

Dr. Sobirin, S.S., M.Si. - Dr. Adi Sumandiyar, S.Sos., M.Si.
Dr. Sulfianna, S.Sos., M.Si. - A. Musfirah, S.Pd., M.Si.
Satria Mandala, S.T., M.S.P.

Pembangunan Perdesaan

Konsep Pembangunan Kawasan Agropolitan



Dr. Sobirin, S.S., M.Si.
Dr. Adi Sumandiyar, S.Sos., M.Si.
Dr. Sulfianna, S.Sos., M.Si.
A. Musfirah, S.Pd., M.Si.
Satria Mandala, S.T., M.S.P.

PEMBANGUNAN PERDESAAN

KONSEP PEMBANGUNAN KAWASAN AGROPOLITAN



Pembangunan Perdesaan

Konsep Pembangunan Kawasan Agropolitan

Hak Cipta 2024 oleh: Dr. Sobirin, S.S., M.Si.

Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

ISBN: 978-623-8300-68-6

Penulis: Dr. Sobirin, S.S., M.Si.

Dr. Adi Sumandiyar, S.Sos., M.Si.

Dr. Sulfianna, S.Sos., M.Si.

A. Musfirah, S.Pd., M.Si.

Satria Mandala, S.T., M.S.P.

Editor: Samsul Bahri, S.H., M.H.

Perancang Sampul: Tim Chakti Pustaka Indonesia

Diterbitkan oleh:

Penerbit **CHAKTI PUSTAKA INDONESIA**

Jl. Tabanan III, Bukit Baruga Antang, Makassar

Telp./Ponsel: 0813 4427 4767

WhatsApp: 0821 9482 2696

E-Mail: info@chaktipustaka.com

Fanpage: [@chaktipustaka](#)

Instagram: [chaktipustakaindonesia](#)

Cetakan Pertama: September 2024

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

Sobirin, dkk.

Pembangunan Perdesaan: Konsep Pembangunan Kawasan Agropolitan/ Penulis: Sobirin, dkk. Editor: Samsul Bahri, S.H., M.H
Makassar: Chakti Pustaka Indonesia, 2024
vi + 266 hlm.: 15,5 x 23 cm

ISBN 978-623-8300-68-6

1. Pembangunan Perdesaan

II. Judul

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kepada Allah Swt yang dengan rahmat dan ridho dan petunjuk-Nya yang telah memberi jalan kepada penulis untuk menyelesaikan penulisan buku ini. Sholawat dan salam penulis panjatkan kepada Rasululla Muhammad SAW.

Sejak tahun 1999, Indonesia telah memulai masa desentralisasi yang sebenarnya dengan memberlakukan undang-undang tentang otonomi daerah. Namun, Faktanya, terdapat ketidaksinkronan antara tujuan program pertanian dan dampak otonomi daerah; seperti persaingan antara dua wilayah sehingga menarik untuk mengkaji konsep program pertanian serta konteks pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah baik di tingkat nasional maupun daerah.

Pengalokasian dana desa sebagai bentuk desentralisasi keuangan dari APBN ke desa telah melahirkan kegiatan pembangunan infrastruktur desa secara besar-besaran. Selain itu, dana desa dapat meningkatkan kualitas pelayanan dasar sosial dan pelayanan administrasi publik. Martabat desa ditingkatkan dengan pengelolaan anggaran yang mandiri. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, desa menjadi badan pemerintahan otonom yang mempunyai kewenangan luas untuk mengurus kepentingan rakyat.

Buku dengan diberi judul Pengembangan Perdesaan: Konsep Pembangunan Kawasan Agropolitan ini memiliki tesis bahwa perdesaan memerlukan fasilitas-fasilitas setara kota. Untuk itu pemahaman yang utuh dan intervensi pemerintah dapat dilakukan melalui penataan ruang dan investasi publik yang memberikan insentif dan disinsentif dalam membentuk struktur dan pemanfaatan ruang yang sesuai dengan konsep Agropolitan.

Tantangan terbesarnya adalah menjadikan Agropolitan sebagai sebuah konsep yang memasyarakat, untuk itu diperlukan pengembangan

konsep yang bersifat partisipatif. Pengembangan Agropolitan tidak dapat serta merta menjadi *panacea* bagi mandeknya perekonomian perdesaan. Sebagai sebuah pendekatan ruang atau spasial, Agropolitan berbeda dari program peningkatan pertanian yang seringkali menjadi ciri khas program pengembangan perdesaan.

Agropolitan mengandalkan efektivitas peran pusat pertumbuhan sebagai penggerak kegiatan sosio-ekonomi kawasan tersebut. Dualisme sistem Agropolitan yang berbasis sistem agribisnis dan sistem permukiman (*human settlements*) menjadi kunci utama keberlanjutan pembangunan kawasan tersebut. Dalam buku ini juga disajikan hasil penelitian sebagai sebuah studi kasus di kecamatan Mallawa Kabupaten Maros Provinsi Sulawesi Selatan.

Tentu, hadirnya buku ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, terutama kawan-kawan sejawat. Tak lupa pula kami haturkan terima kasih kepada DRTPM Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Dikti yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian terkait pengembangan Kawasan agropolitan di Kecamatan Mallawa Kabupaten Maros Provinsi Sulawesi Selatan.

Makassar, September 2024

Penulis

DAFTAR ISI

Kata Pengantar		iii
Daftar Isi		v
Bab 1	Pembangunan Pedesaan Dalam Konteks Agropolitan, Desentralisasi, Dan Otonomi Daerah Di Indonesia	1
Bab 2	Administrasi Negara	17
	A. Pengertian Dasar Ilmu Administrasi Negara	17
	B. Sejarah Perkembangan Administrasi Negara	24
	C. Perkembangan Paradigma Administrasi Negara	36
	D. Arti Penting Studi Administrasi Negara	41
Bab 3	Administrasi Pembangunan	45
	A. Konsep dan Ruang Lingkup Administrasi Pembangunan	45
	B. Administrasi dan Pembangunan	51
	C. Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan	66
	D. Konsep Pembangunan Nasional	75
Bab 4	Paradigma Pembangunan	83
	A. Paradigma Pembangunan di Indonesia	83
	B. Paradigma Pembangunan Berwawasan Lingkungan	110
	C. Paradigma Pembangunan Sosial	118
	D. Paradigma Pembangunan Berpusatkan pada Rakyat	128
	E. Paradigma Pembangunan Berkelanjutan	143
	F. Pemikiran dan Syarat Pembangunan Berkelanjutan	149

Bab 5	Pembangunan Perdesaan	115
	A. Kebijakan Desentralisasi di Indonesia	115
	B. Perkembangan Pola Pembangunan Wilayah	168
	C. Konsep Pengembangan Wilayah Dan Program Agropolitan	177
	D. Pembangunan Perdesaan	183
Bab 6	Mengenal Kawasan Agropolitan	189
	A. Apa Itu Kawasan Agropolitan	189
	B. Sistem Kawasan Agropolitan	194
	C. Sistem dalam Agropolitan	196
Bab 7	Konsep Pengembangan Agropolitan	211
	A. Agropolitan dan Pembangunan Pedesaan	211
	B. Peran Agribisnis Dalam Pengembangan Agropolitan	218
Bab 8	Potensi Sektor Pertanian Dalam Pengembangan Kawasan Agropolitan Di Kabupaten Maros	225
	A. Pendahuluan	225
	B. Gambaran Umum Kecamatan Mallawa	230
	C. Tinjauan Kebijakan Pembangunan Kabupaten Maros	232
	D. Potensi Tanaman Pangan dan Holtikultura Buah-buahan	235
	Daftar Pustaka	253

BAB 1

PEMBANGUNAN PEDESAAN DALAM KONTEKS AGROPOLITAN, DESENTRALISASI, DAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Pada tahun 2002, pemerintah Indonesia meluncurkan program pertanian sebagai proyek percontohan pembangunan pedesaan yang akan dilaksanakan di tujuh kabupaten di Indonesia. Sejak tahun 1999, Indonesia telah memulai masa desentralisasi yang sebenarnya dengan memberlakukan undang-undang tentang otonomi daerah. Dalam hal ini wilayah administratif kota mempunyai hierarki yang sama dengan kabupaten. Faktanya, terdapat ketidaksinkronan antara tujuan program pertanian dan dampak otonomi daerah; seperti persaingan antara dua wilayah. Oleh karena itu, menarik untuk mengkaji konsep program pertanian serta konteks pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah baik di tingkat nasional maupun daerah.

Pengalokasian dana desa sebagai bentuk desentralisasi keuangan dari APBN ke desa telah melahirkan kegiatan pembangunan infrastruktur desa secara besar-besaran. Selain itu, dana desa dapat meningkatkan kualitas pelayanan dasar sosial dan pelayanan administrasi publik. Martabat desa ditingkatkan dengan pengelolaan anggaran yang mandiri. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, desa menjadi badan pemerintahan otonom yang mempunyai kewenangan luas untuk mengurus kepentingan rakyat.

Salah satu gagasan pokok Nawacita adalah membangun Indonesia dari pinggiran, dengan melakukan konsolidasi daerah dan desa, sehingga masyarakat dapat memandang pembangunan nasional secara lebih merata. Pada akhir tahun 2014, pemerintah dan DPR mengesahkan Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 sebagai landasan hukum kebijakan Dana Desa yang bersumber dari Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Singkatnya, Dana Desa diperuntukkan bagi desa, disalurkan melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pembangunan. pengembangan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat. Kebijakan tersebut merupakan wujud pengakuan negara terhadap desa sebagai kesatuan masyarakat hukum, yang berwenang mengatur dan mengurus pekerjaan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa dan hak asal usul. dan/atau hak tradisional. Tujuan alokasi modal desa adalah untuk meningkatkan pelayanan publik di desa, mengurangi kemiskinan, memajukan perekonomian desa, menutup kesenjangan pembangunan antar desa dan memperkuat masyarakat desa daripada topik. mengembangkan.

Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 Republik Indonesia merupakan produk masa reformasi yang menjadi wujud awal kemandirian desa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan keuangan desa. Mengingat jumlah uang yang diterima desa cukup besar dan terus meningkat setiap tahunnya, maka untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan dan pengelolaan keuangan desa, diperlukan kapasitas aparatur desa yang handal dan fasilitas lain yang memadai. agar pelaksanaannya lebih fokus dan akuntabel.

Alokasi Dana Desa (ADD) merupakan bentuk hubungan keuangan antar tingkat pemerintahan, khususnya hubungan keuangan antara pemerintah kabupaten dan komune. Untuk dapat membentuk hubungan keuangan yang tepat, perlu dipahami kewenangan

pemerintah desa. Artinya anggaran yang dialokasikan kepada desa oleh pemerintah terikat sepenuhnya pada fasilitas pembangunan dan memberdayakan desa sebagai lembaga yang memberikan kontribusi dalam bentuk pemerintahan. Dana tersebut harus dimanfaatkan dengan baik dan dialokasikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia agar alokasi dana desa (ADD) dapat mendorong pembangunan desa, peran serta masyarakat dan masyarakat. lembaga. dalam memberdayakan dan melaksanakan dukungan ini di masa depan.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjelaskan pengertian desa, secara spesifik desa adalah desa, desa adat atau yang disebut dengan nama lain yang selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah. berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem. sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia.

Desa mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan warga negara dalam segala aspek, baik dalam hal pelayanan (barang publik), peraturan (publik peraturan) dan pemberdayaan masyarakat (empowerment). Peran pemerintah desa dinilai sangat diperlukan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat. Perbaikan baru dan perhatian pemerintah desa terhadap infrastruktur desa juga penting untuk mencapai pembangunan inklusif.

Desa merupakan salah satu ujung tombak organisasi pemerintahan dalam menyukseskan pekerjaan pemerintahan yang bersumber dari pemerintah pusat. Sebab, desa lebih dekat dengan masyarakat sehingga program pemerintah lebih cepat disalurkan. Desa mempunyai peran sebagai pengatur dan pengatur sesuai amanat Undang-Undang Desa No. 6 Tahun 2014, salah satu ketentuannya menjelaskan bahwa desa mempunyai kewenangan dalam bidang pemerintahan, pembangunan,

pengembangan masyarakat dan pemberdayaan desa.

Dalam menjalankan fungsi pemerintahan desa, perangkat desa mempunyai tugas yang cukup berat karena desa merupakan unit yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Saat ini peran pemerintah desa sangat penting dalam mendukung segala bentuk kegiatan pembangunan. Berbagai bentuk perubahan sosial terencana atas nama pembangunan telah diusulkan dan dilaksanakan oleh pemerintah desa. Untuk dapat menjalankan perannya secara efektif dan efisien, maka pemerintah desa harus terus melakukan pembangunan sesuai dengan kemajuan masyarakat desa dan lingkungan desa. Perubahan sosial yang terjadi pada masyarakat desa akibat gerakan pembangunan desa juga harus diimbangi dengan pengembangan kapasitas pengelolaan desa. Dengan demikian, desa dan masyarakatnya tidak hanya sebatas berperan sebagai objek pembangunan, namun juga dapat menegaskan dirinya sebagai salah satu subjek pembangunan.

Dalam hal ini, pengembangan keterampilan dan pengetahuan para pengelola pemerintahan desa merupakan kegiatan prioritas utama. Agar berkembangnya kesadaran, pengetahuan, sikap dan keterampilan para pengelola Pemerintahan agar selalu mengikuti perubahan yang sedang berlangsung.

Konsekuensi logis dari kewenangan dan persyaratan yang terkait dengan pelaksanaan otonomi desa adalah ketersediaan pendanaan yang memadai. Sadu Wasistiono (2006: 107) menegaskan keuangan atau finance sebagai unsur penting dalam mendukung terwujudnya otonomi desa, begitu pula dalam pelaksanaan otonomi daerah, dengan alasan bahwa “otonomi” identik dengan “mata uang”. secara otomatis”, untuk mengatur dan mengatur pemerintahannya sendiri. Rumah tangga desa memerlukan dana atau pengeluaran yang cukup untuk mendukung pelaksanaan kekuasaan mereka.

Pelaksanaan mendukung dalam rangka kewenangan tersebut, dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 desa diberikan sumber-

sumber pendapatan yang berasal dari tujuh sumber, yaitu:

- a. Pendapatan asli desa, terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa;
- b. Alokasi APBN (Dana Desa);
- c. Bagian dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) Kabupaten/kota, minimal sebesar 10% dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota;
- d. Alokasi Dana Desa, yaitu bagian dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota diluar DAK (DAU dan DBH) sebesar 10%;
- e. Bantuan keuangan dari APBD provinsi/kabupaten/kota;
- f. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- g. Lain-lain pendapatan desa yang sah.

Ketentuan pasal ini mewajibkan kabupaten untuk menyalurkan secara berimbang penerimaan kabupaten kepada desa-desa, khususnya dalam bentuk alokasi dana desa (ADD) dengan memperhatikan prinsip pemerataan dan menjamin pemerataan. ADD merupakan Alokasi Dana Desa yang dihitung dari Dana Penyesuaian yang diterima Kabupaten 10 dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK).

Dasar hukum alokasi perimbangan modal kepada desa adalah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 pasal 72 ayat (4), ayat (6), dimana pemerintah dapat mentransfer dan/atau memotong alokasi Dana Penyesuaian setelah dipotong Dana Alokasi Khusus. Dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 43 Tahun 2014 yang diubah dengan PP Nomor 47 Tahun 2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pasal 96 ayat (3), terdapat pembagian Alokasi TAMBAHAN dialokasikan dengan mempertimbangkan jumlah penduduk, tingkat kemiskinan, wilayah dan tingkat kerugian geografis.

Program Dana Desa sebagai kebijakan pemberdayaan masyarakat telah dilaksanakan sejak tahun 2015 melalui Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor

43 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Ketentuan Undang-undang Desa. Peraturan Kementerian Desa, Migrasi, dan Pembangunan Daerah Tertinggal Nomor 4 Tahun 2015 memperbolehkan pemerintah desa menggunakan dana desa untuk ikut serta dalam badan usaha desa (BUM Desa) guna meningkatkan perekonomian desa, mengelola potensi desa, memperkuat dunia usaha, menciptakan pasar, meningkatkan pelayanan publik, menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan masyarakat pedesaan.

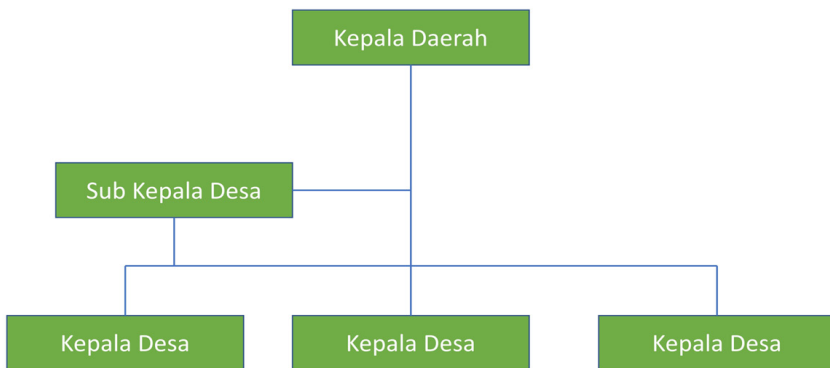
Kebijakan Pemerintah tersebut dari waktu ke waktu menimbulkan insentif yang berbeda-beda di wilayah administrasi perdesaan dan wilayah administrasi kelurahan. Akses terhadap pendanaan dan kerjasama antara pelaksana program desa dengan unit usaha lokal di pemerintahan pedesaan akan mengurangi efektivitas biaya penggunaan unit usaha lokal. dan menciptakan lapangan kerja di wilayah administrasi pedesaan.

Peran desa dalam pemerintahan di Indonesia memiliki sejarah panjang yang bergantung pada rezim pemerintahan yang menaunginya (Salim, A., dkk. 2017). Sejak zaman kolonial, desa telah diakui sebagai suatu kesatuan berdasarkan tradisi dan adat istiadat masing-masing daerah dimana desa tersebut beroperasi tanpa adanya campur tangan pemerintah pusat. Dengan kata lain desa mempunyai hak untuk mengembangkan wilayahnya masing-masing sesuai dengan potensi yang dimiliki wilayahnya sesuai tradisi dan adat istiadat yang ada. Sedangkan pada masa Orde Baru, sistem pemerintahan bersifat sentralistik dan kaku. Pada saat itu patronase dan kontrol politik terhadap pemerintahan desa begitu kuat sehingga desa tidak mempunyai hak untuk mengembangkan daerahnya sesuai keinginannya.

Namun sejak awal pelaksanaan tatanan reformasi pada tahun 1998, Indonesia telah memasuki masa reformasi dengan pesatnya perkembangan sistem desentralisasi. Secara sederhana, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan kekuasaan kepada daerah. Hal ini ditandai

dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian digantikan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, yang mana pemerintah daerah mempunyai otonomi untuk mengurus daerahnya masing-masing, dimana desa dalam konteks ini berada di bawah pemerintah daerah. Dengan kata lain, desa dalam konteks ini merupakan bagian dari sistem pemerintahan daerah.

Gambar 1. Desa sebagai Sistem Pemerintahan Daerah



Sumber: Salim, A., et al. 2017

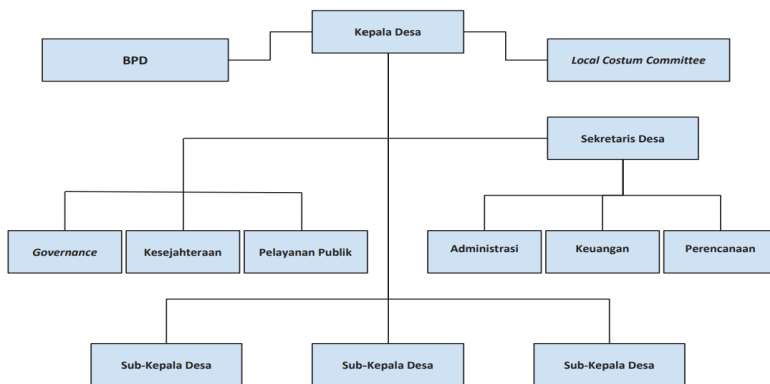
Namun sejak tahun 2014, untuk mengurangi tren pergeseran klientelisme dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, pemerintah telah memperkenalkan Undang-Undang Desa yang menjadikan desa sebagai aspek baru dalam pemerintahan. kewenangan daerah dengan membentuk desa sebagai unit pemerintahan yang mandiri sehingga mempunyai kekuasaan dalam menentukan kebijakan dan anggarannya. Undang-undang ini secara umum membentuk tiga asas utama, yaitu:

1. Desa diberikan hak untuk membentuk regulasi dan mengatur kepentingan dari masyarakat desanya masing-masing.
2. Desa didorong untuk berdaya (self-empowered) dan demokratis dalam tatanan masyarakat.

3. Desa perlu diatur oleh ad hoc legislation.

Oleh karena itu, desa tidak hanya berperan sebagai bagian dari pemerintahan daerah seperti yang dijelaskan pada grafik 2.1. Tetapi, justru desa juga berperan sebagai komunitas yang berdikari dalam mengurus masalah daerah mereka masing-masing seperti slogan yang digemakan oleh pemerintah “one village, one plan, one budget” (gambar 2.2).

Gambar 2.2 Desa sebagai Komunitas yang Berdikari



Sumber: Salim, A., et al. 2017

Program Dana Desa merupakan salah satu bentuk Community Driven Development (CDD), yaitu pengembangan masyarakat yang menekankan pada kontrol komunitas terhadap pengambilan keputusan dan sumber daya investasi. Pada dasarnya, ide dari CDD adalah bagaimana masyarakat terlibat dalam pengambilan keputusan terkait pembangunan daerah untuk mengoptimalkan penggunaan sumber daya daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah khususnya masyarakat miskin. CDD bertujuan meningkatkan kondisi hidup dari masyarakat miskin melalui perbaikan akses atas basic services, social capital dan local governance. Maka dari itu, pendekatan CDD menjadi

bentuk intervensi pembangunan yang populer karena memberdayakan masyarakat dalam membuat keputusan untuk daerahnya dengan menggunakan sumber daya secara efisien.

Beberapa negara di dunia telah menerapkan program Community Driven Development (CDD) dengan berbagai bentuk. Tabel 2.1 menampilkan matriks ringkasan bentuk kegiatan pelaksanaan dari negara-negara yang telah menerapkan program CDD dan dampak terhadap masyarakat di negara tersebut. Infrastruktur mencakup pembangunan infrastruktur daerah seperti pembangunan jalan desa, infrastruktur pendidikan seperti sekolah, serta infrastruktur kesehatan seperti sanitasi dan perlindungan untuk lansia. Inklusi keuangan meliputi kegiatan untuk peningkatan akses ke kredit mikro. Sumber daya manusia (SDM) terdiri dari kegiatan untuk peningkatan kualitas sumber daya manusia seperti pelatihan, pelayanan kesehatan, dan pembentukan komunitas usaha. Sementara itu, dampak merupakan estimasi dampak pelaksanaan kegiatan terhadap berbagai aspek di masyarakat seperti peningkatan akses terhadap infrastruktur kesehatan dan peningkatan kualitas perekonomian dan peningkatan kualitas sumber daya manusia

Hampir seluruh negara yang melaksanakan program CDD, kecuali Thailand, melakukan pembangunan infrastruktur terutama sarana pendidikan dan kesehatan. Ini karena negara-negara tersebut merupakan negara berkembang yang pada umumnya memerlukan peningkatan infrastruktur untuk mengembangkan ekonomi dan sumber daya manusia. Selain infrastruktur, program CDD juga dimanfaatkan untuk pengembangan sumber daya manusia seperti peningkatan pelayanan kesehatan, pendidikan dan pelatihan masyarakat serta pembentukan kelompok-kelompok usaha di masyarakat. Hal ini dilakukan oleh Afganistan, Filipina, Senegal, Zambia dan Honduras. Sementara India, Bolivia dan Thailand memanfaatkan program CDD untuk meningkatkan akses masyarakat perdesaan kepada kredit mikro. Program kredit mikro di Thailand dimulai pada tahun 2001 dan

diberikan pada 78 ribu desa. Ini menjadikan program kredit mikro di Thailand adalah program kredit mikro terbesar di dunia.

Program CDD tersebut pada umumnya berhasil meningkatkan akses terhadap infrastruktur yang berhubungan seperti meningkatnya akses terhadap jalan, sarana pendidikan dan sarana kesehatan. Namun, peningkatan akses terhadap infrastruktur tersebut tidak selalu meningkatkan kualitas perekonomian dan sumber daya manusia di daerah tersebut. Sebagai contoh, walaupun program kredit mikro di Thailand terbukti dapat meningkatkan akses kepada lembaga keuangan, tetapi belum dapat menurunkan tingkat kemiskinan. Indikasi kesalahan mistargeting pemberian kredit mikro menjadi salah satu sebab kurang efektifnya program tersebut (Menkhoff & Rungruxsirivorn, 2009). Hal yang sama juga terjadi di Afganistan dimana peningkatan akses terhadap infrastruktur pendidikan dan kesehatan belum dapat mengurangi tingkat kemiskinan (Beath et al., 2013). Terlebih lagi, keluasan dampak program berbeda-beda pada berbagai negara, jenis program, dan penerima manfaat. Meningkatnya pinjaman dari Dana Desa di Thailand berkorelasi positif dengan meningkatnya 3.5% pengeluaran rumah tangga miskin dan rumah tangga yang berada di sektor pertanian (Boonperm et al., 2013). Menggunakan metode penerima intervensi dan kontrol, program Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services Program (KALAHY CIDSS) yang ditargetkan terhadap 25% daerah termiskin dari 42 propinsi termiskin di Filipina meningkatkan 9% aksesibilitas dan 12% konsumsi per kapita rumah tangga, lebih besar manfaatnya untuk keluarga miskin (Labonne, 2013). Berdasarkan fakta tersebut, dampak program CDD memiliki potensi dampak yang lebih besar ketika penerima manfaat program tersebut di tujukan untuk golongan tertentu seperti masyarakat miskin.

Untuk meningkatkan partisipasi komunitas desa, Pemerintah Indonesia memberikan Dana Desa kepada desa-desa di seluruh

Indonesia sejak tahun 2015. Undang-undang Nomor 6/2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 60/2014 tentang Dana Desa yang berasal dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara mensyaratkan adanya pendapatan pemerintah desa yang berasal dari Dana Desa selain pendapatan lainnya guna mengefektifkan program berbasis desa secara merata dan berkeadilan. Dana ini memberikan kesempatan kepada pemerintah desa untuk mengelola dan memanfaatkan keuangan sesuai dengan kebutuhannya.

Pemerintah mengalokasikan Dana Desa dengan mempertimbangkan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis. Kriteria penentuan tingkat kesulitan geografis didasarkan kepada ketersediaan pelayanan dasar, kondisi infrastruktur, transportasi, dan komunikasi. Namun, pertimbangan jumlah penduduk, kemiskinan, luas wilayah dan lokasi desa hanya menempati 10 persen dari distribusi alokasi Dana Desa selama tahun 2015-2017. Proporsi Alokasi Dasar (AD) yang relatif sangat besar dibandingkan dengan Alokasi Formula (AF) (90%: 10%) menyebabkan perbedaan alokasi Dana Desa per kapita berdasarkan kepadatan penduduk, ataupun luas wilayahnya.

Padatnya penduduk di Pulau Jawa jika dibandingkan dengan pulau-pulau lainnya dan tingginya proporsi dalam formula alokasi dasar menyebabkan alokasi Dana Desa per kapita lebih besar dibandingkan dengan alokasi serupa di Pulau Jawa. Lebih besar untuk wilayah di Indonesia tengah dan timur yang memperoleh 430% alokasi Dana Desa per kapita dibandingkan dengan Pulau Jawa. Perbedaan yang substansial Dana Desa per kapita antara Pulau Jawa dan wilayah lainnya di luar Pulau Jawa dapat ditinjau dari dua sisi. Pada satu sisi, hal ini memperlihatkan kesenjangan alokasi Dana Desa per kapita antar wilayah sehingga wilayah dengan penduduk padat akan lebih sulit untuk mendapatkan dampak sebaik wilayah dengan penduduk yang tidak padat. Pada sisi lainnya, Pulau Jawa adalah daerah yang lebih

berkembang dibandingkan dengan wilayah di luar Pulau Jawa, sehingga alokasi Dana Desa per kapita yang lebih besar di daerah luar Pulau Jawa dapat memberikan pemerataan pembangunan di daerah tersebut. Hal ini juga yang mensyaratkan pentingnya analisis dilakukan dengan alokasi Dana Desa per kapita daripada menggunakan total alokasi Dana Desa karena perbedaan substansial antara wilayah di Indonesia.

Penyaluran alokasi Dana Desa dilakukan oleh Pemerintah melalui Pemerintah Kabupaten/Kota yang kemudian disalurkan kepada Desa yang berada di wilayah kerja Pemerintah Kabupaten/Kota tersebut. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 juga menyatakan bahwa alokasi Dana Desa dilakukan dengan tiga tahap, 40% pada bulan April, 40% pada bulan Agustus, dan 20% pada bulan November. Pemerintah Desa dapat memanfaatkan Dana Desa untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.

Indeks Pembangunan Desa sebelum implementasi Program Dana Desa tahun 2014 menyebutkan bahwa di Indonesia terdapat 18.750 desa tertinggal (26,81%), 51.026 desa berkembang (69,26%), dan 2.894 desa mandiri (3,93%). Sementara IPD tahun 2018, terjadi sebuah peningkatan, yakni terdapat 13.232 desa tertinggal (17,96%), 54.879 desa berkembang (74,49%), dan 5.559 desa mandiri (7,55%).

Lebih jauh program dana desa juga mampu mewujudkan beberapa capaian dalam dimensi sosiologis, yakni: Pertama, meningkatkan kinerja layanan publik dan layanan administratif pemerintah desa. Pemerintah desa yang memiliki kuasa atas kelola anggaran dengan persentase 30% dari jatah alokasi dana desa memiliki biaya yang cukup untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Mayoritas pemerintah desa di desa kategori berkembang dan maju memiliki standar operasional prosedur (SOP) layanan publik yang terukur.

Kedua, menggiatkan program pembangunan infrastruktur desa. Pembangunan infrastruktur desa sangat massif dilaksanakan dan pada

umumnya secara swakelola oleh masyarakat desa melalui Tim Pelaksana Kegiatan (Timlak). Beberapa hasil pembangunan infrastruktur desa yang bersumber dari dana desa antara lain berupa jalan desa sepanjang lebih dari 191.600 km dan jembatan sepanjang 1.140 km.

Ketiga, mendorong penurunan angka kemiskinan di pedesaan. Dana desa telah memberikan hasil seperti penurunan rasio gini di pedesaan dari 0,329 di 2015 menjadi 0,320 pada tahun 2018.

Kekuasaan kepala desa yang begitu dominan dalam aspek kebijakan pembangunan dan penata kelolaan-penata usaha anggaran desa mereduksi partisipasi masyarakat desa. Kewenangan kepala desa soal tata kelola anggaran dan kebijakan strategis pembangunan desa memungkiri dari prinsip pemerintahan lokal desa yang demokratis dan partisipatif. Elemen demokratisasi seperti Musyawarah Desa dalam Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes), penganggaran desa (RAPBDes) dan perencanaan program layanan dasar dominan dikuasai kepentingan kepala desa dan elite desa. Berbeda jauh dari konsep pemberdayaan desa yang terimplementasi dalam kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan kurun 2007-2014 yang serius mengutamakan aspirasi dan partisipasi kelompok kepentingan masyarakat desa.

Lantas bagaimana wajah desa di era kedua kepemimpinan Jokowi untuk periode 2019-2024? Dalam masa kampanye Jokowi menjanjikan akan menaikkan persentase alokasi dana desa menjadi Rp 400 triliun. Dan ikhtiar untuk merealisasikan janji tersebut dipenuhi dengan peningkatan jatah dana desa tahun 2020 menjadi Rp 75 triliun dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2020. Alokasi dana desa untuk 2020 naik 7,14 persen dibandingkan alokasi pada tahun ini sebesar Rp 70 triliun. Kenaikan anggaran dana desa memang direncanakan akan dilakukan tiap tahun hingga 2024 mendatang.

Meningkatnya persentase dana desa tidak menjamin hadirnya standar kesejahteraan masyarakat desa . Peningkatan jatah dana desa

berkonsekuensi melahirkan jerat ketergantungan desa pada dukungan anggaran pemerintah pusat dan daerah. Banyak desa yang hanya "cerdas" mengelola anggaran desa yang bersumber dari bantuan keuangan pusat dan daerah namun tidak mampu meningkatkan pos Pendapatan Asli Desa (PAD). Inisiasi dan fasilitasi pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Desa dan PDTT ataupun pemerintah daerah untuk mendorong terbentuknya Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dan Badan Usaha Milik Antardesa (BUMADes) belum optimal.

Banyak BUMDes yang didirikan oleh pemerintah desa melalui mekanisme Musyawarah Desa yang sekadar papan nama dan belum mampu mengembangkan potensi sumber daya ekonomi dan sumber daya alam untuk kepentingan masyarakat desa. Klaim Kemendes bahwa 81 % desa telah memiliki BUMDes atau setara 40 ribu BUMDes telah berdiri di 74.975 desa tidak teruji di lapangan. Karena BUMDes yang eksis dan mampu menjalankan fungsinya hanya sekitar 37 %. BUMDes yang berhasil pada umumnya adalah BUMDes di desa wisata yang mengelola bidang kepariwisataan.

Pemerintah memiliki tanggung jawab pada desa bukan sekadar pada pemenuhan kewajiban mengalokasikan dan menyalurkan dana desa dari APBN. Namun lebih jauh memiliki tugas untuk memperkuat kemandirian desa dan memberdayakan kesejahteraan masyarakat desa. Program dana desa di periode kedua Pemerintahan Jokowi harus benar-benar tepat sasaran, tepat alokasi dan efektif bagi program pemberdayaan masyarakat.

Untuk itulah ada rencana strategis terhadap desa yang seharusnya difasilitasi oleh pemerintah kurun 2019-2024 yakni: Pertama, mendorong berkembangnya desa menjadi desa maju (desa mandiri) dengan mengonsolidasikan potensi sumber daya lokal desa. Diperlukan rencana strategis pengembangan kemandirian desa dan peta jalan (road map) pemberdayaan ekonomi perdesaan yang terarah dan berkelanjutan.

Kedua, memuliakan eksistensi desa adat dengan benar-benar menghargai prinsip kebudayaan dan etis kearifan lokal masyarakat adat. Ketiga, memperkuat partisipasi masyarakat sipil dalam program pembangunan desa yang selama ini menjadi domain birokrat desa. Keempat, menata ulang sistem kontrol dan pengawasan tata kelola anggaran desa dengan bertumpu pada peran organisasi masyarakat sipil. Demikian peran kelembagaan keterwakilan masyarakat seperti BPD harus diaktifkan sesuai Tupoksi agar menjadi kekuatan pengawasan kinerja pemerintahan desa.

Desa di periode kedua Jokowi harus berkembang menjadi desa mandiri dengan tetap memegang etis kearifan lokal. Desa yang mampu mengelola potensi sumber daya lokal untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Desa yang aparatur pemerintahnya memiliki kapasitas mengelola program dan anggaran sesuai dengan regulasi dan untuk kepentingan masyarakat desa. Desa yang mampu membangun institusi ekonomi kolektif untuk mengembangkan ekonomi mikro perdesaan. Institusi ekonomi kolektif seperti pasar desa, BUMDes, koperasi desa harus difasilitasi agar mampu bersaing dengan institusi ekonomi privat yang kini telah menjarah "pasar" kawasan perdesaan.

BAB 2

ADMINISTRASI NEGARA

A. Pengertian Dasar Ilmu Administrasi Negara

Administrasi Negara adalah suatu bahasan ilmu sosial yang mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara.

Administrasi publik atau administrasi negara dewasa ini telah diberikan arti lebih dari sekedar pengertian yang sederhana yaitu “ilmu urusan negara” administrasi publik memiliki peranan yang sangat besar dalam mencakup keseluruhan aspek dari lingkungan sosial, politik, budaya, dan hukum yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dari lembaga negara.

Secara sederhana, administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari tentang bagaimana pengelolaan suatu organisasi publik. Meskipun sama-sama mengkaji tentang organisasi, administrasi publik ini berbeda dengan ilmu manajemen: jika manajemen mengkaji tentang pengelolaan organisasi swasta, maka administrasi publik mengkaji tentang organisasi publik/pemerintah, seperti departemen-departemen, dan dinas-dinas, mulai dari tingkat kecamatan sampai tingkat pusat. Kajian ini termasuk mengenai birokrasi; penyusunan, pengimplementasian, dan pengevaluasian kebijakan publik; administrasi pembangunan; pemerintahan daerah; dan *good governance*.

Dalam rangka penyelenggaraan dan pengembangan administrasi

negara sebagai sistem yang dipraktekkan dalam penyelenggaraan negara, secara substantif tidak dapat mengesampingkan hal-hal yang bersifat konseptual tentang makna dan hakekat administrasi negara sebagai disiplin dan sistem yang dipraktekkan di manca negara dengan berbagai sudut pandang yang melahirkan paradigma tentang administrasi negara itu sendiri. Oleh sebab itu pada makalah ini disamping sarat akan deskripsi realita, juga terdapat sentuhan-sentuhan konseptual yang dipandang signifikan untuk memberikan justifikasi terhadap eksistensi sistem administrasi negara yang hidup dalam praktek penyelenggaraan negara. Secara konseptual, SANKRI yang diungkap dalam makalah ini identik dengan Sistem Penyelenggaraan Kebijakan Negara, karena berkenaan dengan kewenangan lembaga-lembaga negara dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Leonard D. White (1926) menyatakan bahwa administrasi negara terdiri dari semua kegiatan yang bertujuan untuk melaksanakan kebijakan publik (*public policy*). Pentingnya studi administrasi negara dikaitkan dengan kenyataan bahwa kehidupan menjadi tak bermakna, kecuali dengan kegiatan-kegiatan yang bersifat publik. Segala hal yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan-kegiatan yang bersifat publik telah dicakup dalam pengertian administrasi negara, khususnya dalam mengkaji kebijaksanaan publik.

Dalam proses pembangunan sebagai konsekuensi dari pandangan bahwa administrasi negara merupakan motor penggerak pembangunan, maka administrasi Negara membantu untuk meningkatkan kemampuan administrasi. Artinya, di samping memberikan ketrampilan dalam bidang prosedur, teknik, dan mekanik, studi administrasi akan memberikan bekal ilmiah mengenai bagaimana mengorganisasikan segala energi sosial dan melakukan evaluasi terhadap kegiatan. Dengan demikian, determinasi kebijaksanaan publik, baik dalam tahapan formulasi, implementasi, evaluasi, amupun terminasi, selalu dikaitkan dengan aspek produktifitas, kepraktisan, kearifan, ekonomi dan apresiasi terhadap sistem nilai yang berlaku.

Peranan administrasi negara makin dibutuhkan dalam alam globalisasi yang amat menekankan prinsip persainagn bebas. Secara politis, peranan administrasi negara adalah memelihara stabilitas Negara, baik dalam pengertian keutuhan wilayah maupun keutuhan politik. Secara ekonomi, peranan administrasi negara adalah menjamin adanya kemampuan ekonomi nasional untuk menghadapi dan

mengatasi persaingan global.

Pada dasarnya dalam diri manusia terdapat dua kepentingan, yaitu kepentingan individu dan kepentingan bersama. Kepentingan individu didasarkan bahwa manusia sebagai makhluk individu karena pribadi manusia yang ingin memenuhi kebutuhan pribadi. Kepentingan bersama didasarkan manusia sebagai makhluk sosial (kelompok) yang ingin memenuhi kebutuhan bersama. Dalam hidup bermasyarakat manusia sebagai makhluk sosial memerlukan adanya aturan-aturan/ketentuan-ketentuan yang dapat dijadikan pedoman dalam kehidupan sehari-hari sehingga tidak menimbulkan benturan kepentingan antar sesama manusia.

Dengan semakin berkembangnya tarap kehidupan manusia maka kebutuhan manusia pun semakin meningkat oleh karena itu diperlukan adanya sarana yang dapat mengatur ataupun mengendalikan agar tercipta kesedapan hidup bersama. Dalam menghadapi kehidupan yang semakin komplek manusia tidak dapat hidup mandiri, mengasingkan diri dari lingkungan hidupnya, manusia perlu berkomunikasi, berhubungan dengan pihak lain. Hidup manusia akan saling tergantung dengan manusia lainya dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Dengan adanya saling ketergantungan tesebut maka diperlukan adanya kerjasama dalam menghadapi segala persoalan yang dihadapi dalam kehidupan sehari-hari. Untuk bekerja sama, orang perlu memiliki kemampuan untuk bekerja sama dan itu akan berlangsung terus menerus sepanjang zaman selama masih ada masyarakat.

Ilmu administrasi adalah ilmu yang mempelajari tentang proses dinamika kerjasama manusia. Kerja sama merupakan gejala yang sifatnya universal dan sudah ada dan berlangsung sejak zaman primitif sampai zaman modern. Administrasi dalam arti luas merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh dua orang atau lebih dalam kerangka kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Administrasi merupakan sesuatu yang bersifat universal, jadi ia ada dan berkembang seiring dengan perkembangan peradaban manusia itu sendiri, hal itu disebabkan karena administrasi dapat dijumpai pada setiap aspek kehidupan (ekonomi, sosial, politik dsb). Karena begitu luasnya bidang administrasi sampai-sampai ‘Robert Prethus’ mengatakan bahwa tidak ada ilmu sosial yang lebih luas cakupanya dibandingkan dengan ilmu administrasi.

Administrasi merupakan salah satu sarana untuk melayani

kebutuhan manusia. Administrasi yang baik adalah administrasi yang didasarkan asas-asas yang berlaku secara umum, sehingga dapat diterima semua pihak baik dari dalam organisasi itu sendiri maupun dari luar organisasi tersebut. Dengan administrasi manusia dapat lebih mudah mencapai tujuan hidupnya yang lebih baik, karena ilmu administrasi adalah ilmu yang mempelajari proses kegiatan manusia yang dilakukan secara kerja sama.

Kalau kita amati apa yang kita pakai sekarang atau segala benda yang ada di rumah kita hampir semuanya hasil dari pembelian, karena kita tidak membuatnya sendiri. Ini membuktikan bahwa banyak kebutuhan hidup manusia diperoleh melalui kegiatan atau pekerjaan yang dilakukan orang lain. Dengan kata lain manusia memerlukan kerja sama dalam memenuhi kebutuhan hidupnya.

Menurut Sondang P. Siagian administrasi dikatakan sebagai keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Menurut Luther Gulick, dalam bukunya “*Peper on the science of administration*” mengemukakan bahwa administrasi bertalian dengan pelaksanaan kerja, dengan pencapaian tujuan-tujuan yang telah ditentukan.

William H. Newman dalam bukunya “*Administrative Action The techniques of Organization and management*” menyebutkan bahwa administrasi adalah pembimbingan, kepemimpinan dan pengawasan usaha-usaha suatu kelompok orang-orang kearah pencapaian tujuan bersama. Menurut Waldo, administrasi adalah kegiatan kerja sama secara rasional, yakni rasionalitas susunan dan proses organisasi dalam hubungan kewenangan yang tersusun secara hirarkis. Leonard D. White dalam bukunya “*Introduction to the Study of Publik Administration*” menyatakan bahwa Administrasi adalah suatu proses yang umum dalam semua usaha-usaha kelompok baik dalam usaha umum atau pribadi, maupun sipil atau militer dengan secara besar-besaran ataupun kecil-kecilan. Sedangkan menurut *The Liang Gie* Administrasi adalah segenap rangkaian perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu.

Dari pengertian tersebut di atas dapat diperoleh tiga hal penting yaitu: **Pertama:** bahwa kegiatan itu melibatkan dua orang atau lebih. **Kedua:** adalah kegiatan yang dilakukan bersama-sama. **Ketiga:** ada tujuan tertentu yang hendak dicapai. Dari ketiga ciri tersebut merupakan

rangkaian yang saling berkaitan satu dengan yang lain. Ditengah masyarakat kegiatan tersebut merupakan satu rangkaian kegiatan yang terus menerus dan teratur yang diarahkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh orang-orang dalam kerangka kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan, oleh The Liang Gie dirangkum dalam satu istilah yaitu “administrasi”.

Dalam arti yang sempit administrasi diidentikan dengan istilah Tata Usaha, yaitu suatu pekerjaan yang sifatnya mengatur segala sesuatu pekerjaan yang berhubungan dengan tulis-menulis, catat-mencatat, surat-menyurat terhadap setiap perubahan ataupun kejadian yang terjadi dalam suatu unit organisasi. Namun dalam arti tata usaha itu hanya merupakan sebagian kecil saja dari administrasi yang sangat luas tersebut. Begitu luasnya cakupan administrasi, maka oleh masing-masing orang atau ahli memberikan pandangan/batasan yang berbeda-beda mengenai administrasi, jadi sangat tergantung dari konteks mana beliau memandang. Hal ini justru mengaburkan pengertian administrasi itu sendiri. Untuk memberikan suatu definisi mengenai administrasi sangatlah tidak mudah. Menurut The Liang Gie, salah seorang pakar administrasi publik yang pertama di Indonesia pada tahun 1970-an berhasil menginventarisir 45 definisi administrasi. Dari kesemua definisi tersebut dikelompokkan menjadi tiga yakni: Pertama, Administrasi dalam arti proses. Kedua, Administrasi dalam arti tata usaha. Dan ketiga Administrasi dalam arti pemerintah atau administrasi Negara.

Menurut Sondang P. Siagian, administrasi adalah ‘Keseluruhan proses kerja sama antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya’. Menurut Suwarno administrasi adalah suatu proses penyelenggaraan dan pengurusan segenap tindakan/kegiatan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan. Menurut munawardi Reksohadiprawiro, administrasi adalah ‘Setiap pengaturan yang rapi dan sistematis serta penentuan fakta-fakta secara tertulis, dengan tujuan memperoleh pandangan yang menyeluruh serta hubungan timbal balik antara satu fakta dengan fakta yang lain’. Menurut G. Kartasapoetra, administrasi adalah ‘suatu alat yang dapat dipakai menjamin kelancaran dan keberhasilan bagi setiap manusia untuk melakukan perhubungan, persetujuan dan perjanjian atau

lain sebagainya antara sesama manusia dan/atau badan hukum yang dilakukan secara tertulis'. Menurut Wijana administrasi negara adalah 'Rangkaian semua organ Negara dari yang rendah sampai yang tinggi, yang bertugas menjalankan pemerintahan, pelaksanaan dan kepolisian. Menurut Y. Wayong administrasi negara juga merupakan kegiatan yang dilakukan untuk mengendalikan usaha-usaha instansi pemerintah agar tujuannya tercapai.

Sekalipun dengan susunan kata-kata yang berlainan namun definisi tersebut di atas tetap mempunyai inti yang sama yakni memandang administrasi sebagai suatu jenis kegiatan atau aktivitas pekerjaan atau perbuatan, namun kegiatan tersebut tidak hanya terdiri dari satu macam melainkan merupakan suatu rangkaian kegiatan. Kegiatan tersebut dilaksanakan dalam kerangka kerja sama yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Seperti halnya administrasi, administrasi negarapun mempunyai bermacam-macam definisi. Tetapi apabila kita telaah lebih mendalam definisi mengenai administrasi negara diangkat dari dua pola pemikiran yang berbeda yakni pola pertama memandang administrasi negara sebagai suatu kegiatan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif/pemerintah. Disini administrasi negara hanya sebagai pelaksana hukum yang ditetapkan oleh badan perwakilan rakyat. Sedangkan pola kedua memandang bahwa administrasi negara lebih luas dari sekedar pembahasan mengenai aktivitas-aktivitas lembaga eksekutif saja tetapi sebaliknya administrasi negara meliputi seluruh aktivitas dari ketiga cabang pemerintahan, yakni legislatif, eksekutif dan yudikatif, yang kesemuanya itu bermuara pada fungsi untuk memberikan pelayanan publik. Dengan pola pikir demikian J.M. Pfiffner, berpendapat bahwa administrasi negara adalah koordinasi dari usaha-usaha kolektif yang dimaksudkan untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah. Sedangkan menurut Caiden, administrasi negara adalah fungsi dari pembuatan keputusan, perencanaan, perumusan tujuan dan sasaran.

Berangkat dari pola pemikiran yang kedua, Felix A. Nigro menyimpulkan bahwa administrasi Negara adalah: (1) Usaha kelompok yang bersifat kooperatif yang diselenggarakan dalam satu lingkungan publik. (2) Meliputi seluruh cabang pemerintahan. (3) Mempunyai peranan penting dalam formulasi kebijaksanaan. (4) Amat berbeda dengan administrasi swasta/privat. Dan (5) Berhubungan erat dengan kelompok-kelompok privat dan individu dalam memberikan pelayanan

kepada masyarakat.

Menurut Pajudi Atmosudirdjo, Administrasi publik adalah administrasi daripada negara sebagai organisasi dan administrasi yang mengejar tercapainya tujuan-tujuan yang bersifat kenegaraan. Arifin Abdulrachman, menyatakan bahwa administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari pelaksanaan politik negara. Sedangkan menurut Waldo, administrasi negara dikatakan sebagai manajemen dan organisasi daripada manusia-manusia peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Perbincangan kita mengenai definisi administrasi Negara membawa kita pada dua hal yang mendasar yaitu: (1) Administrasi negara tidak hanya berkaitan dengan aktivitas lembaga eksekutif saja. (2) Bahwa administrasi Negara meliputi semua aktivitas manusia yang berkaitan dengan pengaturan sumber daya manusia dan alam yang diperlukan untuk mencapai tujuan masyarakat.

Persoalan yang sering muncul disini apakah administrasi Negara itu merupakan seni atau ilmu atautkah merupakan seni dan ilmu. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya administrasi adalah bersifat universal, ia ada bersamaan dengan lahirnya peradaban manusia dan ia berada ditengah-tengah kita, itulah seni. Secara Historis, perkembangan administrasi dan manajemen sebagai “seni” didasarkan pada pengetahuan manusia modern sekarang tentang kejadiankejadian di masa lalu pada kebudayaan tertentu.

Seni dalam bahasa latin adalah “artes”, art (Inggris) yang artinya kemampuan/daya cipta yang muncul dari dalam untuk mewujudkan sesuatu atau kemahiran/keterampilan karena pengalaman. Sedangkan sebagai ilmu apabila administrasinegara kita cerna sebagai suatu bidang studi dalam lapangan ilmiah. Disamping itu administrasi Negara memenuhi syarat-syarat untuk dapat dikatakan sebagai ilmu. Adapun syarat tersebut adalah: (a). Tersusun secara sistematis, (b). Obyektif rasional (c). Menggunakan metode ilmiah. (d). Mempunyai prinsip-prinsip tertentu. Dan (e) Dapat dijadikan teori.

Melihat hal tersebut diatas administrasi dengan sendirinya masuk kategori ilmu sosial terapan (*applied social science*). Menurut Robert Presthus, administrasi negara dikatakan sebagai ilmu dan seni tatkala ia merancang dan melaksanakan kebijaksanaan publik. Pendapat beliau didukung oleh Dimock, yang mengatakan bahwa sebagai studi administrasi Negara membahas setiap aspek kegiatan pemerintah yang

dimaksudkan untuk melaksanakan hukum dan memberikan pengaruh pada kebijaksanaan publik. Sedangkan menurut Waldo, administrasi negara dikatakan sebagai organisasi dan manajemen dari manusia dan benda guna mencapai tujuan pemerintah. Administrasi negara juga dikatakan sebagai seni dan ilmu tentang manajemen yang digunakan untuk mengatur urusan-urusan negara.

B. Sejarah Perkembangan Administrasi Negara

Bahwa perkembangan administrasi negara dalam kehidupan masyarakat dewasa ini tidak terlepas dari factor kesejarahan. Sebab apa yang dicapai administrasi negara sekarang ini merupakan hasil dari rangkaian perjalanan sejarah yang panjang dari administrasi negara sebagai gejala sosial. Sebagai suatu fenomena sosial yang bersifat universal, administrasi negara hadir ditengahahtengah masyarakat seiring dengan perkembangan peradaban manusia itu sendiri. Seperti kita ketahui bahwa sejarah tidak mungkin akan terulang kembali, namun dengan mempelajari sejarah kita akan dapat melacak segala kejadian atau peristiwa yang pernah terjadi dimasa silam. Dengan bukti-bukti yang ditemukan akan diketahui apa dan bagaimana sesuatu itu pernah terjadi ataupun berlangsung ditengah-tengah kehidupan masyarakat, dalam hal ini terutama yang berkaitan dengan administrasi negara.

Berdasarkan perjalanan sejarah, perkembangan administrasi negara dapat dipelajari dari model administrasi negara sebagai berikut:

1. Mesir Kuno

Berdasarkan penelitian sejarah bahwa Mesir dikatakan negara yang paling tua yang memiliki administrasi birokrasi. Administrasi negara di mesir diperkirakan telah berlangsung sejak tahun 1300 SM, yang mana masyarakat mesir telah mengenal adanya sistem administrasi sekalipun hanya sebagian kecil yang ditemukan pada dinding mesir diantaranya yaitu seperti apa yang dititahkan oleh “Ramses III” adalah “Demi Tuhan aku telah buat dekrit besar mengenai administrasi kuil-mu, dan sebagai pengunci titahnya dikatakan bahwa “Aku perlakukan para budak belian sebagai penjaga dari administrasi terusan dan penjaga dari ladang-ladang gandum, demi engkau Tuhan Re”. Seperti apa yang dikatakan oleh Max

Weber bahwa mesir adalah negara yang paling tua yang memiliki administrasi birokrasi modern, walaupun kala itu berkisar masalah pengairan dengan pemanfaatan aliran sungai nil, dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan warga masyarakat dibidang pertanian yang bertumpu pada sistem ekonomi swasembada.

Menurut Michael Rostovtzeff yang selama bertahun-tahun membahas mesir mengatakan bahwa pada jaman Fir'aun, organisasi dan ekonimi yang tegas benar-benar khas jika dibandingkan dengan bangsa beradab lainnya, hal ini dapat dilihat pada dinasti keempat, kesebelas dan kedelapan belas. Yang menegaskan adanya keorganisasian yang ketat terhadap usaha ekonomi dari seluruh penduduk untuk menjamin setiap warga masyarakat secara keseluruhan memperoleh kemungkinan yang amat terbuka guna mengejar tingkat kemakmuran. Disisi lain Ptolemius menganggap sebagai miliknya sendiri ia menganggap dengan cara seperti inilah mesir dapat diperintah. Akibatnya sistem kepegawaian dan administrasi Mesir kuno disempurnakan, disistematiskan serta dikonsentrasikan ke tangan-tangan penguasa baru dalam membantu birokrasinya. Dari apa yang berlaku di Mesir kuno telah dirasakan pentingnya seni dalam penyusunan dan perencanaan program.

2. Cina Kuno

Dalam prakteknya administrasi negara di Cina sangat dipengaruhi dan diberi sembangat oleh doktrin “Confusius” yang salah satu diantaranya menyatakan bahwa perlunya penyelenggara rumah tangga pemerintahan yang baik serta perlunya melakukan seleksi pegawai pemerintahan yang cakap dan jujur. Apabila kita membahas mengenai ajaran dari Confisius, kebanyakan yang ditampilkan adalah ajaran-ajaran yang berkaitan dengan masalah kode etik, yang mana masalah pemerintahan sebenarnya merupakan pusat dari filosofis confusius dan merupakan titik sentral dari budaya cina kuno. Dari beberapa karya dari confusius yang paling berharga adalah minatnya metode-metode yang jaman sekarang dikenal dengan istilah administrasi dan manajemen. Misalnya” Micius” atau “Mo-ti”, yang ditulis pada tahun 500 SM dianggap sebagai pedoman bagi pemerintahan dan administrasi di Cina yang tetap dipatuhi selama kurang lebih enam ratus tahun. Pedoman ini terkenal dengan nama “Konstitusi Chow”. yang mengandung aturan bagi

perdana Mentri dalam menjalankan roda pemerintahannya. Adapun yang paling menonjol pada masa Cina kuno adalah keberhasilannya menciptakan sistem administrasi kepegawaian yang baik sehingga banyak prinsip administrasi kepegawaian modern yang meminjam dari prinsip-prinsip administrasi kepegawaian Cina kuno, seperti istilah “merit system”.

3. Yunani Kuno

Di Yunanai administrasi negara mengalami perkembangan yang cukup pesat. Hal ini dapat dilihat dari bukti-bukti histories yang menunjukkan bahwa banyak sarjana-sarjana maupun pemimpin Yunani seperti Aristoteles yang sangat antusias menerangkan serta mempergunakan bentuk pemerintahan yang didukung oleh rakyat serta konsepsi negara demokrasi. Disamping itu banyak ahli pikir yang ada pada waktu itu yang banyak membahas masalah ketatanegaraan seperti misalnya Socrates, Plato, Aristoteles, Nichomacides dll.

“Aristoteles (384 -322 SM) seorang pemikir, ilmuwan, ahli logika dan sekaligus filosof terkenal saat itu. Karyanya yang berjudul *Politics* telah memberikan informasi penting mengenai Athena sebagai suatu negara kota (*polis*) di masa Yunani Kuno yang demokratis beserta keberadaan warganya di polis tersebut (*polites/politai*)” (Winarno, 2015). Pemikiran Aristoteles tentang negara tertuang dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Pasaribu (2016). Istilah *polis*, *polites* dan *politeia* (bahasa Greek) menjadi kata-kata kunci atau dikenal sebagai bagian dari *Aristotle's term*, yang nantinya diterjemahkan sebagai *state*, *citizen* dan *constitution* (Bahasa Inggris). Ketiga istilah tersebut tidak bisa dipisahkan dan untuk memahami satu hal, maka yang lain juga harus dipahami pula (Winarno, 2015). Aristoteles mendefinisikan negara (*polis*) sebagai kumpulan masyarakat dan setiap masyarakat dibentuk dengan tujuan demi kebaikan, karena manusia senantiasa bertindak untuk mencapai sesuatu yang mereka anggap baik. Pemikiran Aristoteles tentang negara dipengaruhi oleh kedua pendahulunya yakni Sokrates dan Plato. Aristoteles setuju dengan pemikiran mereka yang menyatakan bahwa negara adalah kodrat alamiah. Pernyataan ini juga sekaligus mengeritik pemikiran kaum *sofis* yang beranggapan bahwa negara terbentuk karena adat kebiasaan (Pasaribu, 2016).

Socrates mengatakan bahwa hakikat hukum adalah keadilan. Hukum berfungsi melayani kebutuhan keadilan dalam masyarakat. Hukum menunjuk pada suatu tataran hidup yang sesuai dengan cita-cita hidup bersama, yaitu keadilan. Plato mencanangkan suatu tatanan dimana hanya kepentingan umum yang diutamakan, yakni partisipasi semua orang dalam gagasan keadilan. Lebih tepatnya ia mencanangkan suatu Negara dimana keadilan akan dicapai secara sempurna.

Pemikiran kenegaraan baru berkembang setelah Yunani kuno, khususnya Athena, mengalami kemunduran. Hal ini merupakan akibat dari perang Peloponesus. Adalah Socrates (470 – 399 SM) yang pertama kali membicarakan masalah-masalah kenegaraan secara sistematis. Sebelum Socrates, Pericles yang banyak memberikan pidato kenegaraan dalam karirnya sebagai politisi hingga dibandingkan dengan posisi perdana menteri pada saat itu. Socrates menyatakan bahwa tugas negara adalah mendidik warga negara dalam keutamaannya, yaitu memajukan kebahagiaan warga negara dan membuat jiwa mereka sebaik mungkin. Pemikiran ini berkembang pada kondisi polis yang penuh dengan penyalahgunaan penguasa akibat ajaran para sophis yang menyesatkan (keadilan dalam negara merupakan segala hal yang menguntungkan bagi para penguasa negara, jadi hukum bersifat subyektif).

Walaupun Socrates harus mati dalam hukuman minum racun karena pendapatnya tersebut, namun banyak pandangannya yang diteruskan dan dibukukan oleh muridnya, Plato (429-347 SM). Plato dalam merumuskan pemikirannya menggunakan metode deduktif-spekulatif-transendental yang kemudian diajarkan dalam sekolahnya yang diberi nama *Academica*. Tiga buku utama karya Plato adalah *Politeia (the Republic)*, *Politicos (the statement)*, dan *Nomoi (the law)*, disamping buku lain seperti *Gorgias* (soal kebahagiaan), *Sophist* (tentang hakikat pengetahuan), *Phaedo* (tentang keabadian jiwa), dan *Protagoras* (tentang hakikat kebajikan).

Buku pertama Plato, yaitu *The Republic* menunjukkan pandangan yang ideal tentang kebaikan dan negara. Pandangan Plato tentang negara dilandasi oleh pendapatnya tentang dunia yang terdiri dari dua macam, yaitu (1) dunia cita (*ideenwerld*) yaitu “kenyataan sejati” yang ada dalam alam tersendiri terpisah dari “dunia palsu” dan bersifat immateriil, dan (2) dunia alam

(*natuurwereld*) yaitu dunia fana yang palsu dan bersifat materiil.

Dunia cita adalah latar belakang dan yang menjelmakan diri dalam dunia alam. Maka dunia alam harus selalu diusahakan untuk menyerupai bentuk yang sempurna dari dunia cita. Ukuran persamaan antara dunia alam dan dunia cita adalah norm (yang seharusnya). Dunia cita memiliki tiga macam cita-cita mutlak (*absolute ideen*), yaitu (1) cita kebenaran (logika, *ide der waarheid*), (2) cita keindahan (*aesthetica, idee der schoonheid*), dan (3) cita kesusilaan (*ethica, idee der zedelijkheid*). Ketiga cita mutlak ini merupakan pedoman bagi perilaku manusia yang digerakkan oleh kemampuan dasar yang dimiliki manusia yaitu; (1) pikiran (*verstand*), demi mencari kebenaran, (2) rasa (*gevoel*), demi mencapai keindahan, dan (3) kehendak (*willen*), demi mencapai kesusilaan.

Pada akhir masa Yunani terdapat seorang ahli pikir kenegaraan yaitu Polybios (204-122 SM). Teori utama dari Polybios adalah teori perjalanan *cyclish* (*cyclish verloop*), yaitu teori perjalanan perputaran bentuk negara sebagai sebuah lingkaran tertutup yang didasarkan hubungan sebab akibat antara masing masing bentuk negara.

Bentuk negara tertua menurut Polybios adalah monorki, yaitu pemerintahan yang dijalankan oleh satu orang dengan bakat kepandaian dan keberanian yang muncul diantara orang-orang lain (*primus inter pares*). Pemerintahan ini dijalankan dengan baik dengan berlandaskan pada keadilan. Namun pemerintahan ini kemudian dijalankan dengan tidak baik oleh penggantinya (pewarisnya) dengan bertindak semena-mena dan demi kepentingan sendiri. Negara dengan pemerintahan ini disebut dengan bentuk negara tirani.

Pemerintahan tirani yang menindas menimbulkan gejolak perlawanan dari rakyat hingga pemerintahan tersebut dapat digulingkan. Rakyat memilih dan mengangkat beberapa orang dari kaum cerdik pandai untuk memerintah, maka muncullah bentuk negara aristokrasi. Pemerintahan aristokrasi ini kemudian mengalami kemunduran karena kaum cerdik pandai ternyata kemudian memerintah demi kepentingan sendiri tanpa memperhatikan kepentingan umum dan hukum yang berlandaskan keadilan. Bentuk negara ini disebut oligarki.

Pemerintahan oligarki yang buruk menimbulkan perlawanan

rakyat hingga memperoleh kemenangan yang kemudian membentuk pemerintahan rakyat. Pemerintahan ini dipegang oleh dan untuk rakyat, yang disebut bentuk negara demokrasi. Apabila bentuk demokrasi mengalami kemunduran, karena kemampuan memerintah yang kurang dari rakyat sehingga muncul kondisi chaos, maka disebut bentuk negara okhlokraasi. Pemerintahan okhlokraasi ini menimbulkan keinginan rakyat untuk adanya perbaikan, kemudian muncul “primus inter pares” seorang warga yang berani memimpin negara itu, maka bentuk negara kembali menjadi monarki.

4. Romawi Kuno

Berbeda dengan di Yunani di Romawi administrasi negara dipandang lebih realistis serta lebih mempunyai warna metodologis. Walaupun demikian antara administrasi negara di Roma dengan di Yunani banyak memiliki kesamaan, walaupun bangsa Romawi tidak begitu merinci mengenai administrasi negaranya, namun hal tersebut tidak mengecilkan kenyataan bahwa administrasi negara juga berkembang di Romawi. Salah seorang tokoh yang terkenal yaitu Marcus Tullius Cicero seorang ahli hukum dan negarawan pada masa pemerintahan kaisar Julius Caesar dan Aurelius Cassiodorus seorang senator dan penasihat raja. Hal yang menarik dari Cicero adalah seperti apa yang dituangkan dalam *De Officiis*, yakni “Mereka yang telah dianugrahi kemampuan untuk mengadministrasikan urusan-urusan publik seharusnya menepikan rasa kebencian, dan sebagai gantinya senantiasa memberikan arahan dalam kegiatan pemerintahan. Bagi mereka yang berminat untuk melibatkan diri dengan urusan-urusan publik senantiasa memperhatikan petunjuk Plato yakni: pertama yaitu mengembangkan orientasi apa yang terbaik bagi rakyat dengan cara mengendapkan kepentingan pribadi. Kedua, senantiasa menjamin kemakmuran keseluruhan lembaga politik dan tidak hanya melayani kepentingan satu partai dengan merugikan pihak lain.

Perpecahan di Yunani karena peperangan antar polis dan penaklukan oleh Macedonia kemudian disatukan lagi di bawah imperium Romawi pada tahun 146 SM. Pada masa Romawi (Sjahan Basah) tidak banyak terdapat perkembangan pemikiran kenegaraan yang muncul. Orang Romawi hanya menjalankan berbagai pandangan yang muncul pada masa Yunani. Tokoh

pemikir yang utama pada masa Romawi yang dikenai hingga saat ini adalah *Cicero* dan *Ulpianus*. Dua buku utama *Cicero* adalah *the Republic* dan *the Laws*. Dia memperkenalkan pemikiran negara sebagai suatu “*bond of law*” (*vinculum juris*). Hukum dilihat bukan sebagai elemen negara, tetapi keberadaannya mendahului negara (an antecedent law) dan negara merupakan kreasi hukum (Jimly Asshiddiqie, 2004), hal. 9-10)

Filsafat dari *Cicero* adalah bentuk dari stoicism yang telah berkembang. Seperti halnya, *Polybius*, *Cicero* mempercayai teori sejarah perputaran konstitusi (*the historical cycle of constitutions*) dan konstitusi yang baik adalah perpaduan dari beberapa bentuk (*the excellence of the mixed constitution*). Konstitusi Romawi dalam pandangannya merupakan yang paling baik dan stabil dari pengalaman pemerintahan yang pernah ada.

Di Romawi sendiri ada pergantian bentuk negara dalam kurun waktu tertentu yaitu; (1) masa kerajaan, yang dipimpin oleh seorang raja. Jadi bentuk negaranya adalah monarki. (2) masa republik, yang dipimpin oleh konsul-konsul yang menyelenggarakan dan menjalankan pemerintahan demi kepentingan umum. Namun dalam keadaan bahaya rakyat memilih salah satu dari konsul-konsul tersebut sebagai penguasa tunggal, diktator. Lamanya kekuasaan tunggal sebenarnya tergantung pada lama tidaknya keadaan bahaya. Namun terdapat konsul yang memegang kekuasaan tunggal pada keadaan darurat dan tidak menyerahkannya kembali pada rakyat saat keadaan sudah normal.

Karena tidak adanya pemikir masa itu, namun rakyat romawi menginginkan prinsip demokrasi masa Polis Yunani diterirapkan, muncullah doktrin Caesarismus yang memunculkan Caesar sebagai penguasa mutlak. Caesarismus adalah model perwakilan di mana Kaesar menghisap kedaulatan rakyat. Model ini dibenarkan oleh *Ulpianus* dengan dalil bahwa kedaulatan rakyat itu diberikan kepada Prinsep atau raja melalui suatu perjanjian yang termuat dalam undang-undang yang disusun olehnya dan termaktub dalam *lex regina* (hukum perdata). Setelah kekuasaan diberikan kepada Princep, maka rakyat tidak dapat lagi mengambil ataupun meminta pertanggungjawaban perbuatan Princep. Era ini dikenal dengan sebutan (3) Era Prinsipat.

Dalam Caesarismus terdapat semboyan *Solus publica*

suprema lex yang artinya kepentingan umum mengatasi undang-undang; dan *Princeps legibus solutus est* yang artinya Raja yang menentukan kepentingan itu. Kekuasaan Kaesar berlanjut dan semakin terangterangan berkuasa menjadi raja mutlak yang bertindak sewenang-wenang dengan berbagai pengorbanan manusia dan penghukuman diluar batas kemanusiaan. Masa ini dikenal dengan masa (4) Dominat.

Negara dikonstruksi sebagai badan hukum yang memiliki kehidupan sendiri, kepentingan sendiri yang seringkali bertentangan dengan kepentingan umum, dan pemimpin negara merupakan penjelmaan dari kemauan negara dengan hak-haknya yang dijamin oleh hukum. Kekuasaan yang semena-semena tersebut mendapatkan reaksi dari ilmuwan. Namun reaksi tersebut kecil dan tidak memunculkan perlawanan rakyat. Cicero salah satu pemikir masa Romawi menentang praktek kekuasaan di Romawi dengan menyatakan bahwa hukum positif harus didasarkan kepada hukum alam yang berupa rasio murni, demikian pula halnya dengan susunan ketatanegaraan, sehingga tidak menimbulkan pengorbanan terlalu banyak dari rakyat.

Menghadapi kekuasaan buruk yang kuat di Romawi, para ahli seperti Seneca dan Marcus Aurelius hanya mampu menasehatkan kepada rakyat untuk mengarahkan pandangan kepada masalah ke-Tuhan-an yang indah dan gaib dengan doktrin; *Haec Caelestia Semper Spectato!*; *Illa Humana Contemnito* (Lihatlah langit yang serba indah dan suci itu; Ludahilah kedunawian yang hina dina itu!). Dan Romawi pun runtuh oleh serangan kaum bar bar dari Jerman kuno pada abad ke 4-5.

5. Abad pertengahan

Pada abad pertengahan gereja memegang peranan yang cukup besar, karena gereja-gereja pada waktu itu ikut mewarnai upaya untuk mengembangkan sistem administrasi. Disamping itu juga masyarakat gerejani dapat memainkan peranan yang cukup efektif, jika tersusun dalam suatu struktur institusional. Menurut Calvin, memandang perlunya gereja memiliki kepemimpinan yang kuat dan berdaya guna. Calvin menyodorkan pemikiran mengenai bangun administrasi dimana perumusan kebijaksanaan diserahkan kepada pimpinan, sedang pengesahan atau penolakan dilakukan

oleh pemeluknya.

Kemunduran Romawi merupakan awal masa abad pertengahan. Pada abad ini ditandai dengan ketidakbebasan pemikiran manusia dalam bingkai agama kristen ortodoks yang sangat dominan. Masa ini memiliki ciri yang khas, bahkan disebut sebagai masa kegelapan bagi perkembangan peradaban manusia (the dark ages). Pemikir-pemikir yang dianggap mewakili jaman ini adalah; Agustinus (354-430)²⁰. Agustinus merupakan penganut taat agama Kristen yang diangkat menjadi uskup di Hippo Regius di Afrika Utara. Dia menerbitkan dua buah buku yaitu *Civitas Dei* (negara Tuhan) dan *Civitas Terrena* (negara setan). *Civitas Terrena* merupakan kerajaan keduniawian yang penuh dengan perilaku setan. Sedangkan *Civitas Dei* adalah kerajaan Tuhan yang langgeng dan abadi. Agar kerajaan di dunia, yang merupakan bentuk *Civitas Terrena*, menjadi baik, maka harus mendapatkan ampunan dari gereja Kristus dan mengabdikan kepada *Civitas Dei*. Kerajaan Romawi dipandang sebagai bentuk *Civitas Terrena* oleh Agustinus, dan agar menjadi baik maka pemimpin negara harus memerintah dengan semangat *Civitas Dei*.

Thomas Aquino (1225 – 1274)²¹. Thomas Aquino merupakan pemikir yang banyak dipengaruhi oleh pandangan Aristoteles dan pemikiran hukumnya terkenal dengan pemikiran hukum alam thomistis yang kemudian menjadi dasar bagi golongan Katholik Roma. Asas-asas hukum alam dibagi menjadi 2 jenis yaitu; (1) *Principia Prima* (asas-asas umum), adalah asas-asas yang dimiliki oleh manusia sejak lahir berdasarkan rasio yang dimiliki. Asas-asas ini tidak berubah sepanjang waktu. (2) *Principia Secundaria* (asas-asas yang diturunkan dari asas-asas umum), asas-asas ini diturunkan oleh ratio manusia dari *principia prima*. Karena merupakan tafsiran manusia, maka *principia secundaria* tidak berlaku mutlak dan berubah menurut waktu dan tempat.

Negara menurut Thomas Aquino bertujuan untuk memberikan kebahagiaan kepada manusia, yaitu untuk mencapai kesempurnaan abadi sesuai dengan syarat-syarat agama. Agar tujuan ini dicapai, diperlukan persatuan dan perdamaian yang dapat terwujud dalam kepemimpinan satu orang. Maka bentuk negara yang sesuai adalah monarki. Kalau menurut Agustinus antara gereja dan negara terpisah sama sekali, maka menurut Thomas Aquino negara berada

di bawah gereja. Negara didukung dan dilindungi oleh gereja demi tercapainya Civitas Dei. Teori ini kemudian dikenal dengan istilah *tweezwaarden theorie* (teori dua pedang).

Marsiglio di Padua (1270 – 1340), atau yang lebih sering disebut dengan Marsilius dari Padua adalah anggota golongan Gibellin pendukung kaisar Louis Bavaria yang bertentangan dengan paus Johannes XXII. Negara, menurut Marsilius, adalah badan yang hidup bebas dan mempunyai tujuan untuk mempertahankan perdamaian, memajukan kemakmuran dan memberi kesempatan pada rakyatnya untuk berkembang bebas. Tugas utama negara untuk itu adalah membuat undang-undang demi kepentingan kesejahteraan rakyat. Kekuasaan tertinggi dalam negara terletak pada lembaga pembuatan undang-undang (legislator). Pembuatan undang-undang adalah rakyat. Jadi kekuasaan tertinggi ada pada rakyat. Pemerintah harus bertanggungjawab kepada rakyat. Paus juga harus dipilih oleh rakyat.

6. Prusia-Austria

Pada jaman dikenal dengan periode kameralis yakni sekelompok profesor dan ahli administrasi negara Jerman dan Austria yang berjaya pada kurun waktu 1550 – 1700-an. Periode kameralis terjadi pada masa pemerintahan William I dari Prusia (1713 – 1740) dan maria Theresia dari Austria (1740 – 1780). Pada umumnya kaum kameralis diidentikan dengan kaum markantelis di Inggris dan kaum fisiokrat di Perancis. Dimana pada masa itu lebih memusatkan perhatiannya pada kekuatan fisik negara, disamping itu juga memberikan perhatian yang cukup besar dibidang ekonomi serta mengadakan pembaharuan mengenai masalah perpajakan. Adapun tokoh yang terkenal yaitu Melchoir Von Osse dan Georg Zincke, yang mana mereka banyak melaksanakan program latihan bagi para administrator yang mana semua itu tiada lain ditujukan dalam rangka memberikan pelayanan publik.

7. Amerika Serikat

Seperti kita ketahui bahwa Amerika Serikat sebelum tahun 1776 merupakan koloni inggris, sehingga kebijaksanaan yang berlaku sangat tergantung dari kebijaksanaan dari Inggris, yang justru menyebabkan banyak ketimpangan yang terjadi karena

perbedaan pandangan, sehingga menyebabkan berbagai problema, karena kebijaksanaan yang dianggap baik yang diterapkan oleh negara induknya belum tentu cocok untuk diterapkan di daerah koloni yang pada akhirnya akan mempengaruhi terjadinya pemisahan negara tersebut dari induknya. Setelah mencapai kemerdekaannya Amerika Serikat dihadapkan pada tugas untuk menentukan dan menyusun sistem administrasi dan pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan mereka sendiri. Namun sayangnya Undang-Undang konfederasinya secara fungsional hanya mempunyai dampak kecil dalam memperbaiki sistem administrasi Amerika Serikat.

Pada tahun 1813 Alexis de Tocqueville, seorang pengamat politik menerangkan bagaimana administrasi diselenggarakan di Amerika, yang mana beliau telah mempelajari sistem administrasi dalam konteks demokrasi. Dan sebagai hasil dari pengamatannya mengungkapkan bahwa para administrator disana belum mempunyai pengetahuan yang cukup dibidang administrasi. Oleh karena itu pada awal berdirinya negara Amerika tampak adanya keprihatinan yang umum berkaitan dengan aspek administrasi negara.

Karena jumlah penduduk semakin lama semakin bertambah seiring dengan penambahan unit-unit pemerintahan yang baru, sehingga masalah penyelenggaraan negara semakin komplek. Adalah Thomas Jefferson, dengan gagasan-gagasan agrarisnya dan falsafahnya tentang pemerintahan dan sentralisasi administrasi serta pandangannya mengenai hubungan negara bagian dengan pemerintahan nasional yang memelopori pendekatan Amerika terhadap administrasi negara. Disamping itu juga paham dari Jackson pada tahun 1800-an juga besar pengaruhnya terhadap sikap administrasi pemerintahan, terutama mengenai masalah penempatan orang dalam jabatan-jabatan publik, yang terkenal dengan *patronage system*, yaitu suatu sistem yang meletakkan orang-orang dari partai politik dalam jabatan-jabatan administrasi pemerintahan. Sistem ini sangat mewarnai administrasi AS pada waktu itu.

Menurut Waldo, menyatakan bahwa filsafat demokrasi dari Jefferson-Jackson cenderung mendorong untuk mencurigai peranan pemerintah. Konsekuensi dari pandangan ini adalah bahwasanya pemerintah tidak boleh terlalu banyak mencampuri urusan perseorangan, tetapi sebaliknya pemerintah harus memberikan

peranan yang besar pada perorangan dalam menentukan kegiatan kolektipnya.

Sejak revolusi Amerika ada tiga perubahan pokok yang mempengaruhi administrasi negaranya, yaitu (1) Terdapatnya dua sistem kepartaian, (2) invasi yang luas yang oleh partai-partai politik terhadap urusan-urusan administrasi pemerintahan, dan (3) Terdapatnya usaha untuk menggalakkan spesialisasi, diversifikasi dan profesionalisasi di semua jabatan. Tiga perubahan tersebut dapat dikatakan sebagai karakteristik yang mewarnai administrasi negara AS sampai sekarang.

8. Indonesia

Perkembangan administrasi di Indonesia belum banyak penulis yang mengemukakannya. Salah satu diantaranya adalah tulisan yang ditulis oleh Bintoro Tjokroamidjojo dalam bukunya *Research di Indonesia 1945-1965*, menggambarkan perkembangan administrasi tersebut. Sebelum tahun 1945 ketika Indonesia masih dijajah maka disaat itu administrasi negaranya adalah administrasi dari negara yang menjajahnya. Dimana bangsa Indonesia tidak diberi kesempatan untuk ikut terlibat dalam praktek administrasi, sehingga tidak ada pengalaman sama sekali mengenai praktek ilmu administrasi negara. Disamping itu sifat administrasi negara ketika itu sama dengan sifat ilmu yang mendapat pengaruh dari daratan Eropa., sehingga konsep kontinentalnya sangat kental yang memberikan pengaruh yang cukup besar sehingga menganggap pendidikan hukum sebagai persiapan utama dan malah satu-satunya syarat untuk membentuk seseorang administrator, sehingga corak administrasi negara saat itu sangat legalistic dan normative yang pada gilirannya menumbuhkan suatu birokrasi yang steril.

Baru setelah Indonesia merdeka, sistem administrasi negara ditangan bangsa sendiri. Kesempatan ini terbuka luas bagi bangsa Indonesia untuk mengisi kekosongan jabatan-jabatan negara. Namun karena bangsa Indonesia tidak mempunyai pengalaman tentang administrasi negara ditambah dengan situasi perang karena Belanda ingin kembali ke Indonesia, sehingga penyelenggaraan administrasi negara masih kurang efisien, karena paa administrator yang menempati posisi-posisi administrasi tanpa dibekali pengetahuan yang cukup mengenai administrasi negara.

Pada waktu itu dirasakan perlunya memperkenalkan pendidikan administrasi negara kepada para administrator yang sangat kurang akan pengalaman tersebut. Lembaga pendidikan yang pertama mengembangkan ilmu pemerintahan adalah Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta. Pada Fakultas Hukum dan Sosial politik saat itu dalam kurikulumnya dikembangkan mata kuliah Ilmu Pemerintahan. Dan untuk perkembangan selanjutnya telah banyak terdapat lembaga pendidikan yang secara khusus mengenai administrasi negara seperti APDN, IIP dan lain sebagainya. Pada tahun 1954 pemerintah mendatangkan perutusan dari Amerika Serikat untuk mengadakan penelitian mengenai administrasi kepegawaian, yang diketuai oleh Edward H. Litchfield dengan dibantu oleh Alan C. Rankin. Setelah mengadakan penelitian keseluruhan Indonesia, akhirnya merumuskan suatu saran kepada pemerintah Indonesia yang diberi judul “Training Administration on Indonesia”, banyak saran yang diberikan, salah satunya adalah perlunya didirikan lembaga pendidikan administrasi yang nantinya dapat dipergunakan mendidik pegawai-pegawai serta para administrator pemerintah.

Selanjutnya pada tahun 1956, diadakan kerja sama dengan tim dari Universitas Indiana (USA). Maka setelah itu pada tahun 1957 didirikannya Lembaga Administrasi Negara (LAN) di Jakarta yang dipimpin oleh Prof. Dr. Prajudi Atmosudirdjo. Dengan berdirinya lembaga Administrasi Negara ini Administrasi mulai dikembangkan pada berbagai bidang lapangan studi. Disamping itu banyak pula tenaga ahli yang dikirim ke Amerika Serikat untuk mendalami Administrasi, baik dalam bidang administrasi negara maupun dalam bidang administrasi niaga.

Maka saat itu perkembangan administrasi negara telah terencana dan terarah. Dan untuk selanjutnya tidak lagi dikembangkan sifat legalistiknya melainkan lebih bersifat modern yang banyak dikembangkan di AS, yakni bersifat praktis dan pragmatis. Yang mana aspek administrasinya tidak lagi terbatas pada pengetahuan hukum saja, melainkan berwawasan agak luas yang meliputi berbagai pengaruh dari ilmu sosial maupun non sosial.

C. Perkembangan Paradigma Administrasi Negara

Paradigma adalah merupakan pola pikir seseorang atau sekelompok orang, dalam hal ini tidak terlepas dari sifat ilmu pengetahuan itu sendiri yang sifatnya tidak nisbi, walaupun salah satu syaratnya harus dapat diterima secara universal, namun dalam kurun waktu tertentu tetap ada/memenuhi perubahan, termasuk juga ilmu – ilmu eksata. Namun ilmu-ilmu eksata biasanya lebih lama serta tidak terpengaruh oleh situasi serta kondisi dan secara umum relative lebih pasti dibandingkan dengan ilmu-ilmu sosial. Administrasi negara sebagai suatu ilmu, seperti juga ilmu-ilmu lainnya terus berkembang, perkembangan pemikirannya dapat dilihat dalam teori maupun paradigma, baik dalam model pemikiran , analisa, arah pemikiran serta metode yang digunakan.

Thoman S. Kuhn, menyatakan bahwa paradigma merupakan suatu cara pandang nilai-nilai, metode-metode, prinsip-prinsip dasar atau cara memecahkan suatu masalah yang dianut suatu masyarakat ilmiah pada suatu masa tertentu. Kalau kita ikuti rumusan administrasi negara maka akan diperoleh berbagai definisi. Seseorang mencoba untuk memberikan rumusan sedangkan yang lainnya akan mencoba memberikan rumusan yang sifatnya tandingan yang tidak kalah pentingnya. Sehingga menurut Nicholas Henry, dikatakan mengalami krisis definisi dalam administrasi negara. Menurut beliau (Nicolas Henry), disarankan untuk memahami lebih jauh lewat paradigma Dimana lewat paradigma akan diketahui ciri-ciri dari administrasi negara. Paradigma dalam administrasi sangat bermanfaat, karena dengan demikian seseorang akan mengetahui tempat dimana bidang ini dipahami. Administrasi negara telah dikaji serta dikembangkan sebagai suatu kajian akademis melalui lima paradigma yang saling tumpang tindih, yang mana tiap paradigma mempunyai ciri-ciri tertentu sesuai dengan locus serta facusnya. Locus menunjukkan tempat dari bidang studi tersebut. Sedangkan focusnya menunjukkan sasaran atau apa yang menjadi pusat perhatian dari bidang studi tersebut. Paradigma dalam administrasi negara menurut Robert T. Golembiewski, hanya dapat dimengerti dalam hubungannya dengan locus maupun focusnya sehingga definisi administrasi negara kalau dikembalikan pada istilah Golembiewski akan mudah difahami bahwa seseorang penulis akan masuk pada paradigma yang mana.

Paradigma I

Dalam paradigma ini dikenal dengan paradigma Dikotomi Politik Administrasi (1900 – 1926). Tonggak sejarah yang dipergunakan sebagai momentum dari fase paradigma ini adalah tulisan dari Frank J. Goodnow dan Leonad D. White, dalam bukunya *Politics and Administration*. Frank Goodnow berpendapat bahwa ada dua fungsi pokok pemerintahan yang berbeda, yakni fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik akan melahirkan kebijaksanaan sebagai pencerminan kehendak negara sedangkan fungsi administrasi berhubungan dengan pelaksanaan dari kebijaksanaan tersebut. Perbedaan kedua fungsi tersebut didasarkan atas adanya “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*).

Pemisahan kekuasaan memberikan dasar perbedaan, badan legislative dengan ditambah kemampuan penafsiran dari badan yudikatif mengemukakan keinginan-keinginan negara sedangkan badan eksekutif mengimplementasikan kebijaksanaan tersebut secara adil serta tidak memihak ke salah satu partai politik. Penekanan paradigma ini adalah pada locusnya yakni mempermasalahkan tempat dimana seharusnya administrasi negara berada. Secara tegas menurut pendapat dari Goodnow, administrasi negara seharusnya berada pada birokrasi pemerintahan (*the governments bureaucracy*). Walaupun badan legislative dan yudikatif mempunyai juga kegiatan administrasi dalam jumlah tertentu namun fungsi pokok dan tanggungjawabnya tetap menyampaikan keinginan-keinginan negara. Karena adanya perbedaan kedudukan ini, maka baik akademisi maupun praktisi sering memperdebatkan apa yang kemudian disebut sebagai dikotomi politik administrasi.

Paradigma II

Prinsip-prinsip Administrasi (1927 – 1937). Dengan diterbitkannya karya dari “Wiloughby yang berjudul “*Principles of Public Administration*”, berkembang suatu anggapan bahwa prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universal yang dapat ditemukan serta berlaku kapan dan dimana saja. Disini administrasi mencapai puncak reputasinya. Adapun tokoh-tokoh yang terkenal dalam hal ini adalah Marry Parker Follet, Henry Fayol, Luther Gullick, Lyndall Urwick yang terkenal dengan POSDCoRB dan lain sebagainya. Dalam periode ini administrasi negara lebih menonjolkan Focus

dari administrasi negara itu sendiri. Menurut prinsip ini sekali prinsip tetap prinsip, dan sekali administrasi tetap administrasi. Memang dalam kenyataannya prinsip administrasi terdapat baik pada organisasi industri, pemerintahan dan sebagainya, dengan tanpa amemandang aspek budaya, lingkungan, tujuan ataupun jenis organisasinya.

Paradigma III

Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950 – sekarang). Menjelang akhir tahun 30-an banyak muncul kritikan-kritikan yang tajam terhadap administrasi negara. Kritikan yang pertama menyangkut mengenai pandangan yang menyatakan bahwa politi dan administrasi dapat dipisahkan serta kritikan yang kedua yang menyatakan bahwa prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universal. Menurut” Herbert Simon” kedua hal tersebut tidak benar. Menurutbeliaubahwapolitik dan administrasi tidak dapat dipisahkan, demikian juga halnya dengan prinsip-prinsip administrasi yang bersifat universal. Dengan adanya kritikan-kritikan tersebut maka administrasi negara mundur kedalam disiplin induknya yaitu pada birokrasi pemerintahan (Ilmu Politik). Pada periode ini merupakan suatu upaya untuk membangun kembali hubungan konseptual antara administrasi negara dengan ilmu politik.

Mulai tahun 1962 – 1967, dministrasi negara mulai kehilangan kaitannya dengan ilmu politik, dan para ahli ilmu politik kurang tertarik minatnya pada administrasi negara. Para sarjana administrasi negara merasa terabaikan serta tidak dianggap bagian dari ilmu politik dan bahkan dinomor uakan (warganegara kelas dua).

Paradigma IV

Administrasi Negara Sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970). Paradigma ini muncul sebagai reaksi atas paradigma yang ke tiga (3), dimana pada paradigma yang ke tiga, walaupun administrasi negara telah kembali ke disiplin iduknya yaitu ilmu politik, namun administrasi negara dianggap sebagai warga kelas dua dalam berbagai bidang ilmu politik, sehingga beberapa tokoh administrasi negara mulai mencari alternative lain. Paradigma ini terjadinya hampir bersamaan dengan paradigma yang ke tiga.

Istilah ilmu administrasi disini diartikan sebagai segala studi di dalam teori organisasi dan ilmu manajemen, dengan maksud dan tujuan untuk meningkatkan efisiensi serta efektivitas program-program secara lebih tepat. Disini focus lebih dipentingkan daripada locusnya. Adapun tokoh-tokoh terkenal pada periode ini adalah James March, Simon dan lain sebagainya. Teori organisasi dengan menggunakan bantuan dari ilmu jiwa sosial, administrasi niaga, administrasi negara dan sosiologi, mempelajari dan berusaha memahami tingkah laku organisasi, sedangkan ilmu manajemen mempercayakan bantuan pada statistic, computer, analisa sistem, ekonomi dan sebagainya. Sebagaimana pada paradigma 2, ilmu administrasi lebih banyak mengetengahkan focusnya, dan administrasi tetap administrasi dimanapun ia berada, begitu juga prinsip-prinsipnya.

Pada tahun 1960-an munculah pengembangan organisasi sebagai bagian dari ilmu administrasi. hal itu dengan cepat dapat menarik perhatian para sarjana ilmu administrasi negara, akan tetapi kemudian muncul masalah yang berkaitan dengan masalah pemisahan antara “publik administration” dan “privat administration”. Disamping itu pengertian publik dalam publik administrationpun menjadi suatu perdebatan. Dengan adanya masalah tersebut paradigma 4 ini masih belum dapat mengatasi masalah “locus” administrasi negara. Dengan demikian administrasi negara masih perlu mencari paradigma baru, baik yang dapat mencakup locus maupun focusnya.

Paradigma V

Administrasi Negara sebagai Administrasi Negara (1970 – sekarang). Walaupun belum menemukan kata sepakat mengenai locus maupun focus dari administrasi negara, menurut pemikiran Herbert Simon tentang perlunya dua aspek yang perlu dikembangkan dalam disiplin administrasi negara yakni: (1) Administrasi Negara yang lebih memusatkan perhatiannya pada pengembangan ilmu murni administrasi. Dan (2) Satu kelompok yang lebih besar yang memusatkan perhatiannya pada penentuan kebijaksanaan publik.

Pada aspek yang pertama terlihat pada pengembangan teori-teori organisasi selama dua puluh tahun terakhir, yang mana teori tentang organisasi tersebut lebih mementingkan mengenai

bagaimana serta mengapa organisasi tersebut bekerja, bagaimana dan mengapa anggota organisasi bertindak, mengapa dan bagaimana suatu keputusan itu dibuat. Sedangkan pada aspek yang kedua terdapat sedikit kemajuan yang telah dicapai dalam merencanakan locus administrasi negara yang sifatnya relevan untuk administrator negara, seperti misalnya mengenai rumusan kepentingan publik, urusan publik dan kebijaksanaan publik yang seharusnya dijadikan pegangan oleh para praktisi. Pada fase ini focus administrasi negara dalam bentuk “ilmu administrasi negara yang murni” ternyata belum ditemukan, tetapi pengembangan teori organisasi sudah mantap danditambah lagi dengan adanya perkembangan baru dalam teknik-teknik terapan pada ilmu manajemen.

D. Arti Penting Studi Administrasi Negara

Walaupun administrasi negara telah dikenal sejak jaman dahulu, namun wajah modernnya baru mulai nampak pada akhir abad ke 19 atau awal abad ke 20. Bila dibandingkan dengan ilmu sosial yang lainnya seperti sosiologi, ilmu politik maupun ilmusosial yang lainnya dapat dikatakan bahwa administrasi negara tergolong ilmu yang masih baru. Sebagai sesuatu yang baru sudah barang tentu ada paktor yang menjadi penyebabnya, yaitu paktor yang lekat dengan kebutuhan serta tuntutan masyarakat. Dalam dunia keilmuan sering administrasi negara dipandang dengan rasa takjub, karena sumbangannya yang begitu besar terhadap proses kemajuan serta peradaban manusia. Bahkan ada seseorang yang mengatakan bahwa adanya peradaban tergantung dari ada atau tiadanya administrasi.

Perkembangan kehidupan masyarakat semakin hari semakin bertambah. Hal ini sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Dalam hal ini manusia sebagai anggota masyarakat kebutuhannyapun semakin bertambah pula. Hal ini akan menimbulkan suatu persoalan tatkala pemenuhan kebutuhannya tidak sebanding dengan apa yang akan dibutuhkan. Ini merupakan persoalan hidup manusia, jika persoalan itu terus berkembang akan menjadi persoalan masyarakat, dan jika persoalan itu mengkristal akan menjadi persoalan negara, barulah orang akan sadar bahwa persoalan tersebut memerlukan pengaturan serta dalam pelaksanaannya perlu adanya pengawasan.

Menurut Gerald E. Caiden, membayangkan bahwa dunia ini ibarat “binatang jalang” bila tidak ada hal-hal yang bersifat publik, yang sebenarnya dimaksudkan untuk melindungi keselamatan serta kenyamanan individu dari segala macam ancaman. Bila kita mengambil suatu contoh, maka sebuah kota harus memiliki fasilitas-fasilitas yang bersifat publik, seperti misalnya dengan pengadaan sekolah, perpustakaan, museum, sarana dibidang kesehatan taman kota dan lain sebagainya. Jadi disini segala bentuk kegiatan yang ditujukan untuk kepentingan umum itulah yang menjadi cakupan dari administrasi negara. Berkaitan dengan hal tersebut maka administrasi negara erat kaitannya dengan soal pemberian barang dan jasa yang bersifat publik.

Dalam beberapa hal dapat kiranya dikatakan bahwa administrasi negara berkaitan dengan pelaksanaan hukum dan pemberian pelayanan kepada umum, yang sedapat mungkin kedua fungsi tersebut berlaku secara efektif dan efisien, selaras dengan cita rasa rakyat dan sesuai dengan keinginan atau kebutuhan rakyat. Dalam hal ini Administrasi negara merupakan titik temu antara keinginan dan harapan rakyat dengan pemerintah. Jadi dalam hal ini dapat dikatakan bahwa Administrasi negara merupakan ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah serta bagaimana cara memperolehnya.

Bagi negara-negara yang sedang berkembang yang sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan, sering kita mendengar berita-berita melalui media yang ada bahwasanya kegagalan-kegagalan yang terjadi dalam pelaksanaan pembangunan dilimpahkan kepada ketidakmampuan administrasi negara. Walaupun hal tersebut tidak semuanya benar, namun cukup impormatif untuk menilai betapa besarnya peranan administrasi negara dalam pembangunan bangsa dan negara.

Lalu apa peranan administrasi dalam pembangunan. Kalau kita sepakat bahwa tujuan negara adalah untuk menciptakan kemakmuran dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat, maka sasarannya adalah Administrasi Negara. Namun disini bukan berarti Administrasi negara sebagai sarana atau alat dalam arti fisik mati tetapi sebagai alat atau sarana dalam pengertian organisme yang dinamik. Namun apabila kita cerna lebih dalam lagi bahwa pembangunan akan mengakibatkan berbagai perubahan. Pembangunan itu sendiri pada hakekatnya adalah suatu proses perubahan untuk mencapai suatu kondisi yang lebih baik. Konsekuensinya bagi administrasi negara adalah disatu fihak administrasi negara harus menyelenggarakan pembangunan, tetapi di

lain pihak, administrasi negara harus melakukan penyelesaian terhadap kasus-kasus atau kontroversi yang timbul akibat dari pembangunan itu sendiri. Maka dari itu disini diperlukan adanya kemampuan dari administrasi negara dalam mengambil suatu keputusan yang bijaksana sehingga segala sesuatunya dapat berjalan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini akan mendorong administrasi negara untuk meningkatkan kemampuannya untuk membuat determinasi kebijakan publik yang lebih berdaya guna dan berhasil guna.

Dalam kehidupan masyarakat dan negara dimasa yang akan datang, peranan administrasi negara akan semakin penting, yakni dengan perubahan pola kehidupan disegala bidang menjadi pola kehidupan yang terorganisir, yang mana pola kehidupan berorganisasi ini berkaitan dengan pola kehidupan masyarakat modern baik cara berpikir maupun bekerja secara rasional.

Dari beberapa beberapa pendapat yang ada, bahwa peranan studi administrasi negara erat kaitannya dengan pentingnya administrasi negara itu sendiri, yang dapat dijabarkan sebagai berikut: (1) Peranan administrasi negara sebagai stabilisator, (2) Peranan administrasi negara dalam perubahan social, dan (3). Peranan administrasi negara sebagai kunci masyarakat modern.

Bahwa pembangunan yang dilaksanakan tidak mustahil akan menimbulkan suatu perubahan, yang kadangkala amat mendasar. Adapun perubahan yang dimaksud disini adalah adanya sesuatu yang hilang, tetapi yang baru belum ditemukan. Nilai-nilai lama akan terpinggirkan oleh lalu lintas kehidupan modern, tetapi nilai-nilai yang baru belum mampu untuk menggantikannya. Hal seperti inilah merupakan kewajiban dari administrator negara untuk: (1) Melestarikan nilai-nilai dasar yang telah menjadi konsensus nasional; (2) Menegakkan aturan dan ketentuan hukum kepada setiap anggota masyarakat, dan (3) Melakukan tindakan preventif terhadap kecenderungan untuk melawan standar perilaku yang telah dibakukan. Dari ketiga hal tersebut diatas merupakan kewajiban dari administrasi negara untuk menciptakan suatu kestabilan dalam kehidupan masyarakat, sehingga tidak terjadi kepincangan yang pada akhirnya akan merugikan masyarakat itu sendiri. Disini administrasi negara tidak hanya menjalankan apa yang telah ditentukan sebelumnya, akan tetapi juga mengusahakan perubahan sosial di masyarakat.

Bagi negara-negara yang sedang berkembang, motor utama roda penggerak pembangunan adalah Administrasi Negara. Sedangkan inti

dari pembangunan itu sendiri adalah berkaitan dengan manusia itu sendiri, maka manusia disamping sebagai pelaku juga secara otomatis sebagai pengguna hasil pembangunan itu sendiri. Disinilah Administrasi negara bertugas untuk menyediakan fasilitas bagi perubahan sosial, yang sesuai dengan harkat serta martabat manusia.

Charles A beard, menyatakan bahwa tidak ada subyek lain yang lebih penting dari administrasi . Dikatakan bahwa masa depan masyarakat beradab itu sangat tergantung dari kemampuan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan dan filosofi serta kemampuan administrasinya, maka dari itu ilmu pengetahuan dan teknologi yang telah diadopsi oleh administrasi negara semata-mata ditujukan untuk memberikan kemudahan hidup serta untuk meningkatkan kualitas hidup manusia itu sendiri. Dengan demikian administrasi negara merupakan penyelenggara cita-cita masyarakat modern.

Dalam masyarakat modern, keberadaan administrasi negaranya dapat dilihat dalam dua hal sebagai berikut: (1) Dalam masyarakat modern setiap orang selalu dipengaruhi oleh keputusan dalam administrasi negara. (2) Tersedianya banyak saluran kontrol sosial terhadap penampilan administrasi negara.

Dari uraian tersebut diatas dapat dikatakan bahwa administrasi negara memiliki peranan yang sangat besar dalam mewujudkan cita-cita suatu negara yaitu untuk meningkatkan kesejahteraan serta mencapai masyarakat yang adil dan makmur.

BAB 3

ADMINISTRASI

PEMBANGUNAN

A. Konsep dan Ruang Lingkup Adminitrasi Pembangunan

Administrasi pembangunan berkembang karena adanya kebutuhan dinegara-negara yang sedang membangun untuk mengembangkanlembagalembaga dan pranata-pranata sosial, politik dan ekonominya, agarpembangunan dapat berhasil. Oleh karena itu, pada dasarnya administrasipembangunan adalah bidang studi yang mempelajari sistem administrasi negaradi negara yang sedang membangun serta upaya untukmeningkatkan kemampuannya. Dari sudut praktik, administrasi pembangunan merangkum dua kegiatan besar dalam satu pengertian, yakni administrasidan pembangunan

Dalam telaahan administrasi pembangunan dibedakan adanya duapengertian yaitu administrasi pembangunan (The Administration of Development) dan pembangunan administrasi (The Administration of Development). Administrasi bagi pembangunan, dalam konteks ini digunakan pendekatan manajemen. Maka dapat dikatakan bahwa masalah administrasi bagipembangunan adalah masalah manajemen pembangunan. Sedangkan untuk menerangkan pembangunan administrasi akan digunakan pendekatan organisasi. Untuk analisis manajemen pembangunan dikenal beberapa fungsi yang cukup nyata (distinct), yakni: perencanaan, pengerahan (mobilisasi) sumber daya, pengarahan (menggerakkan) partisipasi langsung oleh pemerintah, koordinasi, pemantauan dan evaluasi, dan pengawasan. Pendekatan terhadap fungsi-fungsi tersebut dilengkapi dengan peran

informasi yang amat penting sebagai instrumen atau perangkat bagi manajemen.

Heady (1995) menunjukkan ada lima ciri administrasi yang indikasinya ditemukan secara umum di banyak negara berkembang. Pertama, pola dasar (basic pattern) administrasi publik bersifat jiplakan (imitative) daripada asli (indigenous). Kedua, birokrasi di negara berkembang kekurangan (deficient) sumber daya manusia terampil yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan pembangunan. Ketiga, birokrasi lebih berorientasi pada hal-hal lain daripada mengarah pada yang benar-benar menghasilkan (production directed). Keempat, ada kesenjangan yang lebar apa yang dinyatakan atau yang hendak ditampilkan dengan kenyataan (discrepancy between form and reality). Kelima, birokrasi di negara berkembang acap kali bersifat otonom, artinya lepas dari proses politik dan pengawasan masyarakat.

Analisis Heady ini dapat ditambahkan dua karakteristik lagi hasil dari pengamatan Wallis (1989). Pertama, di banyak negara berkembang birokrasi sangat lamban dan makin bertambah birokratik. Kedua, unsur-unsur nonbirokratik sangat berpengaruh terhadap birokrasi. Misalnya hubungan keluarga, hubungan-hubungan primordial lain seperti suku dan agama, dan keterkaitan politik (political connections) mempengaruhi birokrasi. Keadaan-keadaan seperti inilah yang mendorong pentingnya pembangunan atau pembaharuan administrasi.

Dalam kerangka pembaharuan administrasi sebagai lanjutan dari pembangunan administrasi, yang pertama perlu menjadi perhatian adalah perubahan sikap birokrasi yang cukup mendasar sifatnya. Didalamnya terkandung berbagai unsur. Pertama, birokrasi harus dapat membangun partisipasi rakyat. Kedua, birokrasi hendaknya tidak cenderung berorientasi kepada yang kuat, tetapi harus lebih kepada yang lemah dan kurang berdaya.

Ketiga, peran birokrasi harus bergeser dari mengendalikan menjadi mengarahkan, dan dari memberi menjadi memberdayakan. Keempat, mengembangkan keterbukaan dan kebertanggungjawaban. Pembaharuan memerlukan semangat yang tidak mudah patah. Semangat dan tekad diperlukan untuk mengatasi inersia birokrasi dan tantangan yang datang dari kalangan mereka yang akan dirugikan karena perubahan. Oleh karena itu, pembaharuan harus dilakukan secara sistematis dan terarah, didukung oleh political will yang kuat, konsisten, dan konsekuen. Tidak selalu harus segera menghasilkan perubahan

besar, tetapi dapat secara bertahap, namun konsisten..

konsep, definisi atau pengertian administrasi pembangunan. Banyak pengertian administrasi pembangunan yang diberikan oleh ahli administrasi Negara (pembangunan). Beberapa ahli diantaranya adalah Sondang P. Siagian (1983) Administrasi Pembangunan adalah seluruhusaha yang dilakukan oleh suatu masyarakat untuk memperbaiki tata kehidupannya sebagai suatu bangsa dalam berbagai aspek kehidupan bangsa tersebut dalam rangka usaha pencapaian tujuan yang telah ditentukan. Bintoro Tjokroamidjojo (1997) Administrasi Pembangunan adalah suatu administrasi bagi usaha pembangunan social ekonomi yang bersifat dinamis dan inovatif serta mengupayakan perubahan berbagai aspek kehidupan masyarakat melalui berbagai pengerahan dan alokasi sumberdaya untuk kegiatan pembangunan. Ginandjar Kartasasmita (1997) Administrasi pembangunan adalah bidang studi yang mempelajari sistem administrasi negara di negara yang sedang membangun serta upaya untuk meningkatkan kemampuannya. Hal ini berarti bahwa dalam studi dan praktik administrasi pembangunan diperlukan adanya perhatian dan komitmen terhadap bilai-nilai yangmendasari dan perlu diwujudkan menjadi dasar etika birokrasi. Dengan demikian ada dua sisi dalam batasan pengertian administrasi pembangunan tersebut. Pada sisi pertama tercakup upaya untuk mengenali peranan administrasi negara dalam pembangunan, atau dengan kata lain administrasi dari proses pembangunan, yang membedakannya dengan administrasi negara dalam pengertian umum. Pada sisi kedua tercakup kehendak untuk mempelajari dengan cara bagaimana membangun administrasi negara dan tugas pembangunan. Namun, tidak kalah pentingnya perhatian dan komitmen terhadap kepentingan publik yang dapat menjadi ukuran bagi kredibilitas dan akuntabilitasnya.

Fred W. Riggs (1994) Pengertian administrasi dapat dirumuskan melalui kesimpulan umum. Pertama, Administrasi Pembangunan berkaitan dengan proses administrasi dari suatu program pembangunan, dengan motode-metode yang digunakan oleh organisasi besar terutampemerintah untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan dan kegiatan-kegiatan yang telah direncanakan guna mencapai sasaran-sasaranpembangunan mereka. Kedua, arti dari istilah administrasi pembangunandikaitkan dengan implikasinya, tidak dengan pengertiannya secara langsung. Termasuk di dalamnya

adalah peningkatan kemampuan administratif. Jelasnya, apabila suatu program pembangunan berhasil dilaksanakan, dengan sendirinya akan mendorong terjadinya perubahan-perubahan di lingkungan masyarakat politik, termasuk perubahan kemampuan masyarakat dalam bidang administratif.

Jadi Administrasi pembangunan merupakan proses pengendalian usaha (administrasi) oleh negara/pemerintah untuk merealisasikan pertumbuhan yang direncanakan ke arah suatu keadaan yang dianggap lebih baik dan kemajuan di dalam berbagai aspek kehidupan bangsa.

Ada beberapa ciri administrasi pembangunan menurut Irving Sverdlow dan Saul M. Katz. Pertama, adanya suatu orientasi administrasi untuk mendukung pembangunan. Administrasi bagi perubahan-perubahan ke arah keadaan yang dianggap lebih baik. Keadaan yang lebih baik ini bagi negara-negara baru berkembang dinyatakan dengan usaha ke arah modernisasi, atau pembangunan bangsa atau pembangunan sosial ekonomi. Di dalam administrasi pembangunan, diberikan uraian mengenai saling kait-berkaitnya administrasi dengan aspek-aspek pembangunan di bidang politik, ekonomi, sosial-budaya, dan lain-lain. Kedua, adanya peran administrator sebagai unsur pembangunan. Peranan serta fungsi pemerintah sangat erat kaitannya dengan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Administrator juga dapat menciptakan suatu sistem dan praktek administrasi yang membina partisipasi dalam pembangunan. Ketiga, perkembangan, baik dalam ilmu maupun pelaksanaan perencanaan pembangunan terdapat orientasi yang semakin besar memberikan perhatian terhadap aspek pelaksanaan rencana. Suatu perencanaan yang berorientasi pada pelaksanaannya akan lebih banyak memperhatikan aspek administrasi dalam aspek pembangunannya. Keempat, administrasi pembangunan masih berdasarkan pada prinsip-prinsip administrasi negara. Namun, administrasi pembangunan memiliki ciri-ciri yang lebih maju daripada administrasi negara.

Sondang P. Siagian juga merumuskan ciri-ciri administrasi pembangunan. Pertama, Administrasi pembangunan lebih memberikan perhatian terhadap lingkungan masyarakat yang berbeda-beda, terutama bagi lingkungan masyarakat negara-negara baru berkembang. Kedua, administrasi pembangunan mempunyai peran aktif dan berkepentingan terhadap tujuan-tujuan pembangunan, baik dalam perumusan

kebijaksanaannya maupun dalam pelaksanaannya yang efektif. Bahkan, administrasi ikut serta mempengaruhi tujuan-tujuan pembangunan masyarakat dan menunjang pencapaian tujuan-tujuan sosial, ekonomi, dan lain-lain yang dirumuskan kebijaksanaannya dalam proses politik. Ketiga, administrasi pembangunan berorientasi kepada usaha-usaha yang mendorong perubahan ke arah keadaan yang dianggap lebih baik untuk suatu masyarakat di masa depan atau berorientasi masa depan. Keempat, administrasi pembangunan lebih berorientasi kepada pelaksanaan tugas-tugas pembangunan dari pemerintah. Administrasi pembangunan lebih bersikap sebagai "development agent", yakni kemampuan untuk merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan dan pelaksanaan yang efektif, serta sebagai kemampuan dan pengendalian instrument-instrumen bagi pencapaian tujuan-tujuan pembangunan. Kelima, administrasi pembangunan harus mengaitkan diri dengan substansi perumusan kebijaksanaan dan pelaksanaan tujuan-tujuan pembangunan diberbagai bidang yaitu ekonomi, sosial, budaya, dan lain-lain. Keenam, dalam administrasi pembangunan, administrator dalam aparatur pemerintah juga bisa menjadi pergerak perubahan. Ketujuh, administrasi pembangunan lebih berpendekatan lingkungan, berorientasi pada kegiatan, dan bersifat pemecahan masalah. Ketiga unsur ini disebut mission driven.

Administrasi pembangunan merupakan embrio dari administrasi negara, karena administrasi pembangunan berasal dari ilmu administrasi negara yang diperkembangkan. Awal perkembangan administrasi negara itu sendiri dimulai pada akhir abad ke 19 yang dipelopori oleh para penulis-penulis dan praktisi-praktisi administrasi pemerintahan di Amerika Serikat, seperti Woodrow Wilson, Frank J. Goodnow, Leonard D. White.

Ilmu administrasi negara itu sendiri memiliki pengertian yaitu proses Kerjasama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih yang terdiri dari manajemen serta memiliki organisasi dan sarana guna mencapai tujuan-tujuan pemerintahan. Dalam hal ini pula administrasi negara juga memiliki tugas utama yaitu merencanakan dan merumuskan kebijaksanaan politik, kemudian melaksanakannya dan menyelenggarakannya (J. Wajong). Dan perlu digarisbawahi pula, bahwa administrasi negara juga memiliki peranan yang besar dalam proses penetapan/penentuan kebijaksanaan pemerintah/politik.

Dalam kaitan ilmu administrasi negara dengan ilmu politik, terdapat tiga fungsi dasar administrasi negara, yaitu sebagai berikut; (a) Formulasi/perumusan kebijaksanaan (b) Pengaturan/pengendalian unsur-unsur administrasi, (c) Penggunaan dinamika administrasi.

Perkembangan ke arah Administrasi Pembangunan menitikberatkan pada dua hal yaitu; Pertama, administrasi bagi negara-negara yang sedang berkembang atau yang sedang mengalami perubahan (dari masyarakat tradisional agraris ke arah masyarakat maju dan mulai memperkembangkan industri). Kedua adalah perhatian kepada masalah interrelasi (antar-hubungan) antara administrasi sebagai ilmu maupun sebagai praktek di bidang-bidang kehidupan yang lain. Semua ini dipelopori oleh Kelompok Studi Komparatif yang terdiri dari F.W. Riggs, John D. Montgomery, Milton Esman, Ralph Braibanti, William J. Siffin, Edward W. Weidner dan lain-lain. Pendekatan administrasi pembangunan dewasa ini sudah tumbuh ke arah disiplin ilmu pengetahuan tersendiri dengan memperkembangkan peralatan Analisa dan penyusunan berbagai model, biarpun masih jauh dari memadai.

Kemudian dalam perkembangan studi komparatif ilmu administrasi negara, terdapat kurang lebih empat kecenderungan dasar dalam ilmu administrasi negara. Kecenderungan pertama, adalah perhatian administrasi negara terhadap masalah-masalah pelaksanaan dan pencapaian tujuan-tujuan pembangunan. Kecenderungan kedua, adalah pendekatan behavioral. Kecenderungan ketiga, adalah pendekatan manajemen dalam administrasi negara. Kecenderungan keempat, adalah studi komparatif ilmu administrasi negara yang memberikan tekanan kepada ekologi sosial dan kultural.

Ciri pokok administrasi pembangunan, adalah orientasi kepada usaha-usaha ke arah perubahan-perubahan keadaan yang dianggap lebih baik. Bahkan administrasi pembangunan dimaksudkan untuk membantu dan mendorong ke arah perubahan-perubahan besar (basic changes) di berbagai kegiatan/bidang kehidupan yang saling berkaitan dan akan memberikan hasil akhir terdapatnya proses pembangunan. Ciri pokok yang kedua pendekatan administrasi pembangunan adalah bahwa perbaikan dan penyempurnaan administrasi dikaitkan dengan aspek perkembangan di bidang-bidang lain seperti ekonomi, sosial, politik dan lain-lain.

Perumusan administrasi pembangunan itu sendiri dirumuskan

oleh Siagian, ia merumuskan bahwa administrasi pembangunan sebagai: Administrasi pembangunan adalah keseluruhan proses pelaksanaan dari pada rangkaian kegiatan yang bersifat pertumbuhan dan perubahan yang berencana menuju modernitas dalam berbagai aspek kehidupan bangsa dalam rangka pembangunan negara (nation-building)

Selanjutnya, ruang lingkup administrasi pembangunan mempunyai dua fungsi yaitu penyusunan kebijaksanaan penyempurnaan administrasi negara. Dalam hal ini usaha penyempurnaan organisasi, pembinaan lembaga yang diperlukan, kepegawaian, tata kerja dan pengurusan sarana-sarana administrasi lainnya (the development of administration). Fungsi lainnya adalah merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program pembangunan serta pelaksanaannya secara efektif (the administration of development). Kedua, administrasi untuk pembangunan ini dapat pula dibagi dalam dua sub fungsi. Pertama adalah perumusan kebijaksanaan pembangunan dan yang kedua adalah pelaksanaannya secara efektif.

B. Administrasi dan Pembangunan

Untuk mengetahui seberapa besar kontribusi atau sumbangan administrasi pembangunan terhadap pembangunan nasional dapat dikaji dari apa yang harus dilakukan oleh seorang administrator. Kegiatan dasar administrasi atau apa yang harus dilakukan oleh seorang administrator tidak lain dan tidak bukan sama dengan pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen. George. R. Terry (1982) menegaskan bahwa fungsi manajemen berisi tentang Planning, Organizing, Actuating dan Controlling (populer dengan akronim POAC), sedangkan Fayol (1949) dalam bukunya yang berjudul General and Industrial Administration mengelompokkan fungsi manajemen ke dalam lima fungsi utama yaitu: Planning (Perencanaan), Organizing (Pengorganisasian), Commanding (Pemberian Komando, perintah), Coordinating (Pengkoordinasian) dan Controlling (Pengawasan). Fungsi manajemen demikian juga berlaku dan sama dengan fungsi manajemen pembangunan.

Fayol (1949) juga menegaskan bahwa administrasi itu pada hakikatnya menyelenggarakan, mengatur, melaksanakan dan mewujudkan apa yang menjadi tujuan organisasi (bisa organisasi negara, politik, sosial budaya, ekonomi dan pertahanan keamanan).

Tidak ada administrasi, sudah dapat dipastikan bahwa tujuan organisasi akan gagal diwujudkan. Oleh karena itu, sumbangan atau kontribusi utama administrasi pembangunan terhadap pembangunan nasional selalu dikaji dari pendekatan manajemen. Dalam pendekatan manajemen ini, selain berbicara fungsi Planning, Organizing, Aktuating dan Controlling (POAC), sekaligus juga bicara tentang alat-alat atau sarana (tools of management). Sarana-sarana manajemen untuk kajian ekonomi dan dunia usaha meliputi atau mencakup 6 M, yaitu: (1) Men (orang), (2) Money (uang), (3) Materials (bahan-bahan), (4) Methode (cara), (5) Machines (mesin-mesin) dan (6) Market (pasar), sedangkan untuk kajian administrasi publik tidak sampai membicarakan Market (pasar). Untuk itu, George. R. Terry (1982) menegaskan bahwa unsur dasar (basic elements) yang merupakan sumber yang dapat digunakan (available resources) untuk mencapai tujuan dalam manajemen adalah Men, Money, Machines, Methods dan Materials.

Fungsi- fungsi manajemen (pembangunan) yang terdiri dari fungsi Planning, Organizing, Aktuating dan Controlling (POAC). Masing-masing fungsi ini sangat diperlukan dalam pembangunan di bidang apa pun. Untuk itu, apabila salah satu fungsi ini tidak ada atau dihilangkan maka pembangunan yang dilaksanakan akan sulit mencapai hasil seperti yang diharapkan.

Perencanaan dalam bidang dan konteks apa pun, termasuk ruang lingkup nasional, daerah, kecamatan dan desa atau unit organisasi apa pun selalu dijadikan sebagai pengarah, petunjuk, dan penuntun langkah atau pedoman melangkah atau menjadi titik pijakan untuk mewujudkan tujuan. Fungsi utama perencanaan pembangunan merupakan pedoman pelaksanaan kegiatan, pengarah, dasar pijakan, dasar menyusun skala prioritas dan sebagai alat (tool) untuk mengukur dan melakukan evaluasi berhasil tidaknya pelaksanaan pembangunan.

Suatu rencana pada prinsipnya merupakan suatu kegiatan yang ditentukan sebelum melakukan berbagai kegiatan guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Tidak ada perencanaan berarti pelaksanaan kegiatan akan terjadi kegagalan, pemborosan, kerugian, tidak mengarah ke tujuan dan menggunakan uang tanpa perhitungan, termasuk penggunaan sarana manajemen lainnya yang tidak direncanakan. Perencanaan juga dapat dikatakan sebagai suatu bentuk tindakan yang menyeluruh, yang berusaha mengoptimalkan sumber daya, dana, sarana dan sebagainya, dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan

sebelumnya. Perencanaan mau tidak mau harus disusun karena adanya keterbatasan sumber daya yang dimiliki, termasuk keterbatasan kemampuan sumber daya manusia. Untuk itu, sangat tepat apabila dikatakan bahwa perencanaan merupakan tugas pokok administrasi atau manajemen pembangunan yang utama dan pertama. Lantas timbul pertanyaan, apa itu perencanaan dan perencanaan pembangunan serta bagaimana ukuran perencanaan pembangunan yang baik? Untuk menjawab ketiga pertanyaan ini maka kita harus memberikan pengertian atau defi nisi keduanya serta menunjukkan ukuran suatu perencanaan pembangunan yang baik.

Handoko (2003;77-78) menegaskan bahwa perencanaan adalah pemilihan sekumpulan kegiatan dan keputusan apa yang harus dilakukan, kapan, bagaimana, dan oleh siapa, sedangkan Peraturan Pemerintah (PP) nomor 8 tentang Tahapan, Tata Cara, Penyusunan, Pengendalian dan evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah Bab I, Pasal 1, ayat (1) mengamanahkan bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.

Selanjutnya, Tjokroamidjojo (1996;12) menegaskan bahwa arti dan fungsi perencanaan yang cukup lengkap adalah: (1) Perencanaan dalam arti seluas-luasnya tidak lain adalah suatu proses mempersiapkan secara sistematis kegiatan-kegiatan yang akan dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu, (2) Perencanaan adalah suatu cara bagaimana mencapai tujuan sebaikbaiknya (maximum output) dengan sumber-sumber yang ada, supaya lebih efi sien dan efektif, (3) Perencanaan adalah penentuan tujuan yang akan dicapai atau yang akan dilakukan, bagaimana, bilamana dan oleh siapa, (4) Albert Waterston menyebutkan perencanaan pembangunan adalah "melihat kedepan dengan mengambil pilihan berbagai alternatif dari kegiatan untuk mencapai tujuan masa depan tersebut dengan terus mengikuti, agar supaya pelaksanaannya tidak menyimpang dari tujuan serta (5) perencanaan pembangunan adalah suatu pengarahan penggunaan sumber-sumber pembangunan (termasuk sumber-sumber ekonomi) yang terbatas adanya, untuk mencapai tujuantujuan sosial ekonomi yang lebih baik, efi sien dan efektif.

Solihin (2008) yang menyatakan bahwa ada 6 (enam) fungsi perencanaan yaitu: (1) Perencanaan diharapkan menjadi pedoman pelaksanaan kegiatan yang ditunjukkan untuk mencapai tujuan tertentu,

(2) Perencanaan membuat proses pencapaian tujuan lebih terarah, (3) Perencanaan dapat memperkirakan (forecast) terhadap hal-hal yang akan dilalui, (4) Perencanaan memberi kesempatan untuk memilih kombinasi cara terbaik, (5) Perencanaan dilakukan berdasarkan skala prioritas (tujuan, sasaran, maupun tindakan) dan (6) Dengan perencanaan maka akan ada alat ukur untuk melakukan evaluasi. Berdasarkan beberapa pengertian tentang perencanaan seperti yang telah diungkapkan dapat ditegaskan oleh penulis bahwa perencanaan adalah kegiatan yang dilakukan secara sadar, efektif dan efisien untuk menetapkan pilihan atau skala prioritas tindakan yang akan dilakukan dalam jangka waktu tertentu, dengan memperhitungkan kemampuan dan ketersediaan sumber daya.

Nitisastro (dalam Tjokroamidjojo: 1996;15) menyatakan bahwa aspek substansi perencanaan adalah penetapan tujuan dan alternatif tindakan. Ia berpendapat selengkapnya bahwa perencanaan ini pada dasarnya berkisar kepada dua hal. Pertama, penentuan pilihan secara sadar mengenai tujuan konkret yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat yang bersangkutan. Kedua, pilihan diantara cara-cara alternatif serta rasional guna mencapai tujuan-tujuan tersebut. Bratakusumah (2004) menegaskan bahwa Perencanaan pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perumusan alternatif-alternatif atau keputusan-keputusan yang didasarkan pada data-data dan fakta-fakta yang akan digunakan sebagai bahan untuk melaksanakan suatu rangkaian kegiatan/ aktivitas kemasyarakatan, baik yang bersifat fisik (material) maupun non fisik (mental/spiritual), dalam rangka mencapai tujuan yang lebih baik.

Conyers (1984: 5) menyatakan bahwa perencanaan melibatkan hal-hal yang menyangkut pengambilan keputusan atau pilihan mengenai bagaimana memanfaatkan sumber daya yang ada semaksimal mungkin guna mencapai tujuan-tujuan tertentu atau kenyataan-kenyataan yang ada di masa yang akan datang. PP Nomor 8 Tahun 2008, Bab I Ketentuan Umum, Pasal 1, ayat (3) mengamanahkan bahwa perencanaan pembangunan daerah adalah suatu proses penyusunan tahapantahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu. Beberapa pendapat tentang perencanaan pembangunan yang telah disebutkan

menimbulkan pandangan penulis bahwa perencanaan pembangunan harus disusun dan ditetapkan menjadi dokumen perencanaan sebagai konsekuensi dari keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh suatu bangsa dan Negara, sedangkan amanah PP tersebut dapat dipahami bahwa dalam penyusunan perencanaan pembangunan dalam berbagai tingkatan sangat memerlukan adanya dukungan atau kontribusi atau partisipasi masyarakat atau stakeholders.

GINANJAR (1997: 49) menyatakan bahwa syarat perencanaan pembangunan yang baik pada umumnya harus memiliki, mengetahui dan memperhitungkan beberapa unsur pokok perencanaan yang terdiri dari:

- a. Tujuan akhir yang dikehendaki.
- b. Sasaran-sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya (yang mencerminkan pemilihan dari berbagai alternatif).
- c. Jangka waktu mencapai sasaran-sasaran tersebut.
- d. Masalah-masalah yang dihadapi.
- e. Modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya.
- f. Kebijakan-kebijakan untuk melaksanakannya.
- g. Orang, organisasi, atau badan pelaksananya.
- h. Mekanisme pemantauan, evaluasi dan pengawasan pelaksanaannya.

Pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam penyusunan perencanaan pembangunan. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN) pada bagian penjelasan ditegaskan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional di Indonesia menggunakan lima pendekatan, dalam seluruh rangkaian perencanaan pembangunan. Kelima pendekatan tersebut terdiri dari: (1) Politik; (2) Teknokratik; (3) Partisipatif; (4) Atas-Bawah (top-down); dan (5) Bawah-Atas (bottom-up).

Pendekatan politik memandang bahwa program-program pembangunan yang ditawarkan oleh masing-masing calon presiden dan wakil presiden, kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih pada saat kampanye, dituangkan dan disusun ke dalam rancangan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional atau Daerah (RPJMN/D). Pendekatan ini bermakna bahwa rakyat pemilih dalam menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan oleh masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Oleh

karena itu, rencana pembangunan dalam wujud dokumen RPJM/D merupakan penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah. Dalam praktik perencanaan pembangunan, pendekatan politik lebih mendominasi isi perencanaan pembangunan, khususnya pada dokumen RPJM dan RKP/RKPD dibandingkan pendekatan partisipatif dan Bawah Atas (bottom-up).

Perencanaan pembangunan dengan pendekatan teknokratik bermakna bahwa penyusunan perencanaan dipersiapkan dan dilakukan oleh perencana profesional, atau oleh lembaga/unit organisasi atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu atau tugasnya menyusun perencanaan pembangunan, menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah. Lembaga atau unit kerja yang memiliki tugas menyusun perencanaan pembangunan di Indonesia adalah Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) untuk perencanaan pembangunan di level nasional, sedangkan lembaga pada level daerah disebut Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda). Oleh karena tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) lembaga ini untuk menyusun perencanaan pembangunan dan mereka menjadi penyusun perencanaan pembangunan yang profesional.

Perencanaan pembangunan dengan pendekatan partisipatif bermakna bahwa proses penyusunan perencanaan dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (stakeholders) dalam pembangunan seperti unsur eksekutif, legislatif, yudikatif, perguruan tinggi, media massa, pemimpin-pemimpin informal (tokoh adat, tokoh masyarakat dan tokoh agama), perwakilan pemuda, perwakilan perempuan, aktivis lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan lainnya. Pelibatan mereka sebagai upaya untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Selain itu, perencanaan partisipatif merupakan hak masyarakat untuk terlibat dalam setiap proses tahapan perencanaan pembangunan dan bersifat inklusif bagi kelompok yang termarginalkan, melalui jalur komunikasi khusus untuk mengakomodasi aspirasi kelompok masyarakat yang tidak memiliki akses dalam pengambilan kebijakan. Dalam praktik penyusunan perencanaan pembangunan, pendekatan partisipatif lebih mengesankan hanya untuk memenuhi mekanisme peraturan perundang-undangan. Perwakilan stakeholders yang diundang pada level desa atau kelurahan cukup menggambarkan dan dapat mencerminkan kondisi dan aspirasi

publik. Persoalannya adalah untuk perwakilan warga masyarakat pada level kecamatan dan kabupaten makin tidak terlihat karena 3 (tiga) alasan yaitu: (1) Mereka yang diundang lebih didominasi oleh aparat pemerintah (kelompok elite), (2) Kesempatan warga bicara hanya diberi waktu yang sedikit dan mereka yang bisa bicara juga hanya sedikit warga serta (3) Tidak sedikit usulan warga yang tidak diakomodasi. Konsekuensi lebih lanjut, penyelenggara Musrenbang pada level desa tidak sedikit yang berharap tidak usah diselenggarakan Musrenbang karena manfaat kegiatan kecil dan hanya membuang waktu.

Pendekatan atas-bawah (top-down) dan bawah-atas (bottom-up) bermakna bahwa dalam penyusunan perencanaan pembangunan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Pendekatan perencanaan pembangunan daerah bawah-atas dan atas-bawah bisa juga bermakna bahwa hasil perencanaan pembangunan diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan mulai dari desa, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan nasional, sehingga tercipta sinkronisasi dan sinergi pencapaian sasaran rencana pembangunan nasional dan rencana pembangunan daerah. Apabila pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dipisahkan maka pendekatan ini menjadi Bottom-up (dari bawah - ke atas) dan Top down (dari atas - ke bawah). Pendekatan Bottom-up bermakna bahwa proses penyusunan perencanaan pembangunan wajib memperhatikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat seperti penjangkauan aspirasi dan kebutuhan masyarakat sebagai upaya untuk melihat konsistensi dengan visi, misi dan program Kepala Daerah Terpilih dan atau memperhatikan dan mengakomodasi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Pendekatan top down mempunyai makna bahwa proses penyusunan perencanaan pembangunan wajib bersinergi dengan rencana pembangunan dan komitmen pemerintahan di atasnya seperti rencana pembangunan jangka panjang nasional dan daerah (RPJN/D), perencanaan pembangunan jangka menengah nasional dan daerah (RPJMN/D) serta bersinergi dan berkomitmen dengan keputusan Pemerintah terkait dengan tujuan-tujuan pembangunan global seperti Millenium Development Goals, Sustainable Development, pemenuhan Hak Asasi Manusia, pemenuhan air bersih dan sanitasi, rencana tata ruang wilayah dan daerah (RTRWD), masyarakat ekonomi Asean (MEA) serta perkembangan lainnya.

Boleh juga dipahami bahwa pendekatan “top down” atau “central approach” berarti isi dokumen perencanaan pembangunan

utamanya datang atau berasal dari pemerintah Pusat dan daerah, atau dari lembaga pemerintah dibandingkan dari masyarakat bawah, sedangkan pendekatan lokal (bottom up atau local approach) dalam pembangunan sangat diperlukan, dengan beberapa alasan yaitu: (1). Memahami harapan atau kebutuhan masyarakat yang sesungguhnya, (2) adanya perbedaan potensi dan kemampuan, (3) Adanya keanekaragaman dan kondisi daerah, dan (4) pentingnya pemerataan dalam pembangunan. Pendekatan lokal atau bawah atas (bottom up atau local approach) dalam implementasinya boleh juga disamakan dengan pendekatan partisipatif. Pendekatan ini dilaksanakan hanya sekedar memenuhi persyaratan perundang-undangan sebagai akibat langsung dari dominasi pendekatan politik. Usulan masyarakat ditampung, tetapi usulan tersebut sering kali tidak masuk dalam dokumen RKPD dan atau tidak diakomodasi. Usulan hanya berhenti pada usulan, sedangkan kepastian tidak lanjut tidak dapat diketahui dengan pasti. Salah satu penyebab utamanya karena keterbatasan anggaran (yang selama ini dipandang sebagai alasan klasik).

Oleh karena itu, dalam setiap proses penyusunan perencanaan pembangunan perlu dilaksanakan dengan memasukkan prinsip pemberdayaan, pemerataan, demokratis, desentralistik, transparansi, akuntabel, responsif, dan partisipatif yang dapat melibatkan seluruh unsur lembaga negara, lembaga pemerintah, masyarakat, swasta dan pemangku kepentingan lainnya. Tuntutan penting lainnya adalah perencanaan pembangunan di pusat dan di daerah perlu dilaksanakan melalui lima jalur strategi, yaitu untuk mendukung adanya pertumbuhan (pro-growth), memperbanyak atau memperluas kesempatan kerja (pro-job), mendukung pemerataan, pengentasan kemiskinan (pro-poor) dan pelestarian lingkungan hidup (pro-environment), sekaligus memperhatikan tujuan-tujuan pembangunan global seperti Millenium Development Goals, Sustainable Development, pemenuhan Hak Asasi Manusia, pemenuhan air bersih dan sanitasi, rencana tata ruang wilayah dan daerah (RTRWD), masyarakat ekonomi Asean (MEA) serta perkembangan lainnya.

Perhatian penting berikutnya di bidang perencanaan pembangunan terkait dengan perkembangan global, khususnya pembentukan Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) 2015. Realitas ini menjadi tantangan tersendiri yang harus dihadapi oleh kita bersama (Indonesia). Tantangan yang paling dekat dan sangat konkret

berhubungan dengan upaya peningkatan pemahaman publik di kalangan Pemerintah, dunia usaha dan masyarakat baik di tingkat Pusat maupun Daerah, khususnya apa itu MEA, apa manfaat, mengapa Indonesia mendukung, siapkah kita ini dan ada peluang apa yang dapat diperoleh atau bisa dioptimalkan oleh kita dengan pelaksanaan MEA 2015. Bisakah bangsa Indonesia memanfaatkan peluang dengan adanya pembentukan MEA. Di sana ada peluang dan tantangan, yang salah satunya akan terbuka pasar baru bagi barang, jasa, investasi, pekerja terampil dan arus modal di kawasan ASEAN. Di lain pihak, Bangsa Indonesia harus selalu siap untuk bekerja keras sebagai upaya menangkap peluang, sekaligus untuk meningkatkan daya saing dan memperkuat ketahanan nasional, agar dapat bersaing dengan negara ASEAN lainnya. Semua hal harus diperhitungkan dalam perencanaan pembangunan karena realitas menunjukkan bahwa: (1) Tantangan pembangunan ke depan jauh lebih sulit dan makin kompleks, (2) Memerlukan berbagai pendekatan dan disiplin ilmu, (3) Kebutuhan manusia lebih besar daripada sumber daya yang tersedia dan (4) Kita menginginkan adanya rumusan kegiatan perencanaan pembangunan secara efektif dan efisien, sekaligus dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang ada dan terbatas jumlahnya, serta mengembangkan dan memanfaatkan potensi yang ada.

Pembangunan administrasi atau pembaharuan (reformasi) administrasi di Negara Sedang Berkembang (NSB) perlu mendapat perhatian serius dari ahli administrasi Negara (Publik) karena dalam realita, masih banyak ditemukan masalah-masalah administrasi yang terjadi. Dalam penjelasan pada Bab V ini, ada 2 (dua) hal penting yang akan dikaji yaitu: (1) Alasan atau argumentasi mengapa di NSB memerlukan pembangunan administrasi dan (2) Fokus atau prioritas pembangunan administrasi yang mana dan dalam hal apa yang harus dilakukan.

Perhatian penting tentang pembangunan administrasi di NSB juga tetap harus mempertimbangan penggunaan pendekatan ekologi administrasi. Dalam pendekatan ini maka kajian dan analisis tingkat perkembangan administrasi di negara-negara berkembang (NSB) selalu mempertimbangkan banyak faktor yang mempengaruhi. Faktor ekologi atau lingkungan yang besar pengaruhnya antara lain faktor politik, ekonomi, sosial budaya dan stabilitas keamanan. Faktor ini menentukan stabilitas atau kondisi negara dan bangsa, sistem politik

yang dianut, keterkaitan administrasi dengan pemimpin politik atau elit dan kekuatan politik yang sedang berkuasa maupun yang berada di luar kekuasaan, partisipasi masyarakat dalam proses politik, derajat keterbukaan, kebebasan mengeluarkan pendapat dan berserikat, pengaruh elit ekonomi, termasuk para pengusaha (konglomerat), penegakan hukum dan jaminan akan keadilan, perkembangan budaya serta jaminan akan keamanan yang kondusif.

Berpijak pada gagasan pemikiran beberapa ahli tentang bagaimana melakukan perbaikan atau pembaharuan administrasi NSB dapat dilakukan melalui atau berpijak pada 2 (dua) penyebab utama (akar) masalah administrasi yaitu:

- (1) Pemecahan masalah atau pembangunan administrasi difokuskan pada masalah-masalah administrasi di NSB. Pemecahan masalah dalam fokus ini selalu menggunakan pendekatan organisasi dan
- (2) Pemecahan masalah administrasi dengan fokus kajian pada faktor-faktor non-administrasi melalui pendekatan ekologi atau lingkungan administrasi. Untuk fokus kedua ini begitu penting karena faktor lingkungan sangat menentukan keberhasilan pembangunan atau perbaikan administrasi di NSB. Hal ini juga bermakna bahwa pemecahan masalah administrasi tidak hanya menggunakan pendekatan organisasi, melainkan juga harus menggunakan pendekatan ekologi administrasi.

Kebutuhan untuk membangun administrasi di NSB merupakan kebutuhan strategis dan tidak dapat ditunda-tunda lagi. Di sisi lain, tidak mungkin semua masalah administrasi diselesaikan secara bersamaan karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh NSB. Sungguh pun banyak hal yang harus dibangun di bidang administrasi, tetapi pelaksanaan fungsi pembangunan tetap wajib dijalankan. Di sinilah keunikan administrasi negara sedang berkembang, yang dikenal sebagai administrasi pembangunan. Mengapa unik? Uniknya terlihat bahwa ia tetap menjalankan fungsi-fungsi administrasi negara (publik), walaupun dalam dirinya banyak menghadapi masalah) dan di sisi lain, ia tetap harus melaksanakan fungsi pembangunan. Hal ini bisa bermakna bahwa administrasi pembangunan tetap melaksanakan fungsi administrasi dan pembangunan, sekaligus secara terus-menerus melakukan perbaikan ke dalam dirinya (pembangunan administrasi). Supaya kedua fungsi tersebut tetap dapat dilaksanakan maka ada 3 (tiga) hal yang perlu diperhatikan oleh pemimpin di NSB yaitu:

- (1) Pembangunan administrasi tetap dilaksanakan, dengan menetapkan skala prioritas sebagai konsekuensi keterbatasan sumber daya dan kemampuan;
- (2) Dalam pembangunan administrasi mempergunakan pendekatan organisasi karena sumber (akar) masalah administrasi pembangunan banyak berkaitan dengan birokrasi; serta
- (3) Dalam pembangunan administrasi tidak hanya difokuskan pada perbaikan pada masalah-masalah administrasi semata, melainkan juga memperhitungkan faktor non-administrasi yang memiliki pengaruh besar terhadap keberhasilan pembangunan administrasi melalui pendekatan ekologi atau lingkungan administrasi.

Ada 3 (tiga) alasan mendasar mengapa setiap pembangunan apa pun memerlukan penentuan skala prioritas. Pertama, keterbatasan kemampuan manusia untuk melaksanakan pembangunan. Kedua, keterbatasan sumber daya, khususnya biaya (anggaran) yang tersedia yang diperlukan bagi pelaksanaan pembangunan. Ketika, keterbatasan waktu. Oleh karena itu, pembangunan administrasi di NSB itu sendiri juga memerlukan skala prioritas, sebagai konsekuensi banyak aspek yang harus dibangun. Berdasarkan pertimbangan: (1) Skala prioritas, (2) Pendekatan organisasi dan ekologi, (3) Sekaligus mempertimbangkan keunikan administrasi pembangunan (administrasi NSB) maka skala prioritas pembangunan administrasi dalam hal ini dapat difokuskan pada: (1) Pembangunan atau reformasi birokrasi; (2) Pembangunan sumber daya aparatur; (3) Budaya organisasi; (4) Pembangunan sinergitas dan partisipasi kekuatan bangsa; dan (5) Pemantapan dan penyempurnaan sistem dan prosedur perizinan.

Prioritas pertama dan yang utama dalam pembangunan administrasi dapat difokuskan pada pembangunan atau reformasi birokrasi. Pembangunan atau reformasi birokrasi dapat diberikan makna suatu proses mengatur atau menyusun kembali, menata-ulang, mengubah, memperbaiki dan menyempurnakan apa yang sudah ada menuju kearah yang yang lebih berkualitas, baik, profesional, cepat, tanggap, bersih, efisien, efektif, tepat ukuran dan fungsi, produktif dan berkinerja tinggi. Oleh karena itu, pembangunan birokrasi tidak hanya menekankan pada perbaikan atau perubahan struktur (fisik), melainkan juga perbaikan atau penyempurnaan nonfisik (mindset atau budaya) seperti perubahan pola pikir, sikap dan tindak, budaya serta perubahan paradigma. Perbaikan struktur (fisik) dan nonfisik (budaya) ini menjadi

target dalam pembangunan administrasi di NSB.

Dalam praktik birokrasi pemerintahan masih banyak ditemukan patologi birokrasi atau penyakit birokrasi atau penyimpangan birokrasi (*disfunction of bureaucracy*). Siagian (1995: 92-99) menyatakan bahwa patologi atau penyakit birokrasi terdiri dari: (1) Bertindak sewenang-wenang, (2) Pura-pura sibuk, (3) Paksaan, (4) Konspirasi, (5) Sikap takut, (6) Penurunan mutu, (7) Tidak sopan, (8) Diskriminasi, (9) Cara kerja yang legalistik, (10) Dramatisasi, (11) Sulit dijangkau, (12) Sikap tidak acuh, (13) Tidak disiplin, (14) Inersia, (15) Sikap kaku, (16) Tidak berperikemanusiaan, (17) Tidak Peka, (18) Sikap Tidak sopan, (19) Sikap lunak, (20) Tidak peduli mutu kerja, (21) Salah tindak, (22) Semangat yang salah tempat, (23) Negativisme, (24) Melalaikan tugas, (25) Rasa tanggung jawab yang rendah, (26) Lesu darah, (27) Paperasserie, (28) Melaksanakan kegiatan yang tidak relevan, (29) Cara kerja yang berbelit-belit (*red-tape*), (30) Kerahasiaan, (31) Mengutamakan kepentingan sendiri, (32) Sabotisme, (33) Sycophancy, (34) Tampering, (35) Imperatif wilayah kekuasaan, (36) Tokenisme, (37) tidak profesional, (38) Sikap tidak wajar, (39) Melampaui wewenang, (40) Vested interest, (41) Pertentangan kepentingan, dan (42) Pemborosan.

Pandangan Siagian yang telah diungkapkan memang sudah lama ditulis, tetapi beberapa penyakit birokrasi tersebut masih relevan dan belum dapat diobati hingga kini. Pendapat Siagian ini bisa dijadikan salah satu alasan untuk melakukan pembangunan birokrasi, sebagai salah satu masalah administrasi pembangunan. Argumentasi atau alasan penting berikutnya mengapa pembangunan administrasi di NSB menempatkan pembangunan atau reformasi birokrasi sebagai prioritas utama, karena: (1) Kemampuan birokrasi dalam menyelenggarakan pembangunan masih kurang memadai; (2) Netralitas birokrasi belum terbangun, sehingga birokrasi dalam realita cenderung berorientasi kepada yang kuat (mengabdikan kepada penguasa) atau mudah ditarik-tarik atau digoda oleh kelompok elit yang berkuasa; (3) Makin kuatnya politik transaksi dalam birokrasi, sehingga kondisi ini makin menyulitkan upaya mewujudkan *clean and good government*; (4) Unsur-unsur nonbirokratik sangat berpengaruh terhadap birokrasi, sehingga birokrasi sering kali menjadi tidak berdaya atau dijadikan alat; (5) Birokrasi sangat lamban dan ada kecenderungan makin bertambah birokratik; (6) Belum diterapkannya prinsip *ramping* dalam struktur, tetapi kaya dalam hal fungsi. Praktik yang terjadi malahan

menerapkan struktur yang gemuk, tetapi fungsi yang minim, sehingga fenomena yang bermunculan tidak efisien, sulit melakukan perubahan atau penyesuaian atau boros dalam penganggaran; (7) Tumbuhnya organisasi baru dengan tugas dan fungsi yang overlapping dengan organisasi yang sudah ada serta masih banyak masalah lainnya. Hal demikian juga bermakna bahwa birokrasi pemerintah belum tepat fungsi dan ukuran (*right sizing*). Di sisi lain, struktur birokrasi gemuk atau gendut, sehingga kondisi ini akan memunculkan penyakit seperti lamban, menimbulkan rantai atau prosedur yang panjang dan makin menjamurnya KKN.

Atas dasar permasalahan yang ada dalam birokrasi dan tahapan kemajuan reformasi yang telah dilakukan pemerintah maka tujuan reformasi birokrasi di Indonesia yang dirumuskan oleh Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Men PAN-RB) adalah menciptakan birokrasi yang profesional, dengan karakteristik: (a) Berintegritas tinggi, (b) Berkinerja tinggi, (c) Bebas dan bersih dari KKN, (d) Mampu melayani publik, (e) Netral, (f) Sejahtera, (g) Berdedikasi, (h. Memegang teguh nilai-nilai dasar dan kode etik aparatur negara

Berpijak pada beberapa argumentasi permasalahan birokrasi yang telah dijelaskan maka pembangunan atau perbaikan birokrasi harus dapat mewujudkan: (1) Birokrasi yang memiliki struktur yang ramping, tetapi kaya akan fungsi (2) Birokrasi yang bersih dan berkualitas; (3) Birokrasi yang transparan (terbuka), profesional dan akuntabel; (4) Birokrasi yang dapat memberdayakan dan menumbuhkan partisipasi masyarakat (5) Birokrasi yang efisien (6) Birokrasi yang berbudaya melayani (7) Birokrasi yang terdesentralisasi (8) Birokrasi yang memiliki kapasitas untuk melaksanakan tugas dan fungsi umum dan pembangunan (9) Birokrasi yang responsif terhadap tuntutan dan kebutuhan masyarakat

Untuk dapat mewujudkan atau membangun birokrasi di NSB yang dapat melaksanakan fungsinya, termasuk fungsi pembangunan seperti yang telah diungkapkan maka ada beberapa persyaratan yang harus dipenuhi agar pembangunan atau reformasi birokrasi berhasil, yaitu:

- (1) Ada dukungan sumber daya aparatur yang berkualitas dan berkomitmen. Birokrasi pemerintah adalah seluruh jajaran badan-badan eksekutif sipil yang dipimpin oleh pejabat pemerintah di bawah

tingkat menteri. Ada dua istilah yang digunakan untuk menyebut pejabat pemerintah yaitu aparatur negara dan penyelenggara negara. Kabinet yang terdiri dari para menteri bukan birokrasi. Tugas pokok birokrasi adalah secara profesional menindaklanjuti keputusan politik yang telah diambil oleh pemerintah. Oleh karena itu, baik buruknya birokrasi pemerintah sangat ditentukan oleh kualitas dan komitmen aparatur negara dan penyelenggara negara. Mereka harus bekerja secara profesional, bekerja keras, jujur, bertanggung jawab, sekaligus berkomitmen untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik, bersih dan bebas KKN. Bukan sebaliknya menjadikan birokrasi pemerintah sebagai *offi cialdom* atau kerajaan pejabat. Dalam realita, kekuasaan pejabat birokrasi sangat menentukan, karena segala urusan yang berhubungan dengan jabatan itu, ia yang menentukan. Mereka ini diberikan kekuasaan yang besar, tunjangan besar, diberi hak-hak istimewa dan fasilitas yang memadai. Mereka dengan mudah bisa tergoda untuk menyalahgunakan jabatan. Mengapa hal demikian bisa terjadi? Hal ini dapat terjadi karena realitas menunjukkan bahwa jabatan birokrasi dapat menjadikan begitu banyak orang yang sangat tergantung dengan birokrasi. Jika mereka (aparatur negara dan penyelenggara negara) tidak berkualitas dan berkomitmen maka birokrasi tidak dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsi umum serta pembangunan atau hanya jadi sekedar sebagai *offi cialdom*, menyuburkan KKN, rakyat menjadi tidak berdaya serta kemajuan bangsa dan Negara akan sulit diwujudkan. Selain itu, sumber daya yang berkualitas dan berkomitmen memerlukan dukungan kebijakan yang dimulai dari pola rekrutmen yang objektif untuk mendapatkan dan menempatkan orang yang tepat pada jabatan yang tepat (*put the right men in the right job*) serta mendapat dukungan berbagai pihak dan kalangan dalam implementasi kebijakan atau ada sinergitas yang konstruktif antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat serta legislatif, eksekutif dan yudikatif.

- (2) Netralitas birokrasi yang terus-menerus terjaga dan terpelihara, yang sekaligus menjadi komitmen bersama, sehingga birokrasi serta aparatur negara dan penyelenggara negara dapat berfungsi seperti yang diharapkan. Mereka tidak terpengaruh oleh siapapun penguasanya. Memang mereka menindaklanjuti keputusan politik dari penguasa, tetapi mereka bekerja secara profesional, tidak

cenderung berorientasi kepada yang kuat (mengabdikan kepada penguasa) atau mudah ditarik-tarik atau digoda oleh kelompok elit yang berkuasa; Mereka bekerja secara sungguh-sungguh untuk rakyat. Penegasan ini penting karena realita menunjukkan bahwa birokrasi kita (di Indonesia) masih menjadi alat kepentingan politik. Tradisi demikian sulit digoyahkan karena paradigma dan perilaku semacam itu terjadi sejak masa kolonial, masuk era Soekarno, dan mengakar hingga sekarang. Sejarah mencatat bahwa di masa pemerintahan Soeharto, birokrasi secara terbuka menjadi alat politik Golkar. Dalam pola rekrutmen kader di masa itu dilakukan melalui jalur ABG (ABRI, Birokrasi dan Golkar), sehingga aparatur negara dan penyelenggara negara berperan sebagai Abdi Kekuasaan daripada sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat.

- (3) Unsur-unsur non-birokrasi, terutama partai penguasa, elit kekuasaan dan pengusaha juga memiliki komitmen untuk mendukung birokrasi yang profesional, berkualitas dan melayani publik dalam melaksanakan Tupoksi, termasuk fungsi pembangunan serta mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan bersih (clean and good governance). Kekuatan non birokrasi memiliki pengaruh yang besar terhadap upaya mewujudkan birokrasi yang bersih, profesional, berkualitas dan yang melayani. Oleh karena itu, dukungan mereka sangat menentukan dan mau dibawa kemana birokrasi yang ada, mereka memiliki sumber daya untuk mempengaruhinya.
- (4) Semua pihak berkontribusi dan turut serta dalam pengawasan terhadap proses jalannya reformasi birokrasi, dengan fokus utama menghilangkan hambatan-hambatan seperti faktor penghambat birokrasi yang tidak efisien, birokrasi yang makin birokratis, mengurangi atau menghapus struktur birokrasi yang overlapping, boros dan tidak jelas melalui penataan ulang, sekaligus menghilangkan mafia birokrasi atau “calo” atau makelar jabatan dari elit politik atau birokrasi, dan pungutan liar (pungli). Lebih fokus lagi, semua harus berupaya mengobati penyakit birokrasi yang begitu marak dan meresahkan yang terkait dengan tidak efisien, korup, tidak profesional, kuatnya ikatan-ikatan primordial, berbelit-belit, tidak akuntabel, birokrasi dijadikan sebagai basis politik, orientasi jangka pendek dengan motif mencari proyek, resisten terhadap perubahan dan banyak praktik mafia lainnya.
- (5) Ada pemetaan masalah birokrasi, penentuan skala prioritas yang

- harus direformasi serta tahap kemajuan hasil reformasi. Semua lembaga mengimplementasikan langkah-langkah ini. Mereka yang berhasil diberi ganjaran (reward), sedangkan yang tidak berhasil diberikan sanksi. Misal dalam penataan struktur harus memegang prinsip tepat ukuran dan tepat fungsi (right size and right function).
- (6) Ada keteladanan elit birokrasi, pejabat Negara, legislatif, eksekutif dan yudikatif dalam melakukan reformasi diinternal masing-masing. Budaya kita masih bersifat paternalistik. Dalam praktik tingkah laku, orang kecil (rakyat) akan banyak mengikuti apa yang dilakukan oleh mereka yang dianggap menjadi panutan, tanpa mempersoalkan: Apakah yang dilakukan oleh panutan itu benar atau tidak. Untuk itu, kebanyakan dari kita lebih mudah melakukan sesuatu setelah melihat dibandingkan mendengar. Jika elit suka berebut kekuasaan atau kursi, dengan cara-cara yang tidak baik maka mereka yang bukan elit akan mengikutinya. Hal ini bermakna bahwa keteladanan elit memiliki pengaruh yang besar.

Setelah reformasi birokrasi maka prioritas pembangunan administrasi berikutnya adalah pembangunan sumber daya aparatur. Sebenarnya ada 2 (dua) sumber daya vital yang menentukan kemajuan suatu bangsa dan Negara yaitu sumber daya manusia (SDM) dan sumber daya alam (SDA). Jika kedua sumber daya tersebut harus dipilih lagi dan yang mana yang lebih menentukan kemajuan bangsa dan Negara maka jawaban yang tepat adalah memilih SDM. Banyak Negara yang memiliki SDA yang melimpah tetapi bangsa dan negaranya tidak begitu maju. Sebaliknya, banyak pula Negara yang hanya memiliki SDA terbatas, tetapi memiliki SDM yang unggul, sehingga bangsa dan negaranya menjadi sangat maju dan sejahtera. Untuk itu, SDM yang berkualitas lebih menentukan keberhasilan suatu bangsa dalam membangun dirinya. Realitas ini juga menunjukkan bahwa sangat logis atau wajar apabila pembangunan SDM, khususnya sumber daya aparatur menjadi salah satu prioritas dalam pembangunan administrasi di NSB.

C. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan

Setiap kebijakan publik yang berdampak pada masyarakat, harus melibatkan masyarakat dalam penentuan kebijakan itu. Kebijakan minus

partisipasi masyarakat, merupakan kebijakan yang melanggar hak-hak warga negara untuk didengar pendapatnya. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik, mutlak dilakukan. Sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik yang efektif, partisipatif, berkeadilan dan akuntabel.

Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, menjelaskan bahwa Partisipasi Masyarakat (Parmas) adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Bahkan diatur dalam Bab tersendiri tentang Partisipasi Masyarakat. Hal ini menegaskan bahwa masyarakat berhak untuk dilibatkan dalam setiap pengambilan kebijakan publik yang mengatur dan membenahi masyarakat. Hak tersebut mulai dari tahap perancangan, penerapan hingga evaluasinya.

Kata Partisipasi telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari, baik yang diucapkan para ahli maupun orang awam. Sampai saat ini belum ada pengertian atau definisi yang dapat diterima secara umum tentang partisipasi. Hal ini disebabkan oleh adanya perbedaan sudut pandang yang dipakai dalam memberikan pengertian atau definisi.

“Partisipasi adalah keterlibatan seseorang dalam situasi baik secara mental, pikiran atau emosi dan perasaan yang mendorongnya untuk memberikan sumbangan dalam upaya untuk memberikan sumbangan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan dan ikut bertanggung jawab terhadap kegiatan pencapaian tujuan tersebut” (Syamsuddin Adam dalam Prasetya, 2008:54).

Menurut Salusu (1998:104) :“Partisipasi secara garis besar dapat dikategorikan sebagai desakan kebutuhan psikologis yang mendasar pada setiap individu”. Hal ini berarti bahwa manusia ingin berada dalam suatu kelompok untuk terlibat dalam setiap kegiatan. Partisipasi merupakan suatu konsep yang merujuk pada keikutsertaan seseorang dalam berbagai aktivitas pembangunan. Keikutsertaan ini sudah barang tentu didasari oleh motif– motif dan keyakinan akan nilai–nilai tertentu yang dihayati seseorang

Partisipasi oleh banyak kalangan disamakan pengertiannya dengan keikutsertaan, turut serta mengambil bagian. Hal ini menunjukkan adanya unsur keterlibatan dari dalam suatu kegiatan. Secara Etimologi kata partisipasi berasal dari bahasa Inggris yaitu participation ialah kata benda orang ikut mengambil bagian, peserta,

TO Participate adalah kata kerja, ikut mengambil bagian, “participation” adalah hal mengambil bagian.

Menurut Juliantara (2002:87) substansi dari partisipasi adalah bekerjanya suatu sistem pemerintahan dimana tidak ada kebijakan yang diambil tanpa adanya persetujuan dari rakyat, sedangkan arah dasar yang akan dikembangkan adalah proses pemberdayaan. Lebih lanjut dikatakan bahwa tujuan pengembangan partisipasi adalah: Pertama, bahwa partisipasi akan memungkinkan rakyat secara mandiri (otonom) mengorganisasi diri, dan dengan demikian akan memudahkan masyarakat menghadapi situasi yang sulit, serta mampu menolak berbagai kecenderungan yang merugikan. Kedua, suatu partisipasi tidak hanya menjadi cermin konkrit peluang ekspresi aspirasi dan jalan memperjuangkannya, tetapi yang lebih penting lagi bahwa partisipasi menjadi semacam garansi bagi tidak diabaikannya kepentingan masyarakat. Ketiga, bahwa persoalan-persoalan dalam dinamika pembangunan akan dapat diatasi dengan adanya partisipasi masyarakat. (Juliantara, 2002: 89-90).

Menyimak penjelasan tersebut maka jelas bahwa masyarakat berpartisipasi dalam pembangunan karena itu merupakan kebutuhan di dalamnya memuat berbagai kepentingan. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan juga sangat dipengaruhi oleh tingkat interaksi antara masyarakat itu sendiri dengan pemerintah. Interaksi yang dimaksud disini adalah adanya hubungan saling pengertian dan saling mendukung antara pemerintah dan masyarakat. Tanpa ada hal tersebut maka pembangunan yang merupakan kebijakan pemerintah sulit diterima dan dilaksanakan oleh masyarakat.

Turindra (2009:49) menyebutkan tiga alasan mengapa partisipasi masyarakat mempunyai sifat sangat penting, yaitu: Pertama partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat, tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal, alasan kedua adalah bahwa masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut. Alasan ketiga yang mendorong adanya partisipasi umum di banyak negara karena timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi

bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri. Hal ini selaras dengan konsep *mancetered development* yaitu pembangunan yang diarahkan demi perbaikan nasib manusia.

Pemerintah dalam memberikan motivasi kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan sering mengalami hambatan-hambatan. Apabila hambatan yang di hadapi tersebut tidak dapat diatasi maka pemerintah terkadang mengadakan penekanan-penekanan dengan memberlakukan aturan-aturan yang ketat. Tetapi perlu disadari bahwa pengikutsertaan masyarakat dalam pembangunan dengan tekanan pada umumnya kurang tepat diberlakukan di Negara-negara demokrasi seperti Negara kita ini. Cara yang paling tepat adalah dengan persuasi atau dengan stimulation dan cara ini nampaknya baik demi kepentingan umum maka apabila persuasi dan stimulasi tidak berhasil barulah di jalankan paksaan atau tekanan.

Untuk mewujudkan keberhasilan pembangunan, inisiatif dan kreatifitas dari anggota masyarakat yang lahir dari kesadaran dan tanggung jawab sebagai manusia yang hidup bermasyarakat dan diharapkan tumbuh berkembang sebagai suatu partisipasi. Sehubungan dengan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Partisipasi merupakan keterlibatan masyarakat secara aktif masyarakat dapat juga keterlibatan dalam proses penentuan arah, strategi kebijaksanaan pembangunan yang dilaksanakan pemerintah. Hal ini terutama berlangsung dalam proses politik dan juga proses sosial, hubungan antara kelompok kepentingan dalam masyarakat sehingga demikian mendapat dukungan dalam pelaksanaannya.

Menurut Slamet (dalam Suryono 2001:124) partisipasi masyarakat dalam pembangunan diartikan sebagai ikut sertanya masyarakat dalam pembangunan, ikut dalam kegiatan pembangunan dan ikut serta memanfaatkan dan ikut menikmati hasil-hasil pembangunan. Konsep partisipasi masyarakat dalam pembangunan sudah mulai dikenalkan oleh pemerintah sejak awal tahun 1980-an melalui istilah pemberdayaan masyarakat. Masyarakat diharapkan untuk dapat berpartisipasi dalam membangun serta menjaga lingkungan dimana mereka berada. Untuk mensukseskan gerakan pemberdayaan masyarakat tersebut kemudian pemerintah membentuk beberapa lembaga-lembaga PKK, LKMD, dan karang taruna sebagai wadah dalam mendorong komunitas lokal untuk berpartisipasi dan menjunjung solidaritas bersama. Mengingat

pemberdayaan masyarakat kebanyakan adalah staf pemerintah atau yang ditunjukan oleh pemerintah yang bekerja sebagai penghubung antara kebijakan serta agenda pembangunan dengan apa yang harus dilakukan oleh komunitas.

Menurut Histiraludin (dalam Handayani 2006:39-40) “Partisipasi lebih pada alat sehingga dimaknai partisipasi sebagai keterlibatan masyarakat secara aktif dalam keseluruhan proses kegiatan, sebagai media penumbuhan kohesifitas antar masyarakat, masyarakat dengan pemerintah juga menggalang tumbuhnya rasa memiliki dan tanggung jawab pada program yang dilakukan”. Istilah partisipasi sekarang ini menjadi kata kunci dalam setiap program pengembangan masyarakat, seolah-olah menjadi “model baru” yang harus melekat pada setiap rumusan kebijakan dan proposal proyek. Dalam pengembangannya seringkali diucapkan dan ditulis berulang-ulang tetapi kurang dipraktekkan, sehingga cenderung kehilangan makna. Partisipasi sepadan dengan arti peran serta, ikut serta, keterlibatan atau proses bersama saling memahami, merencanakan, menganalisis, dan melakukan tindakan oleh sejumlah anggota masyarakat.

Selanjutnya menurut Slamet (2003:8) menyatakan bahwa, partisipasi Valderama dalam Arsito mencatat ada tiga tradisi konsep partisipasi terutama bila dikaitkan dengan pembangunan masyarakat yang demokratis yaitu :

1. Partisipasi politik (political participation)
2. Partisipasi social (social participation)
3. Partisipasi warga (citizen participation/citizenship)

Ketiga hal tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1. Partisipasi politik (political participation) lebih berorientasi pada “mempengaruhi” dan “mendudukan wakil-wakil rakyat” dalam lembaga pemerintah ketimbang partisipasi aktif dalam proses-proses pemerintahan itu sendiri.
2. Partisipasi social (social participation) partisipasi ditempatkan sebagai beneficiary atau pihak diluar proses pembangunan dalam konsultasi atau pengambilan keputusan dalam semua tahapan siklus proyek pembangunan dari evaluasi kebutuhan sampai penilaian, pemantauan, evaluasi dan implementasi. Partisipasi sosial sebenarnya dilakukan untuk memperkuat proses pembelajaran dan mobilisasi sosial. Dengan kata lain, tujuan utama dari proses

sosial sebenarnya bukanlah pada kebijakan publik itu sendiri tetapi keterlibatan komunitas dalam dunia kebijakan publik lebih diarahkan sebagai wahana pembelajaran dan mobilisasi sosial.

3. Partisipasi warga (citizen participation/citizenship) menekankan pada partisipasi langsung warga dalam pengambilan keputusan pada lembaga dan proses pemerintahan. Partisipasi warga telah mengalih konsep partisipasi “dari sekedar kepedulian terhadap penerima derma atau kaum tersisih menuju suatu kepedulian dengan berbagai bentuk keikutsertaan warga dalam pembuatan kebijakan dan pengambil keputusan diberbagai gelanggang kunci yang mempengaruhi kehidupan mereka. Maka berbeda dengan partisipasi sosial, partisipasi warga memang berorientasi pada agenda penentuan kebijakan publik. Partisipasi dapat dijelaskan sebagai masyarakat pembangunan hanyalah menjadikan masyarakat sebagai objek semata. Salah satu kritik adalah masyarakat merasa tidak memiliki dan acuh tak acuh terhadap program pembangunan yang ada. Penempatan masyarakat sebagai subjek pembangunan mutlak diperlukan sehingga masyarakat akan dapat berperan serta secara aktif mulai dari perencanaan, pelaksanaan hingga monitoring dan evaluasi pembangunan. Terlebih apabila akan dilakukan pendekatan pembangunan dengan semangat lokalitas. Masyarakat lokal menjadi bagian yang paling memahami keadaan daerahnya tentu akan mampu memberikan masukan yang sangat berharga. Masyarakat lokal dengan pengetahuan serta pengalamannya menjadi modal yang sangat besar dalam melaksanakan pembangunan. Masyarakat lokal lah yang mengetahui apa permasalahan yang dihadapi serta juga potensi yang dimiliki oleh daerahnya. Bahkan pula mereka akan mempunyai pengetahuan lokal untuk mengatasi masalah yang dihadapinya tersebut.

Partisipasi bukan hanya sekedar salah satu tujuan dari pembangunan sosial tetapi merupakan bagian yang integral dalam proses pembangunan sosial. Partisipasi masyarakat berarti eksistensi manusia seutuhnya, tuntutan akan partisipasi masyarakat semakin berjalan seiring kesadaran akan hak dan kewajiban warga negara. Penyusunan perencanaan partisipasif yaitu dalam perumusan program-program pembangunan yang benar-benar dibutuhkan masyarakat setempat dilakukan melalui diskusi kelompok-kelompok masyarakat

secara terfokus atau secara terarah. Kelompok strategis masyarakat dianggap paling mengetahui potensi, kondisi, masalah, kendala, dan kepentingan (kebutuhan) masyarakat setempat, maka benar-benar berdasar skala prioritas, bersifat dapat diterima oleh masyarakat luas (acceptable) dan dianggap layak dipercaya (reliable) untuk dapat dilaksanakan (implementasi) program pembangunan secara efektif dan efisien, berarti distribusi dan alokasi faktor-faktor produksi dapat dilaksanakan secara optimal, demikian pula pencapaian sasaran peningkatan produksi dan pendapatan masyarakat, perluasan lapangan kerja atau pengurangan pengangguran, berkembangnya kegiatan lokal baru, peningkatan pendidikan dan kesehatan masyarakat, peningkatan keswadayaan dan partisipasi masyarakat akan terwujud secara optimal pula. Perencanaan program pembangunan disusun sendiri oleh masyarakat, maka selanjutnya implementasinya agar masyarakat juga secara langsung dilibatkan. Perlibatan masyarakat, tenaga kerja lokal, demikian pula kontraktor lokal yang memenuhi syarat. Selanjutnya untuk menjamin hasil pekerjaan terlaksana tepat waktu, tepat mutu, dan tepat sasaran, peran serta masyarakat dalam pengawasan selayaknya dilibatkan secara nyata, sehingga benar-benar partisipasi masyarakat dilibatkan peran serta mulai penyusunan program, implementasi program sampai kepada pengawasan, dengan demikian pelaksanaan (implementasi) program pembangunan akan terlaksana pula secara efektif dan efisien.

Keberhasilan pembangunan tidak bisa dilakukan oleh satu orang/kelompok masyarakat namun tetap dilakukan secara bersama-sama dan bersinergi, karena keberhasilan pembangunan tidak hanya dilihat dari fisik belaka namun harus mampu dirasakan secara non fisik/bermanfaat secara berkesinambungan sehingga pembangunan itu tidak mubazir yaitu hanya bisa dimanfaatkan dan dirasakan oleh segelintir masyarakat. Memperhatikan pembangunan melalui indikator bersifat kuantitatif akan menimbulkan permasalahan baru dalam pembangunan. Semenjak era Pemerintahan Jokowi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dimana Undang-Undang 23 Tahun 2014 ini bertujuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan

prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia. Disamping itu pula efesiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Dimana dalam kebijakannya pembangunan nasional dimulai dari pembangunan desa karena keberhasilan pembangunan desa yang secara otomatis merupakan cerminan dari keberhasilan pembangunan nasional dimana strateginya seperti makan bubur yaitu dilakukan dari pinggir kemudian sedikit-demi sedikit akan ke pusat.

Program pemerintah yang sudah dilaksanakan akan menjadi mubazir apabila tidak adanya kesadaran, dukungan dan partisipasi dari masyarakat. sehingga sangat dibutuhkan partisipasi aktif dari masyarakat untuk selalu bekerja keras keluar dari jaringan kemiskinan karena dengan kesadaran dan kerja keras masyarakat merupakan kunci utama dari keberhasilan program-program tersebut. Partisipasi aktif dalam pembangunan akan menumbuhkan pemberdayaan masyarakat sehingga hal ini memberi ruang yang cukup luas bagi masyarakat untuk melibatkan diri dari mulai proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi terhadap hasil dari pembangunan itu sendiri, dimana pemberdayaan masyarakat desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa. (pasal 1 ayat 12 Undang-Undang Tentang Desa Nomor 6 Tahun 2014). Semenjak diberlakukan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang secara tidak langsung menambah sumber pendapatan desa itu sendiri, dan hal ini juga menjadi salah satu penunjang dalam pelaksanaan pembangunan di desa. Tetapi proses pembangunan yang ada di desa tidak dukung dengan sumber daya manusia yang mumpuni dimana tingkat pendidikan, pengetahuan dan ketrampilan masih rendah, dan pekerjaan mereka hanya mengandalkan tenaga seperti (buruh tani, peternak, dan buruh serabutan).

Keberhasilan pembangunan nasional pada umumnya dan

pembangunan desa pada khususnya tidak saja ditentukan oleh pemerintah dan aparatnya melainkan juga oleh besarnya pengertian, kesadaran dan partisipasi seluruh lapisan masyarakat, Bintoro Tjokromidjojo (1993:53). Partisipasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sebagai berikut ini: mengikut sertakan factor-faktor kesadaran, minat dan bakat serta kreatif yang ada dalam kelompok untuk merencanakan dan menyelesaikan pekerjaan yang ada pada kelompok-kelompok masyarakat, partisipasi adalah mengambil bagian atau turut menyusun, turut melaksanakan dan turut bertanggung jawab.

Mencermati penjelasan tersebut, maka dapat kita ketahui ada enam hal yang pokok yang perlu kita kembangkan bila ingin memperoleh partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Adapun keenam hal tersebut adalah kesadaran, minat, kreatifitas, merencanakan atau menyusun dan melaksanakan. Apabila keenam hal tersebut dimiliki oleh masyarakat maka hal lain yang perlu diperhatikan adalah aspek kepemimpinan yang diterapkan oleh pemerintah desa beserta aparatnya didalam melaksanakan pembangunan di wilayahnya, Bintoro Tjokromidjojo (1993:56).

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan lebih banyak dipengaruhi oleh sikap mental itu sendiri. Karenanya untuk mendapatkan partisipasi masyarakat terutama pada tingkat kelurahan harus diusahakan adanya perubahan sikap mental kearah perbaikan yang tanpa adanya tekanan-tekanan. Masyarakat juga harus merasa bahwa dalam pembangunan itu terdapat kebutuhan-kebutuhan mereka. Partisipasi dari segenap pribadipribadi dalam masyarakat merupakan syarat mutlak untuk terlaksananya kegiatan-kegiatan dalam pembangunan. Partisipasi menyebabkan terjalannya kerjasama dalam masyarakat dan kerjasama ini perlu pengkoordinasian yang baik dari pimpinan, dalam hal ini dimaksudkan agar partisipasi tersebut berdaya guna secara efektif, Talizidhuhu Ndraha (1990:70).

Selanjutnya dijelaskan juga mengenai konsep pembangunan partisipatif merupakan suatu proses pemberdayaan pada masyarakat sehingga masyarakat mampu untuk mengidentifikasi kebutuhannya sendiri atau kebutuhan kelompok masyarakat sebagai suatu dasar perencanaan pembangunan. Pembangunan partisipatif ini bisa disampaikan ke publik dengan komunikasi yang tepat dan jelas. Oleh karena itu, maka konsep pembangunan partisipatif mengandung tiga

unsur penting, yaitu (1) Peningkatan peran komunitas ataupun publik dalam planning, implementasi konsep, pengkajian hasil pembangunan dan evaluasi dari hasil proses, (2) Edukasi pemahaman masyarakat akan pembangunan, dan (3) Peran pemerintah sebagai penyampai pesan utama.

Kegiatan dan konsep pembangunan yang tepat sasaran serta terlihat dengan nyata adalah dengan menggunakan komunikasi dan medianya sebagai wadah untuk mengkampanyekan konsep pembangunan yang mudah diterima oleh masyarakat. Komunikasi pembangunan yang diterapkan harus berlandaskan praktik dan aktivitas yang dipertimbangkan. Fokus pesan konsep pembangunan partisipatif harus dilihat dari segi tujuan, medium yang digunakan dan goals kedepannya. Karena jika tidak, akan ada noise yang muncul ketika pesan ingin disampaikan kepada publik.

Kampanye yang dapat dilakukan guna mengajak masyarakat untuk turut serta berpartisipasi dalam gerakan persuasif pembangunan bangsa adalah dengan mempersuasikan serta menjelaskan apa itu pembangunan dan apa tujuan dari diadakannya pembangunan itu sendiri.

Opini publik juga memegang peranan penting sebagai proses komunikasi dalam pembangunan tersebut. Dengan mengetahui tujuan dari konsep pembangunan partisipatif, masyarakat dengan mudah bisa mewujudkan pemahaman yang luas akan konsep pembangunan sumber daya alam maupun sumber daya manusia di tanah air Indonesia.

Strategi komunikasi pembangunan yang efektif dapat dilihat dari kecocokan perencanaannya, penentuan target dan goals pesan, kesesuaian media dan evaluasi akhir dari hasil strategi. Masyarakat nantinya diharapkan bisa memahami pesan akan konsep pembangunan partisipatif ini, dan tentunya akan tercipta kesamaan tujuan dalam mewujudkan ketahanan yang baik bagi seluruh elemen bangsa serta mengurangi ketidaktahuan publik akan pembangunan.

D. Konsep Pembangunan Nasional

Konsep pembangunan biasanya melekat dalam konteks kajian

suatu perubahan, pembangunan disini diartikan sebagai bentuk perubahan yang sifatnya direncanakan; setiap orang atau kelompok orang tentu akan mengharapkan perubahan yang mempunyai bentuk lebih baik bahkan sempurna dari keadaan yang sebelumnya; untuk mewujudkan harapan ini tentu harus memerlukan suatu perencanaan. Pembangunan secara berencana lebih dirasakan sebagai suatu usaha yang lebih rasional dan teratur bagi pembangunan masyarakat yang belum atau baru berkembang. (Subandi: 2011:9-11)

Adapun pembangunan menurut beberapa ahli yaitu : pembangunan menurut Rogers (Rochajat,dkk: 2011:3) adalah perubahan yang berguna menuju suatu sistem sosial dan ekonomi yang diputuskan sebagai kehendak suatu bangsa. Selanjutnya menurut W.W Rostow (Abdul: 2004:89) pembangunan merupakan proses yang bergerak dalam sebuah garis lurus, yakni dari masyarakat terbelakang ke masyarakat negara yang maju.

Pembangunan mula-mula dipakai dalam arti pertumbuhan ekonomi. Sebuah masyarakat dinilai berhasil melaksanakan pembangunan, bila pertumbuhan ekonomi masyarakat tersebut cukup tinggi. Dengan demikian, yang diukur adalah produktivitas masyarakat atau produktivitas negara setiap tahunnya. (Rochajat,dkk: 2011:3)

Dalam bidang sosial, usaha-usaha pembangunan pada umumnya diarahkan untuk mengembangkan nilai-nilai dan sikap-sikap dalam masyarakat yang lebih kondusif bagi pembaharuan, pembangunan, pembangunan dan pembinaan bangsa. Dalam hal ini termasuk pengembangan motivasi kegairahan usaha yang bersifat produktif. Dan yang lebih penting adalah dapat dikembangkan suatu proses pendewasaan masyarakat melalui pembinaan dan dorongan serta adanya energi.

Pembangunan sebenarnya meliputi dua unsur pokok; pertama, masalah materi yang mau dihasilkan dan dibagi, dan kedua, masalah manusia yang menjadi pengambil inisiatif, yang menjadi manusia pembangun. Bagaimanapun juga, pembangunan pada akhirnya harus ditujukan pada pembangunan manusia; manusia yang dibangun adalah manusia yang kreatif, dan untuk bisa kreatif ini manusia harus merasa bahagia, aman, dan bebas dari rasa takut.

Pembangunan pada hakekatnya adalah suatu proses transformasi masyarakat dari suatu keadaan pada keadaan yang lain yang makin mendekati tata masyarakat yang dicita-citakan; dalam proses transformasi itu ada dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu keberlanjutan (continuity) dan

perubahan (change), tarikan antara keduanya menimbulkan dinamika dalam perkembangan masyarakat.

Akan halnya kecenderungan konsep pembangunan yang dikembangkan di Indonesia (Wrihatnolo dan Dwijiwinoto (2007) mengemukakan adanya tahapan-tahapan sebagai berikut: (1) Strategi pertumbuhan, (2) Pertumbuhan dan distribusi, (3) Teknologi tepat guna, (4) Kebutuhan dasar, dan (5) Pembangunan berkelanjutan, serta (6) Pemberdayaan.

Menurut Rostow transformasi dari negara yang terbelakang menjadi negara maju dapat dijelaskan melalui suatu urutan tingkatan atau tahap pembangunan yang dilalui oleh semua negara. Rostow mengemukakan lima tahap yang dilalui oleh suatu negara dalam proses pembangunannya; yaitu;

1. Masyarakat tradisional adalah masyarakat yang belum mengetahui teknologi modern, tetapi masih mengandalkan tenaga fisik. Sektor utamanya masih berbasis pertanian, perikanan, kehutanan dan peternakan;
2. Persiapan menuju tingkat landas merupakan masyarakat yang mulai banyak menggunakan ilmu dan teknologi modern untuk menuju negara industri;
3. Tingkat landas merupakan pertumbuhan ekonomi meningkat dengan prioritas pembangunan di sektor industri;
4. Masyarakat dewasa merupakan masyarakat menggunakan teknologi modern untuk melakukan semua aktivitas ekonominya;
5. Masa tingginya konsumsi masyarakat merupakan masyarakat memiliki tingkat konsumsi yang tinggi untuk produksi barang dan jasa.

Untuk menjadi negara dengan masyarakat yang tingkat pembangunannya lebih baik maka ada tahapan-tahapannya, menurut Moeljarto Tjokrowinoto memberikan deskripsi mengenai ciri-ciri pembangunan yang berpusat pada rakyat Manusia: Pertama, prakarsa dan proses pengambilan keputusan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tahap demi tahap harus diletakkan pada masyarakat sendiri. Kedua, fokus utama adalah meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengelola dan memobilisasikan sumber-sumber yang terdapat di komunitas untuk memenuhi kebutuhan mereka. Ketiga, pendekatan ini mentoleransi variasi lokal dan karenanya, sifatnya fleksibel dan menyesuaikan dengan kondisi lokal, Keempat, didalam melaksanakan pembangunan, pendekatan ini menekankan pada proses sosial learning yang didalamnya terdapat interaksi kolaboratif antara birokrasi dan komunitas mulai dari proses perencanaan sampai evaluasi proyek dengan mendasarkan diri saling belajar. Kelima, proses pembentukan jejaringan

(networking) antara birokrasi dan lembaga swadaya masyarakat, satu-satunya organisasi tradisional yang mandiri, merupakan bagian yang integral dari pendekatan ini, baik untuk meningkatkan kemampuan mereka mengidentifikasi dan mengelola pelbagai sumber, maupun untuk menjaga keseimbangan anatar struktur vertikal maupun horizontal, melalui proses networking ini diharapkan terjadi simbiosis antara struktur-struktur pembangunan di tingkat lokal.

Dasar interpretasi pembangunan yang berpusat pada rakyat adalah asumsi bahwa manusia adalah sasaran pokok dan sumber paling strategis, karena itu pembangunan juga meliputi usaha terencana untuk meningkatkan kemampuan dan potensi manusia serta mengarahkan minat mereka untuk ikut serta dalam proses pembuatan keputusan tentang berbagai hal yang memiliki dampak bagi mereka dan mencoba mempromosikan kekuatan manusia, bukan pengabdian ketergantungan yang menciptakan hubungan antara birokrasi , negara dengan masyarakat.

Dari penjelasan elemen-elemen diatas maka muncullah teori pemberdayaan (empowerment) yang diapandang sebagai pemaknaan alternatif terhadap pembangunan. Untuk mewujudkan delapan kondisi utama di atas , Mahbub UI Haq (Tatok Mardikanto dan Poerwoko Soebianto, 2013:20) menawarkan komponen penting dalam pembangunan manusia yaitu: (1) Kesetaraan dalam memperoleh kesempatan (Equal Access To Oportunity), (2) Berkelanjutan (Sustainability) dipahami bahwa generasi yang akan datang harus bisa menikmati kesempatan yang sama dengan generasi sekarang, (3) Produktifitas (Productivity) hal ini dibutuhkan investasi pada pengembangan kualitas sumber daya manusia (SDM) dan set-up ekonomi makro untuk memfasilitasi pengembangan SDM, dan (4) Pemberdayaan (Empowerment) yang diterjemahkan bahwa masyarakat memiliki pilihan untuk kepentingan sendiri, sehingga mereka harus bisa mempengaruhi keputusan yang terkait dengan hidup mereka.

Logika yang dominan dari pradigma ini adalah suatu ekologi manusia yang seimbang , dengan sumber-sumber daya utama berupa sumber – sumber daya informasi dan prakarsa kreatif yang tidak habis-habisnya, dan yang tujuan utamanya adalah pertumbuhan manusia yang mendefenisikan sebagai perwujudan yang lebih tinggi dari potensi-potensi manusia. Pradigma ini memberi peran kepada individu bukan sebagai objek, melainkan sebagai pelaku yang menetapkan tujuan, mengendalikan sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya. Pembangunan yang berpusat kepada rakyat menghargai dan mempertimbangkan prakarsa

rakyat dan kekhasan setempat. Menurut pendekatan ini, tujuan utama dari pembangunan adalah menciptakan suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakatnya untuk menikmati kehidupan yang kreatif, sehat dan berumur panjang. Walaupun sederhana, tujuan ini sering terlupakan oleh keinginan untuk meningkatkan akumulasi barang dan modal. Banyak pengalaman pembangunan menunjukkan bahwa kaitan antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia tidaklah terjadi dengan sendirinya.

Teori pembangunan dalam perkembangannya semakin kompleks dan semakin tidak terikat pada satu disiplin ilmu dinamika teori pembangunan tersebut tidak terlepas dari pemahaman terhadap konsep pembangunan yang bersifat terbuka. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa implementasi konsep pembangunan ternyata telah banyak merubah kondisi kehidupan masyarakat. Pada sebagian komunitas, pembangunan telah mengantar kehidupan mereka lebih baik bahkan ada sebagian yang dapat dikatakan berlebihan, sementara bagi komunitas lainnya pembangunan justru mengantarkan kesengsaraan. Oleh karena itu pemahaman masalah pembangunan hendaknya harus bersifat dinamis, karena setiap saat kan selalu muncul masalah-masalah baru yang harus dipecahkan oleh pembangunan. Dengan kata lain dapat dijelaskan bahwa akan selalu ada pemecahan atas setiap masalah, tetapi juga selalu ada masalah atas setiap pemecahan masalah.

Kemudian, bagaimana keterlibatan administrasi negara/public dalam pembangunan nasional. Pertanyaan ini sering muncul Ketika kita mengkaji hubungan administrasi negara/public dan pembangunan. Dijelaskan bahwa administrasi negara/publik memiliki peran penting bagi para pengambil kebijakan dalam menentukan strategi pengelolaan pemerintahan maupun organisasi. Hal tersebut juga di ungkapkan oleh Thoha (2011:104) bahwa “Di dalam ilmu administrasi publik, memandang bahwa studi mengenai kebijaksanaan dalam administrasi publik menjadi sangat populer, akan tetapi sebagai halnya barang baru bidang kajian ini sebagian besar masih deskriptif, dan masih sangat sulit membangunnya. Setapak demi setapak para peneliti memulai untuk mengeneralisasikan dan membangun teori tentang proses pengambilan kebijaksanaan pemerintah dengan menggunakan model-model yang dikembangkan dari bidang studi lainnya”.

Sebagaimana pendapat yang dikemukakan oleh Hebert A. Simon dalam Thoha (2011: 105) bahwa “studi tentang kebijakan adalah meminjam dari semua ilmu-ilmu sosial, dan analisis tentang kebijakan dipandang sebagai bidang studi yang bisa berintegrasi dengan ilmu-ilmu social”. Proses

menjalankan pengelolaan sumberdaya harus disertai dengan tanggungjawab publik dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dan masyarakat sehingga perlu transparansi dalam mengelola sumberdaya pemerintah daerah. Salah satu aspek penting dalam mengelola sumberdaya adalah pemberdayaan masyarakat sehingga masyarakat dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, penggerakan, dan pengawasan dalam pengelolaan sumberdaya agar memenuhi harapan pemerintah dan masyarakat.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa peran administrasi publik sangat diperlukan untuk pengelolaan sumberdaya yang bertujuan pada kesejahteraan sebagai salah satu bentuk pencerminan negara demokrasi dalam mengimplementasikan strategi, kebijakan maupun program. Proses pengelolaan atau pengembangan sumberdaya, masyarakat adalah faktor terpenting karena tanpa keikutsertaan masyarakat tujuan pemerintahan tidak akan berjalan lancar.

Siagian (2014: 151) menjelaskan bahwa Penyelenggaraan pembangunan memerlukan suatu sistem administrasi yang andal dalam arti mampu mengambil 9 langkah secara tepat. Sembilan langkah itu ialah:

1. Penumbuhan motivasi untuk membangun; Suatu gejala sosial yang sering tampak dilingkungan masyarakat miskin atau terbelakang ialah persepsi bahwa "letak pengendalian kehidupan seseorang (life's locus of control) tidak terletak dalam diri orang yang bersangkutan, melainkan di luar dirinya. Persepsi ini timbul karena kuatnya penerimaan atas "diktum hukum karma".
2. Perumusan dan pengambilan keputusan politik; Dalam suatu negara yang menganut paham demokrasi, pengambilan keputusan politik merupakan fungsi dari tokoh-tokoh yang mendapat kepercayaan untuk duduk di lembaga legislatif atau perwakilan rakyat.
3. Peletakan dasar hukum; Dalam rangka melaksanakan keputusan politik yang telah di ambil pemerintah mutlak perlu mengambil langkah peletakan dasar hukum. langkah ini sangat penting baik untuk kepentingan pemerintah sendiri maupun dalam melibatkan berbagai komponen masyarakat.
4. Perumusan rencana pembangunan nasional; Pembangunan nasional merupakan upaya negara bangsa dalam rangka pencapaian tujuan akhirnya. Oleh karena itu, pembangunan nasional harus memiliki ciri seperti komprehensif, konsisten, sistematis, programatis, dan berkelanjutan.
5. Penentuan dan perumusan program kerja; Dilihat dari teori administrasi

pembangunan, sudut pandang inilah yang menjadi dasar dan bahkan *raison d'être* penyusunan program kerja. Artinya penyusunan dan penentuan program kerja bukan hanya dimaksudkan sebagai rincian suatu rencana untuk mempermudah operasionalisasinya. Singkatnya memungkinkan melaksanakan rencana secara efisien dan efektif. Agar pelaksanaan rencana efisien dan efektif, semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan kegiatan pembangunan di dalam dan diluar aparatur pemerintahan harus melakukan kegiatan ini.

6. Penentuan berbagai proyek pembangunan; Dalam rencana pembangunan nasional dan program kerja, berbagai kegiatan yang akan dilakukan dalam bentuk proyek yang ditentukan pada umumnya mengandung unsur unsur: (a) bentuknya, (b) lokasinya, (c) dana dan daya yang dialokasikan ,d) satuan kerja penanggungjawab utamanya, e) sasarannya, f) hasil yang diharapkan, g) pemanfaatannya.
7. Implementasi rencana dan program kerja; Terdapat semacam rumus dalam ilmu administrasi dan manajemen yang mengatakan bahwa ujian terakhir dalam proses kegiatan organisasi terletak pada implementasi berbagai kegiatan tersebut. Artinya tepat tidaknya rumusan misi, rumusan strategi, rumusan rencana dan rumusan program kerja hanya terlihat pada waktu dilaksanakan, bukan pada waktu dirumuskan dan ditetapkan. Bukanlah hal yang mustahil bahwa misi, strategi, rencana, dan program kerja dirumuskan sedemikian rupa sehingga secara teoritis tepat, akan tetapi tidak dapat dilaksanakan dengan efisien dan efektif karena berbagai faktor seperti : a) terlalu idealistik, b) standart hasil dan kinerja terlalu tinggi, dan (c) timbulnya situasi penghalang yang tidak cukup diperhitungkan sebelumnya.
8. Pentingnya sistem penilaian; Seperti diketahui penilaian merupakan salah satu fungsi penting dalam proses administrasi dan manajemen. Penyelenggaraan fungsi ini memungkinkan manajemen membandingkan hasil yang seharusnya di capai melalui pelaksanaan kegiatan tertentu dengan hasil yang nyatanya di capai. Teori menekankan bahwa dari penilaian yang obyektif, rasional dan berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya dalam rencana akan diketahui apakah : a. Hasil yang di capai melebihi target dan standar yang telah ditentukan, b. Hasil yang dicapai sekedar sesuai dengan harapan, atau (c) kurang dari yang ditentukan
9. Pentingnya mekanisme umpan balik; Karena administrasi termasuk

administrasi pembangunan, merupakan proses salah satu ciri pokoknya ialah kesinambungan. Dari sudut inilah pentingnya mekanisme umpan balik harus dilihat. berarti bahwa satu tahap yang sudah di lalui dinilai. Hasil penilaian akan sangat bermanfaat dan digunakan sebagai umpan balik kalau perlu, mengkaji ulang seluruh proses sebelumnya, termasuk rumusan misi, rumusan strategi baik dalam arti strategi akbar, strategi dasar maupun strategi operasional rencana, program kerja, maupun kegiatan kegiatan operasional. Penjelasannya adalah sebagai berikut: dalam hal keberhasilan dapat ditarik kesimpulan bahwa langkah langkah yang ditempuh dalam proses administrasi dan manajemen sudah cukup tepat dan baik. Akan tetapi dalam situasi demikian pun, umpan balik tetap penting agar: a. Tidak timbul rasa puas yang berlebihan yang dapat menimbulkan arogansi institusional dan individual serta b. Keberhasilan lebih di tingkatkan lagi karena dapat di pastikan bahwa hasil yang di capai mungkin dirasakan sudah optimal, akan tetapi belum tentu sudah maksimal.

Jadi, keberadaan administrasi negara untuk mendukung upaya pembangunan agar dapat lebih efektif dan efisien dalam melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program pemerintahan bagi pencapaian tujuan pembangunan nasional. Pembangunan suatu bangsa/nasional (Nation Building) meliputi berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, yang pada hakikatnya merupakan hasil kegiatan dari seluruh masyarakat. Administrasi negara adalah suatu administrasi bagi usaha pembangunan yang bersifat dinamis, logis, kreatif, inovatif dan mengupayakan perubahan berbagai aspek kehidupan masyarakat melalui berbagai pengerahan dan alokasi sumber daya untuk kegiatan pembangunan nasional. Secara lebih spesifik, administrasi negara berfungsi merumuskan kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program pembangunan ke arah modernisasi, pembangunan bangsa (Nation Building) atau pembangunan manusia seutuhnya dan melaksanakannya secara efektif dan efisien dengan pendekatan multidisiplin.

BAB 4

PARADIGMA

PEMBANGUNAN

A. Paradigma Pembangunan di Indonesia

Pembangunan bangsa-bangsa di dunia mengalami beberapa pergeseran paradigma, yaitu mulai dari paradigma pertumbuhan, kesejahteraan, neoekonomi, ketergantungan (*dependencia*) sampai paradigma pembangunan manusia. Namun pada intinya, menurut Suryadi, ada tiga paradigma pembangunan yaitu: Pertama diawali dengan paradigma pertumbuhan (*growth paradigm*); kedua pergeseran dari paradigma pertumbuhan menjadi paradigma kesejahteraan (*welfare paradigm*); ketiga adalah paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia (*people centered development paradigm*).

Paradigma merupakan cara pandang seseorang terhadap diri dan lingkungannya yang akan mempengaruhinya dalam berpikir (kognitif), bersikap (afektif) dan bertindak laku (konatif). Paradigma juga dapat berarti seperangkat asumsi, konsep, nilai dan praktek yang diterapkan dalam memandang realitas dalam sebuah komunitas yang sama, khususnya dalam disiplin intelektual. Sedangkan pembangunan adalah proses perubahan ke arah kondisi yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana. (Kartasasmita, 1997). Berdasarkan pandangan tersebut, paradigma pembangunan dapat didefinisikan sebagai cara pandang terhadap suatu persoalan pembangunan yang dipergunakan dalam penyelenggaraan pembangunan baik pembangunan dalam arti sebagai proses maupun sebagai metode yang bertujuan untuk mencapai peningkatan kualitas kehidupan manusia dan kesejahteraan rakyat.

Teori pembangunan pun dalam perkembangannya semakin kompleks yang tidak terikat pada satu disiplin ilmu. (Bjorn, 1982). Adapun yang menjadi tujuan dari pembangunan antara lain : a). Peningkatan standar hidup (*levels of living*); b). Penciptaan berbagai kondisi yang memungkinkan tumbuhnya rasa percaya diri (*self-esteem*)

seseorang dan c). Peningkatan kebebasan (freedom/democracy) setiap orang. (Todaro, 2000) Paradigma pembangunan selalu dan harus berubah dari waktu ke waktu, sesuai dengan tuntutan jaman dan permasalahan. Terjadinya krisis yang besar sering dan memaksakan munculnya paradigma baru. Tanpa paradigma baru, krisis yang sama dan lebih besar akan terjadi lagi.

Dalam sejarahnya Indonesia telah mengimplementasikan beberapa paradigma pembangunan yang ada di dunia dengan ciri khasnya masing-masing, mulai dari paradigma liberal yang erat kaitannya dengan modernisasi dan paradigma Marxis dengan konsep pemberdayaannya. Paradigma pembangunan yang dijalankan tersebut merupakan proses adaptasi terhadap spirit zaman yang berkembang.

Di era yang serba terbuka ini, di mana masyarakat semakin kritis terhadap kebijakan pembangunan yang dilaksanakan oleh Pemerintah maka paradigma pembangunan yang paling sesuai adalah sebuah paradigma yang menjadikan masyarakat sebagai salah satu pelaku dalam setiap proses pembangunan. Masyarakat tidak lagi hanya dipandang sebagai “objek”, pandangan kuno bahwa masyarakat tidak mengerti apa-apa terkait dengan pembangunan merupakan pandangan yang sudah usang. Masyarakat memiliki ciri khasnya masing-masing dan kemampuan dalam beradaptasi terhadap lingkungannya (swatata) yang merupakan sebuah potensi besar atau modal dalam proses pelaksanaan pembangunan ke depan.

Sejak kemerdekaan hingga tahun 1960-an, berbagai upaya perencanaan pembangunan telah dilakukan di Indonesia. Namun tidak satupun dari rencana-rencana tersebut mencapai tahap yang matang dan membuahkan hasil yang memuaskan, yaitu (Tjokroamidjoyo, 1982):

- a) Pada tanggal 12 April 1947 dibentuk Panitia Pemikir Siasat Ekonomi yang diketuai oleh Mohammad Hatta. Panitia ini menghasilkan rencana sementara berjudul “Dasar Pokok Dari Pada Plan Mengatur Ekonomi Indonesia”. Tapi rencana tersebut tidak sempat dilaksanakan karena perjuangan fisik mempertahankan kemerdekaan.
- b) Pada bulan Juli tahun 1947 itu juga, di bawah pimpinan I.J. Kasimo dirumuskan “Plan Produksi Tiga Tahun RI”. Tapi karena clash I dan II dengan penjajah rencana ini juga tidak sempat dilaksanakan.
- c) Kemudian disusun “Rencana Kesejahteraan Istimewa

1950-1951” (untuk bidang pertanian pangan) yang disusul dengan “Rencana Urgensi Untuk Perkembangan Industri 1951-1952” di bawah pimpinan Sumitro Djojohadikusumo. Rencana-rencana ini tidak berjalan dengan baik.

- d) Selanjutnya ada pula yang dinamakan “Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960” yang disusun oleh Biro Perancang Negara yang diprakarsai oleh Sumitro Djojohadikusumo. Namun pelaksanaannya tertunda hingga tahun 1958 dan pada tahun 1959 sudah diganti dengan rencana baru.
- e) Pada tahun 1960 berhasil disusun lagi “Rencana Pembangunan Nasional Semesta Berencana 1961-1969”. Namun dalam kenyataannya rencana ini lebih berupa “dokumen politik” dari pada rencana pembangunan dalam arti yang sesungguhnya, tidak realistis, sehingga rencana kurang berjalan baik dan keadaan ekonomi bertambah parah.
- f) Dalam keadaan ekonomi yang cukup kritis disusun pula “Perencanaan Ekonomi Perjuangan Tiga Tahun” yang disebut juga “Rencana Banting Stir”. Rencana ini tidak pernah terselenggara dengan baik dan tidak mampu menolong parahnya situasi ekonomi.

Akibat tidak satupun rencana pembangunan mendatangkan hasil, keadaan ekonomi Indonesia kian bertambah parah hingga jatuhnya Pemerintahan Soekarno oleh kudeta Gerakan 30 September PKI pada tahun 1965.

Pada masa Orde Baru, pemerintah menjalankan kebijakan yang tidak mengalami perubahan terlalu signifikan selama 32 tahun. Dikarenakan pada masa itu pemerintah sukses menghadirkan suatu stabilitas politik sehingga mendukung terjadinya stabilitas ekonomi. Karena hal itulah maka pemerintah jarang sekali melakukan perubahan-perubahan kebijakan terutama dalam hal anggaran negara.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, kebijakan ekonominya berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi. Kebijakan ekonomi tersebut didukung oleh kestabilan politik yang dijalankan oleh pemerintah. Hal tersebut dituangkan ke dalam jargon kebijakan ekonomi yang disebut dengan Trilogi Pembangunan, yaitu stabilitas politik, pertumbuhan ekonomi yang stabil, dan pemerataan pembangunan.

Hal ini berhasil karena selama lebih dari 30 tahun, pemerintahan mengalami stabilitas politik sehingga menunjang stabilitas ekonomi. Kebijakan-kebijakan ekonomi pada masa itu dituangkan pada Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN), yang pada akhirnya selalu disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk disahkan menjadi APBN.

APBN pada masa pemerintahan Orde Baru, disusun berdasarkan asumsi-asumsi perhitungan dasar. Yaitu laju pertumbuhan ekonomi, tingkat inflasi, harga ekspor minyak mentah Indonesia, serta nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika. Asumsi-asumsi dasar tersebut dijadikan sebagai ukuran fundamental ekonomi nasional. Padahal sesungguhnya, fundamental ekonomi nasional tidak didasarkan pada perhitungan hal-hal makro. Akan tetapi, lebih kearah yang bersifat mikro-ekonomi. Misalnya, masalahmasalah dalam dunia usaha, tingkat resiko yang tinggi, hingga penerapan dunia swasta dan BUMN yang baik dan bersih. Oleh karena itu pemerintah selalu dihadapkan pada kritikan yang menyatakan bahwa penetapan asumsi APBN tersebut tidaklah realistis sesuai keadaan yang terjadi.

Format APBN pada masa Orde Baru dibedakan dalam penerimaan dan pengeluaran. Penerimaan terdiri dari penerimaan rutin dan penerimaan pembangunan serta pengeluaran terdiri dari pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan. Sirkulasi anggaran dimulai pada 1 April dan berakhir pada 31 Maret tahun berikutnya. Kebijakan yang disebut tahun fiskal ini diterapkan seseuai dengan masa panen petani, sehingga menimbulkan kesan bahwa kebijakan ekonomi nasional memperhatikan petani.

APBN pada masa itu diberlakukan atas dasar kebijakan prinsip berimbang, yaitu anggaran penerimaan yang disesuaikan dengan anggaran pengeluaran sehingga terdapat jumlah yang sama antara penerimaan dan pengeluaran. Hal perimbangan tersebut sebetulnya sangat tidak mungkin, karena pada masa itu pinjaman luar negeri selalu mengalir. Pinjamanpinjaman luar negeri inilah yang digunakan pemerintah untuk menutup anggaran yang defisit.

Ini artinya pinjaman-pinjaman luar negeri tersebut ditempatkan pada anggaran penerimaan. Padahal seharusnya pinjamanpinjaman tersebut adalah utang yang harus dikembalikan, dan merupakan beban pengeluaran di masa yang akan datang. Penerapan kebijakan tersebut menimbulkan banyak kritik, karena anggaran defisit negara ditutup

dengan pinjaman luar negeri. Padahal, konsep yang benar adalah pengeluaran pemerintah dapat ditutup dengan penerimaan pajak dalam negeri. Sehingga antara penerimaan dan pengeluaran dapat berimbang. Permasalahannya, pada masa itu penerimaan pajak saat minim sehingga tidak dapat menutup defisit anggaran.

Pada masa krisis ekonomi, ditandai dengan tumbangnya pemerintahan Orde Baru kemudian disusul dengan era Reformasi yang dimulai oleh pemerintahan Presiden Habibie. Pada masa ini tidak hanya hal ketatanegaraan yang mengalami perubahan, namun juga kebijakan ekonomi. Sehingga apa yang telah stabil dijalankan selama 32 tahun, terpaksa mengalami perubahan guna menyesuaikan dengan keadaan.

Pemerintahan Presiden BJ.Habibie yang mengawali masa reformasi belum melakukan manuver-manuver yang cukup tajam dalam bidang ekonomi. Kebijakan-kebijakannya diutamakan untuk mengendalikan stabilitas politik. Pada masa kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid pun, belum ada tindakan yang cukup berarti untuk menyelamatkan negara dari keterpurukan. Padahal, ada berbagai persoalan ekonomi yang diwariskan orde baru harus dihadapi, antara lain masalah KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme), pemulihan ekonomi, kinerja BUMN, pengendalian inflasi, dan mempertahankan kurs rupiah. Malah presiden terlibat skandal Bruneigate yang menjatuhkan kredibilitasnya di mata masyarakat. Akibatnya, kedudukannya digantikan oleh presiden Megawati.

Masa kepemimpinan Megawati Soekarnoputri mengalami masalah-masalah yang mendesak untuk dipecahkan adalah pemulihan ekonomi dan penegakan hukum. Kebijakan-kebijakan yang ditempuh untuk mengatasi persoalan-persoalan ekonomi antara lain:

- a) Meminta penundaan pembayaran utang sebesar US\$ 5,8 milyar pada pertemuan Paris Club ke-3 dan mengalokasikan pembayaran utang luar negeri sebesar Rp 116.3 triliun.
- b) Kebijakan privatisasi BUMN. Privatisasi adalah menjual perusahaan negara di dalam periode krisis dengan tujuan melindungi perusahaan negara dari intervensi kekuatan-kekuatan politik dan mengurangi beban negara. Hasil penjualan itu berhasil menaikkan pertumbuhan ekonomi Indonesia menjadi 4,1%. Namun kebijakan ini memicu banyak kontroversi, karena BUMN yang diprivatisasi dijual ke perusahaan asing.

Di masa ini juga direalisasikan berdirinya KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), tetapi belum ada gebrakan konkrit dalam pemberantasan korupsi. Padahal keberadaan korupsi membuat banyak investor berpikir dua kali untuk menanamkan modal di Indonesia, dan mengganggu jalannya pembangunan nasional.

Masa Kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono terdapat kebijakan kontroversial yaitu mengurangi subsidi BBM, atau dengan kata lain menaikkan harga BBM. Kebijakan ini dilatar belakangi oleh naiknya harga minyak dunia. Anggaran subsidi BBM dialihkan ke subsidi sektor pendidikan dan kesehatan, serta bidang-bidang yang mendukung peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Kebijakan kontroversial pertama itu menimbulkan kebijakan kontroversial kedua, yakni Bantuan Langsung Tunai (BLT) bagi masyarakat miskin. Kebanyakan BLT tidak sampai ke tangan yang berhak, dan pembagiannya menimbulkan berbagai masalah sosial. Kebijakan yang ditempuh untuk meningkatkan pendapatan perkapita adalah mengandalkan pembangunan infrastruktur massal untuk mendorong pertumbuhan ekonomi serta mengundang investor asing dengan janji memperbaiki iklim investasi. Salah satunya adalah diadakannya Indonesian Infrastructure Summit pada bulan November 2006, yang mempertemukan para investor dengan kepala-kepala daerah.

Pada pertengahan bulan Oktober 2006, Indonesia melunasi seluruh sisa utang pada IMF sebesar 3,2 miliar dolar AS. Dengan ini, maka diharapkan Indonesia tak lagi mengikuti agenda-agenda IMF dalam menentukan kebijakan dalam negeri. Namun wacana untuk berhutang lagi pada luar negeri kembali mencuat, setelah keluarnya laporan bahwa kesenjangan ekonomi antara penduduk kaya dan miskin menajam, dan jumlah penduduk miskin meningkat dari 35,10 jiwa di bulan Februari 2005 menjadi 39,05 juta jiwa pada bulan Maret 2006.

Hal ini disebabkan karena beberapa hal, antara lain karena pengucuran kredit perbankan ke sektor riil masih sangat kurang (perbankan lebih suka menyimpan dana di SBI), sehingga kinerja sektor riil kurang dan berimbas pada turunnya investasi. Selain itu, birokrasi pemerintahan terlalu kental, sehingga menyebabkan kecilnya realisasi belanja Negara dan daya serap, karena inefisiensi pengelolaan anggaran. Jadi, di satu sisi pemerintah berupaya mengundang investor dari luar negeri, tapi di lain pihak, kondisi dalam negeri masih kurang kondusif.

Pada masa Reformasi ini proses pembangunan nasional memang sudah demokratis dan sudah memerankan fungsi pemerintah daerah dalam menjalankan pasipartisi rakyat daerahnya. Dengan peluang otonomi daerah telah memberikan sumbangsi yang besar terhadap proses percepatan pembangunan nasional dan juga menjaminnya sistem demokrasi yang merakyat.

Dalam sejarahnya Indonesia telah mengimplementasikan beberapa paradigma pembangunan yang berkembang di dunia dengan ciri khasnya masing-masing. Mulai dari paradigma pertumbuhan yang erat kaitannya dengan modernisasi dan paradigma kesejahteraan sosial dengan fokus kepada kesejahteraan bersama dan kemandirian ekonomi. Perubahan paradigma di atas, merupakan proses adaptasi dari ideologi yang dianut pemimpin Indonesia saat itu.

Pemerintahan yang dipimpin Joko Widodo dan Jusuf Kala (Jokowi-JK), pemenang pemilihan umum (pemilu) tahun 2014, telah menetapkan program prioritas pembangunannya yang dirangkum dalam sembilan program yang disebut Nawa Cita. Nawa Cita adalah konsep paradigma pembangunan yang menurut Jokowi mencoba keluar dari paradigma pembangunan mainstream, yaitu paradigma pertumbuhan sebagai tujuan utama pembangunan di Indonesia. Keberhasilan pembangunan di Indonesia yang ditunjukkan dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan stabil, dan telah mengantarkan Indonesia masuk dalam tatanan dunia maju, ternyata masih menimbulkan beberapa permasalahan, seperti masalah pemerataan pembangunan, kedaulatan dan kemandirian ekonomi serta ancaman terhadap kepribadian bangsa. Oleh karena itu, sejak awal Nawa Cita menegaskan bahwa tujuan pembangunan Indonesia adalah untuk menciptakan kemerdekaan ekonomi, berdaulat dalam politik, dan berkepribadian dalam kebudayaan.

Pada saat mencalonkan diri sebagai presiden, Jokowi dan Jusuf Kala (JK) selain menyampaikan visi dan misi pencalonan presiden dan wakil presiden juga menyertakan sembilan agenda prioritas untuk mewujudkan visi dan misi mereka. Agenda ini disebut sebagai Nawa Cita, yaitu:

1. Menghadirkan kembali negara untuk melindungi segenap bangsa dan memberikan rasa aman pada seluruh warga negara.
2. Membuat pemerintah tidak absen dengan membangun tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis,

dan terpercaya.

3. Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.
4. Menolak negara lemah dengan melakukan reformasi sistem dan penegakan hukum yang bebas korupsi, bermartabat, dan terpercaya.
5. Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia.
6. Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional.
7. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik.
8. Melakukan revolusi karakter bangsa.
9. Memperteguh kebhinekaan dan memperkuat restorasi sosial Indonesia (Visi Misi Jokowi – JK, 2014, h.6-7).

Nawa Cita Jokowi berpedoman kepada ajaran Trisakti Bung Karno. Konsep Trisakti dilahirkan Soekarno di saat Indonesia berada dalam iklim revolusi, namun di tengah gencetan dua kekuatan ideologi besar yang menjadi dasar dua paradigma ekonomi, yaitu; capitalism dan sosialis-komunis. Soekarno bersikap tidak mengikuti kedua aliran tersebut dalam merancang Pembangunan Indonesia memilih “Kemerdekaan Diri”, yang merepresentasikan kedaulatan Indonesia dalam politik, mendorong terciptanya kebebasan untuk mempresentasikan kepribadian kebudayaan Indonesia dan menciptakan jalan kemandirian ekonomi dengan tidak bergantung kepada kekuatan imperialis. Nawa Cita ingin meneruskan cita-cita Trisakti yang putus di tengah jalan, karena Nawa Cita lahir di tengahaengah krisis mentalitas yang menerpa bangsa Indonesia dan reformasi yang menumbangkan rezim Orde Baru ternyata baru sebatas melakukan perombakan yang sifatnya institusional, belum menyentuh paradigma, mindset atau budaya politik bangsa Indonesia.

Dalam pidato visi dan misinya, Jokowi (2014), mengemukakan bahwa pembangunan sebagai jalan perubahan suatu negara, harus dilakukan dengan jalan ideologi, yaitu: “Jalan perubahan dari reformasi semakin terjal dan penuh ketidakpastian. Sehingga perlu dilakukan upaya perubahan agar Indonesia Hebat dapat direalisasikan. Jalan perubahan itu harus ditempuh dengan jalan ideologis, dan jalan ideologis itu adalah pedoman hidup, pedoman bermasyarakat yang seharusnya tidak hanya

dihafalkan, namun harus diwujudkan dalam sebuah perbuatan.”

Untuk lebih memahami akan makna Nawa Cita sebagai dasar ideologi pemikiran atau paradigma pembangunan di Indonesia selama kurun waktu 2014-2019. Dalam pidato pelantikannya Jokowi (2014), kembali menegaskan tentang tugas Pemerintah dan negara, sebagai berikut: “Pemerintahan yang saya pimpin akan bekerja untuk memastikan seluruh rakyat di pelosok tanah air merasakan kehadiran pelayanan pemerintah. Saya yakin, negara semakin kuat dan berwibawa bila semua lembaga negara bekerja menjalankan tugas serta fungsi masing-masing dan menanggung mandat. Kepada para nelayan, buruh, petani, para pedagang bakso, para pedagang asongan, sopir, akademisi, buruh, TNI, Polri, pengusaha dan kalangan profesional, untuk bekerja keras bahu-membahu bergotong-royong, karena inilah momen sejarah bagi kita semua untuk bergerak bersama, untuk bekerja, bekerja dan bekerja.”

Penempatan Cita Pertama “menghadirkan kembali Negara” dalam Cita Pertama, merupakan hal yang penting bagi Jokowi. Jokowi melihat bahwa selama setelah reformasi, negara seolah lupa akan tugasnya yang diindikasikan dengan tiga masalah pokok, yakni: (1) Merosotnya kewibawaan negara, negara tidak kuasa memberikan rasa aman kepada segenap warga negara, tidak mampu mendeteksi ancaman terhadap kedaulatan wilayah, membiarkan pelanggaran hak asasi manusia (HAM), lemah dalam penegakan hukum, dan tidak berdaya dalam mengelola konflik sosial. Negara semakin tidak berwibawa ketika masyarakat semakin tidak percaya kepada institusi publik dan pemimpin tidak memiliki kredibilitas yang cukup untuk menjadi teladan dalam menjawab harapan publik akan perubahan ke arah yang lebih baik; (2) Melemahnya sendi-sendi perekonomian nasional, yang diindikasikan dengan belum terselesaikannya persoalan kemiskinan, kesenjangan sosial, kesenjangan antarwilayah, kerusakan lingkungan hidup akibat eksploitasi sumber daya alam yang berlebihan, dan ketergantungan dalam hal pangan, energi, keuangan, dan teknologi; (3) Merebaknya intoleransi dan krisis kepribadian bangsa, yang diperlihatkan dengan politik penyeragaman telah mengikis karakter Indonesia sebagai bangsa pejuang, memudahkan solidaritas dan gotong-royong, serta meminggirkan kebudayaan lokal.

Jati diri bangsa terkoyak oleh merebaknya konflik sektarian dan berbagai bentuk intoleransi. negara abai dalam menghormati dan

mengelola keragaman dan perbedaan yang menjadi karakter Indonesia sebagai bangsa yang majemuk. Pada saat yang sama, kemajuan teknologi informasi dan transportasi yang begitu cepat telah melahirkan “dunia tanpa batas” (borderless-state) yang pada gilirannya membawa dampak negatif berupa kejut budaya (culture shock) dan ketunggalan identitas global di kalangan generasi muda Indonesia. Hal ini mendorong pencarian kembali basis-basis identitas primordial sebagai representasi simbolik yang menjadi pembeda dengan lainnya (RPJM, 2014-2019, h.2-4).

John Locke (1993), filsuf politik kenegaraan terkemuka, salah satu tokoh utama yang meletakkan dasar-dasar bernegara, mengingatkan bahwa negara memiliki beberapa prinsip penting, yaitu: pertama, kekuasaan negara tidak lain merupakan sebuah kepercayaan rakyat kepada pemerintah, dimana hal itu dinamakan *government by the consent of the people*, penguasa tetap diakui legitimasi kekuasaannya selama ia tak menyalahi kepercayaan rakyat. Kedua, negara hanya dibenarkan bertindak dan berbuat sejauh untuk melaksanakan tujuan yang dikehendaki rakyat. Oleh karena itu, menurut Locke tugas negara tidak boleh melebihi apa yang menjadi tujuan rakyat. Ketika, negara tidak dibenarkan mencampuri segala hal yang menyangkut kepentingan rakyat. Dalam hal ini terdapat dominasi jika ada negara yang dominan dalam mengatur rakyat menurut Locke hanya akan menyebabkan hilangnya hak-hak rakyat dan ketidakberdayaan rakyat menghadapi kekuasaan negara.

Dengan memulai dasar pembangunan dengan mengingatkan tugas dasariah negara yang tidak sekadar memajukan pertumbuhan ekonomi, Nawa Cita Jokowi mendekati pemikiran dari Sen (1999), pemikir utama paradigma pembangunan manusia. Dalam awal pemikirannya tentang pembangunan, Sen (1999, h.3) dalam Syamsi (2012, h.53-54), mengemukakan:

“Pembangunan seyogyanya tidak hanya membuat suatu kemewahan yang tidak terbayangkan sebelumnya, tetapi mendorong terjadinya perubahan yang luar biasa di luar lingkup ekonomi serta membentuk pemerintahan yang demokratis dan partisipatif sebagai model organisasi politik. Pembangunan juga seharusnya berhasil meletakkan peran negara secara nyata untuk mengurangi kemiskinan, kelaparan dan memenuhi kebutuhan dasar dalam kehidupan. negara tidak boleh

melakukan pelanggaran kebebasan politik dan kebebasan dasar manusia lainnya. negara wajib hadir melindungi kaum marginal, menempatkan kepentingan kaum perempuan, dan menjaga kehidupan dengan lingkungan hidup yang berkualitas.”

Dari penjelasan di atas, dapat dikemukakan bahwa Nawa Cita merupakan pemikiran pembangunan yang tidak semata menekankan kepada pertumbuhan semata. Nawa Cita, menegaskan negara memahami tugasnya melayani rakyat, menjaga nilai-nilai kemanusiaan rakyat jauh lebih mendasar dari sekadar pertumbuhan ekonomi. Dengan memahami tugasnya, negara dalam melaksanakan pembangunan tidak akan meninggalkan jejak kemiskinan, kelaparan, dan pelanggaran kebebasan politik dan kebebasan dasar manusia lainnya.

Dalam Cita Kedua, Jokowi menyampaikan tugas utama pemerintahan sebagai pelaksana tugas negara. Secara tegas, Jokowi (2014), menegaskan hal ini dalam pidato pelantikannya bahwa “Pemerintahan yang saya pimpin akan bekerja untuk memastikan setiap rakyat di seluruh pelosok tanah air, merasakan kehadiran pelayanan pemerintahan.”

Kehadiran Pemerintah Indonesia pada saat ini semakin dirasa penting, karena Indonesia masih terpuruk dalam masalah pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Data skor indeks korupsi Indonesia adalah 32 dari nilai penuh 100 (0 sangat korup, 100 sangat bersih), sehingga berdasarkan data Corruption Perception Index (Transparency International, 2013) Indonesia hanya menduduki peringkat 114 dari 177 negara terkorup. Selain itu data Global Corruption Barometer, 2013, menunjukkan bahwa 1 dari 3 warga (36%), mengaku harus membayar suap untuk memperoleh layanan di 8 instansi publik utama. dan ekonomi, yaitu Prof. Kusnadi Harjasoemantri (2013, h.1) yang mengemukakan bahwa:

“Reformasi yang dimulai pada tahun 1998 memperjuangkan adanya good governance and clean government sebagai reaksi terhadap rezim Orde Baru yang penuh kolusi, korupsi dan nepotisme, serta tersumbatnya saluran partisipasi masyarakat dalam memberikan kontrol sosial. Sampai saat ini, keinginan untuk memperoleh good governance and clean government masih jauh daripada dipenuhi. Berbagai kendala menampakkan diri dalam bentuk gejolak politik, ekonomi, sosial budaya, hukum, pemerintahan yang tidak hadir dalam menyelesaikan

permasalahan masyarakat yang merupakan muara keresahan dan letupan-letupan yang membahayakan sendi-sendi kehidupan masyarakat.”

Oleh karena itu, Jokowi di saat awal menegaskan kembali tugas pemerintah yaitu menjalankan pemerintahan yang bersih dan melaksanakan tata kelola pemerintahan yang baik seperti yang dicanangkan dalam sebuah resolusi dari The Council of the European Community yang membahas Human Rights, Democracy and Development, di tahun 1991. Di dalam resolusi itu disebutkan bahwa diperlukan beberapa prasyarat bagi pemerintahan yang baik, yaitu mendorong penghormatan atas hak asasi manusia, mempromosikan nilai demokrasi, dan mewujudkan good governance (UNDP, 2001).

Kunci utama memahami good governance, menurut UNDP (1997) adalah memahami prinsip-prinsip dasar yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan yang baik, meliputi: Partipasi (participation), Aturan Hukum (rule of law), Transparansi (transparency), Daya Tanggap (responsiveness), Berorientasi Konsensus (consensus orientation), Berkeadilan (equity), Efektif dan efisien (effectiveness and efficiency), Akuntabilitas (accountability) dan memiliki Visi Strategis (strategic holders).

Good Governance hanya bermakna bila keberadaannya ditopang oleh lembaga yang melibatkan kepentingan publik, yaitu; (1) negara yang selalu hadir dalam membuka ruang dan kondisi yang stabil, berkeadilan, melayani publik, menegakkan HAM, transparan dan akuntabel, melindungi lingkungan hidup dan mengurus standar kesehatan dan standar keselamatan publik; (2) sektor Swasta yang menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan standar kehidupan masyarakat, menaati peraturan dan melaksanakan tata usaha yang baik, dan; (3) masyarakat madani yang selalu berperan aktif, menjaga hasil pembangunan, melaksanakan checks and balances pemerintah (Harjasoemantri, 2013, h.2-5).

Apapun landasan pemikiran paradigma pembangunan, kepentingan kehadiran pemerintahan yang bersih, tidak korup, anti suap dan berwibawa merupakan hal yang sangat penting. Hal ini disebabkan semua asumsi teori pembangunan tentang modal, investasi dan pasar dapat berjalan optimal sesuai dengan yang diasumsikan bila dikelola secara baik, bersih dan oleh pemerintahan yang berwibawa di mata rakyatnya. Namun demikian, paradigma Pembangunan Manusia, yang

didasari pemikiran Amartya Sen dan diimplementasikan oleh Mabub Ul Haq, lebih tegas mengingatkan tugas pemerintah dalam pembangunan adalah dengan bersungguh-sungguh bertanggung jawab dan bersih untuk menciptakan suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakatnya untuk menikmati kehidupan yang berkualitas, mendorong kreatifitas rakyat, sehat, dan berumur panjang. Walaupun sederhana, tujuan ini sering terlupakan oleh keinginan pemerintah untuk meningkatkan akumulasi barang dan modal. Dalam konteks ini, ditegaskan bahwa tujuan pokok pembangunan adalah memperluas pilihanpilihan manusia (Ul Haq, 1985, dalam Kartasamita, G. 1997,h.3). Pengertian ini mempunyai dua sisi: pertama, pemerintah secara bertanggung jawab dan secara benar berkewajiban melakukan pembentukan kemampuan manusia seperti tercermin dalam kesehatan, pengetahuan dan keahlian yang meningkat. Kedua, pemerintah mendorong agar penggunaan kemampuan yang telah dipunyai masyarakat dimaksud dapat dioptimalkan untuk bekerja, untuk menikmati kehidupan atau untuk aktif dalam kegiatan kebudayaan, sosial, dan politik (Kartasasmita, 1997, h.2013).

Indonesia pada saat ini sudah menjadi negara yang disegani. Menjadi bagian anggota G 20 dan menjelma menjadi negara berpendapatan menengah dengan pendapatan per kapita sebesar USD 3.580. Pertumbuhan ekonomi yang relatif stabil dengan rata-rata 5-6% per tahun telah melahirkan tambahan kelas menengah terutama di kota-kota besar selama 10 tahun terakhir. Namun demikian, pertumbuhan ekonomi yang sering kali dibanggakan sebagai tolok ukur keberhasilan pembangunan oleh pemerintah Indonesia, belum bisa menggambarkan situasi nyata di masyarakat, serta masih menyembunyikan beberapa permasalahan, yaitu: ketimpangan atau kesenjangan pembangunan. Dalam kurun waktu 30 tahun (1982-2012) kontribusi PDRB Kawasan Barat Indonesia (KBI), yang mencakup wilayah Sumatera, Jawa, dan Bali sangat dominan, yaitu sekitar 80 persen dari PDB, sedangkan peran Kawasan Timur Indonesia (KTI) baru sekitar 20 persen. Di tengah pertumbuhan yang tinggi, masih terdapat 122 kabupaten yang merupakan daerah tertinggal. Pembangunan juga masih memberikan kesenjangan antara wilayah desa dan kota, sehingga terus terjadi urbanisasi, yang pada gilirannya memberikan beban dan masalah sosial di wilayah perkotaan. (Faisol, dkk. 2014, h.16-22).

Kemudian terdapat ketimpangan pendapatan. Rasio ini di

Indonesia terus meningkat dari 0,32 pada tahun 2003 menjadi 0,41 pada tahun 2012. Pada tahun 2012, 20% kelompok terkaya menikmati 49% pendapatan nasional (naik dari level 40% pada tahun 2002). Sementara 40% kelompok termiskin menikmati 16% pendapatan nasional (turun dari 20% pada tahun 2002). Tidak hanya itu, 10% penduduk terkaya mengalami peningkatan pendapatan 12 kali lipat dibandingkan dengan 10% termiskin (naik dari level 9.6 kali pada tahun 2007 (Faisol, dkk. 2014, h.16-18).

Setelah itu adanya ketimpangan pengelolaan sumber daya alam. Kebijakan yang memprioritaskan pengelolaan SDA kepada pengusaha skala besar (landlord bias), lemahnya perlindungan hak kepemilikan rakyat khususnya petani dan masyarakat adat. Badan Pertanahan Nasional (BPN) mengungkapkan bahwa 0.2 persen penduduk menguasai 56 persen kekayaan nasional, 86 persen kekayaan tersebut berupa tanah dan sumber daya alam.

Terkait dengan berbagai ketimpangan di atas, Stiglitz, J. (2012, h.2-47), bagian kedua buku *The Price of The Inequality*, dengan belajar dari Amerika, mengingatkan kepada banyak negara, bahwa terjadinya ketidaksetaraan dan ketimpangan dalam pembangunan akan menyebabkan degradasi terhadap nilai demokrasi, sebagai tulang punggung negara sebagaimana negara Amerika. Indikator yang dapat dicermati ialah proses politik yang menjadi terganggu yang bukan lagi *one man one vote* yang berlaku, melainkan *one dollar one vote*. Dampaknya adalah, semua hal yang dilakukan pemerintah dapat dikendalikan oleh orang-orang kaya untuk kepentingan sendiri dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah pun mulai menurun dan terjadi kesulitan dalam penerapan kebijakan pemerintah. Di sisi lain, kepercayaan merupakan salah satu faktor yang menguatkan *social capital*. Dengan *social capital* yang kuat dan lebih tinggi, maka akan terjadi produktifitas yang baik dimana masyarakat menjadi lebih mudah diajak bekerja sama karena adanya semacam perekat.

Atas dasar di atas, dapat dikemukakan bahwa Nawa Cita memberikan suatu perubahan paradigma yang sungguh-sungguh tidak menempatkan pembangunan hanya pertumbuhan yang tersentral. “Mulai dari pinggir”, adalah niat awal Jokowi untuk memulai pembangunan dengan memikirkan masalah pemerataan dan kesetaraan pembangunan antar daerah. Seperti diungkapkan oleh Ketua Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Irman Gusman (2014) sebagai berikut:

“Saya berharap pemerintahan saat ini (Jokowi-JK) harus mampu mengubah paradigma pembangunannya yang selama ini dianggap hanya terlalu mengejar pertumbuhan dan meninggalkan pembentukan kekuatan ekonomi masyarakat asli daerah. Perubahan tersebut diperlukan dalam upaya mendukung agar para profesional di daerah dapat diserap, daerah tidak hanya sekadar penonton dan tingkat distribusi ‘kue pembangunan’ di daerah itu tidak direbut segelintir orang dan meningkatkan upaya komprehensif untuk membangun daerah, sehingga koordinasi lintas sektor yang mampu sepenuhnya menunjang pembangunan daerah secara lebih sistematis.”

Pembangunan sejatinya merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, dengan caracara yang tidak menimbulkan kerusakan, baik dalam kehidupan sosial dan lingkungan alam. Pembangunan sejatinya juga harus dapat memenuhi kebutuhan dasar manusia yaitu keamanan, kebebasan, kesejahteraan dan kehidupan budaya dengan mengadopsi nilai inklusif, setara dan adil untuk semua kelompok, terutama memastikan perempuan, anak-anak, penyandang disabilitas dan kelompok minoritas terlibat dalam proses pembangunan (Sen, A. 1999, h.23).

Seperti dikemukakan di atas, walau pembangunan Indonesia telah memberikan angka pertumbuhan yang tinggi, namun Indonesia masih masuk dalam negara terkorup. Padahal korupsi adalah kejahatan luar biasa yang menggeroti hajat hidup suatu negara. Indonesia juga masih merupakan negara yang penuh dengan suap dan kolusi. Survei Global Corruption Barometer pada 2013, menunjukkan 1 dari 3 warga (36%) mengaku harus membayar suap untuk memperoleh layanan di 8 instansi publik utama. Suap terbesar dialami saat berhubungan dengan layanan di kepolisian (75%), peradilan (66%), catatan sipil (37), pertanahan (32%), pendidikan (21%), medis dan kesehatan (12%), pajak (6%), serta listrik, air dan telepon (4%) (Faisol, dkk, 2014, h. 6-17). Sementara itu, biaya korupsi di Indonesia antara 2001-2009 telah mencapai Rp. 73 triliun (Transparansi International, 2013).

Sehubungan dengan hal tersebut, dalam beragam kesempatan Jokowi (2014), menegaskan tekadnya membentuk pemerintahan yang bersih. Pemerintahan bersih terutama dilakukan dengan pencegahan, seperti dikemukakannya dalam satu kesempatan pidato: “dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih, pencegahan dengan

membangun sistem yang komprehensif sama pentingnya dengan penegakan hukum”

Selain masalah pemberantasan dan pencegahan korupsi, Pemerintah berkualitas harus memberi ruang terhadap keterbukaan informasi. Akses informasi publik yang memadai memungkinkan masyarakat berpartisipasi secara maksimal terhadap pengawasan pelayanan publik, perencanaan alokasi anggaran dan sebagainya (Stiglitz, 2012, h.53-55). Pembangunan harus mendorong masyarakat memiliki kebebasan atas jaminan keterbukaan (transparency guarantees). Kebebasan ini merupakan kebebasan individu saat berinteraksi sosial dengan yang lain dengan jaminan adanya kesediaan untuk saling terbuka. Di sini yang didorong adalah meningkatkan saling percaya di antara individu dalam kehidupan sosial. Dengan adanya kepercayaan, maka semua orang akan terhindar dari rasa saling curiga, yang telah memberi dampak buruk dalam mendapatkan kehidupan yang lebih baik. Keterbukaan juga sangat diperlukan oleh dan dari pemerintah dalam mengelola aktivitas negara dan dengan itu maka negara akan terbebas dari penyakit kolusi, korupsi, dan nepotisme yang sangat merugikan kehidupan masyarakat, seperti dikemukakan oleh Sen (1999, h.40), sebagai berikut: “Transparency guarantees can thus be an important category of instrumental freedom. These guarantees have a clear instrumental role in preventing corruption, financial irresponsibility and underhand dealings.”

Dalam bidang penekan hukum, Indeks Rule of Law (ILR, 2015), menunjukkan bahwa 60% dari masyarakat memandang hakim di Indonesia tidak bersih dari praktik suap. Di samping kualitas kehakiman yang sangat buruk, kualitas penegakan hukum di Indonesia semakin diperparah dengan kinerja para penegak hukum yang buruk. Di dalam ILR yang dibuat oleh World Justice Project tahun 2014, kinerja penegak hukum di dalam menjalankan penyelidikan/penyidikan yang efektif sangatlah buruk (0.31), sementara penegakan due process of law di dalam proses hukum pidana juga sama buruknya (0.35). Bobroknya institusi penegakan hukum seperti yang disebutkan di atas telah membuat Indonesia terpuruk ke dalam peringkat 80 dari 99 negara yang disurvei terkait dengan Indeks Penegakan Hukum (IPH) dan bahkan skor Indonesia lebih rendah dibandingkan Etopia secara keseluruhan.

Oleh karena itu, kepentingan pemerintahan yang bersih, tidak korup dan tidak menerima suap serta penegak hukum yang berwibawa,

bersih dan profesional adalah satu hal yang mendesak. Kerugian akibat korupsi, kolusi dan suap sudah sangat besar. Dana yang dikorupsi, uang masyarakat untuk suap seharusnya membuat negara cukup memiliki dana untuk menurunkan kematian ibu dan mengalihkan cadangan keuangan negara, serta menggunakannya untuk anggaran kesehatan. Masyarakat Transparansi Internasional (Transparency International, 2012) menunjukkan bahwa praktik yang bernegara dalam suatu mekanisme anti korupsi di beberapa negara seperti Bangladesh, Colombia, Georgia, Ghana, Liberia and Mexico telah membantu pencapaian MDGs.

Dalam konsep pembangunan, kebebasan menjadi rujukan paradigma pembangunan manusia. Sen (1999, 56-59), menegaskan bahwa dalam konteks pembangunan, maka keadilan harus menjadi perhatian utama. Keadilan harus diletakkan pada bagaimana penyediaan peluang bagi masyarakat untuk hidup sesuai dengan pilihan kehidupan mereka sendiri dan nilai etis yang mereka anut. Sen menyampaikan hubungan antara keadilan dan pembangunan dalam dua ide utama, yaitu kebebasan dan penalaran makna atas kebebasan yang kesemuanya menuju kepada tujuan kehidupan manusia tentang kehidupan yang baik dan masyarakat yang baik. Untuk menjamin hal tersebut, negara dan pemerintah harus memiliki sistem hukum yang baik, yang tidak semata menempatkan keadilan yang memiliki hukum positif, tetapi sistem hukum harus didasari pendekatan komparatif yang berdasarkan nilai-nilai kemanusiaan. Sistem hukum juga harus mendorong kemungkinan masyarakat mengevaluasi negara dan menilai apakah putusan yang ditetapkan yang satu lebih baik atau lebih buruk daripada yang lain, dan hal ini sudah cukup untuk mengatasi ketidakadilan (Sen, A. 1999, dalam Syamsi, SS. 2012, h. 03-107).

Cita Kelima: Meningkatkan Kualitas Hidup Manusia Indonesia Pembangunan sejatinya merupakan upaya untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia, dengan caracara yang tidak menimbulkan kerusakan, baik dalam kehidupan sosial maupun lingkungan alam. Pembangunan sejatinya juga harus dapat memenuhi kebutuhan dasar manusia yaitu keamanan, kebebasan, kesejahteraan dan kehidupan budaya dengan mengadopsi nilai inklusif, setara, dan adil untuk semua kelompok, terutama memastikan perempuan, anak-anak, penyandang disabilitas dan kelompok minoritas terlibat dalam proses pembangunan. Pembangunan adalah upaya meningkatkan kualitas hidup manusia.

Tesis sederhana Sen yang berjudul *Development as Freedom*, mengemukakan bahwa pembangunan adalah pengembangan kapabilitas (kemampuan). Dengan pendekatan ini, setiap individu bertanggungjawab untuk memimpin sendiri kehidupan mereka untuk menjadi kehidupan yang lebih baik, dan berkualitas sesuai dengan nilai yang diinginkannya, tidak hanya pada tatanan gagasan, tetapi harus diaktualisasikan dalam kehidupan mereka dalam tata kehidupan sosial mereka, dimana hal ini tidak terlepas dari tanggung jawab negara dan masyarakat. Dengan demikian, tugas negara adalah memberi ruang-ruang pilihan bagi seluruh masyarakat dalam memenuhi kesejahteraan dan peningkatan kualitas hidupn. Selain itu, negara berkewajiban memberi ruang agar masyarakat dapat berperan dalam memengaruhi perubahan sosial, dan peran mereka dalam memengaruhi produksi ekonomi. Dengan demikian, tugas pemerintah adalah fokus pada upaya pengembangan ruang pilihan kapabilitas, agar individu memiliki kebebasan, kesetaraan dan keadilan dalam meraih sesuatu yang bermanfaat dalam meningkatkan kualitas kehidupannya (Syamsi, 2012, h.78).

Cita Keenam: Meningkatkan Produktivitas Rakyat dan Daya Saing di Pasar Internasional Indonesia kini menjelma menjadi negara berpendapatan menengah dengan pendapatan per kapita sebesar USD 3.580. Pertumbuhan ekonomi yang relatif stabil dengan rata-rata 5-6% per tahun selama 10 tahun terakhir telah melahirkan tambahan kelas menengah, terutama di kota-kota besar. Namun demikian, di samping berbagai pencapaian tersebut, Indonesia juga menghadapi berbagai tantangan yang tidak ringan. Tantangan tersebut antara lain dalam bidang ekonomi adalah rentannya kemandirian ekonomi, baik kemandirian modal finansial, teknologi, dan kemandirian pasar akibat masih tingginya impor barang-barang yang sebenarnya dapat dikerjakan sendiri atau diproduksi sendiri di dalam negeri.

Dalam konteks ini, Bapak Ekonomi Pertumbuhan Adam Smith (1776), mengingatkan bahwa sesungguhnya apabila perekonomian mampu melakukan pembagian kerja (division of labor), hal tersebut akan mendorong pertumbuhan dan meningkatkan produktivitas yang pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan. Namun, diingatkan bahwa pertumbuhan harus mendorong perluasan pasar, karena dengan meluasnya pasar akan terbuka inovasi-inovasi baru yang pada gilirannya akan mendorong perluasan pembagian kerja dan mendorong

pertumbuhan ekonomi kembali.

Teori pertumbuhan juga menemukan faktor-faktor lain di luar modal dan tenaga kerja, yang mendorong pertumbuhan ekonomi. Faktor tersebut adalah investasi sumber daya manusia yang mempunyai pengaruh yang besar terhadap peningkatan produktivitas. Menurut Becker (1964), peningkatan produktivitas tenaga kerja dapat didorong melalui pendidikan dan pelatihan serta peningkatan derajat kesehatan. Teori human capital ini selanjutnya diperkuat dengan berbagai studi empiris, antara lain untuk Amerika Serikat oleh Kendrick (1976), yang mengemukakan bahwa meningkatnya stok pengetahuan dan ide baru dalam perekonomian dapat mendorong tumbuhnya daya cipta dan inisiatif yang diwujudkan dalam kegiatan inovatif dan produktifitas masyarakat (Kartasasmita, 1997, h.4-6).

Dalam kerangka pembangunan untuk kesejahteraan, dan memperhatikan bahwa subjek yang perlu dibangun adalah “bangsa” atau “rakyat” dalam suatu negara (nation building), maka proses pembangunan harus menghasilkan beberapa hal, yaitu: (1) Terciptanya “solidaritas baru” yang mendorong pembangunan yang berakar dari bawah (grassroots oriented), (2) Memelihara keberagaman budaya dan lingkungan, dan (3) Menjunjung tinggi martabat serta kebebasan bagi manusia dan masyarakat (Korten, 1984).

Dengan demikian, pembangunan harus didefinisikan sebagai upaya meningkatkan kemampuan rakyat dan mengembangkan potensi ekonomi rakyat sehingga dapat meningkatkan produktivitas rakyat. Dengan demikian, rakyat dan lingkungannya mampu secara partisipatif menghasilkan dan menumbuhkan nilai tambah ekonomis.

Oleh karena itu, dapatlah diartikan bahwa pembangunan hendaknya memberdayakan masyarakat, sehingga tidak saja menumbuhkan dan mengembangkan nilai tambah ekonomi, tetapi juga nilai tambah sosial dan nilai tambah budaya. Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersihfat “people-centered, participatory, empowering, and sustainable” (Chambers dalam Kartasasmita, 1997, h.7). Konsep memberdayakan masyarakat adalah konsep pembangunan yang lebih luas dari hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (basic needs) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses kemiskinan lebih lanjut (safety net), yang pemikirannya belakangan ini banyak

dikembangkan sebagai upaya mencari alternatif terhadap konsep-konsep pertumbuhan. Konsep ini berkembang dari upaya banyak ahli dan praktisi untuk mencari apa yang antara lain oleh Friedman (1992) disebut sebagai *alternative development*, yang menghendaki “*inclusive democracy, appropriate economic growth, gender equality and intergenerational equity*” (Kartasasmita, 1997, h.6-9).

Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, dan kebertanggunjawaban. Demikian pula pembaharuan institusi-institusi sosial dan pengintegrasian ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya. Sungguh penting di sini adalah peningkatan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan dan pengamalan demokrasi. Friedman (1992) dalam Kartasasmita (1997, h.8), yang menyatakan: “*The empowerment approach, which is fundamental to an alternative development, places the emphasis on autonomy in the decision-making of territorially organized communities, local selfreliance (but not autarchy), direct (participatory) democracy, and experiential social learning.*”

Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*), akan tetapi proses mendorong masyarakat untuk mandiri, meningkatkan produktifitasnya serta memiliki daya tahan terhadap pengaruh global yang semakin terbuka dan pada gilirannya memiliki daya saing yang kuat dalam percaturan persaingan global.

Kartasasmita (2014, h.2-3) mengemukakan beberapa hal terkait perubahan paradigma pembangunan Indonesia menuju kemandirian. Keberhasilan pembangunan Indonesia yang sampai menjadi negara industri baru, termasuk dalam kelompok negara berpendapatan menengah, dengan tingkat kemiskinan di bawah 5 % ternyata telah menutup mata kita terhadap masalah besar yang dihadapi, yaitu masalah kesenjangan dan ketergantungan kepada sumber daya luar negeri yang membuat ekonomi Indonesia gampang runtuh karena guncangan krisis. Oleh karena itu, salah satu upaya dalam membangun ekonomi Indonesia adalah dengan menghindari terjadinya kekeliruan yang sama yaitu pertumbuhan yang tinggi saja tidak membuat ekonomi menjadi

kokoh namun harus dengan fondasi kemandirian dan keadilan.

Kemandirian adalah hakikat dari kemerdekaan, yaitu hak setiap bangsa untuk menentukan nasibnya sendiri dan menentukan apa yang terbaik bagi dirinya. Oleh karena itu, pembangunan sebagai usaha untuk mengisi kemerdekaan, haruslah pula merupakan upaya membangun kemandirian. Kemandirian merupakan konsep yang dinamis karena mengenali bahwa kehidupan dan kondisi saling ketergantungan senantiasa berubah, baik konstelasinya, perimbangannya, maupun nilai-nilai yang mendasari dan memengaruhinya. Untuk dapat mandiri, suatu bangsa harus maju. Suatu bangsa dikatakan makin maju apabila makin tinggi tingkat pendidikan penduduknya, makin tinggi tingkat kesehatannya dan makin tinggi tingkat pendapatan penduduk, serta makin merata pendistribusiannya.

Namun, meskipun kemajuan dan kemandirian mencerminkan perkembangan ekonomi suatu bangsa, ini tidak semata-mata konsep ekonomi. Kemajuan dan kemandirian juga tercermin dalam keseluruhan aspek kehidupan, dalam kelembagaan, pranata-pranata, dan nilai-nilai yang mendasari kehidupan politik dan sosial. Secara lebih mendasar lagi, kemandirian sesungguhnya mencerminkan sikap seseorang atau suatu bangsa mengenai dirinya, masyarakatnya, serta semangatnya dalam menghadapi tantangan-tantangan. Karena menyangkut sikap, maka kemandirian pada dasarnya adalah masalah budaya. Karena itu, ukuran kemajuan dan kemandirian suatu bangsa tidak dapat hanya berupa pendapatan per kapita, tetapi lebih mendasar lagi menyangkut manusianya. Manusia adalah sumber daya pembangunan yang paling utama di antara sumber-sumber daya lain yang akan dibangun kemampuan dan kekuatannya sebagai pelaksana dan penggerak pembangunan. (Kartasisamita, 2004, h.3-4). Amartya Sen (1999, h.233) mengemukakan bahwa: "These facilities are important not only for the conduct of private lives, (such living healthy life and avoiding preventable morbidity and premature mortality), but also for more effective participation in economic and political activity."

Dalam pembangunan sebagai kebebasan, secara konstitutif pemerintah berkewajiban tidak saja menjaga kehidupan individu masyarakat untuk hidup lebih baik, namun juga berperan penting dalam mendorong terciptanya lingkungan yang kondusif, sehingga mendorong kemandirian masyarakat berpartisipasi dalam ekonomi dan aktifitas politik. Sen juga menyebutkan bahwa pembangunan yang

benar adalah bila individu mampu mencapai sebuah cara hidup dan tingkat martabat di mana kemampuan personal bisa diwujudkan. Dalam konteks ini, pembangunan seharusnya mendorong dan merangsang suatu masyarakat membangun dirinya secara otonom, berakar dari dinamika dan kekuatannya sendiri (Syamsi, 2012, h.77-89).

Cita Kedelapan: Melakukan Revolusi Karakter Bangsa. Dalam Paradigma Pertumbuhan, manusia adalah bagian dari modal dan penyebab permasalahan pembangunan di Indonesia adalah sudah sangat jelas, yakni kualitas manusia. Indonesia yang tidak memiliki masalah tentang ketersediaan sumber daya alam dan kuantitas penduduk sebagai basis perekonomian. Namun, karena manusia diposisikan sebagai barang ekonomi belaka dan tidak pernah menjadi fokus serius pembangunan, berkembanglah aneka virus di jiwa yang menjadikan manusia Indonesia bukan saja tak mampu menjaga dan memanfaatkan beragam kekayaannya, melainkan juga jadi penyebab keterpurukan bangsanya sendiri.

Karakter bangsa adalah kualitas perilaku kolektif kebangsaan yang khas, baik yang tecermin dalam kesadaran, pemahaman, rasa, karsa, dan perilaku berbangsa dan bernegara sebagai hasil olah pikir, olah hati, olah rasa dan karsa, serta olah raga seseorang atau sekelompok orang. Karakter bangsa Indonesia akan menentukan perilaku kolektif kebangsaan Indonesia yang khas dan tecermin dalam kesadaran, pemahaman, rasa, karsa, dan perilaku berbangsa dan bernegara Indonesia yang berdasarkan nilai-nilai Pancasila, norma UUD 1945, keberagaman dengan prinsip Bhinneka Tunggal Ika, dan komitmen terhadap NKRI. Pembangunan Karakter Bangsa adalah upaya kolektif-sistemik suatu negara kebangsaan untuk mewujudkan kehidupan berbangsa dan bernegara yang sesuai dengan dasar dan ideologi, konstitusi, haluan negara, serta potensi kolektifnya dalam konteks kehidupan nasional, regional, dan global yang berkeadaban untuk membentuk bangsa yang tangguh, kompetitif, berakhlak mulia, bermoral, bertoleran, bergotong royong, patriotik, dinamis, berbudaya, dan berorientasi Ipteks berdasarkan Pancasila dan dijiwai oleh iman dan takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa. Pembangunan karakter bangsa dilakukan secara koheren melalui proses sosialisasi, pendidikan dan pembelajaran, pemberdayaan, pembudayaan, dan kerja sama seluruh komponen bangsa dan negara (Kebijakan Nasional Pembangunan Karakter Bangsa, 2014; 7-9).

Sehubungan dengan hal tersebut, Pembangunan hendaknya menjadi sarana bagi terciptanya ruang untuk mendorong karakter bangsa dari yang memiliki sikap mentalitas kepribadian yang lemah, kebudayaan bangsa yang tidak memiliki jangkar karakter yang kuat. Dengan pembangunan bangsa, Indonesia harus memiliki kekuatan karakter. Kekuatan itu dilakukan dengan pembangunan pendidikan yang menjadi lokomotif gerakan revolusi mental, yang wahana utamanya melalui proses persemaian dan pembudayaan. Proses pendidikan sejak dini, baik secara formal, nonformal, maupun informal, menjadi tumpuan untuk melahirkan manusia baru Indonesia dengan mental-karakter yang sehat dan kuat. Mengubah pola pikir dan mentalitas yang kuat bukan hal yang mudah, tetapi bukan berarti tidak bisa dilakukan. Karena ini adalah persoalan kebiasaan yang akan menjadi budaya, maka perlu perubahan sedikit demi sedikit untuk mengubah banyak pola pikir dan sifat serta pikiran masyarakat Indonesia. Banyaknya karakter dan sifat yang ada pada setiap suku dan kebudayaan masyarakat semestinya bisa menjadi cerminan bahwa dengan pluralitas, masyarakat Indonesia bisa maju dan mentalitas masyarakatnya bisa kuat.

Cita Kesembilan: Memperteguh Kebhinekaan dan Memperkuat Restorasi Sosial Indonesia. Hakikatnya, pembangunan bertujuan untuk meningkatkan kualitas hidup manusia dan masyarakat, menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan tidak menyebabkan adanya perluasan ketimpangan pembangunan, serta melaksanakan pembangunan tanpa menurunkan daya dukung lingkungan dan mengganggu keseimbangan ekosistem. Untuk itu, pelaksanaan pembangunan dilakukan melalui tiga dimensi. Pertama, dimensi pembangunan manusia dan masyarakat melalui pendidikan, kesehatan, perumahan dan mental. Kedua, dimensi pembangunan sektor unggulan dengan prioritas kedaulatan pangan, kedaulatan energi, kemaritiman, dan kelautan serta pariwisata dan industri. Ketiga, dimensi pemerataan dan kewilayahan.

Dengan memerhatikan keniscayaan Indonesia yang memiliki keberagaman, pembangunan seharusnya dapat memperteguh kebhinekaan selain itu, menjaga nilai-nilai sosial yang sudah tumbuh di masyarakat. Amartya Sen mengemukakan bahwa Pembangunan Manusia bercirikan kepedulian terhadap kondisi “nature” lahiriah manusia yang berbeda satu dengan lainnya. Dan Pembangunan berkeadilan harus memerhatikan hal tersebut (Sen, 1999, h.67 -292).

Restorasi berasal dari kata *to restore*, atau diberi arti “*to bring back or to put back into the former or original state, atau to bring back from a state of changed condition*”. Jadi, restorasi bermakna mengembalikan pada keadaan aslinya atau mengembalikan dari perubahan yang terjadi. Restorasi bermula sebagai gerakan perubahan untuk memperbaiki kondisi (negara, bangsa, dan masyarakat) yang sedang rusak atau menyimpang dari tujuan yang tertuang dalam pembukaan UUD 1945. Pentingnya Restorasi di Indonesia disampaikan B.J. Habibie pada 1 Juni 2004 dalam Sidang tahunan MPR, sebagai berikut:

“Reformasi 1998 sebagai tonggak iktihad demokratisasi Indonesia ternyata menyisakan kekecewaan banyak orang. Demokratisasi menjadi rutinitas suksesi kekuasaan tanpa memunculkan pemimpin-pemimpin yang berkualitas, visioner, dan layak diteladani. Neo-liberalisme begitu mantap mencengkeram ekonomi Indonesia, sementara jatidiri sebagai orang Indonesia pun semakin tercerabut. Oleh karena itu kita perlu restorasi nilai kebangsaan sebagai pemandu arah menuju hari esok Indonesia yang lebih baik. Restorasi semakin menemukan relevansinya di tengah menguatnya paham radikalisme, fanatisme kelompok dan kekerasan yang mengatasnamakan agama yang kembali marak beberapa waktu terakhir ini. Saat infrastruktur demokrasi terus dikonsolidasikan, sikap intoleransi dan kecenderungan mempergunakan kekerasan dalam menyelesaikan perbedaan, apalagi mengatasnamakan agama, menjadi kontraproduktif bagi perjalanan bangsa yang multikultural ini. Fenomena fanatisme kelompok, penolakan terhadap kemajemukan dan tindakan teror kekerasan tersebut menunjukkan bahwa obsesi membangun budaya demokrasi yang beradab, etis dan eksotis serta menjunjung tinggi keberagaman dan menghargai perbedaan masih jauh dari kenyataan... Dalam perspektif itulah, restorasi diperlukan untuk memperkuat paham kebangsaan kita yang majemuk dan memberikan jawaban atas sebuah pertanyaan akan dibawa ke mana biduk peradaban bangsa ini berlayar di tengah lautan zaman yang penuh tantangan dan ketidakpastian.”

Salah satu organisasi masyarakat Nasional Demokrasi (Burhani, 2011) mengemukakan bahwa Restorasi harus berasas pada; Pertama, restorasi negara yang berupa upaya membangun keteladanan kepemimpinan, membangun karakter gotong royong sesuai dengan

dasar negara, dan membangun kepercayaan rakyat terhadap institusi negara. Kedua, restorasi kehidupan rakyat yang berupa upaya membangun gerakan arus bawah atas prakarsa rakyat, yang membawa nilai-nilai kebajikan, spritualitas kebangsaan, solidaritas sosial, kearifan budaya lokal, dan etos kerja yang produktif. Ketiga, restorasi kebijakan internasional yang berupa upaya membangun keseimbangan baru dalam tata dunia yang lebih adil, damai dan menjaga kelestarian alam semesta.

Program dan kebijakan pembangunan di era Presiden Joko Widodo di periode pertama dirangkum dalam konsep “Nawa Cita” (Syamsi 2018). Nawa Cita adalah kristalisasi dan landasan paradigmatis dalam konteks pembangunan di Indonesia. Secara substansi, Presiden Joko Widodo menginginkan proses pembangunan yang dapat keluar dari paradigma developmentalism dengan orientasi semu mengenai pertumbuhan ekonomi. Nawa Cita menjadi narasi yang cukup berhasil memikat masyarakat – terutama konstituen politiknya – untuk menghadirkan pembangunan yang lebih humanis, transformatif, dan revolusioner. Dengan hal ini, Nawa Cita adalah manifestasi dari paradigma pembangunan manusia (human development paradigm).

Paradigma pembangunan manusia yang terinfiltrasi pada Nawa Cita menjadi babak baru dalam ideologi pembangunan di Indonesia. Dalam hal ini, paradigma pembangunan manusia adalah antitesis dari paradigma developmentalism yang hanya berfokus pada derajat pertumbuhan ekonomi dan GNP (Gross National Product). Melalui buku “Reading in Political Economy” (Basu 2002) dijelaskan bahwa paradigma pembangunan manusia memiliki enam nilai substansi yang penting. Di antaranya adalah (1) pembangunan yang berorientasi pada peningkatan derajat manusia (2) mengurangi kemiskinan (3) memompa produktivitas barang, (4) menjaga kelestarian lingkungan dan alam, (5) memperkuat institusionalisasi politik dan civil society, dan (6) menjaga stabilitas sosial-politik.

Setelah hampir sembilan tahun memimpin Indonesia, Presiden Joko Widodo seperti lupa akan konseptualisasi naratif- substantif mengenai Nawa Cita. Pembangunan manusia yang dijanjikan di awal pemerintahan seakan-akan terdistorsi dan kembali menunjukkan pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Walaupun begitu, tidak dapat dinafikan bahwa pemerintah telah banyak melakukan terobosan di bidang infrastruktur, seperti pembangunan jalan tol secara masif, pembangunan bendungan di beberapa daerah,

pembangunan proyek-proyek industri, pembangunan perumahan, dan lain sebagainya. Namun, jika dianalisis secara kritis, pembangunan yang terjadi tidak mencerminkan Nawa Cita dan cenderung merepetisi konsep pembangunan pada pemerintahan sebelumnya.

Secara normatif, kebijakan dalam konteks pembangunan yang telah dijalankan oleh pemerintah selama beberapa tahun mengalami sebuah perkembangan. Perkembangan merupakan konsekuensi logis dari proses pembangunan yang menelurkan suatu perubahan (Riyadi dan Bratakusumah 2005). Perkembangan yang positif dari pembangunan – terutama infrastruktur – secara praktis dapat ditilik dalam tiga hal, yaitu (1) menyediakan lapangan kerja, (2) mempengaruhi iklim dan sirkulasi investasi, dan (3) membuka isolasi fisik serta non-fisik yang ada di daerah (Nss, Suryawardhana, dan Triyani 2015). Pembangunan infrastruktur, maka pertumbuhan ekonomi di tingkat daerah maupun negara akan mengalami eskalasi tajam (Panjaitan et al. 2019).

Selain dampak positif yang dirasakan akibat kebijakan pembangunan, ternyata muncul rentetan dampak negatif. Pembangunan memiliki risiko yang tinggi untuk mencemari lingkungan atau bahkan merusak lingkungan. Pembangunan infrastruktur mengakibatkan perubahan alih fungsi pada lahan dan berimplikasi terhadap kerusakan lingkungan dan penurunan kualitas air (Indarto and Rahayu 2015). Bahkan, pembangunan yang dioperasionalisasikan secara masif dapat mereproduksi konflik. Tujuan pembangunan untuk menciptakan perubahan dan perbaikan bagi kehidupan masyarakat harus mengorbankan kohesivitas. Hal ini yang menjadi variabel determinan pemicu konflik berkepanjangan di masyarakat (Hakimet al. 2016).

APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) yang berasal dari pajak cukup banyak didistribusikan untuk program pembangunan nasional – terutama infrastruktur. Namun, pemerintah juga melakukan utang dengan angka yang cukup besar ke beberapa negara asing dengan dalih optimalisasi pembangunan. Akan tetapi, saat ini, pemerintah Indonesia telah memiliki utang dengan angka fantastis, yaitu Rp7.696,7 triliun. Idris (dalam Kompas 2022) menuliskan bahwa angka ini jauh melebihi utang pemerintah di era Susilo Bambang Yudhoyono sebesar Rp2.608,78. Di lain sisi, ada beberapa proyek pembangunan nasional yang mengandalkan suntikan dana investasi dari negara asing, misalnya pembangunan Ibu Kota Negara (IKN).

Pembangunan infrastruktur yang dilakukan oleh pemerintah

dengan melibatkan utang dan investasi dari negara asing memiliki risiko yang tinggi. Walaupun begitu, pemerintah berdalih bahwa beberapa program pembangunan ini dilakukan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Dalam konteks ini, penelitian ini bertujuan untuk melakukan analisis mengenai berbagai kebijakan pembangunan di Indonesia – terkhusus di era Presiden Joko Widodo – menggunakan dua paradigma, yaitu paradigma modernisasi dan paradigma ketergantungan. Paradigma modernisasi cenderung melihat aspek positivistik yang timbul dari pembangunan, misalnya pertumbuhan ekonomi dan perubahan sosial. Di lain sisi, paradigma ketergantungan ingin menelusuri implikasi implisit yang terjadi akibat pembangunan (Digdowiseiso 2019). Selain itu, penelitian ini ingin menjelaskan dampak dan implikasi dari kebijakan pembangunan yang diartikulasikan melalui berbagai proyek dengan anggaran raksasa di Indonesia.

Di bawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo, corak pembangunan yang tampak sedikit berevolusi dari dimensi wacana politik dengan realitas pembangunan. Dalam konseptualisasi “Nawa Cita” yang didengungkan di awal pemerintahan, narasi human development harus terkikis tahun demi tahun karena disorientasi pembangunan. Kebijakan dan narasi pembangunan di Indonesia melahirkan corak orientatif pada pertumbuhan ekonomi. Hal ini dapat dilihat dari pembangunan infrastruktur yang masif di berbagai daerah, seperti Bandara, transportasi, jalan tol, dan lain sebagainya. Pembangunan infrastruktur di segala aspek fisik akan mampu secara koheren meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional.

Negara berorientasi secara partikular pada pembangunan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi akan menciptakan disparitas sosial serta krisis lingkungan (Korten 1990). Bagi Korten, ada tiga aspek fundamental yang menjadi konsekuensi logis dari model pembangunan ekonomi, yaitu kemiskinan, kerusakan lingkungan hidup, dan kekerasan komunal. Dalam konteks ini, pemerintah memang berhasil untuk membawa Indonesia stabil dengan angka pertumbuhan ekonomi di atas 5%. Akan tetapi, pemerintah seperti lupa bahwa orientasi pembangunan yang dijalankan membawa problematika baru pada dimensi sosial dan lingkungan hidup. Pembangunan infrastruktur harus mengorbankan lapisan masyarakat rentan dan menghasilkan krisis lingkungan hidup.

Untuk mencapai kemajuan yang pesat, pemerintah juga membuka katup investasi sebanyak mungkin. Pemerintah berupaya menciptakan

pertumbuhan ekonomi dengan masuknya modal-modal investasi dari negara-negara asing di berbagai proyek pembangunan. Semakin tinggi tingkat investasi dalam konfigurasi saham, indeks, reksadana, dan lain-lain, maka negara memiliki proporsi kemajuan yang semakin tinggi. Hal ini selaras dengan teori tabungan dan investasi yang digagas oleh HarrodDomar (dalam Hacche 1979) bahwa masyarakat di negara maju ditandai dengan volume investasi yang tinggi. Karena hal ini, Indonesia memiliki Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal.

Pemerintah Indonesia seperti mengalami dilema dalam melakukan proses pembangunan. Konsep Nawa Cita yang didengungkan di awal pemerintahan terdistorsi akibat reorientasi model pembangunan yang mengarah pada modernisasi dan pertumbuhan ekonomi. Namun, melalui proses pembangunan ini, Indonesia seperti terperangkap ke dalam lubang ketergantungan yang dalam. Berbagai proyek pembangunan selalu melibatkan utang kepada negara asing dengan jumlah yang sangat besar. Semakin tinggi utang yang dimiliki oleh Indonesia, maka semakin tinggi pula tingkat ketergantungan dengan negara asing. Walaupun sudah ada upaya melepaskan diri dari bayangbayang ketergantungan – seperti kebijakan hilirisasi nikel, kepemilikan saham Freeport 51%, dan lain-lain – tapi hal itu belum cukup. Ini yang menjadi dilema pembangunan di Indonesia, antara orientasi pertumbuhan dan implikasinya terhadap ketergantungan.

B. Paradigma Pembangunan Berwawasan Lingkungan

Pembangunan pada hakikatnya merupakan suatu proses perubahan yang diharapkan dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat baik secara kualitatif maupun kuantitatif, sehingga setiap perubahan sangat ditentukan oleh berbagai faktor, salah satunya adalah sumber daya manusia (SDM). Pada dasarnya terdapat tiga bidang dalam proses pembangunan yaitu bidang ekonomi, sosial dan ekologi yang menghasilkan paradigma pembangunan berkelanjutan.

Ide pembangunan berkelanjutan dimulai ketika Komisi Brundtland merumuskan dan mendefinisikan konsep pembangunan berkelanjutan. Prinsip pembangunan berkelanjutan adalah “Memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengorbankan kebutuhan generasi mendatang”. Pembangunan sebagai suatu gagasan, prinsip dan konsep mengacu

pada bagaimana hal itu diwujudkan dalam kehidupan seseorang. Pembangunan berkelanjutan tidak hanya fokus pada permasalahan lingkungan hidup. Beberapa dimensi regional dari pembangunan berkelanjutan meliputi pengentasan kemiskinan, pola konsumsi dan produksi, dinamika populasi, kesehatan dan pelayanan kesehatan, serta pembangunan perumahan dan permukiman.

Prof. DR. Emil Salim (1990) dalam makalahnya berjudul “Sustainable Development: An Indonesian Perspective” menyebutkan bahwa konsep pembangunan berkelanjutan menempatkan pembangunan dalam perspektif jangka panjang (A longer term perspective). Konsep tersebut menuntut adanya solidaritas antar generasi. Dalam konteks Indonesia, pembangunan berkelanjutan ditujukan untuk mengurangi kemiskinan dan juga mengeliminasi kerusakan sumberdaya alam dan lingkungan hidup. Pembangunan berkelanjutan secara implisit juga mengandung arti untuk memaksimalkan keuntungan pembangunan dengan tetap menjaga kualitas sumberdaya alam. Konsep pembangunan berkelanjutan menyadari bahwa sumberdaya alam merupakan bagian dari ekosistem. Dengan memelihara fungsi ekosistem maka kelestarian sumberdaya alam akan tetap terjaga. Dapat disimpulkan bahwa pembangunan berkelanjutan mempersyaratkan melarutnya lingkungan hidup dalam pembangunan.

Turunan dari konsep pembangunan berkelanjutan (sustainable development) salah satunya adalah konsep perencanaan kawasan perumahan kota yang berkelanjutan. Jika kegiatan perencanaan kawasan perumahan kota dapat berjalan dengan baik dan benar, diharapkan kegiatan tersebut dapat memberi sumbangan positif terhadap pewujudan atau pembentukan kawasan kota yang berkelanjutan atau “the sustainable city”. Karakteristik pembangunan kota berkelanjutan adalah: Tataguna lahan terintegrasi dengan rencana transportasi, pola tata guna lahan mendukung pembangunan yang efisien, pola tataguna lahan yang membantu melindungi sumberdaya air, kontrol penggunaan lahan untuk setiap orang, kota yang manusiawi, ruang hijau, pasar petani, dan daerah pedestrian, mendukung kota lebih kompak.

Pembangunan berkelanjutan sektor perumahan dan permukiman akan mendominasi penggunaan lahan dan pemanfaatan ruang. Untuk itu, perlu dipertimbangkan empat hal utama, yaitu: pembangunan yang secara sosial dan kultural bisa diterima dan dipertanggung-jawabkan, pembangunan yang secara politis dapat diterima, pembangunan yang

layak secara ekonomis, dan pembangunan yang bisa dipertanggungjawabkan dari segi lingkungan. Hanya dengan jalan mengintegrasikan keempat hal tersebut secara konsisten dan konsekuen, pembangunan perumahan dan permukiman bisa berjalan secara berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, baik sosial maupun ekonomi (Soenarno, 2004). Pembangunan berkelanjutan sektor perumahan diartikan sebagai pembangunan perumahan termasuk di dalamnya pembangunan kota berkelanjutan sebagai upaya untuk memperbaiki kondisi sosial, ekonomi, dan kualitas lingkungan tempat hidup dan bekerja semua orang. Inti pembangunan perumahan berkelanjutan adalah upaya untuk meningkatkan kualitas hidup secara berkelanjutan (Kirmanto, Djoko, 2005).

Dalam UU No 32 tahun 2009 dikatakan bahwa pembangunan berkelanjutan (berwawasan lingkungan) adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi kedalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan. “Menurut Emil Salim” (dalam buku “Ekologi Industri”, tulisan Ir. Philip Kristanto hal: 60) mendefinisikan pembangunan berwawasan lingkungan merupakan upaya sadar dan berencana dalam menggunakan dan mengelola sumber daya alam secara bijaksana dalam pembangunan yang berkesinambungan untuk meningkatkan kualitas hidup. Jadi bisa disimpulkan bahwa berkelanjutan yang berarti bisa dimanfaatkan oleh generasi sekarang dan tidak merugikan generasi yang akan datang, serta berwawasan lingkungan berarti segala aktivitas manusia dengan kesinambungan alam.

Kawasan Perumahan dan Permukiman adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama sebagai tempat tinggal atau lingkungan hunian yang mempunyai batas-batas dan ukuran yang jelas dengan penataan tanah dan ruang, prasarana serta sarana lingkungan yang terstruktur. Bila kita melihat turunan dari Undang-Undang Nomor 1 tahun 2011 dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 14 tahun 2016 tentang penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman maka dapat dimaknai bahwa penyelenggaraan perumahan perlu dilakukan perencanaan, dibangun dengan baik, dimanfaatkan, dan dikendalikan dengan baik termasuk didalamnya mengenai kelembagaan, pendanaan dan sistem pembiayaan serta peran serta masyarakat yang terpadu dan

terkoordinasi dengan baik.

Dalam hal ini maka dapat disimpulkan bahwa kegiatan perumahan rakyat mempunyai tahapan-tahapan yang dikoordinir oleh pemerintah agar arah dan tujuan pemenuhan perumahan berjalan dan terintegrasi. Perumahan yang ramah lingkungan atau berwawasan lingkungan adalah suatu lingkungan perumahan yang dibangun dengan mempertimbangkan dan memadukan ekosistem. Artinya tidak hanya membangun suatu perumahan dengan rumah-rumah yang megah, mewah dan artistik saja, tetapi bagaimana bangunan tersebut dirancang untuk sesedikit mungkin menimbulkan polusi dan hemat dalam penggunaan energi serta penggunaan air.

Dalam Pasal 5 ayat 1 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974, disebutkan pengertian perusahaan pembangunan perumahan atau dalam pengertian developer, yaitu perusahaan yang berusaha dalam bidang pembangunan perumahan dari berbagai jenis dalam jumlah yang besar di atas suatu areal tanah yang akan merupakan suatu kesatuan lingkungan pemukiman yang dilengkapi dengan prasarana prasarana lingkungan dan fasilitas-fasilitas sosial yang diperlukan oleh masyarakat penghuninya. Mayoritas pengembang di Indonesia bernaung dalam dua asosiasi, yaitu REI (Real Estate Indonesia) dan APERSI (Asosiasi Pengembang Perumahan dan Pemukiman Seluruh Indonesia). Secara umum pengembang (Developer) dapat di golongkan menjadi tiga, yaitu pengembang besar, menengah, dan kecil.

Pada era sekarang ini pembangunan secara terus menerus dilakukan di berbagai aspek, baik itu aspek ekonomi, aspek sosial, dan aspek-aspek lainnya. Salah satu hal yang menjadi perhatian dalam pembangunan merupakan aspek lingkungan. Lingkungan adalah salah satu hal yang penting untuk diperhatikan, karena lingkungan mencerminkan dan menggambarkan kondisi atau keadaan dalam suatu wilayah tertentu, sehingga dapat mencerminkan aktivitas, keperilakuan masyarakat dalam wilayah tersebut.

Pembangunan dan lingkungan memiliki hubungan yang saling berkaitan, timbal balik dan memiliki interaksi yang sangat erat. Tidak dapat dipungkiri, bahwa pembangunan dapat mempengaruhi lingkungan dan lingkungan pun dapat mempengaruhi pembangunan. Serta keduanya saling berkaitan dan saling berhubungan. Namun, keduanya baik pembangunan dan lingkungan belum tentu dapat saling mendukung. Karena mungkin saja pembangunan yang kurang optimal

sehingga menciptakan lingkungan yang kurang kondusif dan dapat pula lingkungan yang kurang mendukung, dalam hal ini lingkungan yang negatif, dapat menghambat pembangunan yang ada di suatu wilayah atau kawasan tertentu.

Pemerintah terus mengupayakan berbagai program-program yang berkaitan dengan lingkungan. Dengan demikian, upaya-upaya perbaikan-perbaikan lingkungan secara terus menerus mengalami perbaikan dan menjadikan lingkungan yang kondusif. Namun, pembangunan tidak hanya berhenti dan hanya bersifat statis, proses pembangunan secara berkelanjutan dengan harapan mewujudkan lingkungan yang semakin lebih baik.

Pada era sekarang ini pembangunan secara terus menerus dilakukan di berbagai aspek, baik itu aspek ekonomi, aspek sosial, dan aspek-aspek lainnya. Salah satu hal yang menjadi perhatian dalam pembangunan merupakan aspek lingkungan. Lingkungan adalah salah satu hal yang penting untuk diperhatikan, karena lingkungan mencerminkan dan menggambarkan kondisi atau keadaan dalam suatu wilayah tertentu, sehingga dapat mencerminkan aktivitas, berperilaku masyarakat dalam wilayah tersebut.

Pembangunan dan lingkungan memiliki hubungan yang saling berkaitan, timbal balik dan memiliki interaksi yang sangat erat. Tidak dapat dipungkiri, bahwa pembangunan dapat mempengaruhi lingkungan dan lingkungan pun dapat mempengaruhi pembangunan. Serta keduanya saling berkaitan dan saling berhubungan. Namun, keduanya baik pembangunan dan lingkungan belum tentu dapat saling mendukung. Karena mungkin saja pembangunan yang kurang optimal sehingga menciptakan lingkungan yang kurang kondusif dan dapat pula lingkungan yang kurang mendukung, dalam hal ini lingkungan yang negatif, dapat menghambat pembangunan yang ada di suatu wilayah atau kawasan tertentu.

Lingkungan adalah kombinasi antara kondisi fisik yang mencakup keadaan sumber daya alam seperti tanah, air, energi surya, mineral, serta flora dan fauna yang tumbuh di atas tanah maupun di dalam lautan, dengan kelembagaan yang meliputi ciptaan manusia seperti keputusan bagaimana menggunakan lingkungan fisik tersebut. Segala sesuatu yang ada di sekitar kita yang terdiri atas lingkungan biotik dan lingkungan abiotik disebut lingkungan (Dwi Yatmo, 2007). Tempat dimana makhluk-makhluk hidup dan mati ada, bertumbuh dan

berkembang itulah yang disebut lingkungan hidup.

Lingkungan alami umumnya dapat ditemui di pedesaan yang belum banyak kendaraan bermotor dan masyarakatnya masih sangat sederhana. Pada masyarakat seperti ini, penduduk dapat hidup harmonis dengan lingkungannya. Lingkungan perkotaan yang banyak kendaraan bermotor dan berdiri berbagai pabrik termasuk lingkungan tercemar. Pencemaran itu terutama akibat limbah dan asap dari pabrik maupun asap yang dikeluarkan oleh kendaraan (Puji, 2010).

Dalam era Orde Baru pembangunan berwawasan lingkungan merupakan kebijakan pemerintah yang disuarakan kepada seluruh lapisan masyarakat, sehingga terlihat bahwa kesadaran lingkungan masyarakat Indonesia sangat tinggi. Prinsip pembangunan berwawasan lingkungan ialah memasukkan faktor lingkungan hidup dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan (Puji, 2010).

Tidak satu pun makhluk hidup yang bisa hidup sendirian di dunia ini. Faktor-faktor lingkungan mempunyai peran yang sangat penting bagi kehidupan hewan dan tumbuhan karena makhluk hidup saling menghargai satu sama lain. Sebagaimana makhluk hidup yang lain, keberadaan manusia sangat membutuhkan adanya lingkungan yang mendukung kehidupannya. Jika kita ingin lingkungan selalu bersih tentunya kita harus sering membersihkannya. Seiring dengan pertambahannya jumlah manusia dan meningkatnya aktivitas manusia, lingkungan justru mengalami penurunan kualitas yang semakin rendah. Keadaan ini terutama terjadi di pusat industri maupun di daerah perkotaan yang merupakan pusat aktivitas masyarakat. Penurunan kualitas lingkungan terutama terjadi pada air dan udara akibat adanya pencemaran (Dwiyatmo, 2007).

Secara ekologis manusia adalah makhluk lingkungan (*homo ecologus*). Artinya manusia adalah bagian yang tak terpisahkan dari suatu ekosistem (Dwiyatmo, 2007). Secara naluriah manusia memiliki kecenderungan untuk selalu memahami lingkungannya. Manusia dan lingkungan memiliki ikatan keterjalinan sedemikian dekat satu dengan yang lain.

Pembangunan yang berwawasan lingkungan adalah lingkungan yang terdiri lingkungan alam, fisik, dan adanya kesadaran dari lingkungan sosial masyarakat tertentu dalam sikap serta perilakunya dilandaskan pengetahuan maupun wawasan dengan upaya menciptakan kelestarian lingkungan

Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup yang dipergunakan disini adalah merupakan terjemahan dari sustainable development yang sangat populer dipergunakan dinegara-negara Barat. Istilah pembangunan berkelanjutan secara resmi dipergunakan dalam Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN, sedangkan istilah Pembangunan berkelanjutan yang berwawasan Lingkungan Hidup digunakan dalam UU No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Selain itu juga dikenal ada lingkungan dan pembangunan, sedang sebelumnya lebih populer digunakan sebagai istilah pembangunan yang berwawasan lingkungan sebagai terjemah dari Eco-development.

Sejak tahun 1980-an agenda politik lingkungan hidup mulai dipusatkan padaparadigma pembangunan berkelanjutan. Mulai pertama istilah ini muncul dalam World Conservation Strategy dari the International Union for the Conservation of Nature (1980), lalu dipakai oleh Lester R. Brown dalam bukunya Building a Sustainable Society (1981). Istilah tersebut kemudian menjadi sangat populer melalui laporan Brundtland, Our Common Future (1987). Tahun 1992 merupakan puncak dari proses politik, yang akhirnya pada konferensi tingkat tinggi (KTT) Bumi di Rio de Janeiro, Brazil, paradigma pembangunan berkelanjutan di terima sebagai sebuah agenda politik pembangunan untuk semua negara di dunia. Perkembangan kebijakan lingkungan hidup, didorong oleh hasil kerja World Commission on Environment and Development (WECD). WECD dibentuk PBB memenuhi keputusan Sidang Umum PBB Desember 1983 No.38/161 dan dipimpin oleh Nyonya Gro Harlem Brundtland (Norwegia) dan Mansour Khalid (Sudan). Seorang anggota dari Indonesia, Emil Salim.

Menurut Santoso (2003) istilah sustainable development mengandung berbagai penafsiran yang berbeda-beda karena terminology pembangunan berkelanjutan sangat terbuka untuk ditafsirkan dengan berbagai pengertian. Disamping konsep sustainable development yang berasal dari WCED, muncul pula batasan tentang pembangunan yang terdukung dari Bank Dunia, World Conservation Society (IUCN) serta IUCN Bersama UNEP dan WWF yang antara lain menekankan pada perbaikan sosial ekonomi, pelestarian, sumber daya alam dan perhatian pada daya dukung sumber daya alam dan keanekaragamannya dalam jangka panjang. Konsep ini dirumuskan dalam apa yang dinamakan Caring for the Earth: The Strategy for Sustainable Living menggantikan

World Conservation Strategy (WCS). Dalam rumusan *Caring for the Earth* disingkat perumusan tentang sustainable development digariskan sebagai berikut: *improving the quality of human life while living within the carrying capacity of supporting ecosystem. A sustainable economy is the product of sustainable development. It maintains its natural resources base, it can continue to develop by adopting and through improvement in knowledge, organization, technical efficiency and wisdom* (Santoso, 2003). Yang menarik dalam hubungan ini adalah diakuinya tentang pentingnya peranan hukum untuk menopang terlaksananya pembangunan berkelanjutan.

Sebagaimana telah dikemukakan oleh Budimanta (2005) menyatakan bahwa, pembangunan berkelanjutan adalah suatu cara pandang mengenai kegiatan yang dilakukan secara sistematis dan terencana dalam kerangka peningkatan kesejahteraan, kualitas kehidupan dan lingkungan umat manusia tanpa mengurangi akses dan kesempatan kepada generasi yang akan datang *Tomorrow's Generation* *Today's Generation* North untuk menikmati dan memanfaatkannya. Selanjutnya menurut UU no 23 tahun 1997 mendefinisikan “pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan hidup adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan lingkungan hidup, termasuk sumber daya, kedalam proses pembangunan untuk menjamin kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan masa depan.

Menurut Sugandi, dkk (2007) model pembangunan berkelanjutan didasarkan atas tiga pilar utama yang ketiganya saling berkaitan, yaitu pertama, *society*, berkaitan peran masyarakat, *responsibility* (tanggung jawab), interaksi sosial, *keperilakuan* masyarakat dan kondisi sosial masyarakat yang ada di suatu wilayah, kedua, *environment*, yaitu berkaitan dengan lingkungan alam, termasuk lingkungan fisik serta adanya seperangkat kelembagaan sebagai hasil buatan manusia dalam rangka pemanfaatannya, ketiga, *economy*, yaitu kesejahteraan ekonomi masyarakat dan pemanfaatan lingkungan alam untuk memenuhi kebutuhan masyarakat termasuk dalam rangka memperoleh keuntungan. Ketiga pilar tersebut saling terkait, apabila ketiganya dalam generasi sekarang saling terkait dan saling mendukung, maka dari hasil generasi sekarang akan dapat dinikmati generasi selanjutnya.

Sesuai dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pembangunan

berkelanjutan adalah upaya sadar dan terencana yang memadukan aspek lingkungan hidup, sosial, dan ekonomi ke dalam strategi pembangunan untuk menjamin keutuhan lingkungan hidup serta keselamatan, kemampuan, kesejahteraan, dan mutu hidup generasi masa kini dan generasi masa depan.

C. Paradigma Pembangunan Sosial

Pembangunan adalah hasil kegiatan dan program pemerintah yang dirancang untuk mendukung masyarakat mencapai kesejahteraan sosial, tujuan sosial ekonomi, demografi politik, dll. Dengan meningkatkan pembangunan. Implementasi adalah kebiasaan atau strategi yang ditujukan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Pembangunan adalah kegiatan komersial atau serangkaian kegiatan komersial yang direncanakan secara sadar dan dilakukan oleh rakyat, negara, dan pemerintah sehubungan dengan pembangunan bangsa.

Pembangunan yang dilaksanakan harus diusahakan dan direncanakan secara sadar, artinya baik pemerintah maupun pemerintah daerah harus memperhatikan pembangunan pedesaan untuk mencapai tujuan pembangunan nasional (S.P. Siagian 2005). Pembangunan adalah usaha yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara, dan pemerintah dalam rangka mencapai tujuan nasional melalui pertumbuhan dan perubahan yang terencana menuju masyarakat modern (S.P. Siagian: 2012).

Dari definisi ini terlihat bahwa tidak ada negara yang dapat mencapai tujuan nasionalnya tanpa berbagai kegiatan pembangunan. Terlihat pula bahwa proses pembangunan harus tetap dilanjutkan, karena tingkat kemakmuran, keadilan dan kesejahteraan rakyat bersifat relatif dan tidak pernah dicapai secara mutlak. Pembangunan dapat diartikan sebagai upaya terencana dan terprogram yang dilakukan oleh negara untuk terus menerus menciptakan masyarakat yang lebih baik. Setiap individu (masyarakat) atau negara (negara) selalu berusaha untuk mengembangkan kelangsungan hidupnya untuk masa kini dan masa depan. Dan pembangunan merupakan proses dinamis untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. proses kegiatan yang berkaitan dengan pengembangan kegiatan ekonomi dan peningkatan taraf hidup masyarakat. Setiap negara selalu berusaha untuk apa yang disebut

pembangunan.

Pembangunan adalah suatu upaya perubahan, berdasarkan pilihan posisi tertentu, yang tidak lepas dari pengalaman (sejarah), realitas situasi dan kepentingan para pihak yang mengambil keputusan pembangunan. Pembangunan memiliki arti ganda. Yang pertama adalah pembangunan yang lebih berorientasi pada pertumbuhan yang berfokus pada masalah kuantitatif produksi dan penggunaan sumber daya. Kedua, pembangunan yang lebih berorientasi pada perubahan dan distribusi barang serta peningkatan hubungan sosial.

Makna kedua lebih berorientasi pada pembangunan sosial, yang menitikberatkan pada pemerataan perubahan struktur masyarakat, yang diukur dengan pengurangan diskriminasi dan eksploitasi serta peningkatan pemerataan kesempatan dan pemerataan manfaat pembangunan di seluruh bagian masyarakat (Sudharto P. Hadi, 2000).

Sementara itu, menurut Supardi I, 1994, pembangunan adalah suatu proses sosial yang tetap dan menyeluruh untuk terwujudnya masyarakat yang lebih sejahtera baik berupa pertumbuhan ekonomi maupun perubahan sosial. Dalam prakteknya, proses pembangunan berlangsung melalui siklus produksi untuk mengkonsumsi dan mengerahkan segala macam sumber daya dan modal, seperti sumber daya alam, sumber daya manusia, sumber daya keuangan, modal dan peralatan, yang selalu dibutuhkan dan perlu ditingkatkan. Pencapaian tujuan dan sasaran pembangunan dapat menimbulkan efek samping berupa produk bekas dan produk lain yang merusak atau mencemari lingkungan sedemikian rupa sehingga secara langsung atau tidak langsung mengancam pencapaian tujuan utama pembangunan yaitu peningkatan taraf hidup masyarakat.

Tujuan utama pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah adalah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, untuk mencapainya perusahaan-perusahaan di berbagai bidang lebih berkembang. Namun, seringkali aspirasi dan niat baik tersebut tidak menjangkau seluruh masyarakat, terutama masyarakat pedesaan. Selain itu, banyak kerusakan lingkungan disebabkan oleh eksploitasi yang berlebihan untuk mencapai tujuan pembangunan tertentu dan juga dengan melanggar standar hidup masyarakat perkotaan.

Keberhasilan pembangunan memerlukan dukungan, perhatian dan partisipasi masyarakat dalam segala hal, dalam hal ini masyarakat pedesaan tidak terkecuali. Secara tidak langsung mempengaruhi

pembangunan seperti pembangunan masjid dan pengadaan tenaga kerja untuk madrasah dapat dilihat secara tidak langsung, ketika masjid dibangun, masyarakat dapat shalat berjamaah dan anak-anak dapat mengaji di masjid, kemudian akuisisi. penggunaan komputer meningkatkan kesejahteraan penduduk desa dan siswa, karena efeknya dapat dilihat saat mereka tumbuh dan dewasa. Anak desa yang berpendidikan lebih kaya daripada anak desa yang tidak berpendidikan (Samudra Wibawa: 2009). Visi pembangunan secara umum adalah terwujudnya masyarakat yang maju, mandiri, sejahtera, dan adil, yang beriman kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 (Dwidjowijoto: 2001).

Teori pembangunan dalam ilmu-ilmu sosial dapat dibagi menjadi dua paradigma penting, modernisasi dan ketergantungan (Lewwellen 1995, Larrin 1994, Kiely 1995, Tikson, 2005). Paradigma modernisasi meliputi teori makro pertumbuhan ekonomi dan perubahan sosial dan teori mikro nilai individu yang mendukung proses perubahan. Paradigma ketergantungan mencakup teori keterbelakangan (*underdevelopment*), ketergantungan (*dependen development*) dan teori sistem dunia (*world system theory*) menurut klasifikasi Larrain (1994). Sekaligus Tikson (2005) membagi teori ini. Pembangunan menjadi tiga klasifikasi, yaitu modernisasi, keterbelakangan dan ketergantungan.

Dalam perkembangan sejarahnya, terlihat bahwa kapitalisme lahir sekitar tiga abad sebelum lahirnya teori pembangunan. Dengan demikian, berbagai diskusi tentang teori dan praktik pembangunan sudah termasuk dalam kerangka kapitalisme. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika kapitalisme sangat mewarnai teori-teori evolusi. Gerakan teori modernisasi untuk mengubah cara produksi di masyarakat berkembang sebenarnya merupakan upaya untuk mengubah cara produksi dari pra-kapitalis menjadi kapitalis, seperti yang digunakan negara-negara maju untuk menirunya. Selain itu, Teori Ketergantungan berdasarkan analisis Marxis dapat dikatakan memunculkan kritik terhadap kapitalisme dari skala pabrik (majikan dan pekerja) ke tingkat transnasional (pusat dan pinggiran), selama analisis inti, yaitu eksploitasi. Demikian pula teori sistem dunia berdasarkan teori ketergantungan menganalisis masalah kapitalisme dengan unit analisis dari dunia sebagai satu-satunya sistem, yaitu sistem ekonomi kapitalis.

Tokoh Amerika berpendapat bahwa kebangkitan teori modernisasi didorong oleh tiga peristiwa besar dunia setelah berakhirnya

Perang Dunia dua, yaitu:

- Bangkitnya Amerika Serikat sebagai kekuatan dominan di dunia (dunia pemimpin);
- Ekspansi gerakan komunis;
- Lahirnya negara-negara yang baru merdeka.

Teori modernisasi mewarisi banyak dari teori evolusi dan fungsionalisme struktural. Teori evolusi dapat berkontribusi pada transisi negara-negara Eropa Barat dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern, sementara banyak pendukung teori modernisasi dilatih dalam pemikiran teori struktural-fungsional. Teori membuktikan bahwa keduanya merupakan warisan dari pemikiran para ahli sebelumnya.

Teori evolusi lahir pada awal abad ke-19, yang dengan menerapkan teknologi dan ilmu pengetahuan baru dapat menjungkirbalikkan tatanan lama dan membentuk acuan dasar baru dalam menciptakan metode baru untuk menciptakan produksi yang lebih hemat. Teori struktural operasi. Pemikiran ahli biologi “Talcott Parsons” mempengaruhi perumusan teori operasinya. Parson berpendapat bahwa manusia itu seperti organ tubuh yang harus dipelajari, sedangkan penjelasannya adalah sebagai berikut:

Pertama, bagian-bagian tubuh manusia saling berhubungan. Kedua; setiap bagian tubuh manusia memiliki fungsi (khusus) yang jelas dan berbeda. erumpamaan ini menggambarkan bentuk lembaga-lembaga sosial yang harus mampu melakukan tugas-tugas tertentu untuk menjamin stabilitas dan pertumbuhan masyarakat yang bersangkutan. Agar lembaga masyarakat tidak mati, Parsons memaparkan jenis tugas pokok:

- Adaptasi terhadap lingkungan (tugas lembaga ekonomi adalah beradaptasi dengan lingkungan);
- Pencapaian tujuan (tugas pengurus adalah mencapai tujuan);
- Integrasi (peranan lembaga hukum dan keagamaan adalah melakukan integrasi) (merger/gabungan);
- Latensi (kegiatan keluarga dan lembaga pendidikan adalah pekerjaan pemeliharaan).

Menurut Parsons, penjelasan fungsi dasar dapat dijelaskan melalui empat fungsi dasar, yaitu:

- Tugas lembaga ekonomi adalah beradaptasi dengan lingkungan;

- Tugas pengurus adalah mencapai tujuan;
- Tugas lembaga hukum dan keagamaan adalah melaksanakan
- integrasi;
- Tugas keluarga dan lembaga pendidikan adalah pemeliharaan.

Pada tanggal 20 Januari 1949 Presiden Amerika Serikat saat itu Harry S. Truman pertama kali menyebut istilah “kapasitas pembangunan”. Kemudian, ia menyebarkan konsep keterbelakangan ke negara-negara bekas jajahan ke untuk mengurangi pengaruh komunisme-sosialisme sebagai ideologi pembangunan, (Stephen Gill, 1993:28).

Teori modernisasi muncul sekitar tahun 1950-an di Amerika Serikat. Amerika sebagai semacam respon intelektual terhadap Perang Dunia Kedua, yang menyebabkan lahirnya negara-negara dunia ketiga. Sekelompok negara miskin dunia Ketiga, itu adalah bekas jajahan militer, dimana menjadi subyek sengketa antara pelaku Perang Dunia Kedua. Sebagai negara yang selama beberapa waktu memperoleh pengalaman sebagai negara jajahan, kelompok Dunia Ketiga berusaha melaksanakan pembangunan untuk memenuhi tugas-tugas domestiknya, yaitu kemiskinan, pengangguran, masalah kesehatan, rendahnya pendidikan, kerusakan lingkungan, kebodohan, dan berbagai lainnya masalah.

Teori modernisasi adalah teori pembangunan, yang menurutnya pembangunan dapat dicapai dengan mengikuti proses pembangunan yang digunakan di negara-negara berkembang saat ini. Teori aktivitas Talcott Parsons mengidentifikasi karakteristik yang membedakan masyarakat “modern” dan “tradisional”. Pendidikan dipandang sebagai kunci untuk menciptakan individu modern. Teknologi memainkan peran sentral dalam teori pembangunan karena teknologi yang dikembangkan dan diadopsi di negara-negara kurang berkembang diyakini dapat merangsang pertumbuhan ekonomi. Salah satu elemen kunci dari teori modernisasi adalah keyakinan bahwa pembangunan membutuhkan bantuan negara maju untuk membantu negara berkembang belajar dari pembangunan mereka sendiri. Jadi untuk teori ini didasarkan pada teori bahwa antara negara maju dan negara berkembang, ada peluang untuk mencapai pembangunan yang sama.

Secara historis, teori modernisasi teori ketergantungan muncul dari

ketidakmampuan untuk menghidupkan kembali perekonomian negara-negara terbelakang, terutama negara-negara Amerika Latin. Secara teoritis, teori modernisasi melihat kemiskinan dan keterbelakangan di negara-negara dunia ketiga disebabkan oleh faktor-faktor internal negara yang bersangkutan. Karena faktor internal, negara dunia ketiga tidak bisa maju dan tertinggal. Paradigma itu kemudian dibantah oleh teori ketergantungan. Teori ini mengklaim bahwa kemiskinan dan keterbelakangan di negara dunia ketiga tidak disebabkan oleh faktor internal negara tersebut, melainkan oleh faktor eksternal di luar negara dunia ketiga. Faktor eksternal yang paling menentukan keterbelakangan negara dunia ketiga adalah tidak adanya dan dominasi negara maju dalam laju pembangunan di negara dunia ketiga. Dengan intervensi ini pembangunan di negara-negara dunia ketiga tidak berjalan dan berfungsi untuk menghapus keterbelakangan saat ini, tetapi mengarah pada lebih banyak kesengsaraan dan keterbelakangan. Volume Dua ketertinggalan negara-negara dunia ketiga disebabkan oleh ketergantungan negara-negara dunia ketiga akibat campur tangan negara-negara maju. Jika pembangunan berhasil, ketergantungan ini harus dipatahkan dan negara-negara dunia ketiga harus dibiarkan menjalankan roda pembangunannya sendiri.

Melihat prioritas teori pembangunan yang disebutkan sebelumnya, teori yang cocok untuk Indonesia menurut saya adalah model pembangunan neo klasik Solow sebagai perpanjangan dari model Harrod-Domar. Jika perlu meningkatkan tabungan dan investasi (menurut model Harrod-Domar), tabungan dan investasi yang tinggi meningkatkan kemampuan meminjamkan modal kepada masyarakat sehingga dapat terjadi pertumbuhan ekonomi. Menambahkan faktor lain yaitu tenaga kerja dan variabel baru yaitu teknologi.

Sebagaimana tertuang dalam program MP3EI, percepatan transformasi ekonomi ditekankan sebagai pendekatan untuk menciptakan nilai tambah, mendorong investasi, mengintegrasikan sektor dan daerah serta mempercepat investasi swasta sesuai dengan kebutuhannya. MP3EI memiliki 3 (tiga) strategi utama yang diimplementasikan dalam inisiatif strategis. Strategi pertama adalah mengembangkan potensi melalui 6 koridor ekonomi yang diterapkan di 22 industri utama mendorong BUMN besar, sektor swasta publik dan investasi asing langsung. Strategi lainnya adalah memperkuat keterkaitan nasional dengan menyelaraskan rencana aksi nasional untuk mendorong kinerja

sektor riil. Strategi ketiga adalah mengembangkan center of excellence untuk setiap koridor ekonomi. Dalam hal ini, pengembangan sumber daya manusia dan ilmu pengetahuan dan teknologi didorong sesuai dengan kebutuhan untuk meningkatkan daya saing.

Dengan berbagai macam cara yang dilakukan oleh Indonesia dalam meningkatkan pendapatan nasional dan mewujudkan masyarakat yang sejahtera sesuai dengan cita-cita UUD 1945 maka pembangunan ekonomi menjadi *meinstreim* pada berbagai sektor kehidupan bernegara yang termuat dalam Trilogi Pembangunan. Namun seiring perubahan masyarakat dan negara, pendekatan pembangunan ekonomi mengalami permasalahan yang tersendiri bagi Indonesia terutama masalah pemerataan hasil dari pembangunan ekonomi tersebut. Sumber-sumber perekonomian yang menguasai hajat hidup orang banyak hanya didominasi oleh kelompok elit saja yang jumlahnya tidak lebih dari 10% dari seluruh total warga Indonesia. Dominasi yang dilakukan oleh kelompok elit tersebut menyebabkan ketimpangan yang besar antara kelompok yang kaya dan kelompok miskin. Hal ini juga menjadi catatan tersendiri bagi pemerintah Indonesia pada saat jaman orde baru yang mengadopsi konsep pembangunan dengan pendekatan *Trickle Down Effect*. Pendekatan ini digunakan untuk peningkatan kesejahteraan namun pada prakteknya menyebabkan ketimpangan yang sangat lebar. Asumsi pemerintah menggunakan pendekatan baru tersebut tidak bisa dilepaskan dari pemikiran bahwa apabila perekonomian dikuasai segelintir orang (elit) maka pertumbuhan perekonomian akan menetes kebawah (masyarakat) sebagai hasil dari dampak kebijakan elit saja. Namun penguasaan atas hasil sumber-sumber perekonomian tidak sampai pada masyarakat bawah hanya dinikmati oleh segelintir orang saja. Dengan demikian masalah kemiskinan tidak dapat diatasi melalui pendekatan *Trickle Down Effect* tersebut sebagai produk dari pembangunan ekonomi. Dari konsep pembangunan ekonomi yang telah dilakukan oleh beberapa negara maju dan diadopsi oleh Indonesia, bahwa masalah sosial seperti ketimpangan sosial, redistribusi pendapatan dan kemiskinan tidak bisa diatasi melalui pendekatan pembangunan ekonomi namun pendekatan pembangunan bentuk lain yang dapat memberdayakan dan meningkatkan kesejahteraan sosial di masyarakat Indonesia.

Kegagalan pembangunan ekonomi yang telah diadopsi oleh negara-negara berkembang memunculkan permasalahan sosial yang baru akibat dampak yang telah ditimbulkan. Gagasan tentang pembangunan

alternatif sebagai pengganti dari pembangunan ekonomi mulai di cetuskan agar penganan masalah sosial tidak berdampak luas. Di era 60 an pembangunan alternatif sebagai pendekatan baru selain dari pembangunan ekonomi sudah di cetuskan dalam menangani permasalahan sosial yang ada. Pembangunan yang berpusat pada manusia guna meningkatkan kapasitas dan keberdayaan menjadi salah satu tujuan dari pembangunan alternatif. Pembangunan itu disebut pembangunan sosial. Pembangunan sosial merupakan pendekatan pembangunan yang menjadi salah satu alternatif pembangunan dan menjadi satu kesatuan dari pembangunan ekonomi. Lebih lanjut Madgley (2005, h. 37) menjelaskan bahwa pembangunan sosial merupakan “proses perubahan sosial yang terencana yang didisain untuk mengangkat kesejahteraan penduduk menyeluruh dengan menggabungkannya dengan proses pembangunan ekonomi yang dinamis”. Dalam hal ini aspek yang dimunculkan dari pembangunan sosial mengarah pada 7 bentuk yaitu:

1. Proses pembangunan manusia yang terkait dengan pembangunan ekonomi. Aspek inilah yang membuat pembangunan sosial berbeda dengan pendekatan pembangunan yang lain. Pembangunan sosial tertuju pada masalah-masalah sosial yang mencoba mengimplikasikan kebijakan-kebijakan dan program-program sosial untuk mengangkat kesejahteraan sosial.
2. Pembangunan sosial memiliki fokus berbagai macam disiplin ilmu yang berdasarkan ilmu-ilmu sosial yng berbeda. Pembangunan sosial dapat lebih menciptakan intervensi-intervensi baru yang dapat diperdebatkan dan bisa secara kritis dievaluasi.
3. Pembangunan sosial lebih menekankan pada proses dan sebuah konsep yang dinamis memiliki ide tantang pertumbuhan dan perubahan yang bersifat eksplisit.
4. Proses perubahan yang progresif, seperti yang telah digagas oleh para pendiri pembangunan sosial. Ketika ide menuju perubahan ini dikritik, para pengusung ide pembangunan sosial ini dapat memberikan pemahaman atas kepercayaan ide ini akan perbaikan bagi seluruh manusia.
5. Proses pembangunan sosial bersifat intervensi, para pendukung ide ini menolak pendapat bahwa peningkatan sosial terjadi secara natural karena bekerja dengan pasar ekonomi atau dengan

dorongan yang historis tidak dapat dihindari. Oleh karena itu proses pembangunan sosial lebih tertuju pada manusia yang dapat mengimplementasikan rencana dan strategi yang spesifik untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan sosial.

6. Tujuan-tujuan pembangunan sosial didukung berbagai macam strategi. Strategi ini berusaha, baik langsung maupun tidak langsung, untuk menghubungkan intervensi sosial dengan usaha-usaha pembangunan ekonomi.
7. Pembangunan sosial lebih terkait dengan rakyat secara menyeluruh oleh karena itu ruang lingkungannya lebih bersifat inklusif dan universal.

Pendekatan pembangunan sosial ini bersifat komperhensif dan universal. Pembangunan sosial tidak hanya menyalurkan bantuan pada individu yang membutuhkan tetapi berusaha untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat. Pembangunan sosial lebih bersifat dinamis yang melibatkan sebuah proses pertumbuhan dan perubahan. Dengan demikian tujuan pembangunan sosial adalah mengangkat kesejahteraan sosial dimana masalah-masalah sosial diatur, kebutuhan-kebutuhan sosial dipenuhi dan tercapainya kesepatan sosial. Kondisi kesejahteraan sosial ini, didukung melalui mekanisme yang berbeda dengan pendekatannya yang bersifat intervensi, komitmen untuk maju, fokusnya yang makro, keuniversalan, fokus sosio-pasial dan elektik juga pendekatan pragmatis, pembangunan sosial kini merupakan pendekatan yang bersifat inklusi untuk mengangkat kesejahteraan sosial.

Di Indonesia konsep tentang pembangunan sosial melalui bentuk kebijakan sosial sudah lama dilakukan. Hal ini tertuang dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) pada saat Pembangunan Jangka Panjang (PJP) I yang meliputi bidang ekonomi, Agama, Sosial dan Budaya serta Pertahanan dan Keamanan. Keempat bidang tersebut merupakan arah pembangunan sosial yang berupaya untuk meningkatkan kapasitas masyarakat dalam mendapatkan akses bagi upaya peningkatan kesejahteraan sosial. Kebijakan sosial yang telah dibuat bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan sosial di masyarakat dan meminimalisir permasalahan sosial yang terjadi.

Dalam hal ini kebijakan sosial yang mendorong arah pembangunan sosial di Indonesia terbagi oleh beberapa sektor diantaranya adalah

1. Sektor pendidikan
2. Sektor kebudayaan

3. Sektor IPTEK dan penelitian
4. Sektor Kesehatan
5. Sektor Keluarga Berencana
6. Sektor Kependudukan
7. Sektor Perumahan
8. Sektor Generasi Muda
9. Sektor Kesejahteraan Sosial
10. Sektor Peranan Wanita

Kesepuluh sektor tersebut merupakan bagian dari pembangunan sosial yang menjadi tumpuan pemerintah guna meningkatkan kesejahteraan sosial. Kebijakan sosial yang telah di buat melalui kesepuluh sektor tersebut memberikan kontribusi yang besar dalam peningkatan kapasitas dan pemberdayaan bagi masyarakat indonesia. Setiap masyarakat berpartisipasi dalam pembangunan sosial melalui berbagai aspek yang telah dilakukan oleh pemerintah. Mengacu pada Conyers dalam Suharto (2005. h. 7) bahwa karakteristik utama pembangunan sosial terdiri dari 3 bagian di antaranya:

1. Pembangunan sosial sebagai pemberi layanan sosial yang mencakup program nutrisi kesehatan, pendidikan, perumahan dsb. Secara keseluruhan pemberian kontribusi kepada perbaikan standar hidup masyarakat.
2. Pembangunan sosial sebagai upaya penwujudan nilai-nilai kemanusiaan, seperti keadilan sosial, keamanan dan ketentraman hidup, kemandirian keluarga dan masyarakat.
3. Pembangunan sosial sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan masyarakat untuk mengambil keputusan dan mengaktualisasikan diri

Dengan demikian kebijakan sosial yang telah dibuat dalam PJP I merupakan arah pembangunan sosial yang tepat dalam menangani permasalahan sosial di indonesia. Dimana kebijakan sosial itu sendiri adalah seperangkat tindakan, kerangka kerja, petunjuk, rencana dan strategi yang dirancang untuk menterjemahkan visi politis pemerintah atau lembaga pemerintah kedalam program dan tindakan untuk mencapai tujuan tertentu di bidang kesejahteraan sosial. Kebijakan sosial seringkali menyentuh dan berkaitan dengan bidang sosial seperti kesehatan, pendidikan, perumahan dan rekreasional.

Dari berbagai kebijakan yang telah di buat pada masa pemerintahan Orde Baru sangat terlihat jelas bagaimana arah kebijakan sosial yang

ditujukan untuk meningkatkan derajat kesejahteraan sosial itu sendiri dan kebijakan aksi program yang telah dilaksanakan pada masa lalu, pada intinya memuat komitmen yang tegas dan kuat mengenai perlunya penanganan segera terhadap penyebab utama masalah sosial yang di kemas dalam tiga agenda besar yaitu: (1) Pengentasan kemiskinan, (2) Perluasan kerja produktif dan pengurangan pengangguran, dan (3) Peningkatan integrasi sosial.

Ketiga agenda besar tersebut menjadi dasar arah kebijakan sosial yang akan dilakukan pada masa berikutnya. Penanganan permasalahan sosial di indonesia dibutuhkan beberapa pendekatan yang bersihat holistik dan komperhensif melalui kebijakan sosial.

Pada masa Reformasi sekarangpun kebijakan sosial yang dibuat guna mencapai pembangunan sosial masih terus dilakukan. Hal ini dapat kita lihat dari berbagai kebijakan sosial yang dilakukan pemerintah melalui Departemen Sosial (sekarang Kementerian Sosial) dalam menangani permasalahan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial baik melalui pendekatan Residual berupa bantuan sosial maupun Incremental. Arah yang dicapai dalam pembangunan sosial pada saat ini tidak hanya pada satu sektor saja yang dikoordinir oleh Kementrian Sosial, namun sudah mengacu pada berbagai sektor kebijakan sosial yang lebih luas seperti berbagai program yang telah dilakukan tiap-tiap Kementerian berupa progam PNPM, KUR, BLT, PKH, PAMSIMAS dan lain sebagainya. Kebijakan sosial yang bersifat holistik inilah yang menjadi salah satu tumpuan dari penanganan permasalahan sosial di indonesia. Dengan demikian kebijakan sosial yang lintas sektor dan terintegrasi merupakan bagian dari terwujudnya pembangunan sosial di indonesia sampai sekarang.

D. Paradigma Pembangunan Berpusatkan Pada Rakyat

Konsep pembangunan biasanya melekat dalam konteks kajian suatu perubahan. Pembangunan disini, diartikan sebagai bentuk perubahan yang sifatnya direncanakan, dimana setiap orang atau kelompok orang tentu akan mengharapkan perubahan yang mempunyai bentuk lebih baik bahkan sempurna dari keadaan yang sebelumnya. Untuk mewujudkan harapan ini, tentu harus memerlukan

suatu perencanaan. Pembangunan secara berencana, lebih dirasakan sebagai suatu usaha yang lebih rasional dan teratur bagi pembangunan masyarakat yang belum atau baru berkembang (Subandi, 2011).

Pembangunan merupakan suatu proses transformasi yang dalam perjalanan waktu ditandai oleh perubahan struktural, yaitu perubahan pada landasan kegiatan ekonomi maupun pada kerangka susunan ekonomi masyarakat yang bersangkutan. Pembangunan juga berarti suatu kenyataan fisik dan suatu keadaan jiwa yang diupayakan caranya oleh masyarakat melalui kombinasi berbagai proses sosial, ekonomi, dan kelembagaan untuk mencapai kehidupan yang lebih baik.

Secara umum kata pembangunan diartikan sebagai usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warganya (Budiman, 2000). Pembangunan adalah proses multidimensional yang mencakup perubahan-perubahan penting dalam struktur sosial, sikap masyarakat, lembaga-lembaga nasional, dan akselerasi pertumbuhan ekonomi, pengurangan kesenjangan, dan pemberantasan kemiskinan absolut (Todaro, 1988). Dalam perkembangan pembangunan, konsep pembangunan mengandung empat makna (Esman, 1991), yaitu: (1) Pembangunan merupakan proses, dalam arti suatu kegiatan yang terus menerus dilaksanakan dan berkesinambungan, (2) Pembangunan merupakan suatu usaha yang secara sadar dilaksanakan, karena dipandang sebagai suatu kebutuhan, (3) Pembangunan dilaksanakan secara berencana yang berorientasi pada pertumbuhan dan perubahan, dan (4) Pembangunan terkait dengan dimensi modernisasi, dalam arti sebagai cara hidup yang lebih baik dari sebelumnya.

Pembangunan sebenarnya meliputi dua unsur pokok: pertama, masalah materi yang mau dihasilkan dan dibagi, dan kedua, masalah manusia yang menjadi pengambil inisiatif, yang menjadi manusia pembangun. Bagaimanapun juga, pembangunan pada akhirnya harus ditujukan pada pembangunan manusia, dimana manusia yang dibangun adalah manusia yang kreatif. Untuk bisa kreatif ini, manusia harus merasa bahagia, aman, dan bebas dari rasa takut. Pembangunan tidak hanya berurusan dengan produksi dan distribusi barang-barang material, tetapi pembangunan harus menciptakan kondisi-kondisi manusia yang bisa mengembangkan kreativitasnya (Budiman, 1995).

Pada hakekatnya, ada tiga domain dalam pembangunan, yaitu: domain ekonomi, domain sosial, dan domain ekologi. Himpunan bagian yang saling beririsan antara domain tersebut menghasilkan tiga paradigma

pembangunan, yaitu: (1) pembangunan sosial (social development); (2) pembangunan berwawasan lingkungan (environmental development); (3) pembangunan yang berpusatkan pada rakyat (people centered development). Integrasi antara ketiga himpunan bagian disebut dengan paradigma pembangunan berkelanjutan (sustainable development).

Guna mengetahui pembangunan manusia, bisa digunakan berbagai alat ukur yang antara lain Human Development Index atau Physical Quality of Life Index. Khusus mengenai Human Development Index (Indek Pembangunan Manusia/IPM), merupakan alat yang digunakan untuk mengukur keberhasilan pembangunan yang menggunakan pendekatan “pembangunan berpusat pada manusia” atau People centered development/PCD. Ada tiga parameter yang digunakan untuk mengukur keberhasilan pembangunan manusia dengan menggunakan IPM, yaitu (1) kesehatan, dan panjang umur yang terbaca dari angka harapan hidup, (2) pendidikan yang diukur dari angka melek huruf rata-rata dan lamanya sekolah, dan (3) pendapatan yang diukur dari daya beli. Alat ukur pembangunan manusia yang berupa IPM ini digunakan oleh Biro Pusat Statistik untuk mengetahui derajat pembangunan manusia di Indonesia, karena Indonesia dewasa ini telah mengarahkan pendekatannya pada pembangunan yang berpusat pada manusia.

People centered development atau pembangunan yang berpusatkan pada rakyat, diawali dengan pemahaman tentang ekologi manusia, yang menjadi pusat perhatian pembangunan. Pembangunan haruslah menempatkan rakyat sebagai pusat perhatian dan proses pembangunan harus menguntungkan semua pihak. Dalam konteks ini, masalah-masalah sosial seperti kemiskinan, meningkatnya kelompok rentan dan meningkatnya pengangguran perlu mendapat perhatian utama karena bisa menjadi penyebab instabilitas yang akan membawa pengaruh negatif, misalnya longgarnya ikatan-ikatan sosial dan melemahnya nilai-nilai serta hubungan antar manusia. Karena itu, komitmen dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dengan cara-cara yang adil dan tanpa mengecualikan rakyat miskin, meningkatkan keterpaduan sosial dengan politik yang didasari Hak Asasi Manusia, nondiskriminasi dan memberikan perlindungan kepada mereka yang kurang beruntung, merupakan hakekat dari paradigma pembangunan berpusatkan pada rakyat.

Lebih lanjut, tantangan utama dari pembangunan sendiri sebenarnya adalah untuk memperbaiki kehidupan. Kualitas kehidupan

yang lebih baik mensyaratkan adanya pendapatan yang tinggi. Namun, pendapatan bukanlah satu-satunya ukuran kesejahteraan. Hal lain yang tidak kalah penting yang perlu diperjuangkan adalah seperti pendidikan, peningkatan standar kesehatan, pemberantasan kemiskinan, kondisi lingkungan hidup, dan pemerataan kesempatan. Akan tetapi, perlu dicatat bahwa apa yang disebut sebagai “kehidupan yang lebih baik” itu sangat relative, di mana harus melibatkan nilai-nilai (values) dan pengukuran nilai-nilai (value judgment). Dengan demikian, dalam terminologi pembangunan terdapat pengukuran nilai tentang apa yang baik (pembangunan) dan apa yang buruk (keterbelakangan).

Melihat mengenai apa yang harus diperjuangkan dalam pembangunan, dapat diambil satu contoh yaitu soal permasalahan sosial kemiskinan. Seperti yang diketahui, bahwa pembangunan di Indonesia masih belum mencerminkan keadaan layaknya negara yang kaya dan makmur. Dengan kata lain, Indonesia masih bisa dikatakan miskin mengingat tingkat kemiskinannya yang masih cukup tinggi. Padahal, fokus sentral proses pembangunan adalah peningkatan perkembangan manusia, kesejahteraan manusia, persamaan dan sustainability.

Kemiskinan sendiri terjadi karena adanya keterbatasan modal dan rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia. Kualitas SDM dapat dilihat dari indeks kualitas hidup atau Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Rendahnya IPM akan berakibat pada rendahnya produktivitas kerja dari penduduk. Produktivitas yang rendah berakibat pada rendahnya perolehan pendapatan. Rendahnya pendapatan menyebabkan tingginya jumlah penduduk miskin, sehingga rendahnya kualitas sumber daya manusia merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya penduduk miskin. Pada umumnya, pemikiran tentang pembangunan di negara-negara belum berkembang (underdevelopment) selalu meletakkan kemiskinan sebagai isu sentralnya. Ada perbedaan pendekatan dalam pembangunan untuk memahami orang miskin. Di satu pihak, ada yang memahami bahwa kemiskinan itu karena kemalasan, sedangkan di pihak lain memahami ada sesuatu yang hilang dalam hidupnya. Selanjutnya pemikiran seperti ini diterjemahkan menjadi kurangnya pendapatan, ketidakmampuan untuk memuaskan kebutuhan dasar atau kemampuan untuk menuntun dirinya menjadi manusia seutuhnya (Levine & Rizvi, 2005). Akan tetapi, cerita tentang kemiskinan juga tidak mengalami perubahan dari waktu ke waktu, bahkan sejak Reformasi, setiap pergantian kepemimpinan nasional, isu pengentasan kemiskinan dan

pencapaian kesejahteraan masyarakat menjadi agenda pertarungan kepentingan partai politik, terutama menjelang pemilihan legislatif maupun pemilihan presiden.

Padahal, di Indonesia, kata pembangunan sudah menjadi kata kunci bagi segala hal. Secara umum, pembangunan diartikan sebagai usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warganya. Seringkali, kemajuan yang dimaksudkan terutama adalah kemajuan material. Maka, pembangunan acap kali diartikan sebagai kemajuan yang dicapai oleh satu masyarakat di bidang ekonomi, bahkan dalam beberapa situasi yang sangat umum pembangunan diartikan sebagai suatu bentuk kehidupan yang kurang diharapkan bagi “sebagian orang tersingkir” dan sebagai ideologi politik yang memberikan keabsahan bagi pemerintah yang berkuasa untuk membatasi orang-orang yang mengkritiknya (Budiman, 1995).

Perspektif pembangunan yang menekankan kapasitas pada manusia dan pembangunan yang berpusat pada rakyat (People centered development), terus mendapatkan kritikan, tetapi juga banyak yang mengakui sebagai paradigma pembangunan yang menjanjikan. Pasalnya, Indonesia sebagai negara yang dapat dikatakan sudah berkembang, telah melakukan usaha pembangunan sejak Era Reformasi sampai sekarang. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).

Akan tetapi, perlu diketahui juga bahwasannya di era liberalisasi ekonomi dunia dewasa ini dan mendatang, akan menghadapi masyarakat Indonesia pada problematika masalah sosial seperti kemiskinan, meningkatnya pengangguran, meningkatnya jumlah penduduk lanjut usia, meningkatnya bentuk penyimpangan sosial dan tidak kalah pentingnya adalah meningkatnya “pembelotan sipil” atau civil disobience. Semua itu, yang selama ini hanya dipahami samar-samar sebagai fenomena darurat yang bersifat temporer dan berskala kecil, di masa mendatang akan semakin menjadi ciri inheren dari masyarakat dan ekonomi Indonesia (Nasikun, 2011).

Dapat diambil contoh, soal masalah sosial kemiskinan. Kemiskinan merupakan kondisi sebaliknya dari pembangunan manusia. Apabila dalam konsep pembangunan manusia ditunjukkan dengan kemajuan manusia atau derajat manusia dalam memenuhi kebutuhan hidup, maka kemiskinan ditunjukkan dengan ketidakmampuan manusia dalam memenuhi kebutuhan hidup. Dengan kata lain, antara pembangunan

manusia dan kemiskinan merupakan kondisi yang masing-masing menempati kutub yang berlawanan. Dengan melihat fakta yang ada, Indonesia masih banyak melahirkan kelompok miskin seperti di daerah perkotaan, dimana hal tersebut merupakan paradoks dari industrialisasi. Industrialisasi yang didengung-dengungkan demi kesejahteraan rakyat, sebenarnya pada saat yang sama juga melanggengkan kemiskinan. Kenyataan semacam ini, bukanlah kenyataan sesaat, tetapi lahir melalui proses sejarah yang amat panjang (Basundoro, 2013). Pada proses sejarah yang panjang itulah, proses bertahan dan melawan dalam rangka memperoleh ruang untuk hidup terus menerus dilakukan oleh rakyat atau kelompok miskin. Perlawanan rakyat miskin di kota dalam rangka memperoleh ruang untuk hidup muncul dalam bentuk yang amat beragam, terutama di negara-negara dunia ketiga. Termasuk di Indonesia, dimana kemampuan negara untuk mengelola rakyat atau kelompok miskin di perkotaan masih amat terbatas, serta tingginya angka urbanisasi di kota-kota besar. Demikian halnya, kaum lemah atau kelompok miskin di perdesaan dunia ketiga, pada dasarnya tidak pernah berhenti menentang ketidakadilan yang menimpa diri mereka sebagai akibat dari tindakan dan perilaku yang dilakukan segolongan manusia, baik yang berasal dari dalam masyarakat mereka sendiri maupun kekuatan-kekuatan dari luar masyarakat mereka termasuk dalam hal ini pemerintah dan aparatnya yang memperlakukan mereka secara tidak adil (Sutrisno, 2000). Perasaan diperlakukan tidak adil inilah yang sering memicu timbulnya konflik antar kelompok miskin dengan kelompok-kelompok mapan yang mereka anggap sebagai sumber ketidakadilan tersebut. Selain itu, lahirnya kelompok miskin dan terbatasnya ruang kota telah melahirkan problem baru yang bisa dibilang lebih rumit karena menyangkut ruang untuk hidup bagi mereka. Jika kenyataannya mereka masih bertahan untuk tinggal di kota, maka hal itu terjadi karena beberapa alasan. Pertama, kota telah menjadi tempat yang nyaman untuk hidup dan bertempat tinggal dibandingkan dengan di desa. Kedua, tidak ada pilihan lain selain terus bertahan di kota dengan segala resiko yang harus terus-menerus dihadapi, yaitu bertahan atau melawan demi kelangsungan hidup (*struggle for survival*) di kota (Basundoro, 2013).

Perubahan secara besar-besaran pada era global ini, dapat dikatakan bahwa pembangunan manusia sebenarnya dihadapkan pada permasalahan yang pelik dan dilematis. Di satu sisi, masyarakat

berupaya melakukan industrialisasi dengan mengaplikasikan berbagai teknologi mutakhir, padahal kenyataannya, konsekuensi penerapan mesin dan berbagai teknologi lainnya akan semakin mengurangi kesempatan kerja manusia. Sementara itu, di sisi lain mereka dihadapkan pada masalah kependudukan dimana jumlah penduduknya besar, yang belum termanfaatkan secara efektif, sehingga keberadaan penduduk ini berada pada titik kritis atau dengan kata lain diibaratkan sebagai beban pembangunan. Masalah penduduk Indonesia pada saat ini, semestinya bukan pada bagaimana menciptakan penduduk dari beban menjadi modal pembangunan, tetapi bagaimana menciptakan manusia yang sama menjadi modal yang lebih berkualitas.

Membangun manusia pembangun, berarti mengembangkan sumber daya manusia agar memiliki kualitas tinggi. Pengembangan yang dimaksud adalah usaha membina dan mendayagunakan potensi kemanusiaannya, sehingga kemampuan yang dimilikinya dapat dikerahkan baik dalam bentuk tenaga, gagasan, intelektualitasnya guna mencapai taraf hidup yang lebih baik. Di dalam pembangunan manusia, yang harus dipenuhi terlebih dahulu adalah kebutuhan manusia secara universal. Oleh sebab itu, Indonesia yang konsep pembangunan manusianya adalah identik dengan pengurangan kemiskinan, cara investasi di bidang pendidikan dan kesehatan akan lebih berarti bagi penduduk miskin dibandingkan penduduk tidak miskin. Hal ini dikarenakan, bagi penduduk miskin, aset utama adalah tenaga kasar mereka. Adanya fasilitas pendidikan dan kesehatan murah akan sangat membantu untuk meningkatkan produktivitas, dan pada gilirannya meningkatkan pendapatan. Pertumbuhan ekonomi suatu negara dapat dikatakan berhasil apabila laju pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB), lebih tinggi dari laju pertumbuhan penduduk negara yang bersangkutan. Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi tersebut akan lebih bermakna pada kehidupan masyarakat, dan juga hakekat pembangunan ekonomi harus dipahami sebagai fungsi untuk menaikkan tingkat kehidupan masyarakat melalui peningkatan produktivitas perkapita, investasi sumber daya manusia, investasi fisik dan kesempatan kerja (Aimon, 2012).

Pengembangan Sumber Daya Manusia sendiri pada dasarnya mencakup dua persoalan besar. Dalam hal ini, selain perlunya pengembangan potensi kemanusiaan seperti intelektualitas dan kecerdasan yang dikembangkan melalui prinsip-prinsip teknokratis,

juga perilaku, yang dapat mendatangkan implikasi-implikasi moral (seperti krisis humanisme). Jadi, yang perlu di garisbawahi dari dua persoalan tersebut adalah bahwa pengembangan Sumber Daya Manusia menyangkut masalah peningkatan kualitas manusia, sebagai tenaga kerja dan subjek pembangunan serta implikasi rekayasa teknologis terhadap eksistensi manusia sendiri.

Dengan begitu, pengembangan pemikiran sangat penting dengan disertai memperkenalkan reformasi kebutuhan manusia dalam prioritas pembangunan. Melalui berbagai strategi dan kegiatan yang diprogramkan untuk mendukung pertumbuhan dengan pemerataan, maka prioritas menyediakan kebutuhan dasar berupa pendidikan dan kesehatan sangat penting. Dua hal ini bukan hanya sebagai alternatif melainkan prioritas yang harus ditekankan sebagai realisasi dari strategi pembangunan yang diterapkan. Dengan adanya penyesuaian di dalam kedua prioritas tersebut, maka akan dapat diwujudkan perspektif dari paradigma *People centered development* (Korten, 1987).

Model pembangunan yang berpusat pada rakyat (*People centered development*), merupakan suatu alternatif baru untuk meningkatkan hasil produksi pembangunan guna memenuhi kebutuhan penduduk yang sangat banyak dan terus bertambah, akan tetapi peningkatan itu harus dicapai dengan cara-cara yang sesuai dengan asas-asas dasar partisipasi dan keadilan, yang mana hasil-hasil itu harus dapat dilestarikan untuk kelangsungan hidup manusia di dunia ini. Model pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat (*People centered development*), lebih menekankan kepada pemberdayaan, yaitu menekankan kenyataan pengalaman masyarakat dalam sejarah penjajahan dan posisinya dalam tata ekonomi internasional. Karena itu, pendekatan ini berpendapat bahwa masyarakat harus menggugat struktur dan situasi keterbelakangan secara simultan dalam berbagai tahapan. Korten (1993), menyatakan konsep pembangunan berpusat pada rakyat (*People centered development*), memandang inisiatif kreatif dari rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh proses pembangunan. Model pembangunan seperti ini, akan mengurangi ketergantungan masyarakat pada birokrasi dan lebih menjamin pertumbuhan *self sustaining capacity* masyarakat menuju *sustained development* (Tjokrowinoto, 1987).

Dasar interpretasi pembangunan yang berpusat pada rakyat

(People centered development), adalah asumsi bahwa manusia merupakan sasaran pokok dan sumber paling strategis. Model pembangunan seperti ini, memberikan peranan warga masyarakat bukan hanya sebagai subyek, melainkan lebih sebagai aktor yang menentukan tujuan-tujuannya sendiri, menguasai sumber daya-sumber daya yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, dan mengarahkan proses-proses yang mempengaruhi hidupnya. Meskipun pembangunan yang berpusat pada rakyat mengakui pentingnya pertumbuhan, namun penampilan dari suatu sistem pertumbuhan terutama tidak diukur berdasarkan nilai pertumbuhan yang dihasilkannya, melainkan lebih pada hubungannya dengan seberapa luas masyarakat terlibat di dalamnya dan seberapa tinggi kualitas situasi kerja yang tersedia bagi mereka, bukan pengabdian ketergantungan yang menciptakan hubungan antara birokrasi, negara dengan masyarakat.

Fokus perhatian dari People centered development adalah human growth, well-being, equity dan sustainable. Dominasi pemikiran dalam paradigma ini adalah balanced human ecology, di mana sumber pembangunannya adalah informasi dan prakarsa yang kreatif dengan tujuan utama aktualisasi optimal potensi manusia (Korten, 1984). Perhatian utama dalam paradigma pembangunan yang berpusat pada rakyat (People centered development) adalah pelayanan sosial (social service), pembelajaran sosial (social learning), pemberdayaan (empowerment), kemampuan (capacity) dan kelembagaan (institutional building).

Korten (1993), mengemukakan tiga tema penting yang dianggap menentukan bagi konsep perencanaan yang berpusat pada rakyat, yaitu: Penekanan akan dukungan dan pembangunan usaha-usaha swadaya kaum miskin guna menangani kebutuhan-kebutuhan mereka sendiri; Kesadaran bahwa walaupun sektor modern merupakan sumber utama bagi pertumbuhan ekonomi yang konvensional, tetapi sektor tradisional menjadi sumber utama bagi kehidupan sebagai besar rumah tangga miskin; dan Kebutuhan akan kemampuan kelembagaan yang baru dalam usaha membangun kemampuan para penerima bantuan yang miskin demi pengelolaan yang produktif dan swadaya berdasarkan sumber-sumber daya lokal.

Dengan menggunakan waktu sebagai ukuran dasar perubahan, dalam pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat (People centered development), dibedakan dengan strategi jangka panjang

dan strategi jangka pendek. Strategi jangka panjang, diperlukan untuk menghancurkan struktur ketimpangan sosial, kelas dan bangsa. Proses ini, termasuk ke dalam pembebasan nasional dari dominasi kolonialisme dan neokolonialisme, pergeseran dari strategi pertanian yang berorientasi ekspor, dan kontrol yang lebih besar terhadap aktivitas aktivitas perusahaan-perusahaan multinasional. Strategi jangka pendek didefinisikan sebagai kebutuhan untuk menemukan cara-cara menghadapi krisis-krisis yang sedang berlangsung, dengan membantu masyarakat dalam produksi pangan melalui peningkatan diversifikasi pertanian, sebagaimana juga kesempatan kerja di sektor formal dan informal.

Pembangunan yang berpusat pada rakyat (People centered development), mengidentifikasi kebutuhan dengan kebutuhan praktis dan strategis melalui pemberdayaan atau penguatan diri masyarakat. Oleh karena itu, sangat penting melakukan kategorisasi kebutuhan praktis dan strategis masyarakat untuk menghindari waktu sebagai determinan perubahan, karena perubahan jangka pendek belum menjamin transformasi jangka panjang, dan pemenuhan kebutuhan praktis masyarakat tidak secara otomatis berarti terpenuhinya kebutuhan strategis masyarakat.

Kebutuhan praktis yang dimaksud yaitu berbagai kebutuhan dasar manusia. Sedangkan, kebutuhan strategis mencakup kemampuan dasar untuk mengakses fasilitas pelayanan sosial dan pemenuhan hak-hak individu, kelompok dan masyarakat dalam mencapai kualitas hidup dan kesejahteraan sosial. Menurut Gilbert dan Spect (Sukoco, 1991), setiap manusia secara universal memiliki sejumlah kebutuhan, yaitu physical needs, emotional needs, intellectual needs, spiritual needs dan social needs. Kemudian, kebutuhan manusia terdiri dari tiga, yaitu (1) kebutuhan dasar hidup (basic needs), di dalamnya mencakup kebutuhan makan, pakaian, tempat tinggal, dan kesehatan; (2) keperluan sosial (social needs), mencakup pendidikan, rekreasi, transportasi, interaksi internal dan eksternal; dan (3) kebutuhan pengembangan diri (developmental needs), mencakup tabungan, pendidikan khusus dan akses terhadap informasi.

Perubahan hukum, aturan kemasyarakatan, sistem hak milik dan kontrol atas masyarakat, aturan perburuhan, institusi sosial dan legal yang melindungi kontrol sosial masyarakat, merupakan hal yang sangat penting jika manusia ingin memperoleh keadilan dalam

suatu tatanan sosial politik tertentu. Dalam cara mencapai kebutuhan-kebutuhan itulah, pendekatan pembangunan yang berpusat pada rakyat (People centered development), melalui strategi pemberdayaan secara mendasar sangat berbeda dengan pendekatan-pendekatan pembangunan yang lain. Pendekatan ini, berupaya untuk mencapai kebutuhan strategis manusia secara tidak langsung melalui kebutuhan praktisnya dengan menghindari konfrontasi secara langsung dengan membangun kebutuhan praktis manusia sebagai basis untuk membangun landasan yang kuat sebagai sarana untuk mencapai kebutuhan strategis.

Pemberdayaan masyarakatnya pun, tidak hanya dilakukan dengan cara mengembangkan potensi ekonomi rakyat, tetapi juga harkat dan martabat, rasa percaya diri dan harga dirinya, juga terpeliharanya tatanan nilai budaya setempat. Pemberdayaan sebagai konsep sosial budaya yang implementatif dalam pembangunan yang berpusat pada rakyat (People centered development), tidak saja menumbuhkan dan mengembangkan nilai tambah ekonomis, tetapi juga nilai tambah sosial dan nilai tambah budaya. Kajian strategis pemberdayaan masyarakat, baik ekonomi, sosial, budaya dan politik menjadi penting sebagai input untuk reformulasi pembangunan yang berpusat pada rakyat, yang memberikan peluang bagi masyarakat untuk membangun secara partisipatif. Prinsip pembangunan yang partisipatif menegaskan bahwa rakyat harus menjadi pelaku utama dalam pembangunan

Konsep Welfare State adalah gagasan yang menjelaskan bahwa negara bertanggung jawab atas warga negaranya, yaitu dengan cara menyejahterakan warganya melalui program pelayanan, bantuan, jaminan, perlindungan dan pencegahan masalah-masalah sosial. Welfare State menurunkan nilai-nilai pembangunan ideologi sosialisme, dimana terdapat prinsip pemerataan dan kesederajatan antar masyarakat dan adanya campur tangan negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di sektor-sektor tertentu. Konsep ini, didasarkan pada prinsip kesetaraan kesempatan, distribusi kekayaan yang setara, dan tanggung jawab masyarakat kepada orang-orang yang tidak mampu memenuhi persyaratan minimal untuk menjalani kehidupan yang layak. Penggagas teori Welfare State adalah Mr. Kranenburg, yang juga menjelaskan bahwa negara harus secara aktif mengupayakan kesejahteraan, bertindak adil yang dapat dirasakan seluruh masyarakat secara merata dan seimbang, bukan menyejahterakan golongan tertentu tapi seluruh rakyat. Untuk menerapkan konsep Welfare State, terdapat lima pilar kenegaraan

yang wajib dipenuhi yaitu, demokrasi (democracy), penegakan hukum (rule of law), perlindungan atas hak asasi manusia (the human right protection), keadilan sosial (social justice), dan anti diskriminasi (un-discrimination)

Konsep Welfare State dikenal berasal dari negara-negara Skandinavia, dimana mereka secara sukses menerapkan konsep Welfare State dan mulai ditiru oleh negara-negara lain di dunia. Welfare State memerlukan transfer dana dari negara ke jasa-jasa yang disediakan, misalnya layanan kesehatan dan pendidikan dan perorangan dalam bentuk tunjangan. Dana tersebut berasal dari sistem pajak redistribusionis dan sering disebut sebagai contoh ekonomi campuran Perpajakan semacam itu biasanya meliputi pajak pendapatan yang lebih besar bagi orang-orang berpendapatan tinggi, yaitu pajak progresif. Ini dapat membantu mengurangi kesenjangan pendapatan antara penduduk kaya dan miskin. Terdapat empat makna Welfare State yang dimaknai berbeda oleh berbagai negara. Pertama, sebagai tunjangan sosial, dimana kesejahteraan sosial diberikan kepada masyarakat miskin. Penerima kesejahteraan adalah mayoritas masyarakat miskin, pengangguran, dan masalah sosial lainnya, sehingga negara wajib memberikan pertolongan kepada kelompok termarjinalkan yang kesulitan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Kedua, sebagai kondisi sejahtera (well being), yaitu kesejahteraan sosial sebagai kondisi dimana terpenuhinya kebutuhan material dan non material. Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia, karena kebutuhan akan gizi, pendidikan, kesehatan, tempat tinggal, dan pendapatannya dapat dipenuhi serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam kehidupannya. Ketiga, sebagai pelayanan sosial, yang umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (social security), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (personal social services). Keempat, sebagai Sebagai proses atau usaha terencana, sebuah proses yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan melalui pemberian pelayanan sosial dan tunjangan social.

Terdapat model-model penerapan Welfare State di berbagai macam negara sesuai dengan karakteristik, ideologi, dan budaya negara setempat. Model Institusional (Universal). Model institusional ini juga disebut dengan model Universal maupun The Scandinavia Welfare

State (dipengaruhi oleh paham liberal). Model ini memandang bahwa kesejahteraan adalah merupakan hak seluruh warga negara, sehingga pelayanan dilakukan secara tetap serta tidak lagi memandang kedudukan sosial dan ekonomi masyarakat. Model ini kemudian diterapkan di negara-negara seperti Swedia, Finlandia, Norwegia dan Denmark.

Model Koorporasi (Bismarck)

Model ini seperti model Institution/universal, dan sistem jaminan sosialnya juga dilakukan secara melembaga dan luas, tetapi yang cukup memberi perbedaan adalah kontribusi terhadap berbagai jaminan sosial berasal dari tiga pihak, yaitu pemerintah, dunia usaha dan buruh (pekerja). Dimana, pelayanan jaminan sosial diselenggarakan oleh negara dan diberikan kepada mereka yang bekerja atau yang mampu memberikan kontribusi melalui skema asuransi. Konsep ini dianut oleh negara-negara Jerman dan Austria.

Model Residual

Model seperti ini, menerapkan pelayanan yang selektif dan dipengaruhi paham konservatif dan didorong oleh ideologi Neo-liberal dan pasar bebas. Negara memberi pelayanan sosial khususnya kebutuhan dasar, dan ini diberikan terutama kepada kelompokkelompok yang kurang beruntung (disadvantaged groups), yaitu kelompok orang miskin, penganggur, penyandang cacat, dan orang lanjut usia yang tidak kaya. Model ini adalah model institusional/universal yang memberikan pelayanan sosial berdasar hak warga negara dan memiliki cakupan yang luas. Tetapi, seperti yang dijalankan di Inggris, jumlah tanggungan dan pelayanan relatif kecil dan berjangka pendek dari pada model institution/universal. Perlindungan sosial dan pelayanan secara temporer, diberikan secara ketat dan efisien, serta dalam waktu singkat. Jika sudah dirasa cukup akan segera diberhentikan. Model ini, dianut oleh negara-negara Anglo-Saxon meliputi Inggris, Amerika Serikat, Australia dan New Zealand.

Model Minimal

Model minimal ini ditandai dengan pengeluaran pemerintah untuk pembangunan sosial yang sangat kecil. Program jaminan sosial dan kesejahteraan diberikan secara sporadis, parsial dan minimal dan umumnya diberikan kepada pegawai negeri, anggota ABRI

dan pegawai swasta yang mampu membayar premi. Model ini, pada umumnya memberikan anggaran sangat kecil dalam belanja sosial, karena negara tersebut masih tergolong negara miskin atau bahkan tidak memiliki political will terhadap pembangunan dibidang sosial, sehingga pelayanan sosial diberikan secara sporadis, temporal dan minimal. Model ini dianut oleh negara-negara latin seperti; Brazil, Italia, Spanyol, Chile, sedangkan di kawasan Asia seperti negara Srilanka, Filipina, Korea Selatan dan Indonesia.

Dalam konteks pembangunan manusia di Indonesia, telah jelas tercantum dalam konstitusi UUD 1945 bahwa negara wajib memberikan perlindungan dan kesejahteraan bagi masyarakat. Kesejahteraan sosial menjadi prioritas tertinggi pembangunan, yaitu dengan menyatakan bahwa perekonomian berdasarkan atas asas kekeluargaan, membiayai pendidikan dasar, mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh masyarakat, memberdayakan masyarakat yang tidak mampu, dan menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan yang baik. Sebagai negara berkembang, Indonesia mempunyai banyak persoalan di bidang sosial seperti masih banyaknya kemiskinan, pengangguran, lingkungan yang tidak sehat, rendahnya pendidikan dan sebagainya, kondisi-kondisi ini banyak menimbulkan kebodohan, rentan penyakit, kesehatan dan kematian. Oleh sebab itu, konsep negara kesejahteraan ini mempunyai tujuan untuk mengurangi penderitaan masyarakat yaitu dalam bentuk kemiskinan, kesehatan, pengangguran dan sebagainya, sehingga kebijakan-kebijakan publik negara bersifat pelayanan, perlindungan, pelayan, dan pencegahan terjadinya masalah-masalah sosial. Di samping itu negara yang berkonsep negara kesejahteraan ini mengharuskan negara itu harus stabil dalam pemerintahannya, di segala bidang.

Konsep Welfare State sudah diterapkan di Indonesia melalui program jaminan hari tua dan program jaminan kesehatan masyarakat. Dalam penerapannya, Indonesia termasuk dalam kategori model minimalis. Untuk jaminan hari tua, Indonesia menggunakan sistem tabungan untuk memupuk dana yang akan diberikan sebagai tunjangan hari tua berupa tunjangan pensiun. Sistem jaminan kesehatan masyarakat di Indonesia telah menggunakan asuransi menyeluruh melalui BPJS (Badan Pengelola Jaminan Sosial) sebagai pengelola jaminan. Namun, pelaksanaan asuransi BPJS ini tidak inklusif terhadap seluruh masyarakat. Model minimalis yang diterapkan di Indonesia ditandai dengan hanya memberikan asuransi kesehatan kepada keluarga

misikn melalui Kartu Indonesia Sehat (KIS). Sedangkan bagi kelompok masyarakat mampu, tidak ada cover dari negara dan mereka harus membayar premi setiap bulan.

Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa seiring berkembangnya waktu, konsep pembangunan dinilai semakin kompleks dan semakin tidak terikat. Konsep pembangunan tidak terlepas dari pemahaman terhadap konsep pembangunan yang bersifat terbuka. Pengalaman selama ini, menunjukan bahwa implementasi konsep pembangunan ternyata telah banyak merubah kondisi kehidupan masyarakat. Pada sebagian komunitas, pembangunan telah mengantar kehidupan mereka lebih baik bahkan ada sebagian yang dapat dikatakan berlebihan, sementara bagi komunitas lainnya, pembangunan justru mengantarkan kesengsaraan. Oleh karena itu pemahaman masalah pembangunan hendaknya harus bersifat dinamis, karena setiap saat kan selalu muncul masalah-masalah baru yang harus dipecahkan oleh pembangunan.

Pada akhirnya, pembangunan di Indonesia harus bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat adil dan makmur, material, dan spiritual berdasarkan Pancasila dan UndangUndang Dasar 1945, di dalam wadah negara kesatuan republik Indonesia yang merdeka, berdaulat, dan bersatu, dalam suasana peri kehidupan bangsa yang damai, tentram, dan tertib, serta dalam lingkungan pergaulan hidup dunia yang bersahabat. Kesejahteraan masyarakat adalah suatu keadaan yang selalu menjadi cita-cita seluruh bangsa di dunia ini. Sementara, yang menjadi hakikat pembangunan nasional Indonesia ialah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, orientasi pembangunan pada upaya mencapai kualitas hidup dan kesejahteraan rakyat sebagai metode, harus didukung oleh pengorganisasian dan parstisipasi masyarakat selaku subyek pembangunan.

Seiring dengan pembangunan global dewasa ini, harus dipahami sepenuhnya bahwa pembangunan manusia menjadi agenda penting dengan semakin besarnya perhatian yang berkaitan dengan Hak Asasi Manusia, demokratisasi dan civil society. Hal ini, perlu direspon dengan serius oleh pemerintah pusat maupun daerah dalam bentuk kebijakan pembangunan yang sungguh-sungguh menempatkan masyarakat sebagai pelaku pembangunan. Pembangunan yang berorientasi pertumbuhan ekonomi memang penting, karena pendekatan ini berkaitan dengan kemampuan masyarakat memenuhi kebutuhan. Namun demikian,

pendekatan ini tidak mungkin mengabaikan pembangunan manusia, khususnya dalam membangun manusia sebagai investasi sosial jangka panjang. Sehingga, kedua pendekatan ini mestinya digunakan secara sinergis dalam mewujudkan tujuan pembangunan, yaitu kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Sejarah pembangunan telah mencatat, bahwa orientasi yang dominan pada pertumbuhan ekonomi kenyataannya menimbulkan berbagai permasalahan sosial. Kesalahan pemilihan pendekatan pembangunan ini, tentunya tidak boleh terulang lagi, karena akan menambah kesengsaraan masyarakat, terutama generasi penerus masa depan bangsa ini. Hal ini, menuntut reorientasi pemikiran para pengambil keputusan untuk menempatkan kesejahteraan sosial sebagai tujuan akhir pembangunan, meningkatkan derajat pembangunan manusia dan penurunan angka kemiskinan.

E. Paradigma Pembangunan Berkelanjutan

Pembangunan manusia tidak saja bermaksud membina hubungan dan kehidupan setiap orang untuk hidup bermasyarakat, melainkan juga untuk membangun masyarakat karena setiap satuan masyarakat memiliki *community power*. Menurut Nelson W. Polsby dalam *The International Encyclopedia of the Social Sciences* (1972) sebagaimana dikutip Ndraha (1987:40) bahwa suatu masyarakat bisa kehilangan kekuatannya jika masyarakat itu mengalami *community disorganization*, karena itu untuk mengatasinya, maka *community development* atau pembangunan masyarakat dilancarkan.

Pengertian perubahan sosial yang direncanakan dan diarahkan adalah suatu usaha yang direncanakan untuk memodifikasi sikap dan tingkah laku individu atau kelompok yang dijadikan sasaran perubahan, yang dilakukan oleh agen perubahan dengan cara memperkenalkan ide-ide baru atau mengadakan inovasi ke dalam sistem sosial untuk mencapai tujuan seperti yang direncanakan oleh para agen tersebut atau organisasinya (pemerintah, LSM, dan kelompok-kelompok dalam masyarakat). Birokrasi merupakan agen perubahan sosial. Birokrasi meliputi birokrasi publik (yang beraktivitas dalam struktur pemerintahan) dan birokrasi privat (yang beraktivitas dalam kehidupan organisasi swasta).

Pelaksanaan pembangunan pada negara-negara yang sedang berkembang dengan strategi ekonomi, ternyata tidak menjamin distribusi pendapatan nasional dan harapan “trickle down effect”, bahkan tidak menguntungkan sekelompok masyarakat miskin (Supriatna, 2003:15). Strategi pembangunan dengan pertumbuhan ekonomi sering mengabaikan masalah pemerataan, karena hasil pembangunan terkonsentrasi pada sekelompok komunitas, sehingga masalah pembangunan pada negara berkembang semakin kompleks yang ditandai dengan pengangguran, urbanisasi, marginalisasi kemiskinan.

Pada akhir dasa warsa 1950-an istilah „pembangunan“ sering dianggap sebagai „obat“ terhadap berbagai macam masalah yang muncul dalam masyarakat. Era awal dari pembahasan mengenai teori pembangunan adalah dikemukakannya „Teori Pertumbuhan“. Menurut Clark (1991:20) “pemikiran mengenai teori pertumbuhan berasal dari pandangan kaum ekonom ortodoks yang melihat „pembangunan“ sebagai pertumbuhan ekonomi yang pada akhirnya diasumsikan akan meningkatkan standar kehidupan”.

Sekitar tahun 1980-an, strategi pembangunan mulai bergeser menjadi pertumbuhan dan pemerataan pembangunan (growth and equity of strategy development). Strategi ini pun masih mengalami masalah lainnya, yaitu adanya ketergantungan negara berkembang kepada negara maju berupa investasi, bantuan luar negeri dan pinjaman. Kemudian sejak memasuki abad ke-21 muncul strategi baru, yaitu diterapkannya konsep pembangunan berkelanjutan (sustainable development) yang didukung dengan konsep pembangunan manusia (human development).

Mengutip Denis Gault, Suwandi (1997:5) menjelaskan bahwa dalam usaha menuju kehidupan yang baik, sedikitnya ada tiga pokok (core values) sebagai konsep pokok dalam memahami pembangunan yaitu: kemandirian hidup (life sustenance), harga diri (self esteem), kemerdekaan (freedom). Melihat konsepsi yang diberikan oleh Suwandi tersebut, jelas bahwa proses pembangunan dititik beratkan pada bagaimana individu-individu yang menjadi objek pembangunan harus mampu mengembangkan sikap mental kemandirian, guna mendukung proses pembangunan yang dijalankan.

Sehubungan dengan kegiatan pembangunan tersebut, maka pembangunan itu sendiri mempunyai pengertian sebagai berikut:

1. Siagian (1992:1): Suatu usaha atau rangkaian dari perubahan yang

berencana yang dilaksanakan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah dalam rangka pembinaan bangsa

2. Tjokroamidjojo (1992:13): Proses pengendalian usaha (administrasi) negara/pemerintah untuk merealisasikan pertumbuhan yang direncanakan kearah suatu keadaan yang dianggap lebih baik demi kemajuan di dalam berbagai aspek kehidupan bangsa.
3. Supriatna (2003:29): Sebagai sistem mencakup komponen a) masukan terdiri dari nilai, sumber daya manusia dan alam, budaya, kelembagaan masyarakat; b) proses, kemampuan organisasi dan manajemen pemerintahan dalam melaksanakan program pembangunan; c) keluaran, berupa perubahan kualitas perilaku manusia yang berakses pada kognisi, afeksi dan keterampilan yang berkaitan dengan taraf hidupnya.

Dari beberapa pengertian atau definisi tentang pembangunan itu, dapat disimpulkan bahwa pembangunan mengandung pengertian:

1. Pembangunan sebagai suatu perubahan dalam arti mewujudkan suatu kondisi kehidupan masyarakat yang lebih baik.
2. Pembangunan sebagai suatu proses usaha/kegiatan perubahan yang secara sadar dilakukan, artinya pembangunan didasarkan pada suatu rencana yang disusun secara baik untuk satu kurun waktu tertentu.
3. Pembangunan sebagai pertumbuhan yaitu kemampuan suatu bangsa untuk terus berkembang baik secara kuantitatif maupun kualitatif.
4. Pembangunan bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Oleh karena itu, pembangunan berkelanjutan berarti merupakan pembangunan yang dapat berlangsung secara terus menerus dan konsisten dengan menjaga kualitas hidup (well being) masyarakat dengan tidak merusak lingkungan dan mempertimbangkan cadangan sumber daya yang ada untuk kebutuhan masa depan. Dengan demikian, dalam upaya untuk menerapkan pembangunan berkelanjutan diperlukan adanya paradigma baru dalam perencanaan pembangunan kota dan wilayah yang berorientasi market driven (ekonomi), dimensi sosial, lingkungan dan budaya sebagai prinsip keadilan saat ini dan masa depan.

Konsep berkelanjutan merupakan konsep yang sederhana namun kompleks, sehingga pengertian keberlanjutan pun sangat multi-dimensi dan multi-interpretasi. Karena adanya multi-dimensi dan multi-interpretasi ini, para ahli sepakat untuk sementara mengadopsi pengertian

yang telah disepakati oleh Komisi Brundtland yang menyatakan bahwa “pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka” (Fauzi, 2004).

Pemenuhan kebutuhan tersebut berkaitan erat dengan bagaimana mengkonservasi stok kapital. Barbier (1993) merinci tiga jenis kapital, yaitu: man made capital (Km), human capital (Kh), dan natural capital (Kn). Menurut Perman et al., (1996) dalam Fauzi (2004), setidaknya ada tiga alasan utama mengapa pembangunan ekonomi harus berkelanjutan.

Pertama, menyangkut alasan moral. Generasi kini yang menikmati barang dan jasa yang dihasilkan dari sumberdaya alam dan lingkungan memiliki kewajiban moral untuk menyisakan layanan sumberdaya alam tersebut untuk generasi mendatang. Kewajiban moral tersebut mencakup tidak mengekstraksi sumberdaya alam yang merusak lingkungan sehingga menghilangkan kesempatan bagi generasi mendatang untuk menikmati layanan yang sama

Kedua, menyangkut alasan ekologi. Keanekaragaman hayati, misalnya, memiliki nilai ekologi yang sangat tinggi sehingga aktivitas ekonomi semestinya tidak diarahkan pada hal yang mengancam fungsi ekologi tersebut. Ketiga, menyangkut alasan ekonomi. Alasan dari sisi ekonomi memang masih menjadi perdebatan karena tidak diketahui apakah aktivitas ekonomi selama ini sudah atau belum memenuhi kriteria berkelanjutan. Dimensi ekonomi keberlanjutan sendiri cukup kompleks, sehingga sering aspek keberlanjutan dari sisi ekonomi ini hanya dibatasi pada pengukuran kesejahteraan antargenerasi (intergenerational welfare maximization).

Konsep keberlanjutan ini paling tidak mengandung dua dimensi, yaitu dimensi waktu karena keberlanjutan tidak lain menyangkut apa yang akan terjadi di masa mendatang, dan dimensi interaksi antara sistem ekonomi dan sistem sumberdaya alam dan lingkungan (Heal, 1998 dalam Fauzi, 2004).

Pezzey (1992) melihat aspek keberlanjutan dari sisi yang berbeda. Dia melihat bahwa keberlanjutan memiliki pengertian statik dan dinamik. Keberlanjutan dari sisi statik diartikan sebagai pemanfaatan sumberdaya alam terbarukan dengan laju teknologi yang konstan, sementara keberlanjutan dari sisi dinamik diartikan sebagai pemanfaatan sumberdaya alam yang tidak terbarukan dengan tingkat teknologi yang terus berubah.

Karena adanya multidimensi dan multi-interpretasi ini, maka para ahli sepakat untuk sementara mengadopsi pengertian yang telah disepakati oleh komisi Brundtland yang menyatakan bahwa “Pembangunan berkelanjutan adalah pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka.”

Ada dua hal yang secara implisit menjadi perhatian dalam konsep brunland tersebut. Pertama, menyangkut pentingnya memperhatikan kendala sumber daya alam dan lingkungan terhadap pola pembangunan dan konsumsi. Kedua, menyangkut perhatian pada kesejahteraan (well-being) generasi mendatang. Hall (1998) menyatakan bahwa asumsi keberlanjutan paling tidak terletak pada tiga aksioma dasar; (1) Perlakuan masa kini dan masa mendatang yang menempatkan nilai positif dalam jangka panjang; (2) Menyadari bahwa aset lingkungan memberikan kontribusi terhadap economic wellbeing; (3) Mengetahui kendala akibat implikasi yang timbul pada aset lingkungan.

Konsep ini dirasakan masih sangat normatif sehingga aspek operasional dari konsep keberlanjutan ini pun banyak mengalami kendala. Perman et al., (1997) mencoba mengelaborasi lebih lanjut konsep keberlanjutan ini dengan mengajukan lima alternatif pengertian: (1). Suatu kondisi dikatakan berkelanjutan (sustainable) jika utilitas yang diperoleh masyarakat tidak berkurang sepanjang waktu dan konsumsi tidak menurun sepanjang waktu (non-declining consumption), (2) keberlanjutan adalah kondisi dimana sumber daya alam dikelola sedemikian rupa untuk memelihara kesempatan produksi dimasa mendatang, (3) keberlanjutan adalah kondisi dimana sumber daya alam (natural capital stock) tidak berkurang sepanjang waktu (nondeclining), (4) keberlanjutan adalah kondisi dimana sumber daya alam dikelola untuk mempertahankan produksi jasa sumber daya alam, dan (5) keberlanjutan adalah adanya kondisi keseimbangan dan daya tahan (resilience) ekosistem terpenuhi.

Senada dengan pemahaman diatas, Daly (1990) menambahkan beberapa aspek mengenai definisi operasional pembangunan berkelanjutan, antara lain:

- Untuk sumber daya alam yang terbarukan : laju pemanenan harus sama dengan laju regenerasi (produksi lestari)
- Untuk masalah lingkungan : laju pembuangan limbah harus setara dengan kapasitas asimilasi lingkungan.

- Sumber energi yang tidak terbarukan harus dieksploitasi secara quasisustainable, yakni mengurangi laju deplesi dengan cara menciptakan energi substitusi

Selain definisi operasional diatas, Haris (2000) melihat bahwa konsep keberlanjutan dapat diperinci menjadi tiga aspek pemahaman, (1) keberlanjutan ekonomi yang diartikan sebagai pembangunan yang mampu menghasilkan barang dan jasa secara kontinu untuk memelihara keberlanjutan pemerintahan dan menghindari terjadinya ketidakseimbangan sektoral yang dapat merusak produksi pertanian dan industri. (2) Keberlanjutan lingkungan: Sistem keberlanjutan secara lingkungan harus mampu memelihara sumber daya yang stabil, menghindari eksploitasi sumber daya alam dan fungsi penyerapan lingkungan. Konsep ini juga menyangkut pemeliharaan keanekaragaman hayati, stabilitas ruang udara, dan fungsi ekosistem lainnya yang tidak termasuk kategori sumber-sumber ekonomi. (3). Keberlanjutan sosial, keberlanjutan secara sosial diartikan sebagai sistem yang mampu mencapai kesetaraan, penyediaan layanan sosial termasuk kesehatan, pendidikan, gender, dan akuntabilitas politik.

Dari berbagai konsep yang ada maka dapat dirumuskan prinsip dasar dari setiap elemen pembangunan berkelanjutan. Dalam hal ini ada empat komponen yang perlu diperhatikan yaitu pemerataan, partisipasi, keanekaragaman, integrasi, dan perspektif jangka panjang.

1. Pembangunan yang Menjamin Pemerataan dan Keadilan Sosial

Pembangunan yang berorientasi pemerataan dan keadilan sosial harus dilandasi hal-hal seperti; meratanya distribusi sumber lahan dan faktor produksi, meratanya peran dan kesempatan perempuan, meratanya ekonomi yang dicapai dengan keseimbangan distribusi kesejahteraan. Namun pemerataan bukanlah hal yang secara langsung dapat dicapai. Pemerataan adalah konsep yang relatif dan tidak secara langsung dapat diukur. Dimensi etika pembangunan berkelanjutan adalah hal yang menyeluruh, kesenjangan pendapatan negara kaya dan miskin semakin melebar, walaupun pemerataan dibanyak negara sudah meningkat. Aspek etika lainnya yang perlu menjadi perhatian pembangunan berkelanjutan adalah prospek generasi masa datang yang tidak dapat dikompromikan dengan aktivitas generasi masa kini. Ini berarti pembangunan generasi masa kini perlu mempertimbangkan generasi masa datang dalam memenuhi kebutuhannya.

2. Pembangunan yang Menghargai Keanekaragaman

Pemeliharaan keanekaragaman hayati adalah prasyarat untuk memastikan bahwa sumber daya alam selalu tersedia secara berkelanjutan untuk masa kini dan masa datang. Keanekaragaman hayati juga merupakan dasar bagi keseimbangan ekosistem.. Pemeliharaan keanekaragaman budaya akan mendorong perlakuan yang merata terhadap setiap orang dan membuat pengetahuan terhadap tradisi berbagai masyarakat dapat lebih dimengerti.

3. Pembangunan yang Menggunakan Pendekatan Integratif

Pembangunan berkelanjutan mengutamakan keterkaitan antara manusia dengan alam. Manusia mempengaruhi alam dengan cara yang bermanfaat atau merusak. Hanya dengan memanfaatkan pengertian tentang konpleknya keterkaitan antara sistem alam dan sistem sosial. Dengan menggunakan pengertian ini maka pelaksanaan pembangunan yang lebih integratif merupakan konsep pelaksanaan pembangunan yang dapat dimungkinkan. Hal ini merupakan tantangan utama dalam kelembagaan.

4. Pembangunan yang Meminta Perspektif Jangka Panjang

Masyarakat cenderung menilai masa kini lebih dari masa depan,.implikasi pembangunan berkelanjutan merupakan tantangan yang melandasi penilaian ini. Pembangunan berkelanjutan mensyaratkan dilaksanakan penilaian yang berbeda dengan asumsi normal dalam prosedur discounting. Persepsi jangka panjang adalah perspektif pembangunan yang berkelanjutan. Hingga saat ini kerangka jangka pendek mendominasi pemikiran para pengambil keputusan ekonomi, oleh karena itu perlu dipertimbangkan.

F. Pemikiran Dan Syarat Pembangunan Berkelanjutan

Secara ideal keberlanjutan pembangunan membutuhkan pendekatan pencapaian terhadap keberlanjutan ataupun kesinambungan berbagai aspek kehidupan yang mencakup; keberlanjutan ekologis, ekonomi, sosial budaya, politik, serta keberlanjutan pertahanan dan keamanan.

1. Keberlanjutan Ekologis

Keberlanjutan ekologis adalah prasyarat untuk pembangunan dan keberlanjutan kehidupan. Keberlanjutan ekologis akan menjamin keberlanjutan ekosistem bumi. Untuk menjamin keberlanjutan ekologis harus diupayakan hal-hal sebagai berikut:

- a. Memelihara integritas tatanan lingkungan agar sistem penunjang kehidupan di bumi tetap terjamin dan sistem produktivitas, adaptabilitas, dan pemulihan tanah, air, udara dan seluruh kehidupan berkelanjutan.
- b. Tiga aspek yang harus diperhatikan untuk memelihara integritas tatanan lingkungan yaitu; daya dukung, daya asimilatif dan keberlanjutan pemanfaatan sumberdaya terpulihkan. ketiga untuk melaksanakan kegiatan yang tidak mengganggu integritas tatanan lingkungan yaitu hindarkan konversi alam dan modifikasi ekosistem, kurangi konversi lahan subur dan kelola dengan buku mutu ekologis yang tinggi, dan limbah yang dibuang tidak melampaui daya asimilatifnya lingkungan.
- c. Memelihara keanekaragaman hayati pada keanekaragaman kehidupan yang menentukan keberlanjutan proses ekologis. Proses yang menjadikan rangkaian jasa pada manusia masa kini dan masa mendatang. Terdapat tiga aspek keanekaragaman hayati yaitu keanekaragaman genetika, spesies, dan tatanan lingkungan. Untuk mengkonversikan keanekaragaman hayati tersebut perlu hal-hal berikut yaitu “menjaga ekosistem alam dan area yang representatif tentang kekhasan sumberdaya hayati agar tidak dimodifikasikan, memelihara seluas mungkin area ekosistem yang dimodifikasikan untuk keanekaragaman dan keberlanjutan keanekaragaman spesies, konservatif terhadap konversi lahan pertanian”.

Pengelolaan pembangunan yang berwawasan lingkungan merupakan hal penting untuk keberlanjutan ekosistem. Hal ini dapat dilaksanakan melalui : pencegahan pencemaran lingkungan; rehabilitasi dan pemulihan ekosistem dan sumberdaya alam yang rusak; meningkatkan kapasitas produksi dari ekosistem alam dan binaan manusia.

2. Keberlanjutan Ekonomi

Keberlanjutan ekonomi dari perspektif pembangunan

memiliki dua hal utama keduanya mempunyai keterkaitan yang erat dengan tujuan aspek keberlanjutan lainnya. Keberlanjutan ekonomi makro menjamin kemajuan ekonomi secara berkelanjutan dan mendorong efisiensi ekonomi melalui reformasi struktural dan nasional.

Tiga elemen utama untuk keberlanjutan ekonomi makro yaitu efisiensi ekonomi, kesejahteraan ekonomi yang berkesinambungan, dan meningkatkan pemerataan dan distribusi kemakmuran. Hal tersebut diatas dapat dicapai melalui kebijaksanaan makro ekonomi mencakup reformasi fiskal, meningkatkan efisiensi sektor publik, mobilisasi tabungan domestik, pengelolaan nilai tukar, reformasi kelembagaan, kekuatan pasar yang tepat guna, ukuran sosial untuk pengembangan sumberdaya manusia dan peningkatan distribusi pendapatan dan aset.

Sektoral Penyesuaian kebijakan yang meningkatkan keberlanjutan ekonomi makro secara jangka pendek akan mengakibatkan distorsi sektoral yang selanjutnya mengabaikan keberlanjutan ekologis. Hal ini harus diperbaiki melalui kebijaksanaan sektoral yang spesifik dan terarah. Oleh karena itu penting mengindahkan keberlanjutan aktivitas dan ekonomi sektoral.

Untuk mencapai keberlanjutan ekonomi sektoral, berbagai kasus dilakukan terhadap kegiatan ekonomi. Pertama, sumberdaya alam yang nilai ekonominya dapat dihitung harus diperlakukan sebagai kapital yang tangibble dalam kerangka akunting ekonomi, kedua, secara prinsip harga sumberdaya alam harus merefleksikan biaya ekstaksi, ditambah biaya lingkungan dan biaya pemanfaatannya.

Pakar ekonomi harus mengidentifikasi dan memperlakukan sumber daya sebagai sumber yang terpulih, tidak terpulihkan, dan lingkungan hidup. Sumber yang terpulihkan seperti hutan dapat memberikan manfaat secara berkelanjutan bila tidak memperlakukan produktivitas ekonomi sebagai fungsi yang pasif atau jasa yang mengalir; menggunakan prinsip pengelolaan yang berkelanjutan, sedangkan sumber yang tidak terpulihkan mempunyai jumlah absolut dan berkurang bila dimanfaatkan. Oleh karena itu pada kondisi seperti ini konsep sustainable yeild tidak boleh diterapkan.

Pembangunan berkelanjutan dalam konteks sumberdaya yang tidak dapat dipulihkan berarti: pemanfaatan secara efisien sehingga

dapat dimanfaatkan oleh generasi masa mendatang dan diupayakan agar dapat dikembangkan substitusi dengan sumberdaya terpulihkan; membatasi dampak lingkungan pemanfaatannya sekecil mungkin, karena sumberdaya lingkungan adalah biosfer, secara menyeluruh sumberdaya ini tidak menciut akan tetapi berpariasi sesuai dengan kualitasnya.

3. Keberlanjutan Sosial

Budaya Secara menyeluruh keberlanjutan sosial dan budaya dinyatakan dalam keadilan sosial, harga diri manusia dan peningkatan kualitas hidup seluruh manusia. Keberlanjutan sosial dan budaya mempunyai empat sasaran yaitu:

- a. Stabilitas penduduk yang pelaksanaannya mensyaratkan komitmen politik yang kuat, kesadaran dan partisipasi masyarakat, memperkuat peranan dan status wanita, meningkatkan kualitas, efektivitas dan lingkungan keluarga.
- b. Memenuhi kebutuhan dasar manusia, dengan memerangi kemiskinan dan mengurangi kemiskinan absolut. Keberlanjutan pembangunan tidak mungkin tercapai bila terjadi kesenjangan pada distribusi kemakmuran atau adanya kelas sosial. Halangan terhadap keberlanjutan sosial harus dihilangkan dengan pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Kelas sosial yang dihilangkan dimungkinkannya untuk mendapat akses pendidikan yang merata, pemerataan pemulihan lahan dan peningkatan peran wanita.
- c. Mempertahankan keanekaragaman budaya, dengan mengakui dan menghargai sistem sosial dan kebudayaan seluruh bangsa, dan dengan memahami dan menggunakan pengetahuan tradisional demi manfaat masyarakat dan pembangunan ekonomi.
- d. Mendorong partisipasi masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan. Beberapa persyaratan dibawah ini penting untuk keberlanjutan sosial yaitu : prioritas harus diberikan pada pengeluaran sosial dan program diarahkan untuk manfaat bersama, investasi pada perkembangan sumberdaya misalnya meningkatkan status wanita, akses pendidikan dan kesehatan, kemajuan ekonomi harus berkelanjutan melalui investasi dan perubahan teknologi dan harus selaras dengan distribusi aset

produksi yang adil dan efektif, kesenjangan antar regional dan desa, kota, perlu dihindari melalui keputusan lokal tentang prioritas dan alokasi sumber daya.

4. Keberlanjutan Politik

Keberlanjutan politik diarahkan pada respek pada human right, kebebasan individu dan sosial untuk berpartisipasi dibidang ekonomi, sosial dan politik, demokrasi yang dilaksanakan perlu memperhatikan proses demokrasi yang transparan dan bertanggungjawab, kepastian kesediaan pangan, air, dan pemukiman.

5. Keberlanjutan Pertahanan dan Keamanan.

Keberlanjutan keamanan seperti menghadapi dan mengatasi tantangan, ancaman dan gangguan baik dari dalam dan luar yang langsung dan tidak langsung yang dapat membahayakan integritas, identitas, kelangsungan negara dan bangsa perlu diperhatikan.

Sebagai konsep sederhana namun mencakup dimensi yang cukup luas, pencarian konsep keberlanjutan yang memenuhi harapan semua pihak akan terus berjalan. Pengembangan konsep dan model-model yang telah ada diharapkan akan selalu muncul. Oleh karena itu pada makalah ini ditawarkan model keberlanjutan melalui multikriteria analisis dampak lingkungan.

Dengan memperhatikan fenomena yang ada maka perubahan paradigma keberlanjutan hendaknya mempertimbangkan aspek berikut:

1. Perilaku generasi kini tidak dapat sepenuhnya menentukan perilaku generasi mendatang.
2. Generasi mendatang harus dipastikan memperoleh paling tidak tingkat konsumsi minimum.\
3. Pergerakan harga sumberdaya alam dan hak kepemilikan terhadap konsumsi dimasa mendatang harus ditentukan untuk menghindari eksploitasi yang berlebihan terhadap sumber daya alam masa kini.
4. Dalam situasi pasar tidak berfungsi, diperlukan intervensi non pasar.
5. Intervensi yang benar merupakan strategi yang penting untuk menjaga keberlanjutan.

Hal ini sesuai dengan dengan perkembangan lain yang sedang menjadi pemikiran dalam pengukuran keberlanjutan yaitu

mempertimbangkan bentuk kapital yang lain, yakni social capital (Pearce dan Barbier, 2000; Faucheux dan O' Connor, 2001) yang menyatakan bahwa social capital berperan penting dalam pertumbuhan ekonomi karena faktor-faktor berikut:

- Arus informasi akan lebih cepat bergerak antar agen ekonomi jika social capital cukup baik.
- Kepercayaan (trust) yang menjadi komponen utama social capital akan mengurangi biaya pencarian informasi sehingga mengurangi biaya transaksi.
- Social capital yang baik akan mengurangi kontrol pemerintah sehingga pertukaran ekonomi lebih efisien

Disisi lain, social capital juga dapat memberikan kontribusi terhadap perkembangan natural capital dengan cara:

- Mengurangi eksternalitas, karena dengan adanya social capital setiap agen ekonomi harus berpikir dalam melakukan aktivitas yang dapat memberikan dampak negatif terhadap pihak lain.
- Mengurangi tingkat discount rate yang tinggi, karena social capital yang baik akan memungkinkan pembagian resiko sehingga ketidakamanan individu (individu insecurity) dapat dikurangi.
- Memecahkan resiko yang ditimbulkan oleh sifat common property sumber daya alam karena social capital yang kuat akan mengurangi runtuhnya sistem pengelolaan sumber daya alam.

Selain beberapa pemikiran diatas, konsep operasional keberlanjutan masih akan terus berkembang. Namun demikian, dengan memahami esensi dasar seperti yang telah dijelaskan hendaknya kita akan lebih mudah mengikuti perkembangan konsep keberlanjutan dimasa-masa yang akan datang.

BAB 5

PEMBANGUNAN PERDESAAN

A. Kebijakan Desentralisasi di Indonesia

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia telah mengalami lompatan tajam dari sentralisasi ke desentralisasi, pasca disahkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun yang mengejutkan, lahirnya undang-undang ini bukan didasari oleh kemauan politik yang sungguh-sungguh dari pemerintah, melainkan sebagai reaksi untuk meredam berkembangnya tuntutan dari segelintir daerah di Indonesia yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keinginan pemerintah untuk menarik kembali desentralisasi (resentralisasi) terlihat dari adanya kebutuhan nyata pemerintah dalam mengatasi persoalan-persoalan yang muncul dalam penerapan desentralisasi, misalnya dalam hal koordinasi antar pemerintah daerah, yang mengakibatkan disharmonisasi hubungan antar Pemerintahan Kabupaten dengan provinsi. Pemerintahan Kabupaten/Kota berjalan secara otonom dan tidak “taat” terhadap wilayah/provinsi, karena merasa tidak berada di bawah Gubernur. Kondisi ini dibiarkan begitu saja oleh pemerintah pusat, bahkan dijadikan alasan untuk terkesan bahwa penerapan desentralisasi berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 telah gagal. Jadi keinginan untuk mengubah undang-undang mempunyai alasan yang cukup.

UU No. 22 Tahun 1999 sudah diubah, sepertinya memang bisa dikatakan sudah diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan setelahnya UU No. 12 Tahun 2008. Kalau dilihat dari semangatnya, UU No. 32 Tahun 2004 tampaknya dikoordinasikan untuk memperkuat independensi wilayah, yakni dengan mengkaji kembali penggunaan keputusan Kepala Daerah yang semula dipilih oleh DPRD hingga kemudian dipilih langsung oleh rakyat. Namun jika dikaji lebih dalam,

mungkin akan ditemukan adanya keinginan untuk menarik kembali desentralisasi dan otonomi daerah, sehingga undang-undang tersebut diganti lagi dengan UU No. 23 Tahun 2014.

Pertama, dalam UU ini tidak lagi dikenal istilah kewenangan pemerintahan daerah, melainkan diubah menjadi urusan pemerintahan daerah, karena kewenangan memiliki konotasi dengan politis yakni kedaulatan. Sedangkan kata urusan konotasinya hanya pada aspek administratif saja. Kedua, semakin menguatnya pola pengendalian pemerintahan yang hirarkis dari pemerintah desa hingga pemerintah pusat. Meski hal ini dimaksudkan untuk memudahkan koordinasi dan pengawasan, namun hal ini akan semakin mempersempit keleluasaan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ketiga, beberapa peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan dari UU No. 32 Tahun 2004, semakin menunjukkan kepada kita bahwa telah terjadi titik balik desentralisasi. Sebut saja misalnya (1). PP No. 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dan (2). PP No. 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dengan diberlakukannya kedua PP tersebut menandai terpasangnya kembali fondasi pemerintahan sentralistis, yang hendak dibongkar melalui UU No. 22 Tahun 1999. Fenomena pasang surut penyelenggaraan desentralisasi inilah perlu adanya pemetaan kembali perjalanan desentralisasi pasca UU No. 32 Tahun 2004 melalui UU yang baru, yaitu UU No. 23 Tahun 2014.

Lalu, pertanyaan mendasar dan penting yang patut ditanyakan adalah: apakah implementasi kebijakan tersebut di Indonesia sudah berhasil? Banyak pihak yang meragukan keberhasilan liberalisasi pemerintahan yang dimulai sejak tahun 2000. Pada awalnya, proses integrasi pemerintahan berlangsung cepat. Wajar jika saat itu Habibie ditanyai soal kiprahnya menjadi politikus handal. Meski saat itu Habibie sudah menjadi presiden, namun banyak pihak yang menganggap hal itu hanya sekedar “kebetulan”. Oleh karena itu, dalam kondisi yang memerlukan reformasi di segala bidang, kedua undang-undang tersebut mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Keadaan ini diperparah dengan adanya “pedoman” dari lembaga donor internasional yang mengumumkan pelaksanaan kebijakan di negara berkembang, dan Indonesia menjadi salah satu sasarannya.

Pemerintahan telah menerapkan desentralisasi selama beberapa dekade, namun kedua undang-undang yang dibuat pada masa

pemerintahan Habibie diubah pada tahun 2004. Ada banyak alasan mengapa pemerintah memutuskan untuk mengubah undang-undang tersebut. Salah satu penyebab utamanya adalah semakin besarnya disparitas atau kesenjangan antar wilayah. Selain itu, kabar baik yang konsisten mengenai definisi desentralisasi versi Indonesia adalah transfer korupsi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, atau jika diterjemahkan dengan benar, transfer korupsi dari korupsi tingkat pusat ke daerah.

Dari berbagai kebijakan yang digulirkan sejak reformasi dimulai pada akhir dekade 90-an, desentralisasi dan otonomi daerah merupakan salah satu aspek yang mengalami dinamika yang menarik untuk diamati. Setelah lebih dari dua dekade di bawah kepemimpinan rezim Soeharto yang sentralistik, Indonesia memasuki era baru hubungan pusat-daerah seiring dengan diundangkannya Paket Undang-Undang 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Paket UU 1999) dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 1999) dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU Perimbangan Keuangan 1999). Banyak pengamat yang berpendapat bahwa perubahan hubungan pusat dan daerah tersebut bersifat sangat radikal dan revolusioner, mengingat perubahannya yang sangat fundamental dan berimplikasi terhadap berayunnya pendulum hubungan pusat-daerah yang sangat sentralistik, menuju ke ekstrem di ujung spektrum yang sifatnya sangat desentralistik. Argumentasi ini terbangun paling banyak karena dua alasan: pertama, Paket UU 1999, khususnya UU Pemda 1999, telah mengurangi kekuasaan pemerintah pusat maupun provinsi secara signifikan. Sebaliknya, kekuasaan pemerintah kabupaten/kota bertambah signifikan karena hampir semua kewenangan diserahkan pada level ini. Ditambah lagi pengaturan UU Pemda 1999 dalam rangka menguatkan otonomi pemerintah kabupaten/kota meniadakan hubungan hierarkis antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pada gilirannya, amanat Paket UU 1999 ini telah menguatkan posisi tawar kabupaten/kota berhadapan dengan pemerintah pusat.

Kedua, adanya penguatan posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berhadapan dengan kepala daerah. Secara khusus, UU Pemda 1999 memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakilnya. Maka dari itu, kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD kemudian DPRD yang dapat memberhentikan kepala

daerah tersebut jika ditemukan bahwa kepala daerah telah melakukan pelanggaran atau penyalahgunaan kewenangannya. Pengaturan ini mengakibatkan posisi DPRD menguat dan tidak lagi tersubordinasi seperti pada masa rezim Orde Baru. Pengaturan ini didasarkan pada pemikiran bahwa pengaturan kedudukan DPRD merupakan perwujudan dari kedaulatan masyarakat daerah atas penyelenggaraan berbagai urusan di daerahnya (M. Ryaas Rashid, 2003, hlm. 64).

Pada gilirannya, pengaturan ini telah mengubah sistem yang sentralistik menjadi desentralistik karena daerah, khususnya kabupaten/kota, memperoleh kewenangan yang begitu luas dan menjadi relatif lebih otonom berhadapan dengan pemerintah pusat dalam mengelola urusannya di daerah. Demikian halnya dengan penguatan kedaulatan masyarakat di daerah seiring dengan menguatnya posisi tawar DPRD berhadapan dengan kepala daerah. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa UU Pemda 1999 merupakan antesis dari peraturan sejenis yang berlaku pada masa rezim Orde Baru.

Pemberlakuan Paket UU 1999 tidak berlangsung lama. Bahkan semenjak awal digulirkannya pada tahun 2000-an, desakan untuk merevisi datang dari berbagai pihak, khususnya Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI).² Perlu disebutkan di sini bahwa keduanya merupakan pihak yang banyak ‘kehilangan’ kewenangan karena pemberlakuan Paket UU 1999. Setelah kemudian implementasi Paket UU 1999 justru lebih banyak diwarnai oleh berbagai permasalahan seperti tarik-menarik kepentingan antara pusat dan daerah atau antar daerah terkait pengelolaan berbagai sumber keuangan, sengketa tanah dan manajemen sumber daya alam, eksploitasi atas pajak dan retribusi yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi, serta kemunculan *ethnic parochialism* di berbagai daerah yang diwujudkan dalam praktik “mengamankan” posisi “putra daerah” untuk jabatan kepala daerah atau posisi penting lainnya.³ Singkatnya, meskipun secara konsep Paket UU 1999 dipandang sangat radikal dan revolusioner, namun pada tataran pelaksanaan justru tidak demikian.

Pada akhirnya, berbagai permasalahan terkait implementasi Paket UU 1999 ini menjadi “amunisi” berbagai pihak yang tidak “menyukai” kehadiran paket tersebut sejak awal untuk mendesak agar segera dilakukan revisi. Tanpa perlu menunggu lama, tepat setahun setelah penetapan UU Pemda 1999, usulan revisi tersebut diajukan. Para pengusul revisi atas undang-undang ini meyakini bahwa berbagai

persoalan yang terjadi dalam pelaksanaan UU Pemda 1999 ini berakar dari konstruksi undang-undang yang memang bermasalah dari awal.⁴ Dalam beberapa kali kesempatan, Presiden Megawa mengatakan bahwa UU Pemda 1999 justru telah menimbulkan ancaman terhadap keutuhan nasional, oleh karenanya pemerintah pada saat itu memiliki rencana untuk segera melakukan revisi. Meski ditentang banyak pihak, terutama pemerintah kabupaten/kota,⁵ namun Kemendagri pada saat itu bersikukuh untuk melakukan revisi. Pada akhirnya, Paket Undang-Undang 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Paket UU 2004) lahir pada tanggal 15 Oktober 2004 yang terdiri dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2004) dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU Perimbangan Keuangan 2004).

Kelahiran Paket UU 2004 mengundang krik dari berbagai pihak. Ryaas Rashid, tokoh utama dalam penyusunan Paket UU 1999, bahkan menyatakan bahwa Paket UU 2004 telah membatalkan otonomi daerah karena banyak kewenangan kabupaten/kota ditarik kembali baik oleh pusat maupun provinsi.⁶ Demikian halnya Sutoro Eko⁷ dan Miah Toha⁸ yang menyatakan bahwa Paket UU 2004, khususnya Pemda 2004, sangat mirip dengan undang-undang sejenis yang sentralistik pada masa Orde Baru, misalnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (UU 5/1974). Keduanya berpendapat serupa dengan Rashid, bahwa UU Pemda 2004 sekarang lagi mengenal devolusi kewenangan karena yang terjadi justru adalah penyerahan urusan pemerintah pusat untuk dilaksanakan di daerah.⁹

Semangat resentralisasi dari keberlakuan UU Pemda 2004 khususnya menyangkut kondisi menguatnya pengaruh provinsi sebagai wakil pusat dan Kemendagri dalam penyelenggaraan berbagai urusan di daerah. Berbagai pengaturan dalam UU Pemda 2004 pada akhirnya telah melemahkan posisi tawar pemerintah kabupaten berhadapan dengan pemerintah pusat dan juga provinsi. Hal yang sekarang kalah memprihankan adalah melemahnya DPRD, karena DPRD sekarang lagi memiliki posisi yang kuat apabila berhadapan dengan kepala daerah. Bahkan posisi DPRD “dikembalikan” pada posisi yang sama seperti ketika masih diatur dalam undang-undang Orde Baru yang sentralistik, yakni UU 5/1974, sehingga DPRD menjadi bagian dari pemerintah daerah bersama-sama dengan kepala daerah.

Pengaturan hubungan pusat-daerah kembali memasuki era baru setelah satu dekade pelaksanaan Paket UU 2004. Pada tahun 2014 lahir undang-undang yang baru, yakni Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda 2014). Merespon aturan baru ini kembali muncul permasalahan seper, adakah perubahan secara normatif yang signifikan dalam pengaturan undang-undang baru tersebut? Dampak apa yang diharapkan akan terjadi pada tataran pemerintahan di daerah? Apakah undang-undang tersebut memiliki potensi untuk membuat proses-proses politik dan pemerintahan di daerah menjadi lebih otonom. Tulisan ini akan mencoba membahas dengan kritis permasalahan-permasalahan yang mendasar tersebut.

Proses revisi UU Pemda 2004 telah dimulai sejak akhir tahun 2010. Inisiasi revisi secara intensif digulirkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Pihak Kemendagri, melalui Inspektur Jenderal (Irjen) Kemendagri, mengatakan bahwa pada prinsipnya revisi UU Pemda 2004 tersebut ditujukan untuk memperbaiki kelemahan dari undang-undang terkait dengan konsep kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan, ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan hubungan antara pemerintah dengan warga dan kelompok madani.

Berbagai isu strategis yang dipandang perlu untuk dikaji ulang dalam revisi UU Pemda 2004 dalam pandangan pihak Kemendagri terdiri dari masalah pembentukan daerah otonom, pembagian urusan pemerintahan, daerah berciri kepulauan, pemilihan kepala daerah, peran gubernur sebagai wakil pusat, masalah Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida), perangkat daerah, kecamatan, aparatur daerah, Peraturan Daerah (Perda), pembangunan daerah dan manajemen data, masalah keuangan daerah, pelayanan publik, partisipasi masyarakat, kawasan perkotaan, kawasan khusus, kerja sama antar daerah, permasalahan desa, pembinaan dan pengawasan, hak hukum terhadap aparatur Pemda, inovasi daerah, dan Dewan Perimbangan Otonomi Daerah (DPOD).

Pada saat rencana revisi ini digulirkan, berbagai dukungan datang dari banyak pemangku kepemimpinan di daerah, seper dari APPSI, Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI), Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia (APEKSI), dan juga Asosiasi DPRD Kota/Kabupaten Seluruh Indonesia (ADEKSI). Masing-masing mengusung berbagai agenda yang pada umumnya berkaitan

dengan kepenngan dan keberadaan unit organisasinya. Sebagai contoh, ADEKSI secara khusus merekomendasikan penguatan kembali DPRD dengan menempatkannya kembali sebagai legislatif daerah.

Demikian halnya dengan instansi sektoral, seper pendidikan, kesehatan, dan lingkungan, juga melihat momentum rencana revisi ini sebagai kesempatan untuk mengajukan berbagai tuntutan perbaikan atas pengaturan masing-masing sektor selama ini. Kementerian Pendidikan misalnya, melihat keberadaan UU Pemda 2004 telah menghambat opmalisasi pengelolaan urusan pendidikan di daerah. Secara khusus, Menteri Pendidikan pada saat itu mengatakan bahwa penyelenggaraan pendidikan dasar dan menengah seharusnya dikelola dan menjadi tanggung jawab bersama pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Latar belakang lainnya yang dak kalah strategis adalah tentang perlunya perubahan pengaturan terkait pemerintahan desa dan pemilihan kepala daerah (pemilukada). Kedua agenda tersebut pada akhirnya menghendaki perlunya dilakukan revisi terhadap UU Pemda 2004.

Jika ditelaah berbagai faktor yang telah melatarbelakangi munculnya inisiatif untuk merevisi, situasi tersebut merupakan konsekuensi adanya perkembangan dan tuntutan dari lingkungan kebijakan (sistem polik). Dimensi perkembangan dan tuntutan tersebut mencakup dak hanya aspek teknis manajerial terkait efektivitas dan efisiensi administrasi serta kinerja ekonomi saja, akan tetapi juga alasan-alasan polis yang menyangkut kepenngan berbagai pemangku kepenngan. Pada akhirnya, desentralisasi dan otonomi daerah sebagai sebuah sistem kebijakan strategis yang sarat dengan kepenngan berbagai pihak akan selalu dipengaruhi oleh faktor internal maupun eksternal yang pada gilirannya akan berkontribusi pada perubahan dan perkembangan kebijakan itu sendiri secara dinamis dari masa ke masa.

Meskipun pengaturan tentang desa dan pemilukada telah diatur tersendiri, namun UU Pemda 2014 tetap memiliki jumlah bab dan pasal yang jauh lebih banyak jika dibandingkan dengan dua undang-undang pendahulunya. UU Pemda 1999 memiliki 16 Bab dan 134 Pasal, sedangkan UU Pemda 2004 memiliki jumlah bab yang sama, namun dengan jumlah pasal yang lebih banyak, yaitu 240 Pasal. Sementara itu, UU Pemda 2014 memiliki 27 Bab dan 411 Pasal. Demikian halnya jika kita coba bandingkan dan telaah kega undang-undang tersebut, maka akan terlihat bahwa UU Pemda 2014 memuat beberapa pengaturan baru sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1
Perbandingan Pokok Materi UU Pemda 1999, UU Pemda 2004,
dengan UU Pemda 2014

Bab	UU Pemda 1999	UU Pemda 2004	UU Pemda 2014
I	Ketentuan Umum	Ketentuan Umum	Ketentuan Umum
II	Pemerintahan daerah	Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus	Pembagian Wilayah Negara
III	Pembentukan Susunan Daerah	Pembagian Urusan Pemerintahan	Kekuasaan Pemerintahan
IV	Kewenangan Daerah	Penyelenggaraan Pemerintahan	Urusan Pemerintahan
V	Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah	Kepegawaian Daerah	Kewenangan Daerah Provinsi di Laut dan Daerah Provinsi Yang Bercirikan Kepulauan
VI	Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah	Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah	Pemerintahan Daerah
VII	Kepegawaian Daerah	Perencanaan Pembangunan Daerah	Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
VIII	Kuangan Daerah	Kuangan Daerah	Perangkat Daerah
IX	Kerjasama dan Penyelesaian Perselisihan	Kerjasama dan Penyelesaian Perselisihan	Perda dan Perkada
X	Kawasan Perkotaan	Kawasan Perkotaan	Pembangunan Daerah
XI	Desa	Desa	Kuangan Daerah
XII	Pembinaan dan Pengawasan	Pembinaan dan Pengawasan	BUMD
XIII	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah	Pertimbangan dan Kebijakan Otonomi Daerah	Pelayanan Publik
XIV	Ketentuan Lain-lain	Ketentuan Lain-lain	Partisipasi Masyarakat
XV	Ketentuan Peralihan	Ketentuan Peralihan	Perkotaan
XVI	Ketentuan Penutup	Ketentuan Penutup	Kawasan Khusus dan Kawasan Perbatasan Neara
XVII	-	-	Kerjasama Daerah dan Perselisihan
XVIII	-	-	Desa
XIX	-	-	Pembinaan dan Pengawasan
XX	-	-	Tindakan Hukum Terhadap Aparat Sipil Negara di Instansi Daerah
XXI	-	-	Inovasi Daerah
XXII	-	-	Informasi Pemerintahan Daerah
XXIII	-	-	Dewan Pertimbangan Daerah
XXIV	-	-	Ketentuan Pidana
XXV	-	-	Ketentuan Lain-lain
XXVI	-	-	Ketentuan Peralihan
XXVII	-	-	Ketentuan Penutup

Sumber: UU Pemda 1991, UU Pemda 2004, dan UU Pemda 2014

Dari tabel di atas, maka dapat diketahui bahwa paling tidak ada sebelas (11) bab yang memuat pengaturan atas berbagai pokok materi dalam UU Pemda 2014 yang sebelumnya tidak ada atau tidak secara tegas disebutkan dalam UU Pemda 1999 maupun UU Pemda 2004. Kesebelas materi pokok tersebut terkait dengan pembagian wilayah negara, kekuasaan pemerintahan, kewenangan daerah provinsi di laut dan daerah provinsi yang bercirikan kepulauan, penataan daerah, perangkat daerah, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), pelayanan publik, kawasan khusus dan kawasan perbatasan negara, tindakan hukum terhadap aparatur sipil negara di instansi daerah, inovasi daerah, dan informasi pemerintahan daerah. Dari perspektif ini, sulit untuk tidak mengakui bahwa UU Pemda yang terbaru tersebut memang memberikan landasan yang lebih lengkap dan detail terkait dengan berbagai dimensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pengaturan atas berbagai materi pokok yang baru tersebut jelas dilatarbelakangi oleh perkembangan kontemporer penyelenggaraan otonomi daerah yang telah berjalan lebih dari satu dekade sejak Paket UU Pemda 2004 dilaksanakan, baik yang berdimensi teknis-manajerial maupun politis. Berbagai kasus yang muncul di berbagai daerah dan lahirnya berbagai tuntutan terhadap penyelenggaraan pemerintahan seperti transparansi, partisipasi, dan inovasi pada gilirannya tidak dapat menafikan perlunya landasan hukum yang jelas untuk menangani dan memfasilitasi perubahan tersebut. Dalam konteks inilah revisi terhadap UU Pemda 2004 tidak dapat dihindarkan.

Beberapa pengaturan baru yang terdapat dalam UU Pemda 2014 di antaranya adalah: pertama, terkait dengan urusan pemerintahan yang dibagi ke dalam urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Materi terbaru terkait dengan urusan pemerintahan ini adalah adanya urusan pemerintahan umum dengan kewenangan utama ada di tangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Adapun dasar pembagian urusan ini selain kriteria kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi seperti halnya diatur dalam UU Pemda 2004, di dalam UU Pemda 2014 ini ditambah dengan kriteria kepentingan strategis nasional.

Kedua, terkait pengaturan kewenangan provinsi di laut yang secara eksplisit diatur dalam undang-undang ini sebagai kewenangan desentralisasinya. Selain kewenangan yang desentralistik, pengaturan untuk provinsi yang bercirikan kepulauan juga ditugaskan oleh

pemerintah pusat berdasarkan asas tugas pembantuan. Kega, terkait materi penataan daerah yang mengatur secara lebih detail tentang pembentukan dan penyesuaian daerah. Pengaturan terbaru yang strategis adalah terkait dengan adanya tahapan persiapan selama ga tahun untuk dapat memperoleh status penuh sebagai daerah otonom. Keempat, terkait materi perangkat daerah yang mengatur secara lebih rinci perangkat daerah yang membantu tugas kepala daerah dan DPRD. Termasuk di dalamnya mengatur tentang pembentukan dan tugas serta rekrutmen stafnya secara rinci. Kelima, terkait materi Perda yang memuat dengan rinci proses tahapan pembentukannya, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan.

Keenam, terkait hubungan keuangan pusat dan daerah serta hubungan keuangan antar daerah. Untuk hubungan keuangan pusat dan daerah mencakup dimensi sumber penerimaan berupa pajak dan retribusi, dana perimbangan keuangan, dana otonomi khusus (otsus), pinjaman dan/atau hibah, dana darurat dan insenf (fiskal). Sementara itu, hubungan keuangan antar daerah mencakup dimensi bagi hasil pajak dan non-pajak antar daerah, pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang menjadi tanggung jawab bersama sebagai konsekuensi dari kerja sama antar daerah, pinjaman dan/atau hibah antar daerah, bantuan keuangan antar daerah, dan pelaksanaan dana otonomi khusus yang ditetapkan dalam undang-undang. Pengaturan terkait hubungan keuangan ini juga menyangkut penjelasan detail terkait pengelolaan dan pertanggungjawaban, serta evaluasi atas rancangan perda tentang pajak dan rebusi daerah oleh Menteri. Ketujuh, secara khusus juga telah mengatur tentang pelayanan publik yang menjadi kewajiban pemerintah daerah untuk menyelenggarakannya sesuai dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya. UU Pemda 2014 ini dak hanya mengatur manajemen pelayanan publik saja, tetapi juga termasuk mekanisme pengaduan yang bisa dilakukan oleh masyarakat.

Kedelapan, parsipasi masyarakat juga menjadi materi baru yang diatur dalam undang-undang ini. Selain dimensi parsipasi yang bisa dilakukan oleh masyarakat, undang-undang ini juga mengatur tentang berbagai saluran yang dapat digunakan untuk dapat berparsipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Kesembilan, UU Pemda terbaru ini juga mengatur tentang kawasan khusus dan kawasan perbatasan negara. Kawasan khusus ditetapkan dalam rangka menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat strategis bagi kepenngan

nasional dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Usulan penetapannya dapat datang dari pemerintah pusat maupun daerah. Pengaturan kawasan perbatasan negara menjadi kewenangan penuh pemerintah pusat, meliputi seluruh kewenangan tentang pengelolaan dan pemanfaatan kawasan perbatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai wilayah negara. Kesepuluh, terkait aparatur di daerah, UU Pemda 2014 juga mengaturnya secara khusus terkait peningkatan kapasitas dan juga penanganan aparat yang melakukan pelanggaran hukum dalam menjalankan tugas.

Pengalaman sejarah menunjukkan bahwa seap kali sebuah UU Pemda ditetapkan, maka dapat dipaskan akan mengundang perdebatan dari berbagai kalangan. Demikian halnya dengan UU Pemda 2014 ini. Isu strategis yang selalu muncul ke permukaan dan disoro oleh banyak kalangan seap kali terdapat inisiatif merevisi UU Pemda adalah kekhawaran upaya resentralisasi dari pemerintah pusat di tengah proses desentralisasi, yang digulirkan sejak era reformasi dimulai pada akhir tahun 90-an, sebagai proses pelengkap (*complementary process*) transisi menuju demokrasi. Demikian halnya juga terjadi keka revisi kembali diadakan dan melahirkan UU Pemda 2014.

Terlepas dari sulitnya kita untuk dak mengakui bahwa yang diatur dalam UU Pemda terbaru ini memang mencakup isu strategis yang lebih lengkap dan detail terkait penyelenggaraan pemerintahan di daerah apabila dibandingkan dengan undang-undang pendahulunya, namun kritik atas kuatnya semangat resentralisasi disuarakan baik oleh para pemimpin di daerah maupun kalangan akademisi. Dalam sebuah kegiatan lokakarya yang diselenggarakan oleh Sulawesi Community Foundaon awal tahun 2015, yang mengangkat tema “Telaah Implementasi Penerapan UU No. 23 Tahun 2014”, terungkap bahwa UU Pemda 2014 tersebut memunculkan so *centralization* dengan ditariknya berbagai kewenangan yang sebelumnya dimiliki oleh kabupaten/kota menjadi kewenangan pusat atau provinsi.¹² Demikian halnya dengan pernyataan yang disampaikan oleh Plt Bupa Kutai Timur dan Bupa Berau, bahwa pemberlakuan UU Pemda 2014 merupakan lonceng kemaan terhadap semangat otonomi daerah yang seharusnya memberikan kemudahan kepada masyarakat. Dengan ditariknya beberapa kewenangan strategis oleh pemerintah pusat atau provinsi, maka jelas proses ini justru mengarah ke tujuan yang berlawanan dengan semangat otonomi daerah. Rantai proses akan kembali menjadi panjang,

mengingat masyarakat kembali harus berurusan dengan provinsi untuk memperoleh persetujuan karena fungsi pemerintah kabupaten/kota dan pemerintahan di bawahnya hanya sebatas memberikan rekomendasi.

Krik serupa juga dilayangkan oleh para akademisi dan para peneli serta pegiat otonomi daerah. Jaweng misalnya, mengatakan bahwa seharusnya beberapa urusan strategis seper pertanahan dan administrasi kependudukan diserahkan kepada daerah, namun UU Pemda terbaru ini justru mengaturnya sebagai kewenangan pusat. Jaweng juga menyoro tentang potensi permasalahan terkait jenis urusan konkuren, yakni dapat terjadi penetapan yang sepihak dari pusat atas irisan urusan yang menjadi kewenangannya keka masuk dalam level implmentasi. Di samping itu, Jaweng juga menyoro lemahnya kewenangan kebijakan atau mengatur pada pihak daerah, karena yang lebih mengemuka dan dikuatkan dalam UU Pemda 2014 ini adalah justru kewenangan administrasi atau mengurus. Bahkan yang terjadi sesungguhnya bukanlah pelimpahan urusan, melainkan pembebanan tugas.

Hal menarik lainnya yang digarisbawahi oleh Jaweng adalah terkait penguatan provinsi sebagai wilayah adminsitasi dan gubernur sebagai wakil pusat. Jaweng bersepakat dengan semangat penguatan tersebut, namun hanya dalam aspekpek pembinaan dan pengawasan atas kabupaten/kota (dekonsentrasi). Meskipun demikian, yang diatur dalam UU Pemda 2014 ini justru ‘terlalu jauh’ karena yang menonjol adalah penguatan provinsi sebagai daerah otonom dengan menarik urusan yang selama ini menjadi kewenangan kabupaten/kota, seper urusan pertambangan, kehutanan, kelautan, dan perikanan. Dalam hal ini, Penulis bersepakat dengan apa yang dikemukakan oleh Jaweng, bahwa:

“Terlepas dari alasan ekonomi (efisiensi), ekologi (eksternalitas), dan kapasitas sebagian Pemda, dari perspekf otonomi hal ini adalah redesain fundamental yang berpotensi tergelincir ke sentralisasi parsial atau mikrosentralisasi: menjauhkan jarak publik dan letak masalah dengan pusat kekuasaan yang mengurusnya. Paradoks jarak (paradox of distance) akan bekerja pada arah lain yang membuat otonomi menjadi dak efisien dan menyulitkan masyarakat dalam melakukan parsipasi dan control yang efekf.”

Semangat otonomi juga ter kendala oleh pengabaian banyak kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian atas regulasi otonomi keka mereka menjalankan berbagai program sektoral mereka.

Menurut Jaweng, bahkan pada praktiknya selama ini sejumlah urusan sejanya adalah urusan desentralisasi justru dilakukan dalam kerangka dekonsentrasi.

Penulis juga sepakat dengan pendapat bahwa terdapat kesan resentralisasi yang terwujud dalam penguatan provinsi dan posisi gubernur sebagai wakil pusat, seper halnya yang disoroti oleh Indrajat. Semangat resentralisasi ini diantaranya ditunjukkan oleh besarnya penekanan UU Pemda 2014 pada pelaksanaan asas dekonsentrasi kembang desentralisasi. Salah satunya terwujud dalam penguatan posisi gubernur melalui penambahan fungsi dan kewenangannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 91 bahwa tugas dari gubernur dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:

1. Mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;
2. Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
3. Memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
4. Melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang Rencana Pembangunan Jasa Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jasa Menengah Daerah (RPJMD), APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
5. Melakukan pengawasan terhadap Perda kabupaten/kota; dan
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan

Sementara, kewenangan dari gubernur dalam melaksanakan fungsi kewenangannya adalah:

1. Membatalkan Perda kabupaten/kota dan peraturan bupa/walikota;
2. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupa/walikota terkait dengan penyelenggaraan Pemda;
3. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;

4. Memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota; dan
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Dalam hal ini, Manor pernah mengingatkan bahwa dekonsentrasi yang dimaknai sebagai *“the dispersal of agents of higher levels of government into lower level arenas”* merupakan salah satu pe desentralisasi yang sebenarnya dak melibatkan proses pelimpahan kewenangan dari pusat, akan tetapi hanya ‘relokasi’ dari aparat yang bertanggung jawab kepada atasannya. Maka pada praktiknya, dekonsentrasi sesungguhnya mendukung sistem yang sentralisk, karena apa yang terjadi dalam pe desentralisasi ini adalah menguatnya pengaruh pusat terhadap daerah.

Meski impresi positif atas lahirnya UU Pemda 2014 ini cukup berdasar jika dilihat dari cakupan isu strategis yang diaturnya, namun dari berbagai pendapat di atas maka rasanya sulit untuk dak mengatakan bahwa semangat resentralisasi itu memang ada. Penarikan beberapa urusan strategis, baik ke pemerintah pusat maupun provinsi serta penguatan provinsi sebagai wilayah administratif dengan gubernur sebagai wakil pusat, mendasari argumentasi tersebut. Dalam perspektif ini, maka dapat dikatakan bahwa derajat otonomi daerah telah dikurangi dengan pemberlakuan UU Pemda 2014.

B. Perkembangan Pola Pembangunan Wilayah

Konsep pengembangan wilayah di Indonesia lahir dari suatu proses interaktif yang menggabungkan dasar-dasar pemahaman teoritis dengan pengalaman-pengalaman praktis sebagai bentuk penerapannya yang dinamis. Dengan kata lain, konsep pengembangan wilayah di Indonesia merupakan penggabungan dari berbagai teori dan model yang selalu berkembang yang telah diujiterapkan. Selanjutnya dirumuskan kembali menjadi suatu pendekatan yang disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan pembangunan di Indonesia.

Dalam sejarah perkembangannya, bongkar pasang konsep pengembangan wilayah di Indonesia terdapat beberapa landasan teori yang turut mewarnai keberadaannya. Pertama adalah Walter Isard sebagai seorang pelopor ilmu wilayah yang mengkaji terjadinya hubungan sebab dan akibat dari faktor-faktor utama pembentuk ruang wilayah, yakni faktor fisik, sosial ekonomi, dan budaya. Kedua adalah Hirschmann (era 1950 an) yang memunculkan teori polarization effect dan trickling down effect dengan argumentasi bahwa perkembangan suatu wilayah tidak terjadi secara bersamaan (unbalanced development). Ketiga adalah Myrdal (era 1950 an) dengan teori yang menjelaskan hubungan antara wilayah maju dan wilayah belakangnya dengan menggunakan istilah backwash effect dan spreadwash effect. Keempat adalah Freadmann (era 1960 an) yang lebih menekankan pada pembentukan hirarki guna mempermudah pengembangan sistem pembangunan yang kemudian dikenal dengan teori pusat pertumbuhan. Kelima adalah Douglass (era 70 an) yang memperkenalkan lahirnya model keterkaitan desa-kota (rural-urban linkages) dalam pengembangan wilayah.

Keberadaan landasan teori dan konsep pengembangan wilayah di atas kemudian diperkaya dengan gagasan-gagasan yang lahir dari pemikiran putra-putra bangsa. Diantaranya adalah Sutami (era 1970 an) dengan gagasan bahwa pembangunan infrastruktur yang intensif untuk mendukung pemanfaatan potensi sumberdaya alam akan mampu mempercepat pengembangan wilayah. Poernomosidhi (era transisi) memberikan kontribusi lahirnya konsep hiriarki kotakota dan hikarki prasarana jalan melalui orde kota. Selanjutnya adalah Ruslan Diwiryono (era 1980 an) yang memperkenalkan konsep pola dan struktur ruang yang bahkan menjadi inspirasi utama bagi lahirnya UU No 24/1992 tentang penataan ruang. Pada periode 80 an ini pula, lahir strategi nasional pembangunan perkotaan (SNPP) sebagai upaya untuk mewujudkan sistem kota nasional yang efisien dalam konteks pengembangan wilayah nasional. Dalam perjalanannya SNPP ini pula menjadi cikal bakal lahirnya konsep program pembangunan prasarana kota terpadu (P3KT) sebagai upaya sistematis dan menyeluruh untuk mewujudkan fungsi dan peran kota yang diarahkan dalam SNPP. Pada era 90 an, konsep pengembangan wilayah mulai diarahkan untuk mengatasi kesenjangan wilayah, misal antara KTI dan KBI, antara kawasan dalam wilayah pulau, maupun antara kawasan perkotaan dan perdesaan. Perkembangan terakhir pada awal abad millenium bahkan,

mengarahkan konsep pengembangan wilayah sebagai alat untuk mewujudkan integrasi negara kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan pemahaman teoritis dan pengalaman empiris di atas, maka secara konseptual pengertian pengembangan wilayah dapat dirumuskan sebagai rangkaian upaya untuk mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan berbagai sumberdaya, merekatkan dan menyeimbangkan pembangunan nasional dan kesatuan wilayah nasional, meningkatkan keserasian antar kawasan, keterpaduan antar sektor pembangunan melalui proses penataan ruang dalam rangka pencapaian tujuan pembangunan yang berkelanjutan dalam wadah NKRI.

Berpijak pada pengertian di atas maka pembangunan seyogyanya tidak hanya diselenggarakan untuk memenuhi tujuan sektoral yang bersifat parsial, namun lebih dari itu, pembangunan diselenggarakan untuk memenuhi tujuan pengembangan wilayah yang bersifat komprehensif dan holistik dengan mempertimbangkan keserasian antara berbagai sumberdaya sebagai unsur utama pembentuk ruang (sumberdaya alam, buatan, manusia dan sistem aktivitas), yang didukung oleh sistem hukum dan sistem kelembagaan yang melingkupinya

Dalam rangka mewujudkan konsep pengembangan wilayah yang di dalamnya memuat tujuan dan sasaran yang bersifat kewilayahan di Indonesia, maka ditempuh melalui upaya penataan ruang yang terdiri dari 3 (tiga) proses utama, yakni : a). proses perencanaan tata ruang wilayah, yang menghasilkan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW). Disamping sebagai “guidance of future action” RTRW pada dasarnya merupakan bentuk intervensi yang dilakukan agar interaksi manusia/ makhluk hidup dengan lingkungannya dapat berjalan serasi, selaras, seimbang untuk tercapainya kesejahteraan manusia/ makhluk hidup serta kelestarian lingkungan dan keberlanjutan pembangunan (sustainability development); b) Proses pemanfaatan ruang, yang merupakan wujud operasionalisasi rencana tata ruang atau pelaksanaan pembangunan itu sendiri; c) proses pengendalian pemanfaatan ruang yang terdiri atas mekanisme perijinan dan penertiban terhadap pelaksanaan pembangunan agar tetap sesuai dengan RTRW dan tujuan penataan ruang wilayahnya.

Dengan demikian, selain merupakan proses untuk mewujudkan tujuan pembangunan, penataan ruang sekaligus juga merupakan produk yang memiliki landasan hukum (legal instrumen) untuk mewujudkan

tujuan pengembangan wilayah.

Di Indonesia, penataan ruang telah ditetapkan melalui UU No 24/1992 yang kemudian diikuti dengan penetapan berbagai Peraturan Pemerintah (PP) untuk operasioalisasinya. Berdasarkan UU No 24/1992, khususnya pasal 3, termuat tujuan penataan ruang, yakni terselenggaranya pengaturan pemanfaatan ruang kawasan lindung dan budidaya. Sedangkan sasaran penataan ruang adalah (1) Mewujudkan kehidupan bangsa yang cerdas, berbudi luhur dan sejahtera. (2) Mewujudkan keterpaduan dalam penggunaan sumberdaya alam dan buatan dengan memperhatikan sumberdaya manusia. (3) Mewujudkan keseimbangan kepentingan antara kesejahteraan dan keamanan. (4) Meningkatkan pemanfaatan sumberdaya alam dan sumberdaya buatan secara berdayaguna, berhasilguna dan tepatguna untuk meningkatkan kualitas sumberdaya manusia. (5) Mewujudkan perlindungan fungsi ruang dan mencegah serta menanggulangi dampak negatif terhadap lingkungan.

Sesuai dengan UU 24/1992 tentang penataan ruang, sistem perencanaan tata ruang wilayah diselenggarakan secara berhirarkis menurut kewenangan administratif, yakni dalam bentuk RTRW Nasional, RTRW Propinsi dan RTRW Kabupaten/Kota serta rencanarencana yang sifatnya lebih rinci. RTRW Nasional disusun dengan memperhatikan wilayah nasional sebagai satu kesatuan wilayah yang lebih lanjut dijabarkan dalam strategi serta struktur dan pola pemanfaatan ruang pada wilayah propinsi (RTRWP), termasuk di dalamnya penetapan sejumlah Kawasan tertentu dan kawasan andalan yang diprioritaskan penanganannya.

Aspek teknis perencanaan tata ruang wilayah dibedakan berdasarkan hirarki rencana. RTRWN merupakan perencanaan makro strategis jangka panjang dengan horizon waktu hingga 25-50 tahun kedepan dengan menggunakan skala ketelitian 1:1.000.000. RTRW Propinsi merupakan perencanaan makro strategis jangka menengah dengan horizon waktu 15 tahun pada skala ketelitian 1:250.000. Sementara itu RTRW kabupaten/kota merupakan perencanaan mikro operasional jangka menengah (5-10) dengan skala ketelitian 1:20.000 hingga 1:100.000. Rencana detail yang bersifat mikro operasional jangka pendek dengan skala ketelitian 1:5.000.

Selain penyiapan rencana untuk wilayah administratif, maka disusun pula rencana pengembangan (*spatial development plan*) untuk

kawasan-kawasan fungsional yang memiliki nilai strategis misalnya, untuk kawasan dengan nilai strategis ekonomi seperti Batam, disusun rencana pengembangan kawasan pengembangan ekonomi terpadu (KAPET). Sementara itu untuk kawasan dengan nilai strategis pertahanan keamanan (security), disusun rencana pengembangan kawasan perbatasan negara, baik di darat maupun di laut. Selain itu juga disusun rencana pengembangan kawasan agro politan (sentra produksi pertanian), serta kawasan andalan lainnya.

Dalam kitannya dengan pengembangan sitem permukiman, maka didalam RTRWN sendiri telah ditetapkan fungsi kota-kota secara nasional berdasarkankriteria tertentu (administratif, ekonomi dukungan prasarana, maupun kriteria strategis lainnya) yakni sebagai Pusat Kegiatan Nasional (PKN), Pusat Kegiatan Wilayah (PKW) dan Pusat Kegiatan Lokal (PKL). Untuk mewujudkan fungsi-fungsi kota sebagai mana ditetapkan dalam RTRWN secara bertahap dan sistematis, maka pada saat ini tengah disusun review Strategi Nasional Pembangunan Perkotaan (SNPP). Dengan kata lain,SNPP dewasa ini merupakan bentuk penjabaran dari RTRWN.

Friedman dan Alonso (2008) berpendapat bahwa untuk jangka panjang dalam pengembangan wilayah menjadi lebih penting bagi masyarakat untuk mengenal potensi sumber daya dan potensi pengembangan lokal wilayah khususnya potensi-potensi yang dapat mendatangkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial masyarakat, tidak terkecuali pengurangan angka kemiskinan, dan juga hambatan pembangunan daerah dapat teratasi dalam rangka meraih tujuan dari pembangunan. Berikut adalah 7 hal penting dalam pembangunan yang dapat berpengaruh terhadap pengembangan wilayah menurut Friedman dan Alonso (2008):

1. Sumber daya lokal : sumber daya lokal merupakan salah satu komponen penting dalam pembangunan karena sumber daya lokal merupakan kondisi alam yang dimiliki wilayah yang sifatnya berasal dari dalam daerah itu sendiri dan dapat memberi nilai positif bagi daerah, selain itu sumber daya lokal juga dapat dikembangkan untuk meningkatkan daya saing. Contohnya adalah keberadaan barang tambang yang melimpah, tanah yang subur, dan lain sebagainya.
2. Pasar: Pasar merupakan tempat bagi daerah untuk memasarkan produk yang dihasilkan wilayah tersebut dalam proses produksi
3. Tenaga kerja: merupakan sumber daya yang bertugas sebagai

pengolah sumber daya lokal yang fungsinya adalah meningkatkan nilai jual produk yang berasal dari hasil proses produksi wilayah tersebut

4. Investasi: dalam mengembangkan wilayah memerlukan investasi berupa penanaman modal dalam setiap kegiatannya. Semakin stabil kondisi wilayah dan meningkat atau dengan kata lain kondusif maka akan semakin besar investasi yang masuk.
5. Kemampuan pemerintah : kehadiran pemerintah dianggap penting dalam pengembangan wilayah karena pemerintah mempunyai peran sebagai pengarah, selain itu pemerintah juga sebagai katalisator pembangunan
6. Transportasi dan komunikasi : mengingat pentingnya wilayah satu dan wilayah lainnya untuk terhubung membuat peran transportasi dan komunikasi menjadi penting. Dengan adanya penghubung yang baik antara wilayah satu dan lainnya dapat menimbulkan terciptanya arus pergerakan barang, jasa, dan informasi dengan begitu akan memberi pengaruh juga terhadap pengembangan wilayah.
7. Teknologi: teknologi menjadi komponen penting karena teknologi dapat membantu proses produksi di wilayah agar menghasilkan output dan kinerja yang meningkat.

Pada umumnya pengembangan wilayah mengacu pada perubahan produktivitas wilayah, yang diukur dengan peningkatan populasi penduduk, kesempatan kerja, tingkat pendapatan, dan nilai tambah industri pengolahan. Selain definisi ekonomi, pengembangan wilayah mengacu pada pengembangan sosial, berupa aktivitas kesehatan, pendidikan, kualitas lingkungan, kesejahteraan dan lainnya. Pengembangan wilayah lebih menekankan pada adanya perbaikan wilayah secara bertahap dari kondisi yang kurang berkembang menjadi berkembang, dalam hal ini pengembangan wilayah tidak berkaitan dengan eksploitasi wilayah.

Friedman dan Allonso (1978), mengemukakan bahwa pengembangan wilayah merupakan strategi memanfaatkan dan mengkombinasikan faktor internal dan eksternal yang ada sebagai potensi dan peluang yang dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan produksi wilayah akan barang dan jasa yang merupakan fungsi dari kebutuhan baik secara internal maupun eksternal wilayah. Faktor internal ini berupa sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya teknologi, sedangkan faktor eksternal dapat berupa peluang dan

ancaman yang muncul seiring dengan interaksinya dengan wilayah lain.

Tujuan pengembangan wilayah mengandung 2 (dua) sisi yang saling berkaitan yaitu sisi sosial dan ekonomis. Dengan kata lain pengembangan wilayah merupakan upaya memberikan kesejahteraan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, misalnya menciptakan pusat-pusat produksi, memberikan kemudahan prasarana dan pelayanan logistik dan sebagainya (Tri Utomo, 1999).

Pengembangan wilayah dalam jangka panjang lebih ditekankan pada pengenalan potensi sumber daya alam dan potensi pengembangan lokal wilayah yang mampu mendukung (menghasilkan) pertumbuhan ekonomi, dan kesejahteraan sosial masyarakat, termasuk pengentasan kemiskinan, serta upaya mengatasi kendala pembangunan yang ada di daerah dalam rangka mencapai tujuan pembangunan. Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam rencana pembangunan nasional, pengembangan wilayah lebih ditekankan pada penyusunan paket pengembangan wilayah terpadu dengan mengenali sektor strategis (potensial) yang perlu dikembangkan di suatu wilayah (Friedmann & Allonso, 1978).

1. Pengembangan Wilayah Sistem *Top Down*

Sistem *top down* didefinisikan menjadi 3 konsep, yaitu konsep kutub pertumbuhan (growth pole), integrasi fungsional-spasial, dan pendekatan decentralized territorial (Rondinelli dan Rustiadi, 2006). Konsep growth pole diharapkan dapat menjadi pendorong utama pertumbuhan ekonomi wilayah sehingga pertumbuhan dapat menyebar (spread effect) atau dapat memberi efek tetesan (*trickle down effect*) kepada daerah di sekitarnya.

Konsep growth pole di Indonesia sejak awal dirintis pada tahun 1980-an – 1997 berhasil meningkatkan indikator ekonomi nasional dengan menekankan investasi masif pada industri padat modal di kota-kota pulau Jawa. Pulau Jawa dipilih karena memiliki tenaga kerja yang banyak. Namun dampaknya terhadap pembangunan daerah lain sangat terbatas, karena yang terjadi justru menyerap sumber daya (bahan mentah, modal, tenaga kerja dan sumber daya manusia) dari daerah di sekitarnya dan menyebabkan kesenjangan daerah.

Konsep integrasi merupakan konsep yang menggunakan pendekatan dengan mengutamakan adanya integrasi yang terbentuk secara sengaja pada beragam pusat pertumbuhan akibat adanya

konsep yang komplementer. Konsep integrasi menyatakan bahwa suatu wilayah memiliki hierarki. Sedangkan konsep desentralisasi merupakan pendekatan yang bertujuan untuk memperbaiki kelemahan pada konsep growth pole, karena konsep growth pole dapat menimbulkan backwash effect yang merugikan wilayah sekitarnya, pendekatan desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah dalam sumber daya modal dan sumber daya manusia tidak terdapat aliran keluar.

Pengembangan dari bawah, menitikberatkan pada wilayah-wilayah agar mengambil kendali lembaga-lembaganya sendiri untuk menciptakan arah pengembangan apa yang diinginkan dalam wilayah. Konsep ini berbeda dengan konsep pengembangan dari atas dalam tingkat integrasi yang diinginkan antar wilayah maju dan kurang maju dan kapasitas dari wilayah tertentu untuk menentukan kebijakan serta sumberdaya untuk membentuk lembaga-lembaga sosial, ekonomi dan politik yang pada prosesnya melibatkan masyarakat

Secara mendasar pengembangan dari bawah mengarah untuk menciptakan otonomi daerah wilayah melalui integrasi semua aspek kehidupan dalam suatu teritori yang didefinisikan oleh budaya, sumberdaya, lansekap, dan iklim. Pengembangan ini juga memerlukan pengendalian pengaruh “backwash” dari pengembangan dari atas dan penciptaan dorongan-dorongan pengembangan yang dinamis pada area-area yang kurang berkembang.

2. Pengembangan Wilayah Sistem *Bottom Up*

Sistem pengembangan wilayah di Indonesia sebelum otonomi daerah dilaksanakan secara top down, baik kebijakan perluasan wilayah administratif maupun pembentukan wilayah kawasan ekonomi. Hal yang sama juga dilakukan dalam pembentukan kawasan khusus yang mengutamakan landasan kepentingan nasional yang mencerminkan karakteristik pendekatan regionalisasi sentralistik. Dalam hal ini aspek pengambilan keputusan dilaksanakan secara top down. (Abdurrahman, 2005).

Sistem *bottom up* dalam pengembangan wilayah merupakan bentuk respon dari konsep pembangunan development from above atau konsep pembangunan dari atas, Konsep pengembangan wilayah dengan sistem bottom up sering dikenal juga sebagai konsep pembangunan dari bawah (development from below). Agropolitan

adalah salah satu bentuk dari konsep pengembangan wilayah dengan sistem bottom up. Menurut Sugiono (2002) agropolitan adalah rancangan wilayah yang memulai pembangunan dari kekuatan yang berasal dari lokal ke dalam yang kuat lalu terbuka ke arah luar.

Perencanaan dan aplikasi pembangunan dengan paradigma top down (sentralistik) tidak dapat membuat perubahan sehingga mulai dievaluasi dan secara bertahap berubah menjadi sistem bottom up, dimulai sejak mundurnya Presiden Suharto di tahun 1998 dan diundangkannya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pada tahun 1999 yang baru diaplikasikan pada tahun 2001. Perubahan dari paradigma sentralistik pasca otonomi daerah tidak serta merta hilang, namun secara berangsur-angsur mulai beralih pola ke arah bottom up. Peluang pembangunan wilayah secara non-struktural, berdasarkan inisiatif lokal dan dikelola tanpa memiliki keterikatan struktural administratif terhadap hirarki yang ada diatasnya.

Dalam pengembangan wilayah terdapat peran penting dari dimensi ruang, karena dengan adanya ruang dapat menimbulkan kemajuan bagi individu di sisi lain juga ruang dapat menimbulkan konflik. Dari segi kuantitas, ruang memiliki jumlah yang terbatas, sedangkan dari segi kualitas, ruang memiliki beragam potensi. Dalam penyusunan kebijakan pengembangan wilayah memerlukan adanya intervensi perencanaan yang berwawasan keruangan, dengan demikian diharapkan dapat terciptanya keselarasan dari berbagai kegiatan pembangunan sektor dan wilayah (Riyadi dalam Ambardi, 2002).

Salah satu bentuk konsep ini adalah pewilayah agropolitan yang dirancang pertama kali oleh Friedman, Mc Douglas, 1978 yang merupakan rancangan pembangunan dari bawah (development from below) sebagai reaksi dari pembangunan top down (development from above). Agropolitan merupakan distrik atau region selektif yang dirancang agar pembangunan digali dari jaringan kekuatan lokal ke dalam yang kuat baru terbuka keluar (Sugiono.S, 2002).

Namun dimensi ruang (spatial) memiliki arti yang penting dalam konteks pengembangan wilayah, karena ruang dapat menciptakan konflik dan pemicu kemajuan bagi individu dan masyarakat. Secara kuantitas ruang adalah terbatas dan secara kualitas ruang memiliki karakteristik dan potensi yang berbeda-beda. Maka dari itu intervensi terhadap kekuatan pasar (planning) yang berwawasan keruangan memegang peranan yang sangat penting dalam formulasi kebijakan pengembangan

wilayah. Sehingga keserasian berbagai kegiatan pembangunan sektor dan wilayah dapat diwujudkan, dengan memanfaatkan ruang dan sumber daya yang ada didalamnya guna mendukung kegiatan kehidupan masyarakat (Urbanus M Ambardi, 2002).

Riyadi (2002) berpendapat bahwa dalam keberhasilan pengembangan wilayah terdapat 3 faktor, yaitu produktivitas, efisiensi, dan partisipasi masyarakat. Produktivitas dalam keberhasilan pengembangan wilayah diukur dengan ada tidaknya perkembangan produktivitas institusi termasuk aparat yang ada di dalamnya. Efisiensi dalam keberhasilan pengembangan wilayah diukur dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia dan teknologi yang digunakan dalam pembangunan. Partisipasi masyarakat diukur berdasarkan adanya jaminan terhadap suatu program dapat dilaksanakan secara berkelanjutan di suatu wilayah. Wilayah satu dan lainnya berbeda, perbedaan tersebut terdapat pada keadaan politik sosial, kelembagaan, komitmen dan kemampuan dari aparat dan masyarakat pada wilayah tersebut. Sehingga agar terlaksananya pembangunan yang dapat menampung dan menyalurkan aspirasi warganya dan juga berkelanjutan harus mempunyai kemampuan untuk berkoordinasi, mengakomodasi dan memfasilitasi seluruh kepentingan, dan mempunyai kreativitas yang inovatif.

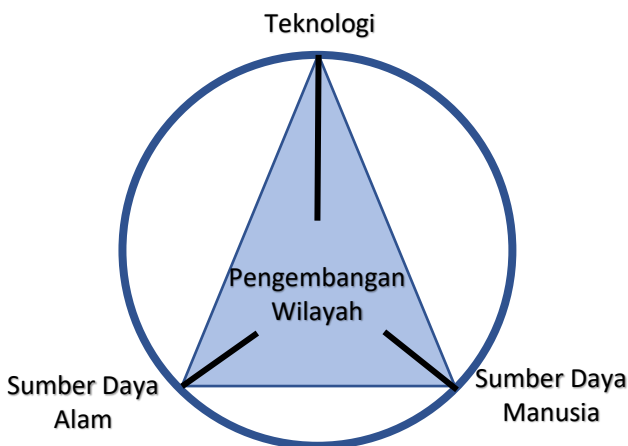
C. Konsep Pengembangan Wilayah dan Program Agropolitan

Pengembangan merupakan kemampuan yang bersumber dari apa yang dapat dilakukan berdasarkan sumber daya yang dimiliki dengan tujuan agar meningkatnya kualitas hidup, sehingga dapat dikatakan bahwa pengembangan adalah adanya keinginan untuk memperbaiki keadaan dan kemampuan yang dimiliki untuk meraih kualitas hidup yang lebih baik (Alkadri, 2001). Terdapat pendapat berbeda mengenai definisi pengembangan, menurut Budiharsono (2002) pengembangan merupakan suatu proses menciptakan potensi yang memunculkan potensi-potensi baru dari potensi-potensi yang terbatas, dan juga termasuk mencari potensi berbeda dari beragam kelompok yang mempunyai potensi yang berbeda. Sedangkan kata wilayah itu sendiri merupakan satuan geografis yang memiliki penajaman tertentu

dimana di dalamnya terdapat interaksi antar komponen wilayah secara fungsional, sehingga sifat batasan wilayah dapat bersifat dinamis tidak mesti bersifat fisik dan pasti atau statis (Rustiadi et al, 2001). UU No.26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang mendefinisikan wilayah sebagai unit geografis dengan komponen-komponen terikat dengan batas dan sistem dengan dasar penentuannya adalah aspek administratif dan fungsional. Jadi pengembangan wilayah adalah proses untuk meningkatkan kualitas wilayah dengan cara meningkatkan potensi yang dimiliki serta memunculkan potensi baru.

Pengembangan wilayah jika dilihat dari sudut pandang ekonomi, secara umum berorientasi pada meningkat atau menurunnya produktivitas wilayah dengan indikatornya adalah jumlah penduduk, pendapatan, kesempatan kerja, dan additional value (nilai tambah) dari sektor industri pengolahan. Sedangkan jika dilihat dari sudut pandang sosial, pengembangan wilayah berfokus terhadap tujuan agar terjadinya perubahan dari kondisi yang kurang berkembang menjadi berkembang atau maju yang terjadi secara bertahap dan diharapkan dapat membantu pengembangan daerah sekitarnya.

Zen dalam Alkadri (2001) mendefinisikan pengembangan wilayah sebagai suatu bentuk hubungan yang tercipta antara sumber daya alam (SDA), sumber daya manusia (SDM), dan teknologi untuk pemberdayaan masyarakat yang berjalan secara harmonis dengan mempertimbangkan daya tampung. Seperti dalam gambar berikut.



Sumber: Zen dalam Alkadri, Tahun 2001

Gambar 1: Hubungan Antar Elemen Pembangunan

Friedman dan Alonso (2008) berpendapat bahwa untuk jangka panjang dalam pengembangan wilayah menjadi lebih penting bagi masyarakat untuk mengenal potensi sumber daya dan potensi pengembangan lokal wilayah khususnya potensipotensi yang dapat mendatangkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial masyarakat, tidak terkecuali pengurangan angka kemiskinan, dan juga hambatan pembangunan daerah dapat teratasi dalam rangka meraih tujuan dari pembangunan. Berikut adalah 7 hal penting dalam pembangunan yang dapat berpengaruh terhadap pengembangan wilayah menurut Friedman dan Alonso (2008):

- a. Sumber daya lokal: sumber daya lokal merupakan salah satu komponen penting dalam pembangunan karena sumber daya lokal merupakan kondisi alam yang dimiliki wilayah yang sifatnya berasal dari dalam daerah itu sendiri dan dapat memberi nilai positif bagi daerah, selain itu sumber daya lokal juga dapat dikembangkan untuk meningkatkan daya saing. Contohnya adalah keberadaan barang tambang yang melimpah, tanah yang subur, dan lain sebagainya.
- b. Pasar: Pasar merupakan tempat bagi daerah untuk memasarkan produk yang dihasilkan wilayah tersebut dalam proses produksi.
- c. Tenaga kerja: merupakan sumber daya yang bertugas sebagai pengolah sumber daya lokal yang fungsinya adalah meningkatkan nilai jual produk yang berasal dari hasil proses produksi wilayah tersebut.
- d. Investasi: dalam mengembangkan wilayah memerlukan investasi berupa penanaman modal dalam setiap kegiatannya. Semakin stabil kondisi wilayah dan meningkat atau dengan kata lain kondusif maka akan semakin besar investasi yang masuk.
- e. Kemampuan pemerintah : kehadiran pemerintah dianggap penting dalam pengembangan wilayah karena pemerintah mempunyai peran sebagai pengarah, selain itu pemerintah juga sebagai katalisator pembangunan
- f. Transportasi dan komunikasi: mengingat pentingnya wilayah satu dan wilayah lainnya untuk terhubung membuat peran transportasi dan komunikasi menjadi penting. Dengan adanya penghubung yang baik antara wilayah satu dan lainnya dapat menimbulkan terciptanya arus pergerakan barang, jasa, dan informasi dengan begitu akan memberi pengaruh juga terhadap pengembangan wilayah.

- g. Teknologi: teknologi menjadi komponen penting karena teknologi dapat membantu proses produksi di wilayah agar menghasilkan output dan kinerja yang meningkat.

Mc. Douglass dan Friedman adalah orang pertama yang memperkenalkan konsep agropolitan pada tahun 1974 sebagai metode untuk pengembangan perdesaan. Konsep agropolitan pada dasarnya ingin memberi pelayanan yang biasanya terdapat di kota tapi dapat terlayani di desa baik dalam pelayanan yang terkait masalah untuk menunjang proses produksi pertanian ataupun proses pemasaran. Konsep ini juga diharapkan dapat memecahkan permasalahan terkait kebutuhan sosial budaya dan kehidupan setiap hari. atau dengan istilah lain yang disampaikan Friedman adalah “kota di ladang”. Konsep agropolitan menempatkan desa sebagai pusat pelayanan sehingga letaknya sangat dekat dengan permukiman petani, baik itu pelayanan terkait teknik berbudidaya maupun kredit modal kerja ataupun informasi pasar. Sehingga dapat didefinisikan bahwa agropolitan adalah sebuah pendekatan pembangunan berbasis pertanian dalam pembangunan ekonomi secara terpadu dan berkelanjutan melalui infrastruktur desa yang berkembang agar dapat melayani, mendorong, serta memacu wilayah sekitarnya agar terjadi pembangunan pertanian.

Secara skematis, kawasan agropolitan adalah wilayah yang dipilih sebagai pusat sistem dan pelayanan kegiatan pertanian bagi semua kawasan dan permukimannya. Unit perpindahan menuju kawasan perkotaan di pedesaan yang menjadikan pertanian, kerajinan, dan pariwisata sebagai kekuatannya disebut sebagai distrik agropolitan. Distrik agropolitan itu sendiri disusun dengan menjadikan sumber daya lokal dan individu atau kelompok terkait yang memiliki jalinan yang kuat sebagai sumber kekuatan. Hubungan antara kota tani sebagai sentra produksi dan permukimannya ataupun dengan kota tani utama dikaitkan dengan beberapa tipe keterkaitan. Agropolitan merupakan kawasan yang terdiri atas pedesaan, hutan, dan kawasan pertanian kesatuan sistem yang saling terintegrasi dan terhubung melalui sistem jaringan (Poli, Bisri, Surjono, dan Lengkon, 2013). tipe keterkaitan dua wilayah dibedakan berdasarkan bidang-bidangnya, meliputi a) secara fisik yang mencakup jaringan transportasi dan ketergantungan ekologis; b) secara ekonomi yang menyangkut pola-pola dasar, arus bahan baku, arus modal, pola konsumsi dan belanja, arus pendapatan, dan arus komoditi sektoral dan intraregional; c) secara pergerakan penduduk, meliputi perpindahan

sementara, permanen, dan juga perjalanan dinas/kerja; d) teknologi yang terdiri atas ketergantungan teknologi; e) social interaction yang terdiri atas pola visiting, kinship, kegiatan rohani, dan interaksi sosial; f) interaksi delivery pelayanan yang terdiri atas arus dan jaringan energi, kredit dan finansial, diklatbang, pelayanan Kesehatan, profesional, komersial dan teknik, dan sistem layanan transportasi; serta g) tipe keterkaitan politik, administrasi dan organisasi, terdiri dari hubungan struktural, arus budget dan pemerintah, ketergantungan organisasi, pola otoritas aproval supervisi, pola transaksi intra-yurisdiksi, dan rantai keputusan politik formal (Rondenelli,1985).

Menurut Anugrah (2003) konsep agropolitan dalam implementasinya memiliki beberapa kriteria untuk dapat mengembangkannya. Hal tersebut secara garis besar mencakup: 1) Kota dengan maksimal penduduk 600 ribu jiwa dengan luas maksimal 30 ribu hektar; 2) Lalu pada kawasan sekitarnya terdapat pengembangan yang terbagi atas wilayah yang mempunyai 1 komoditas unggulan dan penunjang dengan jenis komoditas bergantung kepada kebutuhan; 3) Terdapat agroindustri pada growth center yang terdiri atas beberapa perusahaan untuk menciptakan ekosistem secara kompetitif dan sehat; 4) Mendorong kawasan perdesaan agar dapat membentuk unit usaha yang terorganisir oleh koperasi dan optimal, serta membentuk UMKM; 5) Lokasi yang berdekatan antara lahan pertanian dan permukiman harus dekat sehingga memungkinkan petani bekerja paruh waktu dan hal tersebut berlaku juga bagi sistem transportasi agroindustri dan pusat pelayanan yang harus memungkinkan para petani untuk bekerja paruh waktu.

Menurut Nasoetion (1999) dalam Sudaryanto dan JW Rusastra (2000) untuk mempopulerkan agropolitan terdapat 4 Syarat kunci: 1) Sektor pertanian menjadi sektor unggulan; 2) Daerah setempat harus memiliki ketergantungan terhadap aktivitas pertanian sebagai inti dari sistemnya; 3) Didukung kebijakan yang meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan pengawasan; 4) Prinsip merata dan berkelanjutan

Menurut Friedman (1975) dalam Harun (2001), konsep agropolitan tersusun atas distrik kawasan pertanian pedesaan dengan kepadatan 200 jiwa/Km² dengan luas wilayah distrik berada pada radius 5-10 km, jumlah penduduk kota tani yang ada di dalamnya sebesar 10.000-25.000 jiwa, nantinya jumlah penduduk yang bekerja di sektor pertanian

50.000-150.000 jiwa dan tiap distrik merupakan satuan tunggal yang terintegrasi. Dalam implementasinya agropolitan harus:

- 1) Membutuhkan keterlibatan petani dalam jumlah besar yang dibarengi dengan pengembangan sentra tani untuk pembangunan pertanian secara terintegrasi;
- 2) Melibatkan kelembagaan agar pola agribisnis dapat dikembangkan, yang menimbulkan agroindustri menjadi berjalan;
- 3) Mencapai keselarasan dan kesetaraan antara komoditas yang menjadi unggulan untuk dikembangkan dengan struktur dan kebutuhan skala ruang;
- 4) Dalam program jangka panjang ada keberlanjutan antara pembinaan dan pengembangan sarana prasarana wilayah antara daerah produksi dan simpul perdagangan;
- 5) Implementasi diserahkan kepada daerah dalam rangka pengelolaan kawasan pertanian yang mandiri, beserta kewenangan mengelola pendapatan untuk menjamin tetap dikembangkannya kawasan pertanian;
- 6) Meningkatkan fleksibilitas dan keamanan bagi jenis komoditas yang dihasilkan di pasar domestik dan mancanegara;
- 7) Dalam skala besar dapat terjadi kondisi dimana komoditas yang ada cenderung menjadi monokultur hal tersebut bertujuan untuk meningkatkan efisiensi produksi..

Dari pendapat-pendapat yang telah disampaikan beberapa ahli terkait kunci keberhasilan agropolitan, lalu dirumuskan 5 kunci keberhasilan berdasarkan kemiripan kesesuaian variabel-variabel yang disampaikan ahli. 5 variabel tersebut adalah: 1) Memiliki komoditas unggulan dan penunjang yang sudah berkembang dengan prioritas untuk mendapat dukungan dari sektor hilir (pengolahan offfarm) dan memiliki nilai ekspor tinggi di dalam dan luar negeri; 2) Memiliki sumber daya lahan yang dapat dimanfaatkan untuk melakukan aktivitas utama dalam kawasan agropolitan berupa bertani, berkebun, dan berternak serta didukung adanya fokus pengembangan terhadap beberapa komoditas saja untuk ditingkatkan produksinya, dan komoditas yang didukung oleh pengolahan pada sektor hilir. (Sub-sistem usaha tani); 3) Terdapat aktivitas yang menyediakan kebutuhan pada sub-sistem usaha tani dapat berupa alat dan mesin pertanian, bibit, pupuk, dan lain sebagainya yang dapat mempengaruhi produksi

menjadi meningkat pada sub-sistem usaha tani. (Subsistem agribisnis hulu); 4) Terdapat subsistem pengolahan yang mencakup proses pengolahan, penyimpanan, dan pendistribusian produk dengan bahan baku yang didapatkan pada subsistem usaha tani, khususnya untuk komoditas yang ditetapkan menjadi komoditas unggulan (Sub-sistem agribisnis hilir); 5) Memiliki sistem yang mendukung aktivitas dalam kawasan agropolitan berupa sarana dan prasarana pendukung, seperti dukungan perkreditan, permodalan, pendidikan dan pelatihan yang dapat meningkatkan kualitas SDM, penelitian dan pengembangan yang dapat meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi, transportasi, infrastruktur, kelembagaan, dan kebijakan yang mendukung (Subsistem jasa-jasa penunjang).

D. Pembangunan Perdesaan

Pembangunan (*development*) sering dirumuskan sebagai proses perubahan yang terencana dari suatu situasi nasional yang satu ke situasi nasional yang lain yang dinilai lebih tinggi (Katz, 2001 dalam Sangian, dkk 2018). Pembangunan adalah upaya untuk mengubah keadaan dari yang kurang dikehendaki menuju keadaan yang lebih baik (Ruopp dalam Sangian, dkk 2018).

Pembangunan adalah proses perubahan yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat. Dimana dalam hal ini pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perubahan yang mencakup seluruh aspek sistem sosial, politik, ekonomi, infrastruktur, pertahanan, pendidikan, teknologi, kelembagaan, dan budaya yang direncanakan untuk memperbaiki berbagai aspek kehidupan masyarakat (Alexander dalam Sangian dkk, 2018). Pernyataan serupa terkait pembangunan yaitu pembangunan merupakan suatu proses perubahan, demi tercapainya tingkat kesejahteraan atau mutu hidup suatu masyarakat (dan individu-individu di dalamnya) yang berkehendak dan melaksanakan pembangunan itu (Riyadi dan Deddy 2003, dalam Sangian dkk, 2018).

Pembangunan merupakan proses yang menyejarah. Sebuah proses yang berlangsung secara berkelanjutan dalam dimensi ruang dan waktu. Pembangunan merupakan usaha sadar manusia untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik. Dengan

demikian pembangunan merupakan proses penalaran dalam rangka menciptakan kebudayaan dan peradaban manusia (Jamaluddin, 2016). Pembangunan akan berlangsung secara berkelanjutan seiring dengan semakin berkembangnya peradaban umat manusia, sebab antara manusia dan pembangunan memiliki keterkaitan yakni manusia sebagai subjek dan objek pembangunan. Keterkaitan antara manusia dengan pembangunan menunjukkan adanya serangkaian upaya atau langkah untuk memajukan kondisi masyarakat sebuah kawasan atau negara dengan konsep pembangunan tertentu (Tjokrowinoto, 2004). Dalam konteks Indonesia, kata pembangunan sudah menjadi kata kunci bagi segala hal. Secara umum, kata ini diartikan sebagai usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warganya. Seringkali, kemajuan yang dimaksud terutama adalah kemajuan material. Maka, pembangunan seringkali diartikan sebagai kemajuan yang dicapai oleh sebuah masyarakat di bidang ekonomi (Budiman, 1996).

Dari uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pembangunan desa adalah merupakan suatu proses perubahan kearah yang lebih baik dengan menggunakan metode dan rencana untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Kemudian dalam proses pembangunan perdesaan terdapat beberapa prinsip-prinsip dasar yang harus jalankan untuk menyukseskan pembangunan tersebut. Prinsip-prinsip tersebut antara lain: (1) transparansi (keterbukaan), partisipatif (2) dapat dinikmati masyarakat, (3) dapat dipertanggungjawabkan (akuntabilitas), dan (4) berkelanjutan (sustainable) (Adisasmita, 2013).

Pembangunan perdesaan pada dasarnya adalah dari, oleh dan untuk seluruh masyarakat (Adisasmita, 2013). Tujuan utama dilakukannya pembangunan perdesaan adalah tercapainya kesejahteraan masyarakat yang didalamnya mengandung tiga nilai penting yaitu: (1) Tercapainya swasembada, dalam arti kemampuan masyarakat yang bersangkutan untuk memenuhi dan mencukupi kebutuhan-kebutuhan dasar seperti kebutuhan pangan, sandang, perumahan, kesehatan, pendidikan dasar, keamanan, rekreasi, dan lain-lain; (2) Peningkatan harga diri, dalam arti berkembangnya rasa percaya diri untuk hidup mandiri yang tidak bergantung kepada atau ditentukan oleh pihak lain; dan (3) Diperolehnya suasana kebebasan, dalam arti adanya kesempatan dan kemampuan untuk mengembangkan dan untuk memilih alternatif-alternatif yang dapat dan boleh dilakukan untuk mewujudkan perbaikan mutu hidup

atau kesejahteraan yang terus menerus bagi setiap individu sebagai warga masyarakat yang sedang membangun, tanpa adanya rasa takut dan tekanan dari pihak lain (Goulet dalam Sangian dkk, 2018).

Bahwa keterbelakangan, kemiskinan, kesenjangan masih merupakan permasalahan yang dihadapi dalam pembangunan desa. Desa secara administrasi pemerintahan berada pada level terbawah di republik ini secara kuantitatif jumlahnya lebih banyak dari pada kelurahan. Meskipun telah dilakukan kegiatan pembangunan di desa namun masih banyaknya jumlah desa tertinggal dilihat dari ketersediaan sarana dan prasarana. Selain itu desa secara kualitatif tingkat kesejahteraan sosial ekonomi daerah pedesaan lebih rendah dibandingkan dengan daerah perkotaan. Untuk memahami perkembangan pembangunan desa yang dilaksanakan selama ini sesuai periode pembangunan, maka akan diuraikan tinjauan historis pembangunan desa.

Sejak Indonesia mengawali kemerdekaannya, pembangunan desa telah menjadi fokus perhatian pemerintah, namun strategi pembangunan desa dari waktu ke waktu sering kali mengalami perubahan. Perubahan strategi dimaksudkan untuk menemukan strategi pembangunan desa yang dipandang paling efektif untuk suatu kurun waktu tertentu. Pada awal kemerdekaan kita kenal "Rencana Kesejahteraan Kasimo" atau Kasimo Welfare Plan. Sebagaimana konotasi awal pembangunan desa sering kali diartikan sebagai identik dengan pembangunan pertanian. Kasimo Welfare Plan yang dicanangkan pada tahun 1952 memang berorientasi pada peningkatan produksi pangan.

Di dalam suatu situasi dimana devisa amat langka, terpenuhinya kebutuhan pangan berarti penghematan devisa. Strategi yang digunakan dipengaruhi oleh apa yang dilakukan oleh pemerintah kolonial, yang di kenal dengan strategi *olie vlek* atau percikan minyak. Pada lokasi-lokasi yang dipandang kritis diadakan semacam *demonstration plot* yang memberikan contoh teknik bertani yang baik dengan harapan teknik ini akan menyebar ke daerah sekitarnya. Karena kekurangan, baik dana maupun keahlian, Rencana Kasimo ini tidak mencapai hasil sebagaimana yang diharapkan (Tjokrowinoto, 1996: 35).

Di sekitar tahun 1959 perhatian pemerintah terhadap pembangunan desa ini makin meningkat sebagaimana terbukti dengan didirikannya departemen yang membidangi pembangunan desa, yaitu Departemen Transkopemada (Transmigrasi, Koperasi, dan Pembangunan Desa). Fungsi Biro Pembangunan Desa yang tadinya berada di Kantor

Perdana Menteri kemudian dialihkan ke Departemen Transkorpemada. Strategi yang digunakan banyak diilhami oleh konsep community development. Titik berat pembangunan desa adalah pada pembangunan masyarakatnya. Titik tekannya adalah pada pembentukan kader-kader pembangu-nan masyarakat desa yang diharapkan akan menopang tercapainya masyarakat desa yang berswasembada.

Pembangunan desa pada waktu itu dilaksanakan berdasar Rencana Pembangunan Lima Tahun 1956-1960, yang dirumuskan oleh Biro Perancang Negara. Titik berat pembangunan desa adalah pada pembangunan masyarakatnya. Oleh karena itu istilah yang digunakan adalah Pembangunan Masyarakat Desa (PMD). Garis-Garis Besar Rencana Pembangunan Lima Tahun itu menyebutkan bahwa tujuan PMD adalah (Ndraha,1986: 3):

“meninggalkan taraf penghidupan masyarakat desa dengan jalan melaksanakan pembangunan yang integral dari pada masyarakat desa, berdasarkan asas kekuatan sendiri dari pada masyarakat desa serta asas permufakatan bersama antara anggota- anggota masyarakat desa dengan bimbingan serta bantuan alat-alat pemerintah yang bertindak sebagai suatu keseluruhan (kebulatan) dalam rangka kebijaksanaan umum yang sama.”

Dengan demikian, pembangunan masyarakat desa dilakukan berdasarkan 3 azas, yaitu azas pembangunan integral, azas kekuatan sendiri, dan azas permufakatan bersama: (Tjokrowinoto, 2007: 36). Adapun ke 3 (tiga) azas tersebut adalah: **Pertama**. azas pembangunan integral ialah pembangunan yang seimbang dari semua segi-segi masyarakat desa (pertanian, pendidikan, kesehatan, perumahan dan sebagainya), sehingga menjamin suatu perkembangan yang selaras dan yang tidak berat sebelah. Tetapi perlu diingat bahwa untuk masa permulaan titik berat terutama harus diletakkan dalam pembangunan ekonomi. **Kedua**. azas kekuatan sendiri ialah bahwa tiap-tiap usaha pertama-tama harus didasarkan pada kekuatan atau kemampuan desa sendiri, dengan tidak menunggu-nunggu pemberian dari pemerintah. **Ketiga**. azas permufakatan bersama diartikan bahwa usaha pembangunan harus dilaksanakan dalam lapangan-lapangan yang benar-benar dirasakan sebagai kebutuhan oleh anggota-anggota masyarakat desa yang bersangkutan.

Pembangunan Desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Pembangunan Desa mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotong-royongan guna mewujudkan perdamaian

dan keadilan sosial. Pembangunan desa adalah proses kegiatan pembangunan yang berlangsung di Desa yang mencakup seluruh aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat.

Dalam proses pembangunan desa sumber daya manusia memegang peranan penting. Semakin tinggi kualitas sumber daya manusia atau yang menjalankan pembangunan maka akan semakin mendorong kemajuan suatu desa. Pembangunan Desa dilaksanakan oleh Pemerintah Desa dan Masyarakat Desa dengan semangat gotong royong serta memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa.

Dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, bahwa Pembangunan Desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa. Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Menurut Ismail Nawawi (2009: 1) pembangunan merupakan proses perubahan, yang dilakukan secara sengaja untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Sedangkan pembangunan menurut Sondang P Siagian (2008: 4) merupakan suatu rangkaian usaha untuk mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana serta sadar, yang di tempuh oleh suatu negara menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa.

Menurut Todaro dalam Rustiadi (2011: 120) pembangunan adalah harus dipandang sebagai suatu proses multidimensional yang mencakup berbagai perubahan mendasar atas struktur sosial, sikap-sikap masyarakat, dan institusi-institusi nasional, disamping tetap mengejar akselerasi pertumbuhan ekonomi, penanganan ketimpangan pendapat, serta pengentasan kemiskinan.

Menurut Tjokroamidjojo (2000: 42) mengatakan bahwa pembangunan adalah didalam proses atau usaha-usaha perubahan sosial (social change) tersebut dapat berarti suatu usaha perubahan dan pembangunan dari keadaan dan kondisi masyarakat yang lebih baik.

Menurut Marbun (2002:113) bahwa pembangunan desa adalah seluruh kegiatan yang berlangsung di pedesaan dan meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, dilaksanakan secara terpadu dengan mengembangkan swadaya gotong royong masyarakat.

Menurut Sanusi Bachrawi (2004: 59) menyatakan bahwa pembangunan desa adalah upaya yang nyata yang dilaksanakan di suatu desa dalam rangka pengembangan dan pemberdayaan masyarakat yang bersifat fisik maupun non fisik untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat desa.

Menurut Darmawan Djoko (2004: 42) pembangunan desa adalah pembangunan di desa yang dilaksanakan dengan tujuan antara lain adalah menciptakan perekonomian masyarakat desa yang lebih baik, menciptakan keamanan dan ketertiban masyarakat desa dengan menciptakan pemerataan pembangunan di wilayah desa yang bersangkutan.

Menurut Iwan Nugroho (2012: 222) dalam pembangunan perdesaan haruslah merumuskan kebijakan pembangunan untuk mendukung pengembangan perekonomian perdesaan dengan cara strategi dasar memecahkan permasalahan, pencapaian memecahkan permasalahan, kebijakan pendukung (secara tidak langsung), dan kebijakan berorientasi program (secara langsung). Perencanaan pembangunan desa juga merupakan alat untuk memastikan kemana arah kebijakan pembangunan akan dicapai dan untuk menjalankan agenda pembangunan secara maksimal, tepat dan hemat.

BAB 6

MENGENAL KAWASAN AGROPOLITAN

A. Apa Itu Kawasan Agropolitan

Agropolitan merupakan sistem manajemen dan tatanan terhadap suatu kawasan yang menjadi pusat pertumbuhan bagi kegiatan ekonomi berbasis pertanian (agribisnis/agroindustri). Kawasan Agropolitan merupakan kawasan di sekitar kota pertanian yang tumbuh dan berkembang karena berjalannya sistem dan usaha agribisnis. Kawasan ini juga mampu melayani, mendorong, dan menarik kegiatan pembangunan pertanian di wilayah sekitar.

Agropolitan pada dasarnya adalah meningkatkan percepatan pembangunan wilayah dan meningkatkan keterkaitan desa dan kota serta mendorong berkembangnya sistem dan usaha agribisnis pada daerah-daerah potensi sebagai kawasan pengembangan agropolitan. Sektor agribisnis merupakan salah satu potensi daerah yang harus dikembangkan, untuk itu kebijakan pengembangan sektor agribisnis sebagai mata rantai ekonomi kerakyatan harus mendapat dukungan yang besar dari pemerintah pada era otonomi daerah saat ini.

Menurut Undang-undang No. 26 Tahun 2007 kawasan agropolitan adalah kawasan yang terdiri atas satu atau lebih pusat kegiatan pada wilayah perdesaan sebagai sistem produksi pertanian dan pengelolaan sumber daya alam tertentu yang ditunjukkan oleh adanya keterkaitan fungsional dan hirarki keruangan satuan sistem permukiman dan sistem agribisnis. Konsep agribisnis atau agribisnis merupakan konsep atau usaha mulai dari produksi, pengolahan hasil, pemasaran, dan aktivitas lain yang berkaitan dengan pertanian.

Konsep kawasan agropolitan bertujuan untuk membangun wilayah pedesaan agar tidak berbeda secara signifikan dengan wilayah perkotaan. Tujuan yang hendak dicapai dalam konsep agropolitan khususnya dalam pembangunan perdesaan adalah sebagai berikut: (1) mengubah wilayah perdesaan dengan cara memperkenalkan dan memasukkan kegiatankegiatan non pertanian (industri, perdagangan, dan jasa) yang telah disesuaikan dengan lingkungan perdesaan tersebut sehingga dapat mengurangi arus migrasi desa-kota (Soenarno, 2003). (2) menyeimbangkan pendapatan desa dan kota serta memperkecil perbedaan-perbedaan sosial ekonomi dengan cara memperbanyak kesempatan kerja produktif dari paduan sektor pertanian dan non pertanian (Lo dan Salih, 1981). (3) pemanfaatan tenaga kerja secara tepat guna dengan membuka peluang kerja dan berusaha dari perluasan kegiatan usaha non pertanian dan pembangunan infrastruktur pembangunan. (4) merangkai wilayah perdesaan (agropolitan) dalam jaringan regional dengan peningkatan aksesibilitas wilayah (Anonim, 2002). (5) menyalurkan pengetahuan dan kepandaian penduduk setempat pada kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan keahliannya. (6) memperbaiki nilai tukar barangbarang antara desa dan kota sehingga tercipta kesesuaian harga yang saling menguntungkan.

Ada beberapa ciri-ciri yang menandakan kawasan agropolitan sudah berkembang. Oleh karena pembangunan kawasan agropolitan harus dilakukan secara utuh dan menyeluruh, serta dibutuhkan kerja sama antara masyarakat dengan pemerintah daerah setempat. Kawasan agropolitan yang sudah berkembang, memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- Sebagian besar kegiatan pertanian oleh masyarakat sudah terintegrasi dengan baik. Hal ini didasarkan pada aspek-aspek berikut ini: subsistem agribisnis hulu (persiapan pupuk, peralatan pertanian, peralatan mesin, dan lain-lain), subsistem usaha tani/pertanian primer (hortikultura, tanaman pangan, perkebunan, kehutanan, peternakan, perikanan), subsistem agribisnis hilir (industri pengolahan dan pemasaran, kegiatan ekspor), subsistem jasa penunjang (penyedia jasa kegiatan agribisnis meliputi : asuransi, kredit, transportasi, penyuluhan, pendidikan, pengembangan, kebijakan pemerintah, dan infrastruktur).

- Adanya keterkaitan antara desa dengan kota yang bersifat timbal balik (saling membutuhkan). Wilayah pedesaan berfokus pada usaha budidaya pertanian dan produk olahan skala rumah, sebaliknya wilayah perkotaan berfokus pada penyedia fasilitas untuk mengembangkan budidaya dan kegiatan agribisnis seperti modal, informasi, teknologi, dan lainnya.
- Sebagian besar kegiatan masyarakat didominasi oleh kegiatan agribisnis meliputi: usaha industri (pengolahan), pertanian, perdagangan agribisnis hulu (permodalan dan sarana pertanian), jasa pelayanan, dan agrowisata.
- Sarana dan prasarana kehidupan masyarakat desa dengan perkotaan diusahakan tidak memiliki kesenjangan atau perbedaan yang cukup jauh.

Agropolitan pada dasarnya sebuah gerakan untuk kembali membangun desa. Desa yang baik idealnya harus bisa menjadi suatu tempat yang nyaman, bermartabat dan mensejahterakan masyarakatnya. Jangan beranggapan desa yang maju itu harus menjadi kota. Akan tetapi menjadikan desa itu menjadi tempat yang layak. Sebenarnya hal inilah yang melahirkan ide agropolitan.

Konsep agropolitan ini basisnya pada membangun fungsi kota pertanian, dimana pertanian itu tidak dilihat dari sisi bercocok tanam dan mencangkul saja. Di dalam kawasan agropolitan harus terdapat sektor industri, jasa, pariwisata, dan sebagainya. Kawasan agropolitan adalah kawasan pertanian yang terdiri dari kota pertanian, desa-desa sentra produksi pertanian dan desa peyangga yang ada di sekitarnya, yang memiliki fasilitas untuk berkembangnya pertanian industri. Atau bisa juga dikatakan bahwa kawasan Agropolitan merupakan kawasan yang terdiri atas satu atau lebih pusat kegiatan pada wilayah pedesaan sebagai sistem produksi pertanian dan pengelolaan sumber daya alam tertentu yang ditunjukkan oleh adanya keterkaitan fungsional dan hierarki keruangan satuan sistem permukiman dan sistem agribisnis.

Program pengembangan kawasan sentra produksi pangan (agropolitan) adalah pembangunan ekonomi berbasis pertanian yang dilaksanakan dengan jalan mensinergikan berbagai potensi yang ada secara utuh dan menyeluruh, berdaya saing, berbasis kerakyatan, berkelanjutan, terdesentralisasi, digerakkan oleh masyarakat, dan

difasilitasi oleh pemerintah. Kawasan perdesaan harus dikembangkan sebagai satu kesatuan pengembangan wilayah berdasarkan keterkaitan ekonomi antara desa-kota (*urbanrural linkages*) dan menyeluruh hubungan yang bersifat interdependensi/timbal balik yang dinamis.

Sebaiknya kawasan pertanian yang dipilih adalah kawasan pertanian yang sudah ditumbuhkembangkan oleh pemerintah daerah dan Departemen Pertanian. Kawasan tersebut antara lain kawasan industri masyarakat perkebunan (KIMBUN), kawasan peternakan, kawasan hortikultura atau kawasan tanaman pangan. Program untuk kawasan yang akan dikembangkan menjadi kawasan agropolitan dilakukan melalui kerjasama dengan masyarakat, swasta serta kerjasama lintas sektoral dan lintas pusat dan daerah yang diorganisasikan oleh manajemen yang efisien, dan harus menjadi komitmen dari pemerintah daerah (Bupati/Walikota, DPRD, masyarakat setempat). Untuk berkembangnya kawasan pertanian menjadi kawasan pertanian industri maka kawasan desa sentra produksi pertanian dan kota pertanian yang ada dikawasannya, harus dirancang agar memiliki fasilitas perkotaan, lembaga pendidikan, lembaga penyuluhan dan alih teknologi pertanian, lembaga kesehatan, jaringan jalan, irigasi, transportasi, telekomunikasi serta prasarana dan sarana umum lainnya.

Pada kawasan ini peranan masyarakat cukup dominan dan berperan aktif dalam pembangunan kesejahteraannya, sedangkan peranan pemerintah bersifat memberikan fasilitasi, memberikan dukungan iklim kondusif dan pembuatan peraturan perundang-undangan untuk berkembangnya dinamika pembangunan dan melindungi eksistensi program. Masyarakat disodorkan agar berperilaku selalu berorientasi bahwa produk yang dihasilkan adalah produk untuk selanjutnya dipasok ke proses industri. Kebijakan untuk mewujudkan pertanian industri ini perlu dilakukan secara konsisten, terarah dan transparan. Tanpa adanya perlindungan dari pemerintah eksistensi kawasan agropolitan sulit untuk ditegakkan, bertahan dan berlanjut.

Lalu apa yang menjadi syarat bahwa sebuah kawasan pertanian bisa dikatakan sebagai kawasan agropolitan. Seperti kita ketahui bahwa negara kita Indonesia memang negara agraris, sebagian besar penduduknya bekerja di sektor pertanian. Namun demikian, tidak semua kawasan pertanian di Indonesia dapat ditetapkan sebagai kawasan

agropolitan. Suatu kawasan sentra produksi pangan (agropolitan) yang sudah berkembang harus memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

1. Sebagian besar kegiatan masyarakat di kawasan tersebut didominasi oleh kegiatan pertanian dan atau agribisnis dalam suatu kesisteman yang utuh dan terintegrasi mulai dari: (a) Subsistem agribisnis hulu (*up stream agribusiness*) yang mencakup: mesin, peralatan pertanian, pupuk, dan lain-lain. (b) Subsistem usaha tani/pertanian primer (*on farm agribusiness*) yang mencakup usaha: tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, peternakan, dan kehutanan. (c) Subsistem agribisnis hilir (*downstream agribusiness*) yang meliputi: industri-industri pengolahan dan pemasarannya, termasuk perdagangan untuk kegiatan ekspor. (d) Subsistem jasa-jasa penunjang (kegiatan yang menyediakan jasa bagi agribisnis) seperti: perkreditan, asuransi, transportasi, penelitian dan pengembangan, pendidikan, penyuluhan, infrastruktur, dan kebijakan pemerintah.
2. Adanya keterkaitan antara kota dengan desa (urban-rural linkages) yang bersifat interdependensi/timbal balik dan saling membutuhkan di mana kawasan pertanian di perdesaan mengembangkan usaha budidaya (on farm) dan produk olahan skala rumah tangga (off farm), sementara kota menyediakan fasilitas untuk berkembangnya usaha budidaya dan agribisnis seperti penyediaan sarana pertanian antara lain: modal, teknologi, informasi, peralatan pertanian, dan lain sebagainya.
3. Kegiatan sebagian besar masyarakat di kawasan tersebut didominasi oleh kegiatan pertanian atau agribisnis, termasuk didalamnya usaha industri (pengolahan) pertanian, perdagangan hasil-hasil pertanian (termasuk perdagangan untuk kegiatan ekspor), perdagangan agribisnis hulu (sarana pertanian dan permodalan), agrowisata, dan jasa pelayanan.
4. Kehidupan masyarakat di kawasan sentra produksi pangan (agropolitan) sama dengan suasana kehidupan di perkotaan karena prasarana dan infrastruktur yang ada di kawasan agropolitan diusahakan tidak jauh berbeda dengan di kota.

Dalam rangka pengembangan kawasan agropolitan secara terintegrasi perlu disusun pengembangan kawasan agropolitan yang akan menjadi acuan penyusunan program pengembangan. Adapun muatan

yang terkandung di dalamnya adalah: (1) Penetapan pusat agropolitan yang berfungsi sebagai: Pusat perdagangan dan transportasi pertanian (*agricultural trade/transport center*), Penyedia jasa pendukung pertanian (*agricultural support services*), Pasar konsumen produk non-pertanian (*non agricultural consumers market*), Pusat industri pertanian (*agro-based industry*), Penyedia pekerjaan non pertanian (*non-agricultural employment*), Pusat agropolitan dan hinterland-nya terkait dengan sistem permukiman nasional, provinsi, dan kabupaten (RTRW provinsi/ kabupaten). (2) Penetapan unit-unit kawasan pengembangan yang berfungsi sebagai: Pusat produksi pertanian (*agricultural production*), Intensifikasi pertanian (*agricultural intensification*), Pusat pendapatan perdesaan dan permintaan untuk barang-barang dan jasa non pertanian (*rural income and demand for non-agricultural goods and services*), Produksi tanaman siap jual dan diversifikasi pertanian (*cash crop production and agricultural diversification*). (3) Penetapan sektor unggulan: Merupakan sector unggulan yang sudah berkembang dan didukung oleh sector hilirnya, kegiatan agribisnis yang banyak melibatkan pelaku dan masyarakat yang paling besar (sesuai dengan kearifan local), dan mempunyai skala ekonomi yang memungkinkan untuk dikembangkan dengan orientasi ekspor. (4) dukungan system infrastruktur; Dukungan infrastruktur yang membentuk struktur ruang yang mendukung pengembangan Kawasan agropolitan diantaranya; jaringan jalan, irigasi, sumber-sumber air, dan jaringan utilitas (listrik dan telekomunikasi). (5) dukungan system kelembagaan: dukungan kelembagaan pengelola pengembangan Kawasan agropolitan yang merupakan bagian dari pemerintah daerah dengan fasilitas pemerintah pusat, pengembangan system kelembagaan insentif dan disinsentif pengembangan Kawasan agropolitan.

B. Sistem Kawasan Agropolitan

Seperti telah disinggung sebelumnya bahwa Agropolitan merupakan sistem manajemen dan tatanan terhadap suatu kawasan yang menjadi pusat pertumbuhan bagi kegiatan ekonomi berbasis pertanian (agribisnis/agroindustri). Kawasan Agropolitan merupakan kawasan di sekitar kota pertanian yang tumbuh dan berkembang karena

berjalannya sistem dan usaha agribisnis. Kawasan ini juga mampu melayani, mendorong, dan menarik kegiatan pembangunan pertanian di wilayah sekitar.

Pembangunan perdesaan erat kaitannya dengan penataan kawasan dan penataan sumber daya yang tersedia. Pembangunan kawasan dibagi menjadi dua aspek, yaitu aspek kemakmuran dan kesejahteraan. Aspek kemakmuran berkaitan dengan ekonomi, sedangkan aspek kesejahteraan berkaitan dengan akses. Peningkatan aspek kemakmuran masyarakat pedesaan dapat dimulai dari lingkup keluarga, dengan memberdayakan pekarangan rumah sebagai media bercocok tanam sayur maupun buah.

Selain berperan dalam peningkatan fungsi ekonomi, pekarangan dapat meningkatkan fungsi sosial maupun fungsi ekologi. Fungsi ekologi, dengan adanya tanaman disekitar rumah, suasana menjadi sejuk, pemandangan menjadi bagus, semua sinar matahari diserap oleh tanaman dan menjadi sumber daya yang berpotensi. Fungsi sosial, yaitu dengan adanya tanaman dipekarangan rumah, membuat para warga saling berinteraksi dan melakukan transaksi barang. Fungsi-fungsi yang berjalan ini, menjadi dasar awal dalam melakukan penataan kawasan perdesaan menuju Desa Agropolitan.

Sumber daya pedesaan sangat beragam didukung oleh beberapa ruang yang berpotensi seperti sungai, kolam, sawah, hutan, dan permukiman. Sumber daya akan menjadi efektif dan mempunyai nilai tambah jika dikelola secara terintegrasi dalam suatu kawasan. Salah satu model penataan kawasan yang baik dalam rangka pembangunan ekonomi wilayah dikenal dengan model agropolitan dan minapolitan sebagai “Strategi Pusat Pertumbuhan”. Strategi pusat pertumbuhan mempertimbangkan aspek ruang dengan membangun atau mengembangkan pasar didekat desa. Pasar menjadi pusat penampungan produksi dan informasi yang bisa mengurangi resiko usaha, juga diharapkan secara sosial tetap dekat dengan desa dan secara ekonomi mempunyai fungsi dan sifat seperti kota. Pusat pertumbuhan akan menciptakan sebuah komunitas desa – kota yang mampu menerima prinsip-prinsip ekonomi, tetapi tidak kehilangan nilai-nilai sosial, kekeluargaan, dan solidaritas. Penataan kawasan perdesaan diharapkan mampu melihat sumber daya yang ada di desa sehingga memudahkan dalam perwujudan Desa Agropolitas sebagai bentuk strategi pusat

pertumbuhan.

Konsep agropolitan mampu merencanakan kawasan yang berbasis pertanian untuk tumbuh dan berkembang dan mampu memfasilitasi ruang-ruang yang ada, seperti mengumpulkan produk, menggerakkan produk, dan pengadaan tempat untuk pengolahan dan lain sebagainya. Strategi pengembangan komoditas unggulan kawasan agropolitan yaitu penataan kawasan dan perbaikan lingkungan, meningkatkan produktivitas, kualitas dan kuantitas komoditas unggulan, meningkatkan nilai tambah produk unggulan melalui diversifikasi usaha, dan menghindari kepentingan dalam penggunaan lahan pertanian dan perikanan. Desa Agropolitan menjadi pilihan konsep perencanaan kawasan perdesaan yang potensial untuk dikembangkan.

Kawasan agropolitan terbagi ke dalam beberapa bagian, antara lain:

1. **Kawasan lahan pertanian (*hinterland*).** Berisikan areal pengelolaan kegiatan pertanian, meliputi pembenihan, budidaya, dan pengelolaan pertanian. Penentuan lahan pertanian/*hinterland* areal desa/kecamatan berdasarkan atas jarak keterikatan dan ketergantungan wilayah tersebut pada kawasan agropolitan di bidang ekonomi dan bidang yang lain
2. **Kawasan pemukiman.** Kawasan ini merupakan pemukiman petani dan masyarakat kawasan agropolitan.
3. **Kawasan pengelolaan dan industry.** Tempat penyeleksian dan pengolahan hasil pertanian sebelum dipasarkan dan dikirim untuk diperdagangkan di pasar.
4. **Kawasan pusat prasarana dan pelayanan umum.** Kawasan ini merupakan kawasan perdagangan, terminal agribisnis, lembaga keuangan, pusat pelayanan umum, dan lainnya.

C. Sistem dalam Agropolitan

Terdapat setidaknya 3 sistem yang dikembangkan dalam suatu kawasan agropolitan antara lain, sistem agribisnis, agroindustri, dan agrowisata.

1. Sistem Agribisnis

Konsep agribisnis merupakan suatu konsep yang utuh, mulai dari proses produksi, mengolah hasil, pemasaran dan aktivitas lain yang berkaitan dengan kegiatan pertanian. (Soekartawi, Pengantar Agroindustri, 2003) Menurut Arsyat (1985), konsep agribisnis adalah suatu kesatuan kegiatan usaha yang meliputi salah satu atau keseluruhan dari mata rantai produksi, pengolahan hasil dan pemasaran yang ada hubungannya dengan pertanian dalam arti luas. David dan Goldberg mendefinisikan agribisnis sebagai kesatuan kegiatan yang meliputi industri dan distribusi sarana produksi pertanian, kegiatan budidaya tanaman dan ternak, dan penanganan pasca panen (penyimpanan, pemrosesan dan pemasaran komoditi). (Jiaravanon, 2007)

Unsur-unsur kegiatan dalam agribisnis yaitu prapanen, panen, pascapanen, dan pemasaran. Tahapan tersebut tidak bisa dipisahkan satu dengan lainnya. Kegiatan agribisnis mencakup beberapa sektor lain yaitu pertanian dan bagian lain dari sektor industri. Pertumbuhan perekonomian yang baik secara nasional didapat dari perpaduan beberapa sektor dalam kegiatan agribisnis.

Agribisnis merupakan suatu sistem yang terdiri atas subsistem hulu, usaha tani, hilir, dan penunjang. Menurut Saragih (1998), batasan agribisnis adalah sistem yang utuh dan saling terkait di antara seluruh kegiatan ekonomi (yaitu subsistem agribisnis hulu, subsistem agribisnis budidaya, subsistem agribisnis hilir, subsistem jasa penunjang agribisnis) yang terkait langsung dengan pertanian. (Pasaribu, 1999)

Agribisnis diartikan sebagai sebuah sistem yang terdiri dari unsur-unsur kegiatan: (1) pra-panen, (2) panen, (3) pasca-panen dan (4) pemasaran. Sebagai sebuah sistem, kegiatan agribisnis tidak dapat dipisahkan satu sama lainnya, saling menyatu dan saling terkait. Terputusnya salah satu bagian akan menyebabkan timpangnya sistem tersebut. Sedangkan kegiatan agribisnis melingkupi sektor pertanian, termasuk perikanan dan kehutanan, serta bagian dari sektor industri. Sektor pertanian dan perpaduan antara kedua sektor inilah yang akan menciptakan pertumbuhan ekonomi yang baik secara nasional. (Sumodiningrat, 2000)

2. Sistem Agroindustri

Sistem ini merupakan fase transisi antara fase pembangunan pertanian sebelum pembangunan tersebut mulai ke tahapan pembangunan industri. Pernyataan lain diungkapkan oleh Socharjo, Soekartawi dan Badan Agribisnis Departemen Pertanian, menyatakan bahwa agroindustri adalah pengolahan hasil pertanian yang merupakan bagian dari enam subsistem agribisnis yang disepakati selama ini yaitu subsistem penyediaan sarana produksi dan peralatan, usaha tani, pengolahan hasil (agroindustri), pemasaran, sarana dan pembinaan. (Soekartawi, 2000)

Agroindustri merupakan industri yang memanfaatkan bahan baku hasil pertanian untuk diolah menjadi produk bernilai tambah. Di Indonesia, sektor agroindustri memiliki potensi yang besar karena negara ini memiliki sumber daya alam yang melimpah, kondisi iklim yang mendukung, dan jumlah penduduk yang besar. Sektor agroindustri juga memiliki peran penting dalam perekonomian Indonesia, khususnya dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja.

Agroindustri adalah pengolahan hasil pertanian yang merupakan bagian dari enam subsistem agribisnis yang disepakati selama ini yaitu subsistem penyediaan sarana produksi dan peralatan, usaha tani, pengolahan hasil (agroindustri), pemasaran, sarana dan pembinaan.

Agroindustri memiliki peran penting dalam perekonomian nasional, yang dapat diwujudkan melalui beberapa cara, di antaranya:

- a. Menciptakan lapangan kerja bagi sebagian besar penduduk Indonesia yang bekerja di sektor pertanian.
- b. Meningkatkan kualitas produk pertanian untuk menjamin pengadaan bahan baku industri pengolahan hasil pertanian.
- c. Mewujudkan pemerataan pembangunan di berbagai pelosok tanah air yang memiliki potensi pertanian sangat besar, terutama di luar Pulau Jawa.
- d. Mendorong terciptanya ekspor komoditi pertanian.
- e. Meningkatkan nilai tambah produk pertanian melalui pengolahan dan diversifikasi produk

Adapun Karakteristik Agroindustri adalah:

- a. Hubungan antar elemen agroindustri yang saling tergantung satu sama lain, yaitu pengadaan bahan baku, pengolahan, dan pemasaran produk.
- b. Biaya bahan baku merupakan komponen terbesar dalam agroindustri sehingga operasi mendatangkan bahan baku sangat penting bagi perusahaan. Ketidakpastian produksi pertanian dapat menyebabkan ketidakstabilan harga bahan baku dan mengakibatkan kesulitan dalam pendanaan dan pengelolaan modal kerja.
- c. Produk-produk agroindustri merupakan kebutuhan atau komoditas penting bagi perekonomian suatu negara, sehingga perhatian dan keterlibatan pemerintah dalam kegiatan agroindustri cenderung tinggi.
- d. Karena suatu produk agroindustri dapat diproduksi oleh beberapa negara, maka agroindustri lokal dapat terhubung dengan pasar internasional sebagai alternatif untuk bahan baku, bersaing dengan impor, dan memiliki peluang ekspor.

Agroindustri merupakan bagian dari enam subsistem agribisnis yang disepakati selama ini yaitu subsistem penyediaan sarana produksi dan peralatan, subsistem usahatani, subsistem pengolahan hasil (Agroindustri), subsistem pemasaran, subsistem sarana dan subsistem pembinaan.

Bila pendekatannya ‘sempit’ seperti itu, yaitu agroindustri diartikan sebagai industri olahan hasil pertanian, maka arah pengembangan agro-industri terbatas pada bagaimana mengembangkan suatu hasil industri pertanian. Sebagaimana lazimnya pengembangan suatu produk/hasil industri, maka instrumen kebijakan yang digunakan dalam pengembangan industri adalah: (a) Bagaimana mengembangkan produk, dan (b) Bagaimana mengembangkan pasar.

Kedua instrumen kebijakan ini tentunya tidak terlepas dari adanya permintaan konsumen terhadap hasil olahan perusahaan agro-industri tersebut. Dengan memadukan dua kebijakan tersebut, maka akan terjadi empat kemungkinan kebijakan, yaitu:

- a. Kebijakan ‘penetrasi pasar’, yaitu kebijakan yang diarahkan bagaimana menjual produk yang sama (produk lama) di daerah pemasaran yang lama (pasar lama);
- b. Kebijakan ‘pengembangan pasar’, yaitu kebijakan yang diarahkan bagaimana menjual produk yang sama (produk lama) di daerah pemasaran yang baru (pasar baru);
- c. Kebijakan ‘pengembangan produk’, yaitu kebijakan yang diarahkan bagaimana menjual produk yang lain dari bahan baku yang sama (produk baru) di daerah pemasaran yang lama (pasar lama), dan
- d. Kebijakan ‘diversifikasi produk’, yaitu kebijakan yang diarahkan bagaimana menjual produk yang lain dari bahan baku yang sama (produk baru) di daerah pemasaran yang baru (pasar baru). Penjelasan lebih rinci bisa dibaca di Soekartawi (1994a,b; 2002f).

Di Indonesia dan di banyak negara yang menganut sistem agribisnis dalam pembangunan pertaniannya (dan pembangunan agro-industrinya), maka sistem yang dibangun umumnya diarahkan pada empat hal, yaitu:

- a. Berdaya saing, yang dicirikan antara lain berorientasi pasar, meningkatnya pangsa pasar, mengandalkan produktifitas dan nilai tambah melalui pemanfaatan modal (capital driven), pemanfaatan teknologi (innovation driven), menggunakan SDM yang handal (skill driven) dan tidak lagi sangat mengandalkan pada limpahan SDA dan tenaga kerja yang tidak terdidik (factor driven).
- b. Berkerakyatan, yang dicirikan antara lain menggunakan bahan baku yang banyak dikuasai rakyat, memanfaatkan organisasi ekonomi rakyat untuk pengembangan bisnis, dan sebagainya.
- c. Berkelanjutan, yang dicirikan oleh adanya kemampuan merespon perubahan, efisien, orientasinya jangka panjang, inovasi terus menerus, dan sebagainya; dan
- d. Terdesentralisasi, yang dicirikan oleh pendayagunaan keragaman SDA lokal, berkembangnya pelaku bisnis lokal, peran pemerintah daerah yang dominan, dan sebagainya.

Untuk mengembangkan produk agroindustri dan juga

pemasarannya agar mampu bersaing, maka peran teknologi sering sangat menonjol, apakah itu teknologi produksi maupun teknologi informasi. Dengan demikian, maka pengusaha agro-industri harus bisa menguasai teknologi tersebut guna meningkatkan nilai tambah hasil olahan pertanian. Komponen teknologi ini adalah:

- a. *Technoware* (fasilitas fisik, misalnya mesin),
- b. *Humanware* (kemampuan/ketrampilan tenaga kerja),
- c. *Infoware* (informasi/data), dan
- d. *Orgaware* (organisasi).

Tingkat pengembangan suatu perusahaan olahan hasil pertanian sangat menentukan proses kegiatan perusahaan tersebut. Lazimnya ada empat macam tingkat pengembangan perusahaan olahan hasil pertanian, yaitu:

- a. Industri yang baru mulai (membeli bahan baku, memproses dan menjual sendiri hasil olahan) yang dicirikan oleh banyak menggunakan tenaga kerja.
- b. Industri yang sedang berkembang (membeli bahan baku, memproses, menjual dengan kerjasama dengan pihak lain) yang dicirikan dengan intensifnya kerjasama dengan pihak lain.
- c. Industri yang dalam tahapan konsolidasi (membeli bahan baku, memproses, menjual dengan kerjasama dengan pihak lain dengan intensitas tinggi) yang dicirikan oleh intensifnya proses atau kegiatan bisnis, dan
- d. Industri yang dalam tahapan ‘memimpin’ (proses kegiatan bisnisnya demikian maju sehingga menguasai pasar). Tahapan ini dicirikan oleh intensifnya pemanfaatan ketajaman berbisnis atau keterampilan berbisnis

Perkembangan selanjutnya, perpaduan dan perkembangan produk dan pasar, adalah sangat tergantung dari perubahan preferensi konsumen. Jadi pengembangan industri olahan hasil pertanian pada dasarnya sangat dipengaruhi oleh perubahan preferensi konsumen. Perusahaan yang semakin mampu menyesuaikan peningkatan permintaan dan perubahan preferensi konsumen, maka perusahaan tersebut akan menjadi perusahaan yang memimpin (Anonymous (2000)).

Dalam pandangan yang lain (school of thought), agro-industri didefinisikan secara lebih luas lagi. Dalam perkembangan lebih lanjut, diakui bahwa pengembangan agroindustri tidak bisa berdiri sendiri, namun berkaitan dengan kegiatan yang lain. Soekarto (1997) dan Soekartawi (1991;1992a,b,c,d;1995a,b) berpendapat bahwa konsep agribisnis dan agro-industri sebenarnya konsep yang saling berkaitan. Karena kegiatan agribisnis lebih banyak menanggapi masalah di hulu (aspek produksi) yang sulit menembus masalah-masalah di hilir, sementara itu kegiatan agro-industri lebih banyak menangani kegiatan di hilir (pengolahan) yang dalam banyak hal mengalami kesulitan untuk menangani masalah-masalah di hulu, maka muncul istilah ‘agro-industri terpadu’ atau ‘agribisnis terpadu’ yang pada dasarnya adalah menyambung dan menyatukan pemikiran masalah-masalah pertanian di hulu dan hilir menjadi suatu konsep yang terpadu (integrated). Leon (1988) mendefinisikan agroindustri sebagai ‘...a balance industrialization cum agricultural development anchored on the premise of symbiotic relationship...’. Kemudian Dominguez dan Andriano (1994) menyatakan bahwa agro-industri adalah ‘...involving the interrelated activities of production, processing, transport, storage, financing, marketing and distribution of specific agricultural product...’.

Perkembangan lebih lanjut yang didasarkan oleh hasil riset menunjukkan bahwa agro-industri berperan begitu nyata terhadap pembangunan di pedesaan maupun pembangunan perekonomian di tingkat nasional. Karena kontribusinya yang begitu nyata, maka pembangunan agro-industri dikaitkan dengan pembangunan pertanian dan juga pembangunan nasional secara berkelanjutan (sustainable development). Karena itulah muncul istilah *sustainable agroindustry development* yang dikaitkan dengan sustainable agriculture development dan sustainable development. Keterkaitan antara agro-industri, pertanian dan pembangunan nasional memang tidak bisa dihindari, karena pengembangan agro-industri berkaitan dengan kegiatan di sektor lain, khususnya kegiatan di sektor ekonomi yang lain. Oleh karena itulah maka dalam penetapan kebijakan pembangunan agribisnis yang dilaksanakan oleh Departemen Pertanian (Saragih, 2003), dirumuskan bahwa pembangunan

agro-industri tidak bisa terlepas dari perkembangan pendukung pembangunan pertanian yang lain.

Apakah agro-industri tersebut diartikan secara parsial maupun terpadu (integrated), tujuannya pada prinsipnya sama, yaitu dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat, apakah itu petaninya, pengusahanya maupun pelaku (aktor) lain yang berperan. Untuk itulah maka pengembangan agro-industri diupayakan untuk memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- a. Berdaya saing (mampu meningkatnya pangsa pasar, meningkatkan produktifitas dan nilai tambah melalui pemanfaatan modal (*capital driven*), meningkatkan dan memanfaatkan teknologi (*innovation driven*), menggunakan dan meningkatkan sumber daya manusia atau SDM yang handal (*skill driven*) dan mampu berkembang dengan sedikit atau tidak selalu mengandalkan pada limpahan sumber daya alam (SDA) dan tenaga kerja yang tidak terdidik (*factor driven*).
- b. Berkerakyatan (mampu berkembang dengan menggunakan bahan baku yang banyak dikuasai rakyat, mampu memanfaatkan organisasi ekonomi rakyat untuk pengembangan bisnis, dan sebagainya).
- c. Berkelanjutan (mampu merespon perubahan pasar, perubahan teknologi, bertindak efektif dan efisien, mampu berorientasi jangka panjang, mampu melakukan inovasi terus menerus); dan
- d. Terdesentralisasi (mampu memanfaatkan keragaman SDA lokal, mampu berkembang walaupun bertindak sebagai pelaku bisnis lokal, dan mampu bekerjasama dengan pemerintah daerah untuk mengembangkan agro-industri di daerah tersebut).

3. Sistem Agrowisata

Agrowisata merupakan kegiatan wisata yang memanfaatkan usaha pertanian sebagai objek wisata yg bertujuan untuk menambah pengetahuan, sarana rekreasi, dan meningkatkan hubungan usaha di bidang pertanian. Selain sebagai penyedia bahan pangan, sektor pertanian juga harus dimanfaatkan sebagai objek wisata. Sektor ini diharapkan mampu menyediakan produk berkualitas sebagai oleh-oleh wisatawan yang berkunjung.

Kondisi agroklimat sebagai tempat pengembangan agrowisata harus sesuai faktor tipologi lahan sehingga mendapatkan komoditi unggulan yang memiliki daya jual. Perpaduan antara keindahan alam, kehidupan masyarakat pedesaan dan potensi pertanian, bilamana ditata secara baik dan ditangani secara serius dapat mengembangkan daya tarik wisata bagi satu daerah tujuan wisata. Agro wisata yang menghadirkan aneka tanaman dapat memberikan manfaat dalam perbaikan kualitas iklim mikro, menjaga siklus hidrologi, mengurangi erosi, melestarikan lingkungan, memberikan desain lingkungan yang estetis bila dikelola dan dirancang dengan baik. Dengan berkembangnya agro wisata di satu daerah tujuan wisata akan memberikan manfaat untuk peningkatan pendapatan masyarakat dan pemerintah. Dengan kata lain bahwa fungsi pariwisata dapat dilakukan dengan fungsi budi daya pertanian dan pemukiman pedesaan dan sekaligus fungsi konservasi.

Upaya pengembangan agro wisata pedesaan yang memanfaatkan potensi pertanian, dan melibatkan masyarakat pedesaan, dapat berfungsi sebagai pemberdayaan masyarakat selaras dengan pemberdayaan masyarakat berbasis pariwisata (*community based tourism*). Pemberdayaan masyarakat dimaksud adalah agro wisata yang dapat mengikutsertakan peran dan aspirasi masyarakat pedesaan selaras dengan pendayagunaan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang dimilikinya. Persoalannya adalah bagaimana masyarakat pedesaan dibina secara berkesinambungan, agar potensi-potensi yang dimiliki daerah digali secara optimal, sehingga dapat memberikan hasil maksimal bagi petani, masyarakat desa, pengusaha dan menjadi sumber pendapatan yang dapat diandalkan.

Pendekatan pengembangan agro wisata, meliputi: (1) Pengembangan berbasis konservasi, dimaksudkan pola pembinaan yang tetap mempertahankan keaslian agroekosistem dengan mengupayakan kelestarian sumber daya alam lingkungan hidup, sejarah, budaya, dan rekreasi. (2) Pengembangan berbasis masyarakat, dimaksudkan pola pembinaan masyarakat yang menempatkan agro wisata sebagai pemberdayaan masyarakat petani untuk dapat memperoleh nilai tambah baik dari sisi hasil

pertanian maupun dari kunjungan wisatawan dan efek ganda dari penyerapan hasil pertanian oleh usaha pariwisata dan pengembang. (3) Penetapan wilayah/darah agro wisata sebagai daerah/wilayah pembinaan. (4) Inventarisasi kekuatan agro wisata. (5) Peranan lembaga pariwisata dan lembaga pertanian dalam pembinaan agro wisata.

Aktivitas agro wisata diharapkan dapat menarik para wisatawan untuk menikmati berbagai jenis hasil pertanian dan sekaligus memberikan dorongan kepada pengenalan berbagai jenis hasil lainnya seperti perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan dan holtikultura. Bilamana agro wisata dikelola secara profesional agro wisata dapat memberikan manfaat cukup luas terhadap:

a. Meningkatkan konservasi lingkungan,

Pengembangan dan pengelolaan agrowisata yang obyeknya benar-benar menyatu dengan lingkungan alamnya harus memperhatikan kelestarian lingkungan, jangan sampai pembuatan atau pengembangannya merugikan lingkungan. Nilai-nilai konservasi yang ditekankan pada keseimbangan ekosistem dan peletakan kemampuan daya dukung lingkungan dapat memberikan dorongan bagi setiap orang untuk senantiasa memperhitungkan masa depan dan pembangunan yang berkelanjutan (sustainable development). Daerah agro wisata diharapkan dapat berguna bagi lingkungan.

Berdasarkan kawasan agro wisata yang memiliki areal yang sangat luas dan ditanami dengan berbagai jenis pohon, tanaman holtikultura akan mempengaruhi cuaca bahkan iklim di sekitarnya. Dengan banyaknya pohon, selain dapat menyerap kebisingan, juga dapat memberikan kesegaran dan kenyamanan, pengembangan agro wisata di satu daerah, atau Negara akan mendorong popularitas Negara tersebut, yang dihasilkan dari berbagai komoditi pertanian seperti Thailand, banyak hasil pertanian holtikultura, di Negara tersebut telah membawa harum Negara tersebut, seperti durian montong, jambu, paprika, ketimun, jeruk dan lain-lain, demikian pula dengan Negara New Zealand banyak hasil pertaniannya telah membawa harum, seperti apple, buah kiwi, pear, anggur, dan lain-lain. Apa yang

dihasilkan oleh Negara-negara tersebut, membuktikan bahwa produk wisata, tidak harus selalu berbentuk obyek alam, akan tetapi inovasi terhadap berbagai hasil pertanian dapat menjadi pendukung bagi peningkatan kunjungan wisatawan.

b. Meningkatkan nilai estetika dan keindahan alam

Lingkungan alam yang indah, panorama yang memberikan kenyamanan, dan tertata rapi, akan memberikan nuansa alami yang membuat terpesona orang yang melihatnya. Alam ciptaan Tuhan Yang Maha Kuasa dipadukan dengan kemampuan manusia untuk mengelolanya, menimbulkan nilai estetika yang secara visual dapat diperoleh dari flora, fauna, warna dan arsitektur bangunan yang tersusun dalam satu tata ruang yang serasi dengan alam. Setiap pengembangan agro wisata tentu memiliki nilai- keserasian sendiri dan manfaat, pertimbangan secara mendalam terhadap komponen pendukung seperti bangunan yang dibuat dari beton, hendaknya dapat dijadikan pertimbangan untuk dapat dihindari keberadaannya. Bangunan yang didesain sedemikian rupa, yang dapat menyatu dengan alam, itulah yang diharapkan keberadaannya, oleh karena itu dalam pengembangan agro wisata dibutuhkan perencanaan tata letak, arsitektur bangunan, lanskap yang tepat.

c. Memberikan nilai rekreasi

Wisata tidak dapat dipisahkan keberadaannya sebagai sarana rekreasi. Kegiatan rekreasi di tengah-tengah pertanian yang luas akan memberikan kenikmatan tersendiri. Sebagai tempat rekreasi, pengelola agro wisata dapat mengembangkan fasilitas lainnya yang dapat menunjang kebutuhan para wisatawan seperti, restaurant, bila memungkinkan akomodasi, panggung hiburan, dan yang paling penting adalah tempat penjualan hasil pertanian seperti buah-buahan, bunga, makanan dan lain-lain. Dengan menyediakan fasilitas penunjang, maka keberadaan agro wisata akan senantiasa berorientasi kepada pelayanan terbaik bagi pengunjung, di samping itu sebagai perpaduan kegiatan rekreasi dengan pemanfaatan hasil pertanian, maka dapat dikembangkan nilai ekonomis agro wisata dengan cara menjual hasil pertanian hortikultura kepada pengunjung dengan berbagai cara. Salah

satunya adalah mempersilahkan pengunjung untuk memetik buah atau jenis lainnya sendiri, yang kemudian hasil petikannya ditimbang dan pengunjung dapat membelinya, cara memetik buah atau jenis lainnya memiliki nilai rekreatif yang tinggi dan sekaligus memiliki nilai pendidikan bagi para pengunjung

d. Meningkatkan kegiatan ilmiah dan pengembangan ilmu pengetahuan

Pengembangan agro wisata, tidak saja bertujuan untuk mengembangkan nilai rekreatif, akan tetapi lebih jauh mendorong seseorang atau kelompok menambah ilmu pengetahuan yang bernilai ilmiah kekayaan flora dan fauna dengan berbagai jenisnya, mengundang rasa ingin tahu para pelajar. Keilmuan dalam menambah ilmu pengetahuan agro wisata dengan berbagai bentuknya dapat dijadikan sumber informasi kekayaan alam dan ekosistem di dalamnya.

Peningkatan sarana agro wisata tidak hanya yang bersifat memenuhi kebutuhan pengunjung akan tetapi sebagai sarana pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan. Pengelola agro wisata, perlu menyediakan fasilitas penelitian baik yang berbentuk kebun-kebun percobaan, yang bersifat laboratorium alam, maupun laboratorium yang bersifat tempat penelitian khusus dari berbagai jenis hortikultura dan jenis lainnya seperti hasil hutan, peternakan, perikanan dan lain-lain.

e. Mengembangkan ekonomi masyarakat

Agro wisata yang dibina secara baik dengan memperhatikan dan mendasarkan kepada kemampuan masyarakat, akan memberikan dampak bagi peningkatan ekonomi masyarakat, dalam bentuk pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, kesempatan berusaha. Beberapa keuntungan ekonomi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Peningkatan pendapatan masyarakat yang dihasilkan melalui berbagai kegiatan penjualan dari hasil cocok tanam, seperti sayur-sayuran, buah-buahan, bunga, palawija, ikan, susu dan lain-lain baik yang dijual secara langsung kepada pengunjung maupun hasil yang dijual untuk memenuhi kebutuhan masyarakat umum, di pasar-pasar tradisional,

super market. Khususnya pendapatan langsung yang dihasilkan dari pembelian langsung oleh wisatawan di lokasi agro, memberikan dampak yang cukup luas terhadap kelangsungan dan keberadaan agro wisata.

2) Membuka kesempatan berusaha

Keanekaragaman jenis agro wisata telah mengembangkan lahan yang diperuntukkan bagi kegiatan bercocok tanam masyarakat. Berbagai jenis komoditi bagi wisatawan disediakan masyarakat pada lahan-lahan yang memiliki latar belakang keindahan, kesejukan, kenyamanan sehingga para pengunjung dapat melakukan rekreasi di lokasi-lokasi yang dipersiapkan untuk agro wisata. Dengan berkembangnya jumlah wisatawan/pengunjung ke lokasi agro wisata akan memberikan pengaruh efek ganda dalam mengembangkan usaha masyarakat baik dalam bentuk hasil komoditi pertanian, maupun makanan olahan yang dihasilkan oleh hasil pertanian, perikanan maupun peternakan, Efek ganda dengan tumbuh kembangnya agro wisata memungkinkan dapat mendorong kesempatan berusaha masyarakat yang pada gilirannya dapat mendongkrak faktor kemiskinan yang pada saat ini menjadi permasalahan bagi bangsa Indonesia.

3) Mengembangkan lama tinggal dan belanja wisatawan

Salah satu keberhasilan pengembangan kepariwisataan adalah bagaimana para pelaku kepariwisataan dapat meningkatkan lamatinggal wisatawan dan belanja wisatawan. Lama tinggal wisatawan dapat meningkat, bilamana di satu daerah tujuan wisata dapat ditingkatkan berbagai atraksi baik kesenian misalnya, dan kegiatan-kegiatan wisata yang menarik lainnya. Dengan tersedianya berbagai daya tarik wisata yang diminati wisatawan akan mendorong wisatawan untuk menyusun program perjalanannya lebih lama di satu daerah wisata akan sangat berpengaruh kepada jumlah uang yang dibelanjakan wisatawan terhadap beberapa unsur-unsur usaha pariwisata seperti makan, minum, menginap, transportasi dan cinderamata. Khusus cinderamata yang dibeli wisatawan salah satunya yang diharapkan adalah

cinderamata dari hasil komoditi pertanian dan sejenisnya baik yang berada di lokasi kawasan agro wisata, maupun yang secara terpisah dijual masyarakat di luar lokasi agro wisata. Dengan demikian berbagai kegiatan atraksi wisata yang dapat menjadi daya tarik wisata, perlu terus dikembangkan, sebagai bagian penting untuk tercapainya pertumbuhan ekonomi pariwisata yang dihasilkan oleh peningkatan kunjungan wisatawan, lama tinggal wisatawan, dan belanja wisatawan dan sebagai bagian penting pula untuk meningkatkan pendapatan para petani.

4) Daya dukung promosi

Banyak Negara menjadi terkenal oleh karena hasil komoditi pertanian yang menyebar luas ke berbagai Negara dan dikonsumsi oleh masyarakat, seperti Thailand, New Zealand, Prancis, dan lain-lain. Negara-negara tersebut terkenal disebabkan salah satunya melalui keanekaragaman hasil komoditi pertanian. Thailand dikenal menghasilkan durian, burung perkutut Bangkok, telah membawa promosi Negara tersebut untuk mendatangkan wisatawan. New Zealand dengan buah kiwinya, menjadikan Negara tersebut dikenal sebagai Negara buah kiwi dan burung kiwinya dilindungi. Indonesia sebagai Negara agraris, telah banyak diperkenalkan melalui berbagai komoditi pertanian, peternakan, perikanan dan lain-lain, seperti berbagai jenis bunga anggrek, umbi cilembu, dan lain-lain. Dengan berkembangnya agro wisata di satu daerah paling tidak daerah tersebut akan terdorong menjadi terkenal dan menjadi perhatian wisatawan untuk berkunjung ke Negara tersebut. Dampak yang cukup menarik adalah adanya keterkaitan antara agro wisata dengan promosi pariwisata.

5) Meningkatkan produksi dan kualitas

Peningkatan hasil produksi pertanian merupakan acuan dasar bagi tumbuh berkembangnya sektor pertanian dan sejenisnya. Pengelolaan agro wisata dengan baik, setidaknya akan berpengaruh terhadap peningkatan produksi masing-masing komoditas yang diusahakan. Di samping itu kualitas

dari komoditas yang diusahakan yang dihasilkan oleh pengelola agro wisata, sangat selektif dan menjadi perhatian pengelola. Segala sesuatu yang disajikan harus memiliki kualitas, mengingat para wisatawan yang membeli hasil pertanian dan sejenisnya akan mengkonsumsi dan membeli langsung, dengan demikian hanya hasil pertanian yang berkualitas yang dapat menjadi daya tarik untuk dibeli dan dikonsumsi.

BAB 7

KONSEP PENGEMBANGAN AGROPOLITAN

A. Agropolitan dan Pembangunan Pedesaan

Salah satu model penataan kawasan yang baik dalam rangka pembangunan ekonomi wilayah dikenal dengan model agropolitan dan minapolitan sebagai “Strategi Pusat Pertumbuhan”. Strategi pusat pertumbuhan mempertimbangkan aspek ruang dengan membangun atau mengembangkan pasar didekat desa. Pasar menjadi pusat penampungan produksi dan informasi yang bisa mengurangi resiko usaha, juga diharapkan secara sosial tetap dekat dengan desa dan secara ekonomi mempunyai fungsi dan sifat seperti kota. Pusat pertumbuhan akan menciptakan sebuah komunitas desa–kota yang mampu menerima prinsip-prinsip ekonomi, tetapi tidak kehilangan nilai-nilai sosial, kekeluargaan, dan solidaritas. Penataan kawasan perdesaan diharapkan mampu melihat sumber daya yang ada di desa sehingga memudahkan dalam perwujudan Desa Agropolitan sebagai bentuk strategi pusat pertumbuhan.

Agropolitan diciptakan dalam rencana untuk meminimalkan kemiskinan dengan pendekatan terstruktur melalui kegiatan pertanian sehingga kegiatan pertanian merupakan kegiatan utama dalam mendukung agropolitan. Oleh karena itu, pedesaan dapat menciptakan nilai yang diperlukan selain komoditas untuk mendapatkan penghasilan yang cukup serta memajukan pengetahuan serta informasi yang pada gilirannya dapat membantu mengembangkan ekonomi lokal. Dalam upaya meningkatkan pembangunan serta keberlanjutan ekonomi maka diperlukan ekonomi pedesaan dan bisnis perkotaan. Yavari dan Fazelbeugi (2014) menjelaskan bahwa pada proses pembangunan

agropolitan terdapat tiga isu penting, yaitu akses ke lahan pertanian dan air, kewenangan politik dan administrasi ke tingkat local serta pergeseran kebijakan pembangunan nasional dalam mendukung diversifikasi produksi pertanian.

Konsep pendukung agropolitan adalah pembangunan perdesaan yang dilakukan untuk mengurangi kesenjangan pertumbuhan desa dan kota serta adanya hubungan yang saling menguntungkan dan saling mendukung sehingga terdapat penyamaan kemitraan dalam berusaha antara penduduk desa dengan penduduk kota. Pengembangan agropolitan diharapkan terjadi interaksi yang kuat antara pusat Kawasan dengan wilayah produksi pertanian sehingga terjadi nilai tambah jika produk pertanian diolah terlebih dahulu sebelum di jual ke pasar.

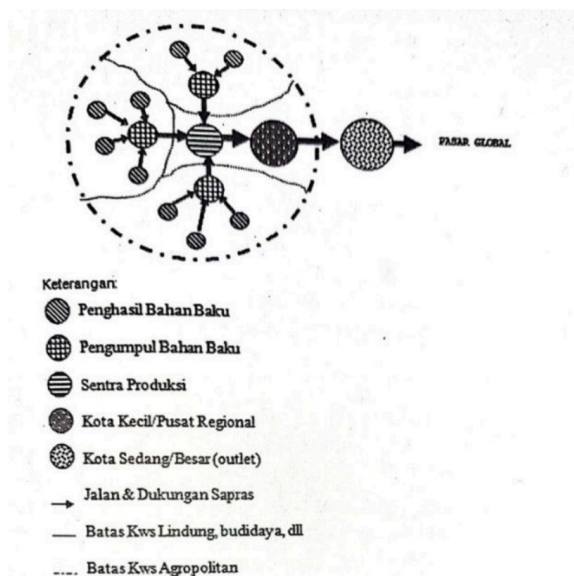
Pembangunan sumber daya lokal dengan pendekatan wilayah desa dan kota melibatkan masyarakat adalah dengan pengembangan Kawasan agropolitan. Menurut Sumarmi, Agropolitan adalah kota pertanian (Agro yang artinya pertanian dan polutan artinya kota) atau kota di daerah lahan pertanian yang tumbuh dan berkembang dengan sistem dan usaha pertanian serta mampu melayani, mendorong kegiatan pembangunan di wilayah sekitarnya (Sumarni, 2012). Kawasan atau daerah sebagai agropolitan yang berbasis komoditas unggulan adalah daerah yang memiliki hasil pertanian dan memiliki komoditas unggulan yang dihasilkan, tetapi juga menghasilkan suatu produk olahan yang menjadi ciri khasnya (Hamenda, 2003). Tujuan agropolitan yakni menciptakan sistem produksi bagi masyarakat agar menjadi produktif, memiliki daya saing yang tinggi serta berkelanjutan melalui sistem pengelolaan sumber daya secara optimal dan terus-menerus yang pada intinya adalah keunikan komoditas sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Pengembangan merupakan suatu aktivitas sebagai pelengkap dan menjadi sistem untuk membangun suatu tujuan dengan melakukan perubahan semaksimal mungkin dengan menyesuaikan wilayah (Widayanti, 2020). Di Indonesia konsep pengembangan wilayah ada dari suatu proses timbal balik yang menggabungkan pemahaman teori dengan beberapa pengalaman yang diterapkan dengan dinamis (Tukidi, 2007). Pengembangan Kawasan agropolitan ini merupakan salah satu upaya guna untuk merealisasikan pembangunan ekonomi dengan pendekatan Kawasan pertanian yang memiliki sentra produksi

komoditas unggulan seperti pertanian, perkebunan, tanaman pangan, hortikultura serta komoditas campuran (Suyitman & Sutjahjo, 2011). Pengembangan wilayah berbasis komoditas unggulan merupakan konsep pengembangan wilayah dengan menekankan pilihan komoditas unggulan sebagai penggerak pembangunan ekonomi yang porsinya lebih besar dibandingkan bidang lain (Setyanto & Irawan, 2016). Dari pengertian wilayah berdasarkan penataan ruang dan komoditas unggulan, pengembangan secara umum merupakan suatu kegiatan yang dapat melengkapi dan membangun tujuan dengan melakukan kegiatan sesuai dengan konteks wilayah atau karakteristik wilayah (Widayanti, 2020). Menurut Bappenas (2006) ada berbagai konsep pengembangan wilayah yang pernah diterapkan termasuk konsep pengembangan wilayah berbasis penataan ruang dan konsep pengembangan wilayah berbasis sumber daya. Terdapat beberapa teori pengembangan wilayah diantaranya

- a. Teori Pertumbuhan Neo-Klasik (Adam Smith-David Ricard-Thomas R. Malthus). Adam Smith mencetuskan bahwa proses pengembangan wilayah menekan pada mekanisme pasar. Teori Adam Smith menganggap setiap wilayah memiliki potensi tersendiri untuk mengurangi kesenjangan antar wilayahnya.
- b. Teori Ketimpangan Wilayah (Myrdal-Hirschman). Teori ketimpangan wilayah oleh Myrdal-Hirschman merupakan perkembangan wilayah yang dipengaruhi oleh beberapa aspek yang berkembang secara bersamaan. Dalam teori ketimpangan wilayah ada istilah Backwash-Effect yang artinya adanya aliran penduduk, modal, serta barang dan jasa dari wilayah maju ke wilayah tertinggal yang cenderung menguntungkan wilayah maju dan menekan kegiatan ekonomi wilayah tertinggal. Spread-effect artinya adanya aliran penduduk, modal, serta barang dan jasa dari wilayah maju ke wilayah tertinggal yang memberikan pengaruh positif sehingga mengurangi kesenjangan antarwilayah.

Kawasan agropolitan dicirikan dengan pertanian yang berkembang dengan sistem usaha pertanian di pusat agropolitan yang dapat melayani dan mendorong kegiatan pembangunan pertanian bagi wilayah sekitarnya seperti gambar berikut:



Gambar 1.1 Konsep Pengembangan Kawasan Agropolitan

Sumber : Agus Tri Basuki, 2012

Menurut Friedman dan Whitby (dalam Sumami 2012) proses pembangunan perdesaan yang utama yakni sektor pertanian yang berbasis perekonomian. Friedman menambahkan bahwa konsep agropolitan merupakan usaha pembangunan pedesaan melalui tataruang sebagai dasar pembangunannya. Friedman dan alonson memberi teori bahwa agropolitan merupakan pendekatan kebutuhan dasar dan lebih fokus pada pengembangan daerah pedesaan melalui konsep pertumbuhan pertanian.

Namun dalam perkembangan pembangunan yang berlangsung menimbulkan kesenjangan antara Kawasan perkotaan dan pedesaan serta urban bias. Urban bias merupakan penyimpangan akibat kecenderungan pembangunan yang mendahulukan pembangunan di ujung-ujung pertumbuhan ekonomi (Sumarmi, 2012). Kesenjangan antara perkotaan dan pedesaan telah mendorong upaya pembangunan Kawasan pedesaan, tumbuh berkembang, melayani, dan mendorong kegiatan pertanian di wilayah sekitar (Ellen dan Ema, 2016).

Karakteristik agropolitan menurut (Widhaswara & Sardjito, 2017) ada lima kriteria: (1) Agropolitan meliputi kota-kota berukuran

kecil sampai sedang;(2) Agropolitan memiliki wilayah pedesaan penghasil komoditas unggulan;(3) Agropolitan memiliki wilayah utama perkotaan tempat di bangunnya agroindustri yang disesuaikan dengan kondisi alamiah(4) Agropolitan memiliki pusat pertumbuhan bagi perusahaan dan bagi pengembangan agroindustri;(5) Agropolitan mampu membangun dan mendorong wilayah pedesaan secara optimal.

Penetapan Kawasan agropolitan mempertimbangkan (1) ikatan fisik oleh kondisi alam misalnya air, kesuburan lahan, mode transportasi(2) ikatan ekonomi yang berkaitan atau ketergantungan arus barang dan jasa (3) ikatan sosial dengan tingkat kebutuhan pelayanan sosial dengan mode transportasi modern (4) ikatan kelembagaan dengan tingkat pelayanan pemerintah. Unsur penting dalam Kawasan agropolitan adalah kawasan hinterland, Kota Tani dan pendukung pembangunan infrastruktur kawasan. Kota tani mengarah sebagai pelayanan kebutuhan agribisnis dan kota tani merupakan tempat tumbuhnya agrobisnis kecil hingga menengah yang berasal dari kawasan hinterland (Patiung et al., 2020).

Menurut Agus Tri Basuki (2012) dalam pengembangan kawasan agropoliatan memuat beberapa elemen yang dapat dijadikan acuan dalam program pengembangan agropolitan, diantaranya:

- a. Pusat agropolitan atau penetapan pusat agropolitan. Dalam penetapan pusat agropolitan memenuhi fungsi kawasan sebagai pusat perdagangan, penyediaan jasa pendukung pertanian yakni yang berfungsi untuk mendukung dan melayani perkembangan pertanian, adanya pusat industri pertanian, penyedia pekerjaan non pertanian, pusat agropolitan dan daerah hinterland yang terkait dengan permukiman nasional, provinsi, dan Kabupaten (RTRW Provinsi atau Kabupaten).
- b. Adanya unit-unit kawasan pengembangan yang berfungsi untuk produksi pertanian, pusat pendapatan perdesaan dan permintaan untuk barang bukan pertanian, produksi tanaman siap jual.
- c. Penetapan sektor unggulan adalah menetapkan yang berkembang. Sektor unggulan ini mendukung kegiatan agribisnis dan melibatkan pelaku kegiatan dengan jumlah yang besar.
- d. Ketersediaan infrastruktur misalnya berupa jaringan jalan, irigasi, sumber-sumber mata air, dan jaringan utilitas lainnya.

- e. Adanya dukungan dari sistem kelembagaan setempat, kelembagaan pengelola pengembangan agropolitan dari pemerintah daerah dengan fasilitas pemerintah pusat.

Pengembangan Kawasan agropolitan dimaksudkan supaya pusat pelayanan kegiatan pertanian (agribisnis) sangat sangat dekat dengan permukiman petani, baik pelayanan budidaya pertanian maupun pelayanan sistem kredit modal kerja dan informasi pasar. Besarnya biaya produksi dan juga pemasaran dapat ditekan dengan meningkatkan efisiensi dan efektivitas proses produksi dan kinerja pemasaran. Efisien dan efektivitas produksi dapat ditingkatkan dengan inovasi teknologi, kemudian memperoleh modal kerja dan menyediakan fasilitas proses produksi, pemasaran, serta peningkatan kemampuan sumberdaya manusia.

Inovasi teknologi berupa teknologi tepat guna yang modern dibutuhkan untuk kegiatan dari hulu ke hilir dalam sistem agribisnis. Ketangguhan agribisnis suatu Kawasan agropolitan membutuhkan kesinambungan penyediaan input sarana produksi seperti pupuk, bibit, peralatan, obat-obatan, dan lain sebagainya. Dibutuhkan pula sarana penunjang produksi, Lembaga perbankan, koperasi, listrik dan lain sebagainya, serta sarana pemasaran seperti tersedianya pasar, terminal angkutan, sarana transportasi, dan lain-lain yang menunjang keberhasilan dari sistem agribisnis. Sebagai *grand strategy* untuk menghadapi persaingan yang dinamik, seorang atau setiap manajer agribisnis harus melakukan *backward linked* dan *forward linked*.

Konsep agropolitan dalam ranah wilayah terimplementasi sebagai agropolitan distrik, yaitu suatu daerah perdesaan dengan radius pelayanan 5 s.d. 10 km dengan jumlah penduduk 50 s.d. 150 ribu jiwa serta kepadatan minimal 200 jiwa/km². Jasa-jasa dan pelayanan yang disediakan disesuaikan dengan tingkat perkembangan ekonomi dan sector budaya setempat. Agropolitan distrik perlu mempunyai otonomi yang berwujud tatanan pusat-pusat pelayanan di Kawasan perdesaan yang didesain agar kinerja agribisnis efisien dan efektif. Pusat-pusat pelayanan tersebut dicirikan dengan adanya jalan-jalan usaha tani, pasar-pasar pengumpul, jalan-jalan kolektor, pasar sebagai sub terminal agribisnis, Lembaga-lembaga keuangan mikro, Lembaga pengkajian dan pelatihan kefarmingan, serta fasilitas dan utilitas social ekonomi lain pada tingkat pelayanan perdesaan.

Jika dikaitkan dengan masih terbatasnya volume permintaan dan penawaran terhadap berbagai jenis barang maka pada umumnya biasanya tumbuh pasar mingguan untuk komoditi tunggal atau majemuk. Pasar-pasar tersebut berfungsi sebagai pelayanan kebutuhan baik kebutuhan yang sifatnya produktif maupun kebutuhan yang sifatnya non produktif. Pada Kawasan agropolitan, pasar-pasar tradisional ditingkatkan berdasarkan prinsip efisiensi dan efektifitas. Pasar tradisional tersebut dapat dikembangkan sebagai pasar umum maupun tempat pelelangan. Setelah Indonesia merdeka, pusat-pusat perdesaan masih sama dengan masa sebelumnya, hanya jumlah dan jenis komoditinya yang diperdagangkan mulai beragam. Fenomena agropolitan distrik di Indonesia pada zaman kemerdekaan ini masih banyak ditemukan yang masih perlu digerakkan dan dikembangkan dengan suatu push atau pull factor. Push factor yang efektif untuk menggerakkan agropolitan distrik diutamakan sarana dan prasarana umum dan agribisnis. Pull factor yang dianjurkan para pakar adalah pendirian pabrik agroindustry yang skala ekonominya mampu memberikan efek stabilitas permintaan bahan baku daerah hinterland.

Perserikatan Bangsa Bangsa mengusulkan beberapa pedoman penting dalam pengembangan kawasan agropolitan, yaitu:

1. Pembangunan perdesaan hanya dapat dilakukan jika konsentrasi fasilitas dan pelayanan distimulus di pusat desa;
2. Pengembangan berdasarkan hirarki pusat-pusat desa; *district town, locality town and village service centre* (struktur hirarki yang berhubungan dengan norma dan standar pelayanan merupakan kerangka kerja perencanaan)
3. Perencanaan dilakukan pada tingkat regional (pada perluasannya dapat dibagi sebagai sub-sub regional; *delienasi region* dapat berbentuk batas geografis, batas administrative atau batas kegiatan ekonomi/batas fungsional modal)
4. Perencanaan pembangunan dan pengembangan desa mulai dari tingkat nasional-provinsi-kabupaten-kecamatan dan Kawasan.

B. Peran Agribisnis dalam Pengembangan Agropolitan

Pengembangan Kawasan Agropolitan merupakan alternatif solusi yang tepat dalam pembangunan perdesaan tanpa melupakan pembangunan perkotaan. Melalui pengembangan kawasan agropolitan, diharapkan terjadi interaksi yang kuat antara pusat kawasan dengan wilayah produksi pertanian. Melalui pendekatan sistem Kawasan Agropolitan, produk pertanian akan diolah terlebih dahulu di pusat kawasan sebelum dijual ke pasar (ekspor), sehingga nilai tambah tetap berada di Kawasan Agropolitan (Daidullah, 2006. Hal.1).

Penerapan Strategi untuk mengembangkan agribisnis berbasis komoditi unggulan sebagai berikut:

1. Peningkatan kemandirian masyarakat (tokoh petani, tokoh masyarakat dan LSM) dengan memberikan peran kepada masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian.
2. Penguatan kapasitas kelembagaan tani yang mengarah pada pengembangan koperasi atau asosiasi atau bentuk lain yang cocok dengan kondisi kawasan, pada kelembagaan ini juga dikembangkan kegiatan simpan pinjam atau lembaga keuangan mikro untuk membantu permodalan masyarakat perdesaan.
3. Di Kawasan Agropolitan perlu dikembangkan Klinik Konsultasi Agribisnis (KKA) yang berfungsi sebagai sumber informasi (modal, pasar, teknologi dan pelatihan) bagi petani sekitarnya.
4. Kegiatan ini sebaiknya merupakan kegiatan kerjasama lembaga penelitian, lembaga penyuluhan, masyarakat dan atau swasta.
5. Pemberian fasilitas sarana dan prasarana strategis yang dibutuhkan masyarakat (pasar, jalan, irigasi, jaringan telepon / listrik, air bersih dan lain-lain) dan sesuai dengan master plan.
6. Pemberian insentif kepada pelaku agribisnis untuk mengembangkan produksi dan produk komoditi unggulan (harga dasar, pajak, permodalan dan lain-lain).
7. Pemberian insentif dan penghargaan terhadap aparatur dan petugas (seperti Camat, penyuluh/petugas lapangan, Kepala Desa/Kepala Dusun) yang terkait dengan pelaksanaan Gerakan Pengembangan Kawasan Agribisnis (Djakapermana, 2007 Hal 1).

Dalam pengembangan Kawasan Agropolitan terdapat 3 hal penting yang menjadi syarat agar konsep pengembangan Kawasan Agropolitan dapat diwujudkan:

1. Investasi dalam Bidang Agro Industri

Kawasan yang disebut sebagai kawasan agropolitan yang berbasis komoditas unggulan adalah suatu kawasan yang bertumpu dari hasil pertanian dan memiliki komoditas unggulan. Daerah tersebut tidak saja menjadi pemasok dari komoditas unggulan yang dihasilkan, tetapi juga menghasilkan suatu produk olahan dari produksi pertanian yang siap dipasarkan dan menjadi ciri khas daerahnya.

Keunggulan produk yang dihasilkan industri yang mengolah komoditas unggulan tersebut akan memberikan nilai tambah, karena produk tersebut mempunyai nilai jual yang stabil dibandingkan produk perkebunan atau pertanian. Di samping itu bagi masyarakat petani mendapatkan suatu jaminan pembelian bagi produk pertanian yang dihasilkan.

2. Promosi Produk Unggulan

Promosi produk unggulan dari suatu kawasan akan menentukan keberhasilan pengembangan daerah agropolitan yang bersangkutan. Karena produk tersebut akan merupakan salah satu bentuk promosi bagi kawasan itu, yang akan berjalan dengan sendirinya pada saat produk itu memasuki pasaran.

Setelah komoditas itu diolah dan diproduksi menjadi barang jadi maka dengan sendirinya pihak industri akan mempromosikan produknya ke pasaran nasional maupun internasional, dari promosi tersebut akan terlihat komoditi tersebut berasal dari daerah mana, disini salah satu letak keunggulan dari kota atau Kawasan Agropolitan yang berbasis komoditi unggulan.

3. Pengelolaan Agrikultura dan Industri yang Berkesinambungan

Pengelolaan agrikultura dan industri yang berkesinambungan akan menghasilkan kesejahteraan bagi masyarakat petani. Ini salah satu contoh yang perlu dikemukakan dan sekaligus dapat dijadikan perhatian bersama yaitu pengelolaan agrikultura dan industri yang berkesinambungan akan lebih menghasilkan kesejahteraan bagi masyarakat petani. Agrikultura dan Industri yang saling berkesinambungan, adalah di mana ada industri yang dibangun pada daerah-daerah sentra produksi suatu komoditi dalam kawasan tersebut.

Dalam kawasan yang dicanangkan oleh pemerintah sebagai Kawasan Agropolitan dibangun sebuah industri yang menggunakan bahan baku atau *raw material* dari produk pertanian yang ada di daerah tersebut. Daerah itu akan menjadi suatu daerah yang penghasilannya berkesinambungan dengan produk itu sendiri dan masyarakat petani akan menikmati kesejahteraan sebagai dampak pembangunan. Kesejahteraan yang diangkat dari hasil produksi pertanian mereka yang diserap oleh industri tersebut. Disinilah satu kota atau suatu kawasan agropolitan akan dikenal, karena komoditas produk unggulan dari kawasan itu sendiri.

Di samping kesejahteraan petani, apabila semua itu dapat tercipta pada akhirnya akan berimbas pada: (1) Pembayaran pajak yang semakin baik, (2) PAD yang akan meningkat, serta (3) Mendorong pertumbuhan ekonomi local yang lebih baik, sehingga akan menjadikan daerah tersebut merupakan satu kawasan yang tingkat prosperity atau kesejahteraannya menjadi lebih baik.

Kesinambungan antara hasil pertanian yang diolah oleh industri dapat dipasarkan sebagai barang jadi (siap pakai) dan dapat masuk ke pasaran nasional maupun internasional, akibat terciptanya suatu kesinambungan atau suatu sinergi yang baik antara supply dan demand. Inilah yang sebenarnya diharapkan oleh pemerintah agar supaya daerah agropolitan ini bisa menyeluruh ke semua propinsi dan semua daerah yang ada di seluruh Indonesia. Agar suatu saat nanti daerah-daerah yang ada di Indonesia bukan daerah yang terbelakang tetapi menjadi daerah yang maju dengan komoditas unggulan yang akan saling bersaing secara sehat untuk menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat petani dan industry.

Dengan demikian masyarakat petani kita akan mengembangkan pola pertanian yang berbasis kepada industri yang nantinya akan menjadikan setiap daerah, setiap kabupaten, setiap propinsi, sampai ke setiap kecamatan mempunyai industri komoditi unggulan dari daerah masing-masing yang dan mampu berbicara didalam forum nasional maupun internasional (Djakapermana. 2007. P. 3).

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa agribisnis mengacu kepada semua aktivitas mulai dari pengadaan, prosesing, penyaluran sampai pada pemasaran produk yang dihasilkan oleh suatu

usaha tani atau agroindustri yang saling terkait satu sama lain. Dengan demikian agribisnis dapat dipandang sebagai suatu sistem pertanian yang memiliki beberapa komponen sub sistim yaitu, sub sistem usaha tani/yang memproduksi bahan baku; sub sistem pengolahan hasil pertanian, dan sub sistem pemasaran hasil pertanian.

Secara umum, Saragels dan Krisnamurthi, dalam Suryanto, B (2004. hal 20) menyatakan Sistem Agribisnis meliputi:

1. Sub Sistem Agribisnis Hulu (*upstream off-farm agribusiness*), mencakup kegiatan ekonomi industri yang menghasilkan sarana produksi seperti pembibitan ternak, usaha industri pakan, industri obat-obatan, industri insiminasi buatan dan lain-lain beserta kegiatan perdagangannya.
2. Subsisten agribisnis budidaya usahatani ternak (*on-farm agribusiness*) yaitu kegiatan ekonomi yang selama ini disebut budidaya usahatani ternak yang menggunakan sarana produksi usahatani untuk menghasilkan produksi ternak primer (*farm-product*).
3. Subsistem agribisnis hilir (*downstream off-farm agribusiness*) yaitu kegiatan industri agro yang mengolah produk pertanian primer menjadi produk olahan dan memperdagangan hasil olahan ternak. Dalam sub sistem ini termasuk industri pemotongan ternak, industri pengolahan/pengalengan daging, industri pengawetan kulit, industry penyamakan kulit, industri sepatu, industri pengolahan susu dan lainlain beserta perdagangannya di dalam negeri maupun ekspor.
4. Subsistem jasa penunjang (*supporthing institution*), yaitu kegiatan yang menyediakan jasa dalam agribisnis ternak seperti perbankan, transportasi, penyuluhan, peskesnak, holding ground, kebijakan pemerintah (Ditjen Produksi Peternakan), Lembaga Pendidikan dan Penelitian dan lain-lain (Saragih, 2000-2001).

Pengembangan agribisnis dengan memanfaatkan air irigasi yang tersedia misalnya akan memberikan beberapa keuntungan yaitu:

1. Memberi nilai tambah bagi petani dalam melakukan usaha taninya;
2. Mengoptimalkan pemanfaatan air yang ada;
3. mendorong dan memperkuat kemampuan petani untuk meningkatkan kinerja irigasinya;
4. dapat mendorong dalam mengembangkan dan memperkuat organisasi petani; dan

5. Sejalan dengan kebijakan pemerintah dalam meningkatkan nilai tambah hasil pertanian dan sekaligus dapat memenuhi kebutuhan bahan baku industri (Nono Hartono, 2008 Hal 3).

Sedangkan Hermawan, (2008 Hal 4) menyatakan bahwa Agribisnis terdiri dari berbagai sub sistem yang tergabung dalam rangkaian interaksi dan interdependensi secara reguler, serta terorganisir sebagai suatu totalitas, dengan kelima subsistem sebagai berikut:

1. Subsistem Penyediaan Sarana Produksi; Sub sistem penyediaan sarana produksi menyangkut kegiatan pengadaan dan penyaluran, mencakup perencanaan, pengelolaan dari sarana produksi, teknologi dan sumberdaya agar penyediaan sarana produksi atau input usahatani memenuhi kriteria tepat waktu, tepat jumlah, tepat jenis, tepat mutu dan tepat produk.
2. Subsistem Usaha Tani atau Proses Produksi; Sub sistem ini mencakup kegiatan pembinaan dan pengembangan usahatani dalam rangka meningkatkan produksi primer pertanian. Termasuk kedalam kegiatan ini adalah perencanaan pemilihan lokasi, komoditas, teknologi, dan pola usahatani dalam rangka meningkatkan produksi primer. Disini ditekankan pada usahatani yang intensif dan sustainable (lestari), artinya meningkatkan produktivitas lahan semaksimal mungkin dengan cara intensifikasi tanpa meninggalkan kaidah-kaidah pelestarian sumber daya alam yaitu tanah dan air. Disamping itu juga ditekankan usahatani yang berbentuk komersial bukan usahatani yang subsistem, artinya produksi primer yang akan dihasilkan diarahkan untuk memenuhi kebutuhan pasar dalam artian ekonomi terbuka.
3. Subsistem Agroindustri/pengolahan hasil; Lingkup kegiatan ini tidak hanya aktivitas pengolahan sederhana di tingkat petani, tetapi menyangkut keseluruhan kegiatan mulai dari penanganan pasca panen produk pertanian sampai pada tingkat pengolahan lanjutan dengan maksud untuk menambah value added (nilai tambah) dari produksi primer tersebut. Dengan demikian proses pengupasan, pembersihan, pengekstraksian, penggilingan, pembekuan, pengeringan, dan peningkatan mutu.
4. Subsistem Pemasaran; Sub sistem pemasaran mencakup pemasaran hasil-hasil usahatani dan agroindustri baik untuk pasar domestik maupun ekspor. Kegiatan utama subsistem ini adalah pemantauan

dan pengembangan informasi pasar dan market intelligence pada pasar domestik dan pasar luar negeri.

5. Subsistem Penunjang; Subsistem ini merupakan penunjang kegiatan pra panen dan pasca panen yang meliputi: sarana produksi dan tataniaga, perbankan/perkreditan, penyuluhan agribisnis, kelompok tani, infrastruktur agribisnis, koperasi agribisnis, BUMN, swasta, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, transportasi, kebijakan pemerintah (Hermawan, 2008 P 4).

Lalu, apa kaitan agribisnis dengan agropolitan? Dari paparan di atas dapat kita pahami bahwa konsep agropolitan dikembangkan sebagai strategi baru pembangunan daerah karena konsep Growth Pole (Pusat Pertumbuhan) yang diaplikasikan mulai tahun 1970-an dinilai memperlebar ketimpangan antara kota dan desa, karena ternyata telah mengakibatkan aliran ke pusat jauh lebih besar daripada aliran ke desa. Akibatnya perbedaan kota dan desa, serta antara si kaya di kota dan si miskin di desa juga semakin lebar. Terjadi perpindahan penduduk secara besar-besaran dari desa ke kota-kota besar (urbanisasi).

Menyadari kegagalan ini Friedmann & Mike Douglass mengembangkan pendekatan baru yang lebih berlandaskan basic needs dan focus pembangunan ada di perdesaan melalui pengembangan Agropolitan, yaitu kota pertanian yang tumbuh dan berkembang karena berjalannya sistem dan usaha agribisnis serta mampu melayani, mendorong kegiatan pembangunan pertanian (agribisnis) di wilayah sekitarnya.

Sehingga kaitan antara Agropolitan dan Agribisnis, adalah bahwa Agropolitan berkait dengan kawasan pertanian yang dikembangkan dengan berbagai kegiatan agribisnis. Sedangkan agribisnis adalah berbagai kegiatan usaha yang menyangkut bidang pertanian dari hulu sampai hilir, termasuk kegiatan penunjangnya.

Sejarah perkembangan kota-kota di Indonesia sebagian besar karena berkembangnya kegiatan agribisnis dengan dukungan kegiatan pertanian di wilayah hinterlandnya. Kota Bandung, Bogor, Malang, dan lain-lain tumbuh karena dukungan kegiatan pertanian dan *hinterlandnya*. Sedikit berbeda dengan Jakarta, Semarang, dan Surabaya, yang tumbuh karena adanya pelabuhan dan industri sebagai *leading sector*nya.

Kumpulan desa-desa berkembang membentuk pusat-pusat pertumbuhan biasanya berupa kota-kota kecamatan. Perlu diupayakan

agar industri yang berkembang di Agropolitan ialah industri yang mempunyai kaitan kedepan (forward linkage) dan kaitan kebelakang (backward linkage) dengan kegiatan pertanian yang dikembangkan di hiterlandnya (Depnakertrans, 2005: 2).

Sebagai contoh suatu kawasan yang lahannya sesuai untuk komoditas nanas, kemudian di Agropolitan dikembangkan industri pengalengan nanas, industri pembuatan kaleng, pengangkutan dan lainlain, sementara pemerintah pusat/provinsi memberi dukungan melalui pelatihan bagi petani nanas, dukungan pemasaran dan informasi. Setiap kawasan dikembangkan dengan spesifikasinya sendiri (1 kawasan dengan 1 komoditi unggulan). Pembangunan suatu daerah jangan meniru (*blue print*) dari daerah lain yang sudah berhasil. Tetapi setiap daerah harus mempunyai komoditi unggulan atau karakter tersendiri (Depnakertras, 2005:3).

BAB 8

POTENSI SEKTOR PERTANIAN DALAM PENGEMBANGAN KAWASAN AGROPOLITAN DI KABUPATEN MAROS

A. Pendahuluan

Pembangunan ekonomi perkotaan dan wilayah di upayakan dapat berkembang melalui pemberdayaan sumberdaya manusia dan pendayagunaan sumberdaya alam secara terencana dan terpadu. Hal tersebut sesuai dengan Undang-undang No. 26 tahun 2007 tentang penataan ruang, yang mengarahkan penataan ruang yang terpadu, berwawasan lingkungan. Untuk menciptakan penataan yang terpadu tidak terlepas dari upaya menciptakan *good governance* melalui multi-stakeholder, pihak pemerintah, swasta serta masyarakat harus saling menopang dan menjalankan fungsinya dengan baik (Sulfianna dan Sobirin, 2022).

Kesenjangan antara kawasan perkotaan dan perdesaan menyebabkan terjadinya kemiskinan di perdesaan. Hubungan desa-kota dalam perspektif pembangunan kawasan agropolitan akan mencakup jaringan ekonomi dan distribusi arus barang/jasa untuk mendukung perekonomian daerah pertumbuhan (Surya, dkk. 2021). Karena kemajuan di bidang ekonomi biasanya dianggap sebagai suatu keberhasilan proses pembangunan (Sobirin, 2019: 19). Meskipun demikian, pembangunan kawasan perdesaan sering kali dipisahkan dengan kawasan perkotaan. Hal ini mengakibatkan terjadinya proses *urban bias* artinya pengembangan kawasan perdesaan pada awalnya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan yang berakibat sebaliknya yaitu terkurasnya potensi perdesaan keperkotaan baik dari sisi sumberdaya manusia, alam, bahkan modal.

Berdasarkan kondisi tersebut, untuk menghindari kesenjangan hubungan desa dan kota di Kecamatan Mallawa Kabupaten Maros pengembangan kawasan agropolitan merupakan alternatif solusi untuk mengurangi urban bias pada pengembangan wilayah Kawasan agropolitan di sini diartikan sebagai sistem fungsional desa-desa yang ditunjukkan dari adanya hirarki keruangan desa. Kabupaten Maros merupakan salah satu daerah di propinsi Sulawesi Selatan penghasil tanaman pangan. Struktur ekonomi Kabupaten Maros masih didominasi oleh sektor pertanian, hal ini menunjukkan sebagian besar penduduk di Kabupaten Maros hingga sekarang ini tetap mengandalkan pertanian untuk memenuhi kebutuhan ekonomi sehari-hari.

Konsep agropolitan diperkenalkan pertama kali oleh Friedman pada tahun 1975 dengan menawarkan tata ruang untuk pembangunan pedesaan yang didasarkan pada gagasan pembangunan pedesaan yang berorientasi pada kebutuhan manusia dengan distribusi yang adil dari manfaat ekonomi, gerakan langsung dari masyarakat lokal dalam proses pembangunan serta pertumbuhan berdasarkan aktivitas masyarakat pedesaan, pertanian dan sumber daya (Safariyah et al., 2016). Hashemianfar, Paknia and Sabeti (2014), mendefinisikan bahwa agropolitan sebagai kota berbasis pertanian yang tumbuh dan berkembang untuk mendukung pengembangan sistem agribisnis serta kegiatan komersial di daerah pedalaman maupun pedesaan sekitarnya. Daerah agropolitan akan menjadi daerah produksi utama yang memerlukan dukungan dari sistem pemasaran serta sarana infrastruktur yang terintegrasi dengan pengembangan sistem infrastruktur wilayah yang lebih luas (Saleh et al., 2017). Sistem agropolitan yang didasarkan pada komoditas unggulan diperlukan pengembangan agropolitan dengan kemajuan daya saing produk agribisnis unggulan yang dikembangkan dalam kegiatan agribisnis (Farhanah and Prajanti, 2015). Proses pembangunan agropolitan terdapat tiga isu penting yakni akses ke lahan pertanian dan air, kewenangan politik dan administrasi ke tingkat lokal serta pergeseran kebijakan pembangunan nasional dalam mendukung diversifikasi produksi pertanian (Yavari and Fazelbeygi, 2014).

Pengembangan agropolitan ditujukan untuk membangun pada sektor perekonomian yang diarahkan untuk membentuk dasar pertumbuhan daerah secara konsisten dalam jangka panjang. Keterkaitan yang sifatnya berjenjang dari desa-kecamatan-kabupaten-provinsi akan dapat mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat

desa. Keterkaitan tersebut harus diikuti oleh kebijakan pembangunan yang terdesentralisasi bersifat *bottom up* serta mampu melakukan pemberdayaan terhadap masyarakat pedesaan. Dalam suatu proses pengambilan kebijakan, partisipasi masyarakat sangat menentukan gagal atau berhasilnya suatu kebijakan yang akan diterapkan (Uddin B. Sore dan Sobirin, 2017:135).

Program pengembangan kawasan agropolitan dipandang perlu untuk diterapkan khususnya di Kecamatan Mallawa Kabupaten Maros yang konsentrasi pola rintisan nya sesuai dengan penerapan konsep kawasan agropolitan yang lebih difokuskan di desa-desa sehingga akan menimbulkan perkembangan di Kecamatan Mallawa Kabupaten Maros. Untuk itu pengembangan agropolitan penting untuk dikembangkan disosialisasikan kepada pihak-pihak yang terkait dengan pengembangan kawasan agropolitan yang mutlak perlu dilakukan, sehingga muncul pemahaman bersama tentang pentingnya pengembangan kawasan agropolitan untuk mewujudkan pembangunan yang serarasi, selaras, dan seimbang.

Master Plan Pengembangan Kawasan Tanaman Pangan dan Hortikultura Sulawesi Selatan sebagai rancang bangun bagi pembangunan pertanian Sulawesi Selatan. Oleh karenanya, implementasi yang bertahap namun berkesinambungan adalah kunci keberhasilan. Perencanaan pengembangan kawasan melalui pendekatan top-down policy, yaitu sejalan dengan arah kebijakan pembangunan pertanian nasional dan bottom-up planing, sesuai dengan kebutuhan masyarakat/petani. Keluaran dari perencanaan adalah rancang bangun kawasan dan rencana aksi jangka menengah dalam rincian tahunan.

Kabupaten Maros memiliki kawasan pertanian yang sangat potensial untuk dijadikan sebagai kawasan agropolitan. Hal ini dimungkinkan karena didukung potensi sumber daya alam dan sumber daya pertanian dikelola secara optimal, Komoditas tinggi sektor pertanian di Kabupaten Maros mengalami kendala dalam mengembangkan wilayahnya. Hal ini berdampak pada kemajuan wilayah di Kabupaten Maros. Apabila dilihat lebih lanjut, Kabupaten ini memiliki potensi yang cukup tinggi, namun tidak didukung dengan adanya sarana-prasarana yang memadai, tidak adanya fasilitas penunjang ini tentunya akan menurunkan kualitas pertanian di Kabupaten Maros, selain itu, adanya proses urbanisasi yang tidak terkendali juga mendesak produktifitas pertanian di Kabupaten Maros.

Permasalahan umum kawasan agropolitan yang timbul selama ini ialah faktor sumber daya manusia termasuk petugas, sarana dan prasarana serta informasi tentang agribisnisnya. Upaya pemecahan masalah dilakukan dengan melakukan koordinasi provinsi dan kabupaten melakukan pembinaan dan evaluasi.

Dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Maros Tahun 2011-2031 tertuang bahwa Kecamatan Mallawa telah ditetapkan sebagai kawasan agropolitan di Kabupaten Maros. Dalam konsetnrasi pola rintisannya, penerapan konsep kawasan agropolitan di fokuskan di kecamatan Mallawa yang memiliki luas $\pm 235,92 \text{ km}^2$, yang terbagi atas 11 desa/kelurahan dengan jumlah penduduk 13.080 jiwa dengan tingkat kepadatan penduduk sebesar 55,44 jiwa/km². di kecamatan Mallawa dijumpai beberapa komoditas yang dapat diklasifikasi sebagai komoditas andalan yang selanjutnya ditetapkan sebagai komoditas unggulan, seperti padi, jagung dan kopi. Komoditas unggulan tersebut belum mampu terealisasi secara maksimal karena sarana dan prasarana penunjang untuk mendukung pengembangan kawasan agroplitan di Kecamatan Mallawa belum memadai.

Berdasarkan kondisi dan permasalahan tersebut, tentunya berimbas negatif kepada para pelaku agropolitan utamanya para petani karena dengan minimnya sarana dan prasarana utamanya akses jalan di kawasan ini maka petani di daerah ini akan mengeluarkan dana tambahan guna menutupi biaya akomodasi penjualan hasil pertaniannya, pembelian bibit tanaman, pupuk, dan pestisida serta perlu waktu yang lama tentunya untuk memasarkan produk pertaniannya ke pasar karena akses jalan yang minim dan rusak serta moda transportasi yang minim dari kawasan lain. Selain itu belum maksimalnya manajemen pengairan dan masih minimnya koperasi tani juga menghambat Kecamatan Mallawa ini untuk dimaksimalkan menjadi kawasan agropolitan di Kabupaten Maros. Kondisi ini pada akhirnya memperlemah kondisi hasil pertanian di wilayah Kecamatan Mallawa dan Kabupaten Maros pada umumnya.

Metode yang digunakan pada penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, sehingga peneliti mencoba untuk melihat fenomena yang memiliki karakter unik dalam pelaksanaan pengembangan agropolitan untuk meningkatkan perekonomian petani.

Metode pengumpulan data primer merupakan pengumpulan data dengan cara pengamatan langsung (observasi lapangan) serta

wawancara, baik yang tidak terstruktur maupun terstruktur menggunakan kuesioner. Observasi dilakukan untuk mengetahui data-data di lapangan yang terkait dengan gambaran umum sektor perindustrian di Kabupaten Maros. Wawancara merupakan teknik pengumpulan data atau informasi dengan mengajukan pertanyaan secara langsung oleh pewawancara kepada informan. Dalam penelitian, bentuk wawancara yang digunakan adalah wawancara tidak terstruktur. Wawancara tidak terstruktur adalah mengajukan pertanyaan pada responden dan pertanyaan dapat dijawab secara bebas oleh responden tanpa terikat oleh struktur atau pola jawaban tertentu. Dalam penelitian ini, wawancara dilakukan untuk memperoleh informasi mengenai potensi dan permasalahan terkait dengan tujuan penelitian yang terdapat di wilayah studi. Wawancara ditujukan kepada instansi pemerintah terkait, swasta, masyarakat, serta pihak-pihak lain yang terkait dengan pengembangan sektor perindustrian Kabupaten Maros. Wawancara ini digunakan dengan menyiapkan instrumen penelitian berupa pertanyaan-pertanyaan tertulis yang alternative jawabannya telah disiapkan (kuesioner).

Survei sekunder dilakukan untuk mendapatkan data sekunder, yaitu data dari sumber lain, biasanya berupa dokumen atau data-data yang dibukukan. Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui: (a) Survei instansional yang berupa pencarian data dan informasi pada beberapa instansi. Data yang akan dicari diantaranya data PDRB, kependudukan, tenaga kerja, UMK, dan data perekonomian lainnya dalam kurun waktu 5 tahun terakhir (Tahun 2019-2023); (b). Survei literatur, eksplorasi literatur atau kepastakaan dilakukan dengan meninjau isi dari literatur yang mempunyai relevansi dengan tema penelitian ini, di antaranya berupa buku, jurnal, hasil penelitian, dokumen rencana tata ruang, tugas akhir, serta artikel di internet dan media massa. Survei ini dilakukan untuk mendapatkan referensi lain yang bisa ditambahkan di setiap sasaran yang akan diteliti.

Setelah melakukan pengumpulan data maka dilakukan analisis data menggunakan analisis model interaktif yang terdiri dari tiga komponen analisis yakni reduksi data, mengolah data serta penarikan kesimpulan. Analisis data berdasarkan hasil wawancara, catatan dari lapangan maupun sumber lain dipelajari khususnya yang berkaitan dengan pengembangan agropolitan sebagai dasar untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan perekonomian petani.

B. Gambaran Umum Kecamatan Mallawa

Tinjauan yang dilakukan pada pembahasan ini untuk mengetahui kesesuaian potensi wilayah penelitian secara spesifik. Mengawali pembahasan akan didahului oleh beberapa aspek menyangkut fisik dasar Kecamatan Mallawa yang turut mempengaruhi perkembangan kecamatan pada penelitian ini. Kondisi fisik dasar merupakan aspek penting pada suatu perencanaan wilayah Kecamatan Mallawa yang memiliki karakteristik kondisi fisik yang berbeda sehingga akan berpengaruh pada alokasi pemanfaatan ruang.

Wilayah Kecamatan Mallawa merupakan bagian dari Kabupaten Maros dengan ibu Kota Kecamatan Ladange, Kelurahan Sabila Kecamatan Mallaa jarak dari ibu Kota kabupaten Maros 60 Km. Kecamatan Mallawa terdiri atas 10 Desa dan 1 yang memiliki luas 235,92 km² dengan penduduk berjumlah 11.663 jiwa dengan tingkat kepadatan penduduk sebesar 49 jiwa/km² pada tahun 2021 (*BPS Kabupaten Maros 2021*).

Secara umum wilayah Kecamatan Mallawa berada pada ketinggian 0-800 meter dari permukaan laut (mdpl). Kondisi kelerengan yang berada pada wilayah Mallawa yakni kemiringan lereng yang beragam dimana tingkat kemiringan lereng berkisar sangat bervariasi. Kondisi geologi Wilayah Mallawa pada umumnya didominasi oleh batuan sedimen, batuan gunung api, batuan Trobomas dan Jenis Tanah vulkanik, intrusi sedimen dan Alluvium. Keadaan hidrologi Wilayah Mallawa, yaitu jenis air permukaan dan jenis air tanah (dangkal dan dalam) Kedua jenis air tersebut berasal dari air tanah dan sungai. Sungai yang terletak di Kecamatan Mallawa cukup berpotensi untuk mengairi tanah-tanah pertanian disekitarnya. Sungai yang melintasi di kecamatan Mallawa adalah sungai walanae. Daerah ini memiliki aliran sungai yang dapat di dimanfaatkan oleh masyarakat yakni pertanian dan lain-lain. Sedangkan Jenis tanah berdasarkan hasil identifikasi yang pernah dilakukan di Kecamatan Mallawa terdapat lima jenis tanah yang tersebar di beberapa daerah seperti jenis tanah aluvial, litosol, mediteran dan podsolik. Jenis tanah aluvial biasanya berwarna kelabu, coklat atau hitam. Jenis tanah ini tidak peka terhadap erosi karena terbentuk dari endapan laut, sungai atau danau.

Kecamatan Malawa termasuk daerah yang beriklim tropis, karena letaknya yang berada pada daerah khatulistiwa dengan kelembaban berkisar antara 60 – 82 %. Curah hujan tahunan rata-rata 347 mm/bulan

dengan rata-rata hari hujan sekitar 16 hari. Temperatur udara rata-rata 29 derajat celsius. Kecepatan angin rata-rata 2-3 knot/ jam. Daerah Kecamatan Mallawa pada dasarnya beriklim tropis dengan dua musim, berdasarkan curah hujan yakni: Musim hujan pada periode bulan Oktober sampai Maret dan musim kemarau pada bulan April sampai September.

Menurut Oldement, tipe iklim di Kecamatan Mallawa adalah tipe C2 yaitu bulan basah (200 mm) selama 2-3 bulan ber turut-turut . Beberapa desa di Kecamatan Camba yang berbatasan dengan Kabupaten Bone mempunyai iklim seperti daerah bagian timur Sulawesi Selatan yakni musim hujan pada periode bulan April sampai September dan musim kemarau dalam bulan Oktober sampai Maret. Pola penggunaan lahan menggambarkan pola dan tingkat aktifitas masyarakat di suatu wilayah atau kawasan semakin tinggi intensitas penggunaan lahan maka semakin tinggi pula tingkat aktifitas dan dinamika masyarakat yang mendiami wilayah tersebut. Pola penggunaan lahan juga memberikan gambaran pola dan struktur ruang wilayah yang bersangkutan. Kondisi penggunaan lahan Wilayah Kecamatan Mallawa telah banyak mengalami perubahan, di mana areal yang dulunya merupakan areal persawahan telah mengalami perubahan menjadi areal permukiman, hal tersebut disebabkan semakin meningkatnya permintaan akan lahan. Pemanfaatan lahan di harapkan menjadi acuan dalam proses pengembangan Wilayah Mallawa ke depan. Secara garis besar pemanfaatan lahan yang ada di Wilayah Mallawa terdiri dari permukiman, kebun campuran, persawahan, Hutan jati, kakao, Kemiri, jagung, pisang dan lain-lain.

Kondisi objektif tingkat pengganguran Kecamatan Mallawa masih relative tinggi akibat dari kesempatan kerja yang terbatas, sehingga tenaga kerja belum termanfaatkan secara optimal. Fenomena ini terkait dengan berbagai hal diantaranya adalah rendahnya animo masyarakat dibidang kewirausahaan dan lebih cenderung untuk menjadi pamong (PNS) dibidang pemerintahan, serta kurangnya angkatan kerja yang bekerja pada sektor ekonomi tertentu seperti pertanian, perkebunan, perikanan, dan perdagangan. Selain itu, kompetisi sumber daya manusia yang dimiliki masih rendah untuk membuka lapangan kerja baru, minimnya tenaga kerja terlatih dan terampil.

Aspek persebaran fasilitas merupakan salah satu unsur yang terkait dengan kebutuhan pelayanan terhadap masyarakat. Jumlah fasilitas pendidikan pada Wilayah Kecamatan Mallawa sebanyak 34

unit, sebagian besar dengan kondisi permanen. Fasilitas pendidikan yang terbanyak berada pada Desa Dakaino, fasilitas kesehatan di kecamatan Mallawa terdapat 47 unit yakni: puskesmas sebanyak 1 unit, postu sebanyak 7 unit, sedangkan polindes sebanyak 2 unit, Posiandu 31 unit .

Sektor perdagangan memiliki peran penting dalam perekonomian, selain menghasilkan nilai produksi juga dalam pembentukan pendapatan daerah. Sektor perdagangan yang dimaksud adalah perdagangan besar, eceran, jasa perhotelan dan restoran atau rumah makan. Faktor penunjang perkembangan perdagangan adalah jumlah penduduk, akses wilayah, dan prasarana transportasi serta ketersediaan pasar, dimana pasar yang berada di kecamatan Mallawa berjumlah 3 lokasi pasar umum.

Kegiatan industri pengolahan terbagi atas industri besar, industri menengah, industri kecil dan industri mikro. Potensi sektor industri pengolahan Kecamatan Mallawa yang dapat dikembangkan terdiri dari industri besar, industri kecil dan menengah dengan keunggulan komparatif berupa ketersediaan bahan baku serta tenaga kerja. Industri besar yang potensial terdiri dari industri besar yang bahan bakunya dari biji nikel, industri kecil terdiri dari industri kerajinan, pertukangan, dan pengolahan hasil pertanian, sedangkan industri menengah yang potensial meliputi industri hasil pengolahan perkebunan dan kehutanan. Berdasarkan data bahwa jumlah fasilitas penunjang yang ada di kecamatan Mallawa adalah; Sarana Lembaga Keuangan Bank 1 buah, Koperasi Aktif 34 buah, dan sarana perdagangan 3 buah terdiri dari pasar dengan bangunan permanen 2 buah dan bangunan semi permanen 1 buah. Permasalahan pertumbuhan jumlah koperasi usaha kecil dan menengah disebabkan oleh berbagai faktor. *Pertama*, terbatasnya akses koperasi dan usaha kecil dan menengah terhadap sumber daya produktif pertama permodalan, SDM. *Kedua*, terbatasnya penguasaan teknologi, manajemen informasi dan pasar. *Ketiga*, rendahnya kesadaran masyarakat tentang keberadaan koperasi dan tingkat kesejahteraan masyarakat. *Keempat*, pemberdayaan koperasi. *Kelima*, lemahnya penguatan kelembagaan.

C. Tinjauan Kebijakan Pembangunan Kabupaten Maros

Penataan Ruang Kabupaten Maros bertujuan untuk mewujudkan ruang wilayah Kabupaten Maros yang aman, nyaman, produktif

dan berkelanjutan, melalui peningkatan fungsi kawasan lindung, pengelolaan potensi-potensi pertanian, pariwisata, pertambangan, industri dan perdagangan yang berdaya saing tinggi didukung oleh system transportasi yang terpadu menuju masyarakat Maros yang sejahtera dan beriman serta mendukung KSN Perkotaan Mamminasata.

Kebijakan dan strategi penataan ruang wilayah kabupaten Maros untuk mewujudkan tujuan penataan ruang wilayah sebagaimana dimaksudkan dalam

1. Pengembangan sistem pusat-pusat kegiatan di Kabupaten Maros untuk mendukung terintegrasinya sistem-sistem pusat kegiatan di KSN Perkotaan Mamminasata;
2. Pengembangan prasarana wilayah secara terpadu dan berhirarki;
3. Peningkatan fungsi kawasan lindung;
4. Peningkatan sumber daya hutan produksi;
5. Peningkatan sumber daya lahan pertanian, perikanan, perkebunan dan peternakan;
6. Pengembangan potensi pariwisata;
7. Pengembangan potensi pertambangan;
8. Pengembangan potensi industri;
9. Pengembangan potensi perdagangan;
10. Pengembangan potensi pendidikan;
11. Pengembangan potensi permukiman; dan
12. Peningkatan fungsi kawasan untuk pertahanan dan keamanan negara.:
 - a. Pengembangan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi wilayah yang merata dan berhierarki hingga ke wilayah terpencil.
 - b. Peningkatan aksesibilitas dan pelayanan infrastruktur hingga ke wilayah terpencil.
 - c. Pengembangan agropolitan dan minapolitan yang didukung oleh pengembangan budidaya pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan dan kelautan, serta sarana dan prasarana pendukung, dan
 - d. Pengembangan kawasan strategis kabupaten untuk kepentingan ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan hidup.

Struktur pemanfaatan ruang adalah susunan unsur-unsur pembentuk rona lingkungan alam, lingkungan sosial, dan lingkungan buatan yang secara khirarkis dan struktural berhubungan satu dengan

yang lainnya membentuk tata ruang. Wujud struktural pemanfaatan ruang meliputi hirarki pusat-pusat pelayanan, hirarki prasarana wilayah dan rancang bangun Kecamatan. Atas pengertian tersebut diatas, maka substansi materi dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten akan selalu menitik beratkan pada pendekatan wilayah (*regions approach*) secara menyeluruh dengan kata lain bahwa semua unsur yang terkait dalam perencanaan merupakan bahagian yang tak terpisahkan dalam penetapan rencana. Dengan demikian, struktur tata ruang Kabupaten akan menggambarkan kawasan lindung, kawasan budidaya dan pusat-pusat pengembangan kabupaten.

Kebijakan substansi rencana tindak program repetada masih mencerminkan rumusan rencana tindak sub system secara parsial. Akibatnya *steakholders* juga melakukan kegiatan secara parsial. Motor penggerak pengembangan agribisnis masih pada subsistem *on farm* belum mengarah pada *downstream* agribisnis yang memberikan nilai tambah yang tinggi sehingga dapat menarik subsistem lainnya dengan nilai tambah yang besar.

Institusi pengembangan agribisnis dan wilayah kebijakannya masih secara parsial atau sectoral. Beberapa kebijakan direncanakan oleh masing-masing sector dan pelaksanaanya dikordinir oleh suatu institusi khusus, namun implementasinya dan evaluasinya dilakukan secara parsial atau sectoral. Hal tersebut juga terjadi dalam kegiatan subsector. Manajemen sectoral akan menimbulkan inefisiensi inkonsistensi antara subsector sehingga kelompok sasaran dan *steakholders* tidak optimal mendayagunakan sumberdaya.

Manajemen agribisnis terintegrasi vertical memprioritaskan agro industry sebagai penggerak. Sdangkan sinergi kinerja diperoleh baik pada dimensi lintas sectoral, lintas kegiatan juga lintas wilayah. System produksi (pada tingkat *on farm*) sebaiknya dilakukan integrasi vertical maupun horizontal. Kebijakan penerapan teknologi *farming* perlu diintensifkan dan dikaji secara terus menerus sehingga diperoleh pola produksi yang menjaga kelestarian namun memiliki efisiensi ekonomi dan biologis (*sustainable*).

Pembuatan rencana tindak (*action plan*) program agroindustry dirumuskan dengan menggunakan pendekatan system, sehingga implementasinya akan menghasilkan pengembangan system. Kebijakan pengembangan agribisnis pada tingkat regional perlu memprioritaskan pengembangan agroindustry kabupaten/kota yang potensial bahan baku

tergayut. Prioritas pada subsistem system hilir (*downstream*) agribisnis akan memecahkan masalah pembangunan sector pertanian dalam arti luas. Hal tersebut disebabkan terseraapnya hasil produksi petani dengan harga yang terkendali dan bijak. Simpul sistemagribisnis yaitu agroindustry telah ada dan sedang serta terus menerus perlu mendapat perhatianbaik dalam fasilitas, infrastruktur, suprastruktur, informasi, teknologi, maupun gatra-gatra pemasaran.

D. Potensi Tanaman Pangan dan Holtikultura Buah-buahan, Perkebunan

1. Pertanian

Kecamatan Mallawa memiliki beberapa potensi lahan yang dapat dikembangkan dalam meningkatkan pendapatan daerah, salah satunya yaitu lahan pertanian, perkebunan dan wisata. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 1. Luas Dan produksi pertanian tanaman pangan dan Hortikultura Kecamatan Mallawa Tahun 2023

No	Jenis Tanaman (Ha)	Luas Panen (Ha)	Produksi (Ton)	Produktivitas (Kw/Ha)
Tanaman Pangan				
1	Padi Sawah	3.755	24.681,62	65,73
2	Padi Ladang	127	772,41	60,82
3	Jagung	582	7.449,60	49,8
4	Ubi jalar	83	1.907,84	168,43
5	Ubi Kayu	16	283,25	207,46
7	Kacang Kedelai	237	434,42	14,75
8	Kacang Tanah	203	664,00	16,23
Sayur-sayuran				
9	Cabe	209	868,6	4,16
10	Bawang Merah	3	0,3	1
11	Jahe	2.500	20000	
Buah-buahan				
12	Mangga	-	18.271	-
13	Pisang	-	17.302	-
14	Pepaya	-	4.451	-
15	Nenas	-	83	-
16	Durian	-	850	-
Perkebunan				
17	Kelapa	102	31,00	

18	Kopi	47	1100,00	
19	Kakao	1.160	390,00	
20	Lada	47	10,35	
21	Kemiri	3554	1140,00	
22	Jambu Mete	28	3,00	
22	Aren	44	11,00	
23	Kapuk	11	2,00	

Sumber: Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Kab. Maros 2023

Sektor pertanian menjadi salah satu sektor yang berkontribusi tertinggi terhadap PDRB dan menjadi basis mata pencaharian masyarakat di Kabupaten Maros pada umumnya dan khususnya, terutama di daerah pedesaan yang ada di Kecamatan Mallawa. Kondisi sektor pertanian yang sangat besar tersebut, dimana wilayah Kecamatan Mallawa di jadikan sebagai salah satu kawasan Strategis demi kepentingan ekonomi untuk pengembangan daerah pertanian sebagaimana yang tercantum dalam Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten Maros Tahun 2012-2032. Potensi unggulan Sub Sektor Tanaman Pangan di Kecamatan Mallawa adalah Padi dengan luas lahan sebesar 3.882 Hektar, dengan jumlah produksi sebanyak 25,454 Ton/Ha. Selain itu juga terdapat komoditi pertanian berupa Palawija dan Hortikultura dengan akumulasi keseluruhan luas lahan mencapai 595 Ha, dan produksinya dapat mencapai 907,4 Ton. Dan pada umumnya sektor pertanian tanama pangan ini dikelola oleh para petani eks-transmigrasi, serta kemungkinan untuk perluasan pertanian masih terbuka lebar di kecamatan ini.

Kelompok Tani yang terdapat di Kecamatan Mallawa mencapai kurang lebih 66 kelompok yang tersebar di setiap 11 desa yang ada di kecamatan Mallawa, maka dipandang penting untuk dihimpun kedalam sebuah wadah berupa kelompok tani.

2. Peternakan

Kontribusi sub sektor peternakan terhadap PDRB atas dasar harga Konstan masih sangat kecil disebabkan karena pengelolaan peternakan pada umumnya di Kecamatan Mallawa masih dilakukan secara tradisional dengan model pengelolaan ternak yang dilakukan dengan sistem pengembalaan atau melepas ternak diladang pengembalaan. Selain areal lahan pertanian yang terdapat di Kecamatan Mallawa yang begitu luas, dimana diwilayah ini juga memiliki luas areal padang rumput dan semak belukar yang sangat

cocok sebagai areal pengembangan peternakan. Jenis hewan ternak (Ruminansia dan non-ruminansia) yang dipelihara oleh peternak di Kecamatan ini diantaranya seperti Sapi, Kambing, kuda, Ayam, Itik yang pada umumnya masih dikelola melalui peternakan rakyat dengan skala kecil. Namun potensi tersebut yang dapat dijadikan komoditas unggulan dalam bidang peternakan adalah Sapi potong, ayam potong, kambing, ayam dan itik, dengan jumlah populasi ternak secara komprehensif mencapai 2386 Ekor.

3. Perkebunan

Potensi perkebunan di Kecamatan Mallawa memang cukup besar, karena mengingat kondisi lahannya yang masih produktif cukup luas untuk ditanami berbagai jenis komoditi unggulan perkebunan. Komoditi perkebunan di Kecamatan Mallawa yang dapat diprioritaskan untuk dikembangkan adalah komoditi, Kakao Kopi dan jahe. Hingga saat ini ada industri yang dapat memanfaatkan produk perkebunan untuk dijadikan sebagai bahan olahan (bahan jadi), maka produksi perkebunan yakni olahan biji kopi mallawa kabupaten Maros.

Kopi merupakan hasil komoditi perkebunan dengan lahan terluas di wilayah ini yakni sebesar 150 Ha dengan produksi kurang lebih 60 Ton, disusul jahe 2.500 Ha/Tanaman dengan produksi 20 ton/hektar, Kakao/coklat 33,5 Ha dan Kopi luas lahanya sebesar 3 Ha. Sistem pengembangan Komoditi perkebunan di Kecamatan Mallawa ada yang menggunakan sistem pengembangan usaha yang bersifat preorangan namun sebagiannya lagi telah diusahakan dengan sistem usaha dalam bentuk kelompok. Luas lahan perkebunan yang masih dikategorikan lahan produktif di Kecamatan Mallawa, luasnya berkisar kurang lebih 1.118,95 Ha yang terdiri dari Kopi, dan Kakao/coklat. Dan sebagainya.

Minat petani Kecamatan Mallawa mengusahakan komoditi perkebunan tidak terlepas karena tersedianya lahan yang cukup memadai. Sistem pengembangan usaha perkebunan dengan menggunakan usaha kelompok tani perkebunan dengan jumlah 8 kelompok tani perkebunan.

4. Kehutanan

Sumber daya hutan termasuk salah satu sumber daya yang memiliki potensi cukup besar bagi pembangunan perekonomian daerah atau Kecamatan. Hampir sebagian besar wilayah di kecamatan Mallawa memiliki sumber potensi kehutanan yang cukup potensial. Jumlah potensi kehutanan di wilayah ini mencapai kurang lebih 15,643.99 hektar, dari luas areal hutan di Kecamatan Malawa tersebut dimana didalamnya ada terdapat beragam jenis hutan dengan luas lahannya masing-masing. Seperti Hutan Lindung, Suaka Alam, Hutan Produksi Terbatas, Hutan Produksi Tetap dan juga terdapat Hutan Produksi Konversi.

Analisis Potensi Sektor Pertanian

Dalam penentuan sektor unggulan pertanian, perkebunan, di Kecamatan Mallawa dilakukan dengan menggunakan Analisis LQ (Location Question).

Nila LQ memberikan indikasi :

$LQ > 1$ Sub – daerah mempunyai potensi ekspor

$LQ < 1$ Sub – daerah mempunyai kecenderungan impor

$LQ = 1$ Daerah bersangkutan telah mencukupi untuk kegiatan tertentu

Formulasi untuk LQ :

$$LQ = \frac{Si / Ni}{S / N} = \frac{Si / S}{Ni / N}$$

Keterangan :

Si : Jumlah Produksi i di Sub-Daerah

Ni : Jumlah Produksi i di Seluruh Daerah

S : Seluruh Produksi Suatu di Daerah

N : Seluruh Produksi di Seluruh Daerah

Pada perhitungan metode “*Location Quotient* (LQ)”, untuk mengetahui potensi Pangan di Kecamatan Mallawa yang ditetapkan fungsi masing-masing berdasarkan karakteristik dan potensi sumberdaya yang dimiliki yang memiliki sektor unggulan. Hasil analisis *Location Quotient* (LQ) dapat dilihat pada tabel dan gambar di bawah ini:

1. Sektor Tanaman Pangan

Tabel 2: Hasil analisis LQ Komoditi Tanaman Pangan Kecamatan
Mallawa

No	Padi Sawah	Padi Ladang	Kacang Tanah	Kacang kedelai	Kacang Hijau	Ubi Jalar	Ubi kayu	Jagung
1	1,06	0.02	0.01	0.01	-	1,05	0	1,02
JML	1,06	0,02	0,01	0,01	-	0,05	0	0.20

Sumber: Hasil Analisis Tahun 2023

Penjelasan:

- a. Sentra pengembangan tanaman pangan Padi Sawah dari hasil analisis memperoleh nilai $LQ > 1$ yaitu dengan nilai (1,06) sehingga tanaman pangan Padi dapat di ekspor pada kegiatan tertentu
- b. Berdasarkan hasil analisis tanaman padi ladang dari hasil analisis memperoleh nilai $LQ < 1$ yaitu dengan nilai (0,02) sehingga padi ladang dapat di impor pada kegiatan tertentu.
- c. Pengembangan sentra tanaman pangan tanaman kacang tanah dari hasil analisis memperoleh nilai < 1 yaitu dengan nilai (0,01) sehingga hanya dapat mengimpor kacang tanah dari luar pada kegiatan tertentu.
- d. Berdasarkan hasil analisis tanaman kacang kedelai yang memperoleh nilai $LQ < 1$ menunjukkan dengan nilai (0,01) sehingga hanya dapat mengimpor kacang kedelai dari luar daerah pada kegiatan tertentu.
- e. Sentra tanaman pangan kacang hijau dengan hasil analisis yang memperoleh nilai $LQ < 1$ dengan nilai berada pada sektor basisi sehingga dapat di Impor pada kegiatan tertentu.
- f. Berdasarkan hasil analisis tanaman ubi jalar yang memperoleh nilai $LQ > 1$ yaitu dengan nilai (1.05) berada pada sektor basis. sehingga hanya dapat mengi mengespor ubi jalar dari luar daerah pada kegiatan tertentu.
- g. Dari hasil analisis tanaman pangan ubi kayu yang memperoleh nilai $LQ < 1$ yaitu dengan nilai (0) berada pada sektor basis. sehingga hanya dapat mengimpor ubi jalar dari luar daerah pada kegiatan tertentu
- h. Dan tanaman pangan jagung berdasarkan hasil analisis yang memperoleh nilai $LQ > 1$ yaitu dengan nilai (1,02) berada pada sektor basis sehingga dapat diekspor pada kegiatan tertentu.

2. Komoditi Holtikultura

Tabel 3. Hasil analisis LQ Komoditi Tanaman Holtikultura (sayur-sayuran) Kecamatan Mallawa

Nama			Jumlah
1	cabe	1.98	1.98
2	bawang merah	0	0
3	Jahe	1.51	1.51

Sumber: Hasil Analisis Tahun 2023

Penjelasan:

- a. Pada produksi tanaman Holtikultura; cabe dari hasil analisis memperoleh nilai $LQ > 1$ menunjukkan dengan nilai (1.98), berada pada sektor basis sehingga mempunyai potensi dapat diekspor pada kegiatan tertentu.
- b. Pada produksi tanaman holtikultura bawang merah dari hasil analisis memperoleh nilai $LQ 1 <$ menunjukan dengan nilai (0) dengan nilai hanya dapat menerima lombok dari daerah lain (impor) pada kegiatan tertentu.
- c. Berdasarkan hasil analisis tanaman holikultura Jahe yang memperoleh nilai $LQ > 1$ yaitu dengan nilai (1.51) berada pada sektor basis sehingga dapat diekspor pada kegiatan tertentu.

3. Komoditi Buah-buahan

Tabel 4. Hasil analisis LQ Komoditi Buah-buahan)
Kecamatan Mallawa

Nama			Jumlah
1	Mangga	1.44	1.44
2	Pisang	1.42	1.42
3	Pepaya	0.1	0.1
4	Nenas	-	-
5	Durian	1.02	1.02

Sumber: Hasil Analisis Tahun 2023

Penjelasan:

- a. Pada pengembangan komoditi Buah-buahan dari hasil analisis LQ Buah Mangga memperoleh nilai $LQ > (1,44)$ berada pada sektor unggul sehingga mempunyai potensi ekspor pada kegiatan tertentu.
- b. Hasil analisis LQ komoditi buah-buahan Pisang yang memperoleh nilai $LQ > 1$ yaitu (1,42) berada pada sektor unggul sehingga dapat mengekspor pada kegiatan tertentu..
- c. Pada hasil analisis komoditi tanaman buah-buahan Pepaya yang memperoleh nilai $LQ < 1$ yaitu (0.1) berada pada sektor tidak unggul sehingga hanya dapat mengimpor buah pisang dari luar daerah pada kegiatan tertentu.
- d. Pada hasil analisis tanaman buah-buahan Nenas yang memperoleh nilai $LQ < 1$ yaitu (0) berada pada sektor tidak unggul sehingga hanya dapat mengimpor dari luar daerah pada kegiatan tertentu.
- e. Pada hasil analisis komoditi tanaman buah-buahan Durian pepaya yang memperoleh nilai $LQ > 1$ yaitu berada pada sektor unggul sehingga dapat diekspor pada kegiatan tertentu

4. Sektor Perkebunan

Tabel 5. Hasil analisis LQ Komoditi Perkebunan Kecamatan Mallawa

No	Nama		Jumlah
1	Kelapa	0.01	0.01
2	Kopi	1.60	1.60
3	Kakao	1.24	1.24
4	Lada	0	0
5	Kemiri	1.71	1.71
6	Jambu Mete	0	0
7	Aren	0.02	0.02
8	Kapuk	0	0

Sumber : Hasil Analisis Tahun 2023

Penjelasan:

- a. Pada pengembangan komoditi perkebunan dari hasil analisis LQ jenis tanaman perkebunan Kelapa memperoleh nilai $LQ < 1$ menunjukkan (0,01) berada pada sektor tidak unggul sehingga hanya dapat menerima buah mangga dari luar (impor) pada kegiatan tertentu.
- b. Dari hasil analisis LQ komoditi tanaman perkebunan Kopi yang memperoleh nilai $LQ > 1$ menunjukkan (1,60) berada pada komoditi kopi sebagai sektor unggul sehingga dapat diekspor pada kegiatan tertentu.
- c. Pengembangan tanaman perkebunan dari hasil analisis LQ jenis komoditi perkebunan Kakao yang memperoleh nilai $LQ > 1$ yaitu (1,24) berada pada sektor unggul sehingga dapat diekspor pada kegiatan tertentu.
- d. Dan pada pengembangan tanaman perkebunan Kemiri dari hasil analisis LQ jenis komoditi yang memperoleh nilai $LQ > 1$ menunjukkan (1,71) berada pada sektor basis sehingga dapat diekspor pada kegiatan tertentu.
- e. Dan pada pengembangan tanaman perkebunan Aren dari hasil analisis LQ jenis komoditi yang memperoleh nilai $LQ < 1$ menunjukkan (0,02) berada pada sektor basis sehingga dapat diimpor pada kegiatan tertentu

Analisis SWOT Pengembangan Kawasan Agropolitan Kecamatan Mallowa

Analisis SWOT dalam pengembangan agropolitan pada Kecamatan Mallowa akan menguraikan secara keseluruhan potensi yang dimiliki untuk pengembangan agropolitan dalam artian sebagaimana potensi alam mempunyai daya dukung yang tinggi bagi pengembangan agropolitan untuk dijadikan kekuatan dan peluang. Selain hal tersebut juga dapat diketahui bagaimana hambatan/kendala yang ada, dan bagaimana cara mengantisipasi agar tidak menjadi ancaman dan kelemahan dalam pengembangan Kecamatan Mallowa sebagai kawasan agropolitan. Berdasarkan hal tersebut maka di perlukan faktor internal dan eksternal dalam pengembangan agropolitan di Kecamatan Mallowa.

1. Faktor internal

a. Faktor Kekuatan (*Strengths*)

Beberapa faktor potensi yang dimiliki Kecamatan Mallawa dapat dilihat sebagai aspek kekuatan (*Strengths*) dalam pengembangan agropolitan.

- 1) Potensi sektor pertanian kecamatan Mallawa seperti tanaman pangan, hortikultura, buah-buahan, perkebunan, bisa diekspor.
- 2) Tersedianya lahan potensial untuk pertanian yang relatif luas, dari segi kualitas lahan (kesuburan) dan sangat sesuai bagi pengembangan pertanian.
- 3) Jumlah mayoritas penduduk bekerja di sektor pertanian.
- 4) Topografi wilayah Kecamatan Mallawa relatif datar
- 5) memiliki letak geografi yang strategis, karena berada tepat pada jalan poros Provinsi.

b. Faktor Kelemahan (*Weaknesses*)

Selain faktor kekuatan dalam mendukung pengembangan agropolitan terdapat faktor kelemahan (*Weaknesses*) yang mempengaruhi tingkat pengembangan agropolitan.

- 1) Belum adanya sistem pascapanen yang memadai yang meliputi packing dan pergudangan termasuk hasil pertanian yang rawan rusak dalam toleransi waktu dan tempat
- 2) Rendahnya akses pemasaran petani dalam memasarkan produk hasil panen Kecamatan Mallawa ke wilayah lain.
- 3) Lembaga pertanian seperti Koperasi belum maksimal dalam menjalankan fungsinya.
- 4) Tingkat pendidikan dan tingkat ketrampilan pelaku pertanian masih rendah.

2. Faktor Eksternal

a. Faktor Peluang (*Opportunities*)

Peluang (*Opportunities*) adalah merupakan kemungkinan faktor yang mendukung pengembangan Kecamatan Mallawa sebagai kawasan agropolitan yang terdiri dari :

- 1) Kebijakan pemerintah yang tertuang dalam Rencana Tata Ruang Kecamatan (RTRW 2012-2032) Kabupaten Maros mengenai penetapan kawasan strategis kepentingan ekonomi

Kabupaten Maros Dengan adanya kebijakan tersebut dapat memberikan andil yang sangat besar dalam pengembangan Kecamatan Mallawa sebagai kawasan agropolitan sehingga dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dan dapat menyerap tenaga kerja dan mampu menambah pendapatan asli daerah (PAD) Kabupaten Maros

- 2) Kondisi iklim Kecamatan Mallawa yang merupakan iklim tropis yang hanya memiliki dua musim yakni musim hujan dan musim kemarau, sehingga hal ini sangat mendukung dalam pengembangan dan peningkatan hasil produksi pasca panen.
- 3) Peran masyarakat dalam memajukan sektor pertanian sangat tinggi karena terlihat dengan adanya partisipasi aktif masyarakat dalam program pemerintah yang dilakukan oleh Dinas Pertanian di tingkat kecamatan.
- 4) Adanya peningkatan sarana dan prasarana dasar dalam Kecamatan Mallawa seperti jaringan jalan, jaringan listrik, irigasi dan lain-lain.

b. Faktor Ancaman (*Threats*)

Selain peluang yang dimiliki dalam hal pengembangan Kawasan agropolitan di Kecamatan Mallawa, juga akan ditemui ancaman (*Threats*) yang merupakan faktor yang dapat mengancam setiap pengembangan kawasan agropolitan.

- 1) Konversi Lahan merupakan salah satu faktor yang menjadi ancaman dalam pengembangan. Dalam kondisi ini Kecamatan Mallawa yang mengalami konversi lahan yakni lahan persawahan menjadi permukiman di sebabkan adanya pertumbuhan penduduk.
- 2) Produk pertanian di Kecamatan Mallawa sejenis ada di wilayah lain.
- 3) Masih minimnya pengetahuan petani dalam penggunaan teknologi tepat guna.
- 4) Sarana transportasi yang kurang memadai sehingga pergerakan arus barang dan jasa kurang optimal.

Adapun pembobotan faktor strategis internal dan faktor strategis eksternal pada Kawasan Kecamatan Mallawa melalui metode penilaian yang didasarkan pada standar indeks bobot kualitatif dan kuantitatif dengan indeks bobot sebagai berikut:

Tabel 6. Standar indeks bobot kualitatif dan kuantitatif berdasarkan paramater strategis

No.	Tingkat Kualitatif	Tingkat Kuantitatif	Bobot (%)
1	Sangat Kuat	4	20
2	Kuat	3	15
3	Rata-Rata	2	10
4	Lemah	1	5

Sumber: Freddy Rangkuti 2001

Berdasarkan standar pembobotan diatas maka dapat diketahui nilai strategis dari faktor internal dari Kawasan Wilayah Kecamatan Mallawa. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 7. Analisis Faktor Strategis Internal (IFAS)

No	Faktor Strategis	Bobot (%)	Nilai	Skor
	KEKUATAN			
1	- Potensi kecamatan Mallawa seperti tanaman pangan, holtikultura, buah-buahan, perkebunan, bias diekspor.	20	4	$0,20 \times 4 = 0,80$
	- Tersedianya lahan potensial yang relatif luas, untuk pengembangan pertanian	15	3	$0,15 \times 3 = 0,45$
	- Topografi wilayah kecamatan Mallawa relatif datar	20	4	$0,20 \times 4 = 0,80$
	- Jumlah mayoritas penduduk bekerja di sektor pertanian.	20	4	$0,20 \times 4 = 0,80$
	- Memiliki letak geografi yang strategis	15	3	$0,15 \times 3 = 0,45$
	JUMLAH	90		3,30

	KELEMAHAN			
2	- Belum adanya sistem pascapanen yang memadai yang meliputi packing dan pergudangan termasuk hasil pertanian yang rawan rusak dalam toleransi waktu dan tempat	20	4	$0,20 \times 4 = 0,80$
	- Rendahnya akses pemasaran petani dalam memasarkan produk hasil panen Kecamatan Mallawa ke wilayah lain	15	3	$0,15 \times 3 = 0,45$
	- Lembaga pertanian seperti Koperasi belum maksimal dalam menjalankan fungsinya	15	3	$0,15 \times 3 = 0,45$
	- Tingkat pendidikan dan ketrampilan pelaku petani rendah	15	3	$0,15 \times 3 = 0,45$
	JUMLAH	65		2,15
	TOTAL	155		5,45

Sumber : Hasil Analisis 2023

Tabel di atas menunjukkan tingkat kekuatan tertinggi yang dimiliki Kecamatan Mallawa untuk di kembangkan sebagai kawasan agropolitan adalah potensi sumber daya pertanian (tanaman pangan, holtikultura, perkebunan dan peternakan yang bisa diekspor, tersedianya lahan potensial yang luas untuk dikembangkan pertanian, mayoritas penduduk bekerja sebagai petani dan memiliki posisi letak yang sangat strategis. Sedangkan kelemahan yang dimiliki dalam pengembangan kawasan agropolitan adalah Belum adanya sistem pascapanen yang memadai, Rendahnya akses pemasaran petani, Lembaga pertanian seperti Koperasi belum maksimal dalam menjalankan fungsinya dan Tingkat pendidikan dan ketrampilan pelaku petani rendah. Setelah dilakukan penilaian kondisi internal potensi wilayah pengembangan kawasan agropolitan, diperoleh total nilai faktor kekuatan sebesar 3,30 dan nilai faktor kelemahan sebesar 2,15. Ada selisi 1,15 ini berarti mempunyai kekuatan potensi wilayah untuk pengembangan kawasan agropolitan.

Tabel 8. Analisis faktor strategis eksternal (EFAS)

No.	Faktor Strategis	Bobot (%)	Nilai	Score
1	PELUANG			
	- Kebijakan pemerintah (RTRW Kabupaten Maros tahun 2010-2029) Terkait dengan pengembangan wilayah strategis pengembangan kawasan sentra pertanian	20	4	$0,20 \times 3 = 0,80$
	- Kondisi iklim Kecamatan Mallawa yang mendukung	15	3	$0,15 \times 3 = 0,45$
	- Peran masyarakat	20	4	$0,20 \times 4 = 0,80$
	- Adanya peningkatan sarana dan prasarana dasar pendukung Kecamatan Mallawa	15	3	$0,15 \times 3 = 0,45$
	JUMLAH	70		2,50
	ANCAMAN			
2	- Konversi Lahan pertanian menjadi permukiman	5	1	$0,5 \times 1 = 0,5$
	- Produk sejenis dari wilayah lain	15	3	$0,15 \times 3 = 0,45$
	- Masih minimnya penggunaan teknologi tepat guna	15	3	$0,15 \times 3 = 0,45$
	- Sarana transportasi yang kurang memadai	10	2	$0,10 \times 2 = 0,20$
	JUMLAH	45		1,60
	TOTAL	115		4,10

Sumber: Hasil Analisis 2023

Tabel diatas Menunjukkan bahwa tingkat peluang tertinggi yang dimiliki potensi wilayah untuk pengembangan agropolitan adalah kebijakan pemerintah Kabupaten Maros, kondisi iklim yang mendukung, serta peran masyarakat. Sedangkan ancaman yang dimiliki dalam pengembangan agropolitan adalah konversi lahan pertanian ke lahan terbangun, produk sejenis dari wilayah lain, masih minimnya penggunaan teknologi tepat guna dan Sarana

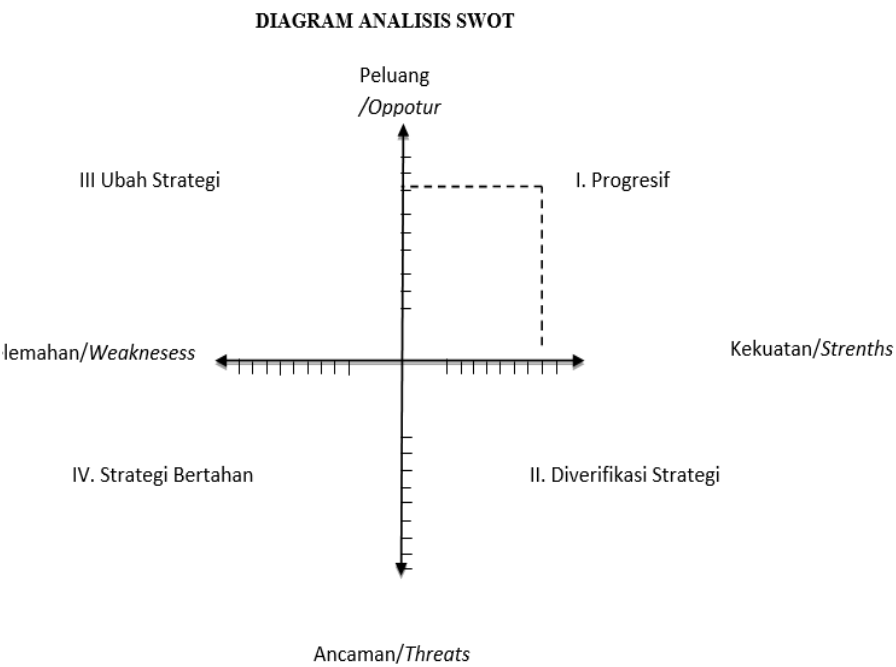
transportasi yang kurang memadai. Setelah dilakukan penilaian terhadap kondisi eksternal potensi wilayah untuk pengembangan agropolitan diperoleh total nilai faktor peluang sebesar (2,50), nilai faktor ancaman sebesar (1,60) dan Selisinya (0,90). Artinya ada peluang potensi wilayah untuk di kembangkan sebagai kawasan pengembangan agropolitan. Apabila dibandingkan antara nilai faktor internal dengan nilai faktor eksternal diperoleh bahwa total nilai faktor internal sebesar (5,45) dan total nilai faktor eksternal sebesar (4,10) sehingga terjadi selisih sebesar (1,35), artinya potensi wilayah untuk pengembangan agropolitan mempunyai kemampuan dan dapat mengandalkan faktor internal untuk memanfaatkan dan mengendalikan faktor eksternal

Tabel 9. Pembobotan Analisis SWOT

KEKUATAN (+)	NILAI	KELEMAHAN (-)	NILAI
Potensi kecamatan Mallawa seperti tanaman pangan, holtikultura, buah-buahan, perkebunan, perikanan dan peternakan bisa diekspor.	0,80	Belum adanya sistem pascapanen yang memadai yang meliputi packing dan pergudangan termasuk hasil pertanian yang rawan rusak dalam toleransi waktu dan tempat	0,80
Tersedianya lahan potensial yang relatif luas, untuk pengembangan pertanian	0,80	Rendahnya akses pemasaran petani dalam memasarkan produk hasil panen Kecamatan Mallawa ke wilayah lain	0,45
Jumlah mayoritas penduduk bekerja di sektor pertanian.	0,80		
Topografi wilayah kecamatan Mallawa relatif datar	0,80	Lembaga pertanian seperti Koperasi belum maksimal dalam menjalankan fungsinya	0,45
Memiliki letak geografi yang strategis	0,45	Tingkat pendidikan dan ketrampilan pelaku petani rendah	0,45
JUMLAH	3,30	JUMLAH	2,15
Selisih antara Kekuatan dan Kelemahan (3,30)-(2,15)= 1,15			
PELUANG	NILAI	ANCAMAN	NILAI
Kebijakan pemerintah (RTRW Kabupaten Maros tahun 2012-2032) Terkait dengan pengembangan wilayah strategis pengembangan kawasan Pertanian	0,80	Konversi Lahan pertanian menjadi permukiman	0,5
Kondisi iklim wilayah Kecamatan Mallawa yang mendukung	0,45	Produk sejenis dari wilayah lain	0,45
Peran masyarakat	0,80	Minimnya penggunaan teknologi tepat guna	0,45
Peningkatan sarana dan prasarana dasar pendukung wilayah Kecamatan Mallawa	0,45	Sarana transportasi yang kurang memadai	0,20
JUMLAH	2,50	JUMLAH	1,60
Selisih antara Peluang dan Ancaman (2,50)-(1,60)=0,90			

Sumber: Hasil Analisis Pembobotan

Berasarkan tabel diatas dapat diketahui bobot masing-masing faktor adalah kekuatan sebesar (3,30) kelemahan sebesar (2,15) sehingga nilai faktor internal (X) = (3,30) - (2,15) = (1,15) , Peluang sebesar (2,50) dan Ancaman sebesar 1,60 sehingga nilai faktor eksternal (Y) = (2,50) - (1,60) = (0,90) Maka dapat digambar pada diagram analisis SWOT dibawah ini.



Sumber: Hasil Analisis Data IFAS dan EFAS

Diagram diatas menunjukkan posisi potensi wilayah Kecamatan Mallawa untuk pengembangan agropolitan yang berada pada kuadran I atau strategi yang dibuat dengan menggunakan formulasi kekuatan untuk memanfaatkan peluang yang dimiliki potensi wilayah untuk pengembangan agropolitan yaitu strategi agresif. Strategi agresif yang digunakan berdasarkan faktor kekuatan yang merupakan faktor internal dan faktor peluang yang merupakan faktor eksternal pada potensi wilayah untuk pengembangan agropolitan dengan alternatif strategi:

Tabel 10: Matriks Analisis SWOT

INTERNAL EKSTERNAL	Kekuatan /Strengths (S)	Kelemahan /Weakness (W)
	- Potensi kecamatan Mallawa seperti tanaman pangan, hortikultura, buah-buahan, perkebunan, perikanan dan peternakan bisa diekspor. - Tersedianya lahan potensial yang relatif luas, untuk pengembangan pertanian - Jumlah mayoritas penduduk bekerja di sektor pertanian. - Topografi wilayah kecamatan Mallawa relatif datar - Memiliki letak geografi yang strategis	- Belum adanya sistem pascapanen yang memadai yang meliputi packing dan pergudangan termasuk hasil pertanian yang rawan rusak dalam toleransi waktu dan tempat - Rendahnya akses pemasaran petani dalam memasarkan produk hasil panen Kecamatan Mallawa kewilayah lain - Lembaga pertanian seperti Koperasi belum maksimal dalam menjalankan fungsinya - Tingkat pendidikan dan ketrampilan pelaku petani rendah
Peluang / Opportunities (O)	STRATEGI S-O	STRATEGI W-O
- Kebijakan pemerintah (RTRW Kabupaten Maros tahun 2012-2032) - Kondisi iklim wilayah Kecamatan Mallawa yang mendukung - Peran masyarakat - Peningkatan sarana dan prasarana dasar pendukung wilayah Kecamatan Mallawa	- Mengembangkan sub sektor potensial yang ada untuk pengembangan kawasan agropolitan - Memanfaatkan kewenangan pemerintah untuk mengoptimalkan sumber daya yang ada untuk mendukung pengembangan Agropolitan - Motivasi yang kuat, ketersediaan lahan, dan diversitas usaha yang bisa dilakukan untuk lebih mengoptimalkan produk pertanian - Memanfaatkan letak wilayah kecamatan wasile timur yang strategis untuk distribusi barang dan jasa (hasil pertanian) ke wilayah sekitar	- Membenahi sistem pengelolaan pertanian dengan baik - Memberikan pelatihan kepada pelaku pertanian - Kerjasama dengan pihak lain terutama pemerintah daerah dalam pemodalan, pemasaran dan teknologi - budidaya/usahatan, pasca panen, pengolahan dan pemasaran hasil komoditi pertanian.
Ancaman / Threats (T)	STRATEGI S-T	STRATEGI W-T
- Konversi Lahan menjadi permukiman - Produk sejenis dari wilayah lain - Minimnya penggunaan teknologi tepat guna - Sarana transportasi yang kurang memadai	- Meningkatkan peran pemerintah dalam melindungi petani melalui kebijakan peningkatan pertanian - Promosi tentang Wilayah Kecamatan Mallawa guna menarik investor - Membuka dan memperkuat jaringan pasar - Pengembangan usaha kelompok tani	- Peningkatan penggunaan teknologi melalui pembinaan dan penyuluhan pada masyarakat tentang teknologi pertanian serta pemasaran. - Pemberdayaan masyarakat dalam upaya menciptakan lapangan kerja baru. - Membenahi sistem kerja kelembagaan petani agar lebih optimal - Adanya perhatian pemerintah dalam hal penyediaan transportasi untuk distribusi hasil pertanian

Strategis pengembangan Agropolitan Kecamatan Mallawa

Berdasarkan analysis SWOT maka strategi pengembangan kawasan Agropolitan Kecamatan Mallawa di jabarkan sebagai berikut:

1. Strategi Kekuatan (*Strengths*) – Peluang (*Opportunities*)
 - a. Mengembangkan sub sektor potensial yang ada untuk pengembangan kawasan agropolitan
 - b. Memanfaatkan kewenangan pemerintah untuk mengoptimalkan sumber daya yang ada untuk mendukung pengembangan Agropolitan
 - c. Motivasi yang kuat, ketersediaan lahan, dan diversitas usaha yang bisa dilakukan untuk lebih mengoptimalkan produk pertanian
 - d. Memanfaatkan letak wilayah kecamatan Mallawa yang strategis untuk distribusi barang dan jasa (hasil pertanian) ke wilayah sekitar.
2. Strategi Kelemahan (*Weakness*) – Peluang (*Opportunities*)
 - a. Membenahi sistem pengelolaan pertanian dengan baik
 - b. Memberikan pelatihan kepada pelaku pertanian
 - c. Kerjasama dengan pihak lain terutama pemerintah daerah dalam pemodalan, pemasaran dan teknologi
 - d. budidaya/usahatani, pasca panen, pengolahan dan pemasaran hasil komoditi pertanian.
3. Strategi Kekuatan (*Strengths*) – Ancaman (*Threats*)
 - a. Meningkatkan peran pemerintah dalam melindungi petanian melalui kebijakan peningkatan agropolitan.
 - b. Promosi tentang Wilayah Kecamatan Mallawa guna menarik investor.
 - c. Membuka dan memperkuat jaringan pasar.
 - d. Pengembangan usaha kelompok tani.
4. Strategi Kelemahan (*Weakness*) – Ancaman (*Threats*)
 - a. Peningkatan penggunaan teknologi melalui pembinaan dan penyuluhan pada masyarakat tentang teknologi pertanian serta pemasaran
 - b. Pemberdayaan masyarakat dalam upaya menciptakan lapangan kerja baru.
 - c. Membenahi sistem kerja kelembagaan petani agar lebih optimal
 - d. Adanya perhatian pemerintah dalam hal penyediaan transportasi untuk distribusi hasil pertanian

Membenahi sarana dan prasarana dasar wilayah

Berdasarkan analisis SWOT di atas maka prospek pengembangan wilayah Kecamatan Mallawa sebagai kawasan Agropolitan secara keseluruhan memiliki potensi yang sangat besar untuk dikembangkan. Pada pengembangan agropolitan perlu mendapat perhatian pada pengembangan infrastruktur fisik dasar wilayah yang dapat menunjang pengembangan agropolitan. Hal ini bahwa infrastruktur fisik wilayah dasar sangat memegang peranan yang sangat penting dalam pengembangan agropolitan di wilayah Kecamatan Mallawa. Oleh karena itu, perlu adanya strategi pengembangan agropolitan Kecamatan Mallawa adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan sarana dan prasarana pendukung dalam pengembangan agropolitan misalnya air bersih, perbaikan jalan, ini akan memberikan tingkat aksesibilitas yang tinggi di Kecamatan Mallawa sehingga mempengaruhi pergerakan barang dan jasa baik dari internal wilayah maupun dari eksternal wilayah Kabupaten Maros khususnya wilayah Kecamatan Mallawa, serta tempat pengolahan hasil-hasil pertanian sebelum dipasarkan.
2. Menjadikan sektor pertanian sebagai sektor yang dapat berkontribusi perekonomian daerah dalam pengembangan wilayah dalam hal ini pemerintah Kabupaten Maros.
3. Memanfaatkan potensi pertanian yang di wilayah Kecamatan Mallawa untuk meningkatkan kualitas hasil pertanian penduduk sehingga meningkatkan pendapatan masyarakat.
4. Peran pemerintah Kabupaten Maros serta membangun kerja sama antara masyarakat dalam pengembangan wilayah agropolitan.
5. Pemerintah Kabupaten Maros membuat kebijakan dalam memberikan pedoman teknis pengembangan agropolitan (Master Plan Agropolitan) sehingga dapat di jadikan acuan dalam pengelolaan sektor pertanian dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul, Halim, 2004. *Membangun Desa Partisipatif*. Jakarta: PT Bumi Aksyra.
- Adisasmita, Rahardjo. 2013. *Pembangunan Perdesaan; Pendekatan Partisipatif, Tipologi, Strategi, Konsep Desa Pusat Pertumbuhan*. PT. Graha Ilmu: Yogyakarta.
- Aimon, H. 2012. *Productivity, Human Resource Investment, Physical Investment, Job Opportunities for Poverty and Economic Growth in Indonesia*. Journal of Economic Studies, 209-218. Albert Waterston
- Akkoyunlu, Sule. 2015. *The Potential of Rural Urban Linkages for Sustainable Development and Trade*. International Journal of Sustainable Development & World Policy 4 (2): 20-40.
- Alkadri, e. 2001. *Tiga Pilar dalam Pengembangan Wilayah: Sumber Daya Alam, Sumber Daya Manusia, Teknologi*. Jakarta: BPPT.
- Ambardi, U.M dan Socia, P. 2002. *Pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah*. Pusat Pengkajian Kebijakan Pengembangan Wilayah (P2KTPW-BPPT), Jakarta.
- Ambardi, U. M., & Prihawantoro, S. 2002. *Pengembangan wilayah dan otonomi daerah: kajian konsep dan pengembangan*. Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah.
- Anugrah, I. S. 2003. *Kunci-Kunci Keberhasilan Pengembangan Agropolitan*. Bogor: Puslitbang Sosial Ekonomi Pertanian.
- Andiarna, F., Widayanti, L. P., Hidayati, I., & Agustina, E. 2020. *Analisis Penggunaan Media Sosial Terhadap Kejadian Insomnia*

- Pada Mahasiswa. PROFESI (Profesional Islam): Media Publikasi Penelitian*, 17(2), 37–42.
- Arsyad, L. dkk. 1985. *Agribisnis, Suatu Pilihan Bagi Upaya Peningkatan Produksi Non Migas di Indonesia*. Agro Eko-nomika No.23 th.XVI, Desember 1985.
- Asshiddiqie, J. 2004. *Format of State Institutions and Shifts of Power in the 1945 Constitution*.
- Aulia, S. & Panjaitan, R. U. 2019. *Kesejahteraan psikologis dan tingkat stres pada mahasiswa tingkat akhir*. Jurnal Keperawatan Jiwa, 7(2), 127-134
- Basuki, A. T. 2012. *Pengembangan kawasan agropolitan*. *Jurnal Ekonomi & Studi Pembangunan*, 13(1), 53-71. Agustinus (354-430)20.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2006. *Pengembangan Ekonomi Daerah Berbasis Kawasan Andalan: Membangun Model Pengelolaan dan Pengembangan Keterkaitan Program*. Direktorat Pengembangan Kawasan Khusus dan Tertinggal Deputy Bidang Otonomi Daerah dan Pengembangan Regional BAPPENAS. Jakarta.
- Bachrawi, sanusi. 2004. *Pengantar Ekonomi Pembangunan*. Rineka Cipta; Jakarta
- Barbier, E. B. 1993. *Sustainable Use Of Wetlands Valuing Tropical Wetland Benefits: Economic Methodologies And Applications*. *Geographical Journal*, 22-32.
- Barbier, E. 2003. *The Role at Natural Resources in Economic Development Australian Economic Papers*. 253-272.
- Basundoro, Purnawan. 2013. *Merebut Ruang Kota Aksi Rakyat Miskin Kota Surabaya 1900-1960an*. Serpong: Marjin Kiri.
- Beath, A., Christia, F., & Enikolopov, R. 2013. *Empowering women through development aid: Evidence from a field experiment in Afghanistan*. *American Political Science Review*, 107(3), 540-557.
- Björn, A. L., & Hjort, P. 1982. *Bone loss of furcated mandibular molars: A longitudinal study*. *Journal of clinical periodontology*, 9(5), 402-408.
- Boonperm et al., 2013
- Budiharsono, S. 2015. *Pengembangan Ekonomi Lokal dan Daerah*

*untuk Meningkatkan Daya Saing Daerah. Bogor: Region Branding Institute.*Budiman, 2000).

- Caiden, Gerald E. 1991. *Administrative Reforms Comes Of Ages*. New York: Walter The Gruyter
- Clark-Lewis, I., Schumacher, C., Baggiolini, M., & Moser, B. 1991. *Structure-activity relationships of interleukin-8 determined using chemically synthesized analogs. Critical role of NH₂-terminal residues and evidence for uncoupling of neutrophil chemotaxis, exocytosis, and receptor binding activities. Journal of Biological Chemistry*, 266(34), 23128-23134.
- Conyers, J. L. (Ed.). 2002. *Black Cultures and Race Relations*. Rowman & Littlefield. Conyers dalam Suharto (2005. h. 7)
- Daidullah, Samsudin T. 2006. *Strategi Pengembangan Agropolitan Dinas Tanaman Pangan Hortikula, Perkebunan dan Peternakan Kabupaten Boul*. Yogyakarta. Thesis: Program Studi Magister Manajemen Agribisnis Sekolah Pascasarjana Universitas Gajahmada.2006.
- Daly. 1990. *Toward some operational principles of Sustainable Development. Ecological Economics*. Volume 2. Issue 1. April 1990.
- Darmawan, Djoko. 2004. *Pengantar Pedesaan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- De Leon, J. P. (1988). Cosmological models in a Kaluza-Klein theory with variable rest mass. *General relativity and gravitation*, 20, 539-550.
- Departemen Tenaga Kerja & Transmigrasi. Jakarta. 2005. *Pemukiman Transmigrasi. Info Ketramigrasian*. Volume I, No.3, 2005.
- Digdowiseiso, K. 2019. *Teori pembangunan*. Jakarta.
- Dillon, B., Brummund, P., Mwabu, G. 2019. *Asymmetric non-separation and rural labor markets*. *Journal of Development Economics*, 139, 78-96.
- Djakapermana, R D. 2007. *Pengembangan Kawasan Agropolitan Dalam Rangka Pengembangan Wilayah Yang Berbasis Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional*. Jakarta. Direktorat Jendral Penataan Ruang Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah R.I.
- Dwiyatmo, Kus. 2007. *Pencemaran Lingkungan dan Penangananya*.

- Yogyakarta: PT. Citra Aji Parama.
- Dwidjowijoto. dan Nugroho, Riant. 2006. *Kebijakan Publik untuk Negara-Negara Berkembang*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- E.Poli, Altje, Bisri, Mohammad, Surjono dan Lengkong, Edy. 2013. *Agropolitan Development in East Tomohon, North Sulawesi Indonesia. IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM)*. 13(3): 35-40.
- Esman, M. 1991. *Management Dimensions of Development*. Kumarin Press.
- Escobal, J., Favareto, A., Aguirre, F., Ponce, C. 2015. *Linkage to dynamic markets and rural territorial development in Latin America*. World Development, 73, 44-55.
- Farhanah, Laelatul, dkk. 2015. *Strategies in Developing Agropolitan Areas in Indonesia*. Jurnal Ekonomi Pembangunan 16 (2): 158-165.
- Fauzi, Ahkmad. 2004. *Ekonomi Sumberdaya Alam dan Lingkungan: Teori dan Aplikasi*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Fayol, H. 1949. *General and Industrial Management*. London: Pitman.
- Felix. A. Nigro dan Lioyd G. Nigro. 1999. *Administrasi Publik*. Jakarta, Rineka. Cipta
- Fu-Chen Lo, Kamal Salih & Mike Douglass. 1981. *Rural-Urban Transformation in Asia, diacu dalam Fu-Chen Lo 1981. Rural-Urban Relations and Regional Development*. Huntsmen Offset Printing Pte Ltd. Singapore)
- Friedmann, J., Douglass, M. 1975. *Agropolitan Development: Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia*. Los Angeles: School of Architecture and Urban Planning. California: University of California.
- Ginanjar, K. (1997). Pemberdayaan masyarakat: Konsep pembangunan yang berakar pada masyarakat. *Universitas Gajah Mada*.
- Hakim, N, K Murti Laksono, and O Rusdiana. 2016. *Konflik Penggunaan Lahan di Taman Nasional Gunung Halimun Salak Kabupaten Lebak. Jurnal Sosiologi Pedesaan*, 4(2), 128-138., 2016.
- Hall, J. A., & Golding, L. 1998. *Standard Methods for Whole Effluent Toxicity*. Testing: Development and Application.

- Hamenda, Andress. 2018. *An Integrated Model of Service Quality, Price Fairness, Ethical Practice and Customer Perceived Values for Customer Satisfaction of Sharing Economy Platform*. *International Journal of Business and Society* 19 (3): 709–24.
- Handayani, D. M. 2006. *Analisis Profitabilitas dan Pendapatan Usahatani Padi Sawah Menurut Luas dan Status Kepemilikan Lahan Di Desa Karacak Kecamatan Leuwilang kabupaten Bogor Jawa Barat*. Bogor: Institut Pertanian Bogor.
- Handoko T. Tani. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta: BPEF
- Hariyanto, and Tukidi. 2007. *Konsep Pengembangan Wilayah Dan Penataan Ruang Indonesia Di Era Otonomi Daerah*. Geografi FIS UNNES 4(1).
- Haris, J. M. 2000. *Basic Principles of Sustainable Development*. *Global Developmnet and Environment Institute*, Tufts University.
- Hardjowigeno, Sarwono. 2011. *Evaluasi Kesesuaian Lahan dan Perencanaan Tataguna Lahan*. Yogyakarta: UGM Press
- Hardjasoemantri, Koesnadi. 2001. *Perguruan Tinggi dan Pembangunan Berkelanjutan*. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi: Departemen Pendidikan Nasional.
- Hartono, Nono. 2018. *Analisis Pengaruh Islamic Corporate Governance (ICG) dan Intellectual Capital (IC) Terhadap Maqashid syariah Index (MSI) Pada Perbankan Syariah*. *Al-Amwal* 10 No. 2
- Hashemianfar, Seyed Ali dkk. 2014. *Farm Corporations as Agropolitan Development in Iran*. *IJSS* 4 (2): 51-67.
- Heady, Ferrel. 1995. *Public Administration: A Comparative Perspective*. New York: Marcel Dekker.
- Hermawan, R. 2008. *Membangun Sistem Agribisnis*. Agroinfo. Yogyakarta.
- Hermanto, Bambang dkk. 2016. *Agropolitan Implementation in the Context of Sustainable Agriculture Farmers and the Impact on Welfare*. *American Research Thoughts* 2 (10): 4159-4173.
- Houessou, S.O., Dossa, L.H., Rodrigue, V.C.D., Houinato, M., Buerkert, A., Schlecht, E. 2019, *Change and continuity in traditional cattle farming systems of West African Coast countries: A case study*

- from Benin. *Agricultural Systems*, 168, 112-122.
- Irving Sverdlow (ed.). 1963. *Development Administration, Concepts and Problems*. New York: Syracuse University Press.
- Javed, S.A., Haider, A., Nawaz, M. 2020. *How agricultural practices managing market risk get attributed to climate change? Quasiexperiment evidence*. *Journal of Rural Studies*, 73, 46-55.
- Jiaravanon, S. 2007. *Masa Depan Agribisnis Indonesia Prespektif Seorang Praktis. Orasi Ilmiah, Disampaikan Dalam Rangka Penerimaan Gelar Doktor Honoris Causa di Institut Pertanian Bogor. IPB Bogor*.
- Judge, T. A., & Locke, E. A. 1993. *Effect of dysfunctional thought processes on subjective well-being and job satisfaction*. *Journal of Applied psychology*, 78(3), 475.
- Juliantara, D. 2002. *Pembaruan Desa: Bertumpu pada Apa yang Terbawa*. Yogyakarta: Lapera Pustaka Utama.
- Kartasasmita, G. 1997. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*: Jakarta: LP3ES.
- Kabupaten Maros Dalam Angka. Tahun 2022. BPS Kabupaten Maros
- Kecamatan Mallawa Dalam Angka Tahun 2022. BPS Kabupaten Maros.
- Kirmanto, Djoko. 2005. *Pengembangan Infrastruktur di Indonesia. Sambutan disampaikan pada acara Seminar Nasional 2005 Majalah Teknik Sipil dan Ilmiah Populer Clapeyron*. Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1 Oktober.
- Korten, D. 1987. *Pembangunan Berdimensi Kerakyatanan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Kristanto, Philip. 2002. *Ekologi Industri*. Yogyakarta: Andi
- Larrin, Jorge. 1994. *Theories of Development*. Cambridge, MA: Polity Prsss.
- Levine, D. P., & Rizvi, S. A. T. 2005. *Poverty, work, and freedom: Political economy and the moral order*. Cambridge University Press.
- Lewwellen, Ted C. 1995. *Dependency and Development: An Introduction to Thrid World*. London. Bergin & Garvey.
- Marbun, B. N. 2002. *Proses Pembangunan Desa*. Erlangga, Jakarta.
- Mardikanto, Tatok dan Powerwoko Soebianto. 2013. *Pemberdayaan*

Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan. Bandung: ALFABETA BANDUNG

- Midgley J. 2005. *Pembangunan Sosial Perspektif Pembangunan Dalam Kesejahteraan Sosial*. Direktorat Perguruan Tinggi Agama Islam Republik Indonesia.
- Miftah Thoha, 2011. *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Jakarta: Rajawali Grafindo Persada.
- Nawawi, Ismail. 2009. *Prilaku Administrasi Kajian, Teori dan Praktis*. Surabaya: ITSPers.
- Nasrullah, J. A. 2016. *Sosiologi Pembangunan*. Pustaka Setia: Bandung.
- Ndraha, T. (1987). *Pembangunan masyarakat: mempersiapkan masyarakat tinggal landas*. Bina Aksara.
- Ndraha, Taliziduhu, 1986. *Birokrasi Pembangunan: Dominasi atau Alat Demokratisasi*, Jurnal Ilmu Politik 1, Jakarta, Gramedia.
- Ningrum, L. A. 2021. *Partisipasi Masyarakat Terhadap Mitigasi Bencana Banjir Di Desa Bagelen Kecamatan Gedong Tataan Kabupaten Pesawaran Tahun 2020*.
- Nugroho, Iwan. 2012. *Pembangunan Wilayah Perspektif Ekonomi, Sosial dan Lingkungan*. Jakarta: LP3ES
- Nugroho, P. 2018. *Rural Industry Clustering Towards Transitional Rural Urban Interface*. IOP Conference Series Earth and Environmental Science, 158, 012055.
- Oryzanti, P., Rustiadi, E., Eriyatno, Rochman, N. T. 2018. *Policy priorities for the economic development in Agropolitan area of Karacak based on Mangosteen agroindustry*. American Journal of Applied Sciences, 15(11), 489-496.
- Palayukan, S. G., Saragih, B., & Marwati. 2021. *Hubungan ketahanan pangan keluarga dengan kemampuan ibu dalam memenuhi kebutuhan vitamin dari buah dan sayur pada masa pandemi covid-19*. Journal of Tropical AgriFood, 3(1), 31-40.
- Pasaribu, Mirry Yuniyanti, Dkk. 2016. *Pengaruh Struktur Modal, Struktur Kepemilikan Dan Profitabilitas Terhadap Nilai Perusahaan Pada Perusahaan Sektor Industri Dasar Dan Kimia Yang Terdaftar Di BEI Tahun 2011-2014*. Jurnal Administrasi Bisnis. Universitas Brawijaya, Malang.

- Patiung, C. F., Ritonga, I. R., & Eryati, R. 2023. *Produksi perikanan pelagis yang didaratkan di TPI Selili, Kota Samarinda: Landing of capture pelagic fishery at TPI Selili, Samarinda City*. Nusantara Tropical Fisheries Science (Ilmu Perikanan Tropis Nusantara), 2(1), 79-89.
- Pearce, D. and Barbier, E. 2000. *Blueprint for Sustainable Economy*. Earthscan Publications: London.
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa
- Perman, M., & Werner, W. 1997. *Perturbed Brownian motions. Probability Theory and Related Fields*, 108, 357-383.
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah Pemerintahan Daerah Provinsi Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Kota
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah
- Pezzey, J. 1992. *Sustainable development concepts. World*, 1(1), 45.
- Poli, Altje. E. dkk. 2013. *Agropolitan Development in East Tomohon, North Sulawesi Indoensia*. IOSR Journal of Business and Management 13 (3): 35-40.
- Prasetya, A., Suyadi, Bisri, M., Soemarno. 2014. *Analysis of Sendang. Agropolitan area development, Tulungagung*. American Journal of Sociological Research, 4(2), 60-66
- Ramli, Anwar. 2015. *Strengthening Agricultural Sector Superior Commodities-Based Against the Economic Growth in South Sulawesi, Indonesia*. International Journal of Advanced Research 3 (2): 753-760.
- Rana, I.A., Routrayb, J.K., Younasc, Z. I. 2019. *Spatiotemporal dynamics of development inequalities in Lahore City Region, Pakistan*. Cities, 96, 102-118.
- Rangkuti F. 1997. *Analisis SWOT Teknik Membedah Kasus Bisnis*. PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- Riggs, Fred W. 1994. *Administrasi Pembangunan: Sistem Admistrasi dan Birokrasi*. Rajawali Pers: Jakarta.
- Riyadi Dan Bratakusumah. 2005. *Peran Masyarakat dalam Pembangunan*. Multigrafika: Jakarta.

- Rochajat, dkk. 2011. *Komunikasi Pembangunan dan Perubahan Sosial: Perspektif Dominan Kaji Ulang dan Teori Kritis*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Rustiadi. Ernani (ed.). 2006. *Kawasan Agropolitan Konsep Pembangunan Desa-Kota Berimbang*. IPB Universitas Baranangsiang, Bogor
- Rustiadi, E., Sunsun, & Panuju, D. R. 2011. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Crestpent Pres dan Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Rusastra, I W., P. Simatupang dan B. Rachman. 2002. *Pembangunan Ekonomi Pedesaan Berbasis Agribisnis. Analisis Kebijakan: Pembangunan Pertanian Andalan Berwawasan Agribisnis*. (Editor: T. Sudaryanto, et.al., 2002). Monograph Series No.23. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Bogor.
- Ruslan Diwiryo, 1993. *Pembangunan Infrastruktur dan Pengembangan Kota dan Wilayah*. Bahan Seminar Pengembangan Profesi Perencanaan, Jakarta.
- Rr, Lulus Prapti NSS. Suryawardana, Edy & Triyani, Dian. 2015. *Analisi Dampak Pembangunan Infrastruktur Jalan Terhadap Pertumbuhan Usaha Ekonomi Rakyat Di Kota Semarang*. Jurnal Dinamika SosBud Vol. 17 No.2.
- Rotz, C.A., Hiablie, S.A., Place, S., Thoma, G. 2019. *Environmental footprints of beef cattle production in the United States*. Agricultural Systems, 169, 1-13.
- Rondinelli, D. 1985. *Applied Methods of Regional Analysis: The Spatial Dimensions of Development Policy*. London, New York: Routledge, Westview Press.
- Rustiadi E., Saefulhakim S., dan Panuju. DR. 2011. *Perencanaan Dan Pengembangan Wilayah*. Crestpent Press dan Yayasan Pustaka Obor Indonesia, anggota IKAPI DKI Jakarta. Jakarta
- Safariyah, Rifiati dkk. 2016. *The Development Study of Agropolitan Region to Optimize Natural Resources Potential in Padang Pariaman*. IJABER 14 (2): 695-710
- Saleh, Haeruddin dkk. 2017. *Development of Agropolitan Area based on Local Economic Potential (A Case study: Belajen Agropolitan Area, Enrekang District)*. Asia Journal of Applied Sciences 05 (01): 73-88.

- Salim, Emil. 1990. *Konsep Pembangunan Berkelanjutan*. Jakarta.
- Salim dkk. 2017. *Pengembangan Sumber Daya Aparatur Sipil Negara pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Parigi Moutong*. E - Jurnal Katalogis, 5(11), 111-115