grass root bargaining*).

Mengembangkan dan mendorong terbentuknya penyuluh konsultan profesional yang dapat melayani petani dan pengusaha kecil dengan imbalan pembayaran yang cukup sesuai dengan kemampuan para petani dan nelayan.

Penyesuaian sistem pendidikan melalui kurikulum yang sesuai dengan kebutuhan pengembangan, terutama pengembangan wilayah perdesaan dan masyarakat kecil. Meningkatkan partisipasi

swasta melalui penciptaan lingkungan yang kondusif bagi upaya-upaya pelatihan dari pihak swasta. Peningkatan persamaan dan pemberdayaan gender dalam memperoleh akses terhadap sumberdaya modal dan lahan. Peranan gender adalah penting dari segi aspek pemerataan yang mampu mendukung pertumbuhan ekonomi lokal dan regional. Mendorong inovasi teknologi dan peningkatan kewiraswastaan pemberdayaan dari aktivitas swasta besar kepada pengusaha kecil dalam agribisnis yang dapat menyerap tenaga kerja di wilayah perdesaan.

Mekanisme mobilisasi sumberdaya teknologi dan modal:

Mengembangkan teknologi dasar oleh pemerintah dan menyediakan modal (kredit komersial mikro seperti Kupedes) untuk selanjutnya mendorong pihak swasta (dengan hak-hak paten yang dijamin undang-undang) ke arah pengembangan teknologi swasta. Undang-undang ini diperlukan agar mereka dapat bergairah (melalui struktur insentif) dalam melakukan investasi modal dalam rangka penemuan teknologi budidaya dan pengolahan hasil pertanian yang maju yang dapat di patenkan.

Mencari sumber-sumber pertumbuhan baru di sektor pertanian bernilai tinggi yang bernuansa kepada gagasan perbaikan pemerataan melalui venture capital. Mensponsori masyarakat menengah ke bawah untuk memperoleh akses terhadap sumberdaya modal. Seperti melalui BMT, Bank BPR Syariah, Kredit Pola Grameen Bank di wilayah perdesaan.

Mendorong diversifikasi pertanian melalui pengembangan sistem pertanian campuran (*mixed farming*) berlandaskan usaha tani keluarga (*family farming*) dengan melalui tanaman sela (*intercropping*), pergiliran tanaman (*sequential cropping*) bagi tanaman musiman, disertai komponen tanaman perenial dan ternak kecil serta unggas dan kolam ikan.

Secara berangsur mengurangi ketergantungan kepada modal dan bantuan

dari luar negeri. Memobilisir dana masyarakat melalui penjualan obligasi pemerintah dan swasta untuk membiayai pengembangan ekonomi masyarakat kecil dan menengah.

Mekanisme operasional peningkatan sumberdaya sosial dan kelembagaan:

Mendorong terjadinya redistribusi lahan mendorong pengembangan kelembagaan lokal dan pasar finansial di wilayah perdesaan. Selanjutnya dengan melakukan reformasi kelembagaan yang mendalam (*reform on institutional deepening*) dengan memperbaiki struktur insentif pegawai negeri melalui penilaian yang obyektif berdasarkan merit sistem sesuai dengan kinerjanya, guna mampu memberikan pelayanan yang prima kepada usaha-usaha agribisnis maju. Sehingga masyarakat luas memperoleh manfaat keuntungan yang akhirnya mengarah kepada upaya pemberantasan korupsi yang selama ini menjadi penghambat penerimaan negara dan menurunkan produktifitas kerja. Melakukan reformasi kebijakan fiskal, moneter dan mendorong kebijakan investasi industri-industri komplemen di wilayah perdesaan.

Pengurangan peranan atau intervensi pemerintah. Untuk ini diperlukan alternatif kelembagaan di luar kelembagaan pasar (kelembagaan perdesaan) dan intervensi pemerintah yang ternyata banyak telah mengalami kegagalan. Salah satu alternatif tersebut adalah pengembangan partisipasi masyarakat secara luas dalam pengembangan. Meskipun demikian alternatif ini mempunyai permasalahan manakala sistem menjadi semakin kompleks dan dinamis.

Pengembangan Mikropolitan atau Agropolitan

Kebijakan yang urban biased dimasa lalu telah menyebabkan ketimpangan-ketimpangan spatial maupun sektoral telah menimbulkan kesenjangan-kesenjangan spatial yang mengancam lingkungan hidup dan kesenjangan antara golongan masyarakat kearah keadaan rentan terhadap gejolak

keresahan sosial dan kekerasan. Proses *backwash effect* yang terjadi dan aglomerasi besar-besaran pun yang terjadi di perkotaan pada gilirannya menimbulkan berbagai masalah sosial dan ekonomi maupun kriminalitas. Terjadinya *trickle down effect* yang diharapkan ternyata tidak pernah terwujud, tetapi sebaliknya terjadi justru proses yang disebut *massive ackwash effect* yang menguras sumberdaya wilayah hinterland. Sementara itu, lokasi-lokasi industri dan populasi penduduk yang semakin terkonsentrasi di kawasan perkotaan besar yang selanjutnya menimbulkan dampak eksternalitas tersendiri, dimana biaya-biaya sosial semakin lama semakin melebihi manfaat sosialnya yang pada akhirnya menyebabkan perekonomian di kawasan perkotaan mengalami *diseconomic of scale*. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu pendekatan lain dalam pengembangan spatial sehingga ketimpangan antara desa-kota atau pun antar daerah-daerah yang satu dengan yang lain tidak semakin melebar. Pendekatan agropolitan merupakan salah satu pendekatan yang penerapannya diharapkan mampu mereduksi ketimpangan spasial yang ada. Pengembangan agropolitan berarti membentuk kota-kota kecil dan menengah di daerah perdesaan yang berbasis pertanian melalui dukungan pengembangan infrastruktur perkotaan yang memadai. Pertumbuhan kota digeser ke wilayah lain seperti perdesaan atau pesisir sehingga akumulasi modal yang dapat berputar dan mengendap di sana untuk membiayai pemberdayaan ekonomi lokal selanjutnya. Namun demikian, pengembangan kota-kota kecil menengah baru sangatlah mahal dan memerlukan waktu yang lama. Oleh karena itu dalam mengembangkan agropolitan diberdayakan kota-kota kecil yang sudah ada dengan terlebih dahulu dilakukan uji coba untuk wilayah-wilayah tertentu untuk melihat dampak dari berbagai aspek teoritis yang sudah ada.

Konsep agropolitan diterapkan dalam suatu wilayah perencanaan pengembangan

dengan memperhatikan kondisi, interaksi dan dinamika spasial antara pusat pertumbuhan baru dengan hinterlandnya. Kegiatan agroindustri (terdiri dari beberapa perusahaan yang berkompetisi) yang sesuai dengan komoditas yang dihasilkan wilayah hinterland dibangun di pusat pertumbuhan baru. Sementara itu, komoditas yang dikembangkan di wilayah hinterland harus disesuaikan dengan keunggulan komparatif dan kompetitifnya sesuai dengan konsep pewilayahan komoditas yang ada. Ukuran agropolitan atau batas wilayah hinterland bersifat dinamis, yaitu ditentukan oleh faktor harga-harga dan elastisitas permintaan di pusat pemasaran/pertumbuhan wilayah. Dengan demikian, tata ruang wilayah perdesaan dapat dikembangkan ke dalam satuan-satuan sabuk pengembangan ekonomi (*economic development belt*) yang interdependen dan kompetitif.

Kemudian, jika dengan pertimbangan geografis Indonesia sebagai negara maritim dengan potensi kelautan yang besar, maka konsep agropolitan ini tidak saja dapat diterapkan di daratan, tetapi juga dapat diterapkan di wilayah pesisir/pantai sebagai pusat pertumbuhan dengan lautan sebagai hinterlandnya. Dalam hal ini, agropolitan dikembangkan melalui konsep/program sabuk ekonomi kelautan dapat berbasis pulau-pulau kecil dan kota-kota pantai kecil.

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

Mekanisme Operasional

Penerapan pengembangan agropolitan harus didahului dan diikuti oleh tatanan pemerintahan dan pengembangan metodologi yang mendukung, yaitu diterapkannya pemerintahan daerah yang demokratis (UU No. 22 tahun 1999). Untuk mendukung proses pemerintahan yang demokratis, diperlukan kelengkapan dan sarana seperti fasilitas belajar, agen perubahan (*agent of development*), kapasitas lembaga (pemerintah) yang menunjang dan kultur bangsa yang menunjang sehingga dapat mengurangi kultur priyaiisme yang counter productive dengan menciptakan struktur insentif guna mendorong ke arah perubahan yang diinginkan.

Dalam penerapan pengembangan agropolitan harus dipertimbangkan kondisi sumberdaya dan masyarakat yang ada setempat. Karena itulah harus ada analisis awal kelayakan ekonomi kondisi suatu wilayah sehingga penerapan agropolitan akan lebih terarah. Analisis awal yang dapat dilakukan adalah analisis hubungan hirarkikal daerah-daerah dalam suatu wilayah perencanaan. Dengan memanfaatkan analisis keterkaitan spasial dapat dilihat penyebaran daerah-daerah dalam suatu wilayah perencanaan berdasarkan tingkat pertumbuhan dan pemerataan hasil pengembangan dan pola perkembangannya antar periode waktu. Dengan menganalisis pola pertumbuhan dan perkembangan daerah-daerah tersebut, selanjutnya dapat dijadikan pengarah kepada penerapan agropolitan yang lebih sesuai.

Hal yang perlu dipersiapkan dalam penerapan konsep agropolitan adalah : (1) identifikasi sumberdaya yang dimiliki wilayah. Kelayakan aspek ekonomi dengan dukungan sumberdaya merupakan penarik bagi investor untuk berinvestasi di wilayah tersebut; (2) Kemudahan transportasi sehingga hubungan (interaksi) dengan luar dapat berjalan dengan baik; (3) Memfungsikan wilayah sebagai pusat perdagangan maupun

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

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

Kendala-kendala dalam Pengembangan Agropolitan dan Antisipasinya

Masih rendahnya tingkat partisipasi masyarakat (terutama luar Jawa) dalam pengembangan. Keadaan ini mengandung arti tentang masih belum adanya kesiapan daerah dalam menerima desentralisasi. Namun demikian, siap atau tidak dalam kondisi masyarakat daerah, desentralisasi kekuasaan harus sudah dimulai. Rendahnya tingkat partisipasi masyarakat ini umumnya disebabkan oleh kondisi yang direkayasa sedemikian rupa, sehingga bargaining politik masyarakat daerah menjadi rendah. Dengan

memberi kesempatan dan membuka akses mereka kepada sumberdaya yang ada, maka proses peningkatan bargaining akan terjadi dan partisipasi dalam pengembangan pun dapat ditingkatkan.

Persoalan *multi-stakeholders*. Pihak-pihak yang berkepentingan sangat banyak dan berpotensi menimbulkan benturan-benturan (*konflik*) tersendiri. Oleh karena itu perlu dilakukan pengembangan mekanisme dialog-dialog dengan multi - stakeholders guna membentuk partnership, yaitu dengan inovasi pengembangan pemerintahan, pengembangan mekanisme yang sesuai untuk berbagai pihak, keinginan untuk power-sharing, kerjasama antara multi-sektor-stakeholders, dan adanya issue dasar dan konsensus mengenai target pencapaian yang disepakati.

Persoalan penguasaan metode atau pendekatan dalam penerapan agropolitan. Kendala ini dapat diatasi dengan dilakukannya kajian-kajian terhadap berbagai model agropolitan yang sesuai dengan keadaan ekosistem lingkungan daerah yang berbeda-beda.

Persoalan keragaman lokal sebagai suatu kekayaan, sekaligus sebagai suatu kompleksitas yang harus dikelola dengan baik. Untuk menyelesaikan persoalan ini, peranan kelembagaan - baik formal maupun informal - memegang peranan penting. Fungsi kontrol masyarakat harus dikembangkan sehingga penyakit-penyakit kelembagaan, seperti terjadinya moral *hazard*, *free riders* dan lain-lain dapat ditekan.

Adanya kemungkinan aglomerasi di pusat-pusat pertumbuhan baru yang selanjutnya akan menciptakan *diseconomic of scale*. Untuk menghindari hal ini, maka harus ada kebijakan yang konsisten untuk pembatasan-pembatasan pengembangan kota-kota secara horisontal.

BIROKRASI DAERAH DAN PENGEMBANGAN WILAYAH LOKAL

Sebagai suatu peluang untuk mengikhtiarkan kemajuan daerah dan

kesejahteraan masyarakat, pelaksanaan otonomi daerah memerlukan tersedianya birokrasi daerah yang tangguh dan sangat paham terhadap peranan yang mesti dilakukannya dalam rangka pemenuhan kebutuhan pengembangan wilayah. Sebagaimana peranan birokrasi pemerintah pada umumnya, birokrasi daerah atau aparatur pemerintah daerah diharapkan berperan dalam pelaksanaan fungsi-fungsi pelayanan, pengaturan, pemberdayaan dan pembangunan wilayah guna ketahanan ekonomi lokal. Dengan peranan sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat, birokrasi wajib diberi pelayanan yang adil dan maksimal untuk mendorong terwujudnya kehidupan masyarakat yang lebih bermartabat. Melalui peranan yang berkaitan dengan fungsi pengaturan, birokrasi akan terlibat dalam memberi arah pada perilaku masyarakat. Peranan ini umumnya akan tercermin melalui proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Peranan pengaturan sesungguhnya lebih luas dari itu, karena ia melekat pada setiap kegiatan pelayanan pemerintahan yang diberikan oleh birokrasi. Peranan lainnya berkenaan dengan pemberdayaan masyarakat. Peranan strategis birokrasi untuk memampukan masyarakat sebagai warga negara sudah sering dibahas dalam konteks demokratisasi pemerintahan. Kegiatan pemampuan ini tidaklah terbatas pada sekedar penyediaan sumberdaya, atau lebih sempit lagi hanya berupa penyediaan sumber dana bagi kegiatan warga masyarakat, tetapi lebih dari itu diciptakannya suasana yang lebih terbuka bagi setiap warga dalam mengembangkan pengetahuan dan pemahamannya terhadap realitas kehidupan dan tantangan yang mereka hadapi. Penyebaran informasi yang memadai tentang etika dan cita-cita kehidupan bermasyarakat, berbangsa, berpemerintahan, dan bernegara perlu dilakukan, karena pemberdayaan masyarakat sangat terkait dengan pengembangan apa yang dikenal sebagai "*well-informed society*".

Selama ini, tidak sedikit pengamat yang dalam kekeliruan ketika menekankan aspek perimbangan keuangan Pusat-Daerah sebagai fokus analisis kebijakan otonomi lokal untuk mengurus kepentingan sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkembang. Dengan kewenangan tersebut, daerah mempunyai kesempatan untuk secara kreatif mengembangkan potensi-potensi yang dimilikinya, dan menjadikan potensi itu sebagai kekuatan dalam bersaing dengan daerah-daerah lain dalam memakmurkan masyarakatnya. Kemakmuran masyarakat di daerah bisa didorong perkembangannya melalui kreativitas penyelenggara pemerintahan dalam meluncurkan berbagai kebijakan pemampuan, bukan sekedar melalui penerimaan dana-dana perimbangan.

Banyaknya jenis peranan yang harus dimainkan serta ruang lingkup kegiatan yang sedemikian luas mengisyaratkan besarnya peluang yang terbuka bagi aparat pemerintah untuk menyiapkan dan mengembangkan kualifikasinya, baik secara perorangan maupun secara kelembagaan. Perkembangan masyarakat yang dinamis dan kondisi lingkungan tugas yang berbuat cepat, misalnya, merupakan tantangan yang tidak ringan bagi aparat pemerintah dalam mengemban tugas-tugasnya. Di tengah kehidupan yang semakin demokratis, aparat pemerintah dituntut untuk semakin responsif, profesional, dan transparan. Dengan kata lain, setiap aparat dan lembaga pemerintah daerah selain diharapkan semakin kompeten dalam bidang tugasnya, juga dipersyaratkan memiliki integritas, etika, dan akuntabilitas yang semakin tinggi. Kedua sisi persyaratan ini mesti secara imbang diupayakan perwujudan dan pengembangannya.

PENUTUP

Kesimpulan

Akibat keterbatasan sumberdaya yang tersedia, dalam suatu perencanaan pengembangan selalu diperlukan adanya skala prioritas pengembangan. Dari sudut dimensi sektor pengembangan, suatu skala prioritas didasarkan atas suatu pemahaman bahwa (1)

setiap sektor memiliki sumbangan langsung dan tidak langsung yang berbeda kepada pencapaian sasaran-sasaran pengembangan (penyerapan tenaga kerja, pendapatan regional dan lain-lain), (2) setiap sektor memiliki keterkaitan dengan sektor-sektor komplementer lainnya dengan karakteristik yang berbeda-beda, dan (3) aktivitas sektoral tersebar secara tidak merata dan bersifat spesifik, sehingga beberapa sektor cenderung memiliki aktivitas yang terpusat dan terkait dengan sebaran sumberdaya alam. Apabila pemberdayaan ekonomi lokal yang dilakukan oleh para birokrat mempunyai kelayakan ekonomi dari segi private maupun dari segi sosial melalui apa yang disebut Policy Analysis Matrix ternyata dapat meningkatkan pendapatan keluarga para petani dan pengusaha komplemen lainnya serta memenuhi permintaan lokal dan regional terhadap hasil-hasil usahatani dan agroindustri cukup besar, maka keadaan ini akan menciptakan dampak multiplier tenaga kerja maupun pendapatan yang dapat ditangkap oleh wilayah lokal dan regional. Persyaratan untuk tumbuhnya ekonomi lokal dan regional tersebut ditentukan oleh sifat kelancaran perhubungan dan komunikasi antara wilayah lokal dengan pusat-pusat kegiatan ekonomi ke pusat kota-kota yang terdekat. Kebutuhan infrastruktur perhubungan dan komunikasi ini akan menentukan kelancaran sistem pemasaran dan perdagangan input-input maupun barang konsumsi yang dibutuhkan keluarga petani dan masyarakat lokal lainnya, maupun pemasaran hasil-hasil produksi usahatani dan hasil olahannya. Tetapi aspek yang paling penting dalam menentukan tindakan-tindakan efektif untuk mempengaruhi keadaan ekonomi lokal adalah terdapatnya interaksi antara para perencana dan pelaksana proyek dengan masyarakat para petani lokal dengan cara dialog-dialog melalui rapid appraisal yang menyangkut berbagai aspek yang berkenaan dengan penerapan teknologi melalui percobaan dan percontohan sesuai dengan kemampuan masyarakat lokal, dimana interaksi dilakukan

baik berdasarkan informasi dan data yang ada maupun pandangan intuitif dari para perencana mengenai tindakan apa yang harus dilakukan maupun penentuan arah dari tindakan-tindakan (*course of actions*) selanjutnya yang diperlukan.

Saran

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

Disarankan agar penyediaan fasilitas jasa masyarakat seperti air minum (sehat), tenaga listrik, sekolah dan jasa kultural yang terdapat dalam komunitas juga perlu turut dikembangkan. Selain itu keadaan khusus dari lokasi sebagai tempat pemukiman perlu dikembangkan ke arah yang layak huni. Semua informasi di atas dapat menjadi dasar untuk menganalisis sumberdaya lokal dan pengembangannya dengan pengembangan regional yang lebih luas. Dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 mengenai Otonomi Daerah akan berimplikasi luas dalam sistem perencanaan pengembangan di wilayah-wilayah di tingkat lokal dimana otonomi tersebut diletakkan pada tingkat kabupaten. Menurut undang-undang tersebut pemerintahan daerah akan memiliki kewenangan yang lebih besar di dalam merencanakan arah pengembangan daerahnya sesuai dengan potensi sumberdayanya. Di sisi lain, pemerintah daerah akan semakin dituntut untuk lebih mandiri didalam memecahkan masalah-

masalah pengembangan di daerahnya dengan berkemampuan untuk memberdayakan masyarakatnya. Otonomi daerah juga mengisyaratkan tentang semakin pentingnya pendekatan pengembangan dengan basis pengembangan wilayah lokal dibanding pendekatan pengembangan dengan pendekatan sektoral. Pengembangan berbasis pengembangan wilayah dan lokal dengan memandang penting terdapatnya keterpaduan antar sektoral, antar spasial (keruangan), serta antar berbagai kelompok pelaku-pelaku pengembangan di dalam dan antar daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Arsyad, Lincoln, 1999, *Ekonomi Pembangunan*, Edisi Keempat, STIE, Yogyakarta.
- , 2002, *Perencanaan dan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Edisi Kedua, BPFE. Yogyakarta.
- Boediono, 1999, *Teori Pertumbuhan Ekonomi*, Edisi Pertama, BPFE, Yogyakarta.
- Cottani, J.A, Cavallo, D.F. Khan, M.S., 1990, "Real Exchange Rate Behavior and Economic Performance In LDCs", *Economic Development and Cultural Change*, Edisi Oktober, 16-17.
- Djojohadikusumo, Sumitro, 1994, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi; Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.
- Jhingan, M.L, 2004, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, (terjemahan oleh D. Guritno), PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Jun, Zhang, 2003, *Investment, Investment Efficiency, and economic growth in China*, *Journal of Asian Economics* Vol 14.
- Mankiv, Gregory N., 2003, *Teori Makro Ekonomi*, Edisi Kelima, Penertit Erlangga, Jakarta.
- Ndraha, Taliziduhu, 1990, *Pembangunan Masyarakat; Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Nicholson, Walter, 2005, *Microecono Theory, Basic Principles and Extensions*, Edisi Kesembilan, Thomson, New York.
- Pamudji. S., 1983, *Perbandingan Pemerintahan*, Penerbit PT. Bina Aksara, Jakarta.
- Reksohadiprodo, Sukanto dkk, 1988, *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Energi*, BPFE Yogyakarta.
- Sukirno, Sadono, 1999, *Pengantar Teori Makroekonomi*, Edisi Kesepuluh, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Suparmoko, M dan Irwan, 2002, *Ekonomika Pembangunan*, Edisi Keenam, BPFE, Yogyakarta.
- Sudjana.Wggi, 2006, *Menggugat Komprador Lingkungan Hidup*, Penerbit Khairul Bayan Perss, Jakarta.
- Tambunan, Tulus T.H, 2001, *Transformasi Ekonomi di Indonesia*, Edisi Pertama, Salemba Empat, Jakarta.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1999, *Pembangunan Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, offset, Yogyakarta.
- Widodo, Triyanto Suseno, 1990, *Indikator Ekonomi, Dasar Perhitungan Perekonomian Indonesia*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta.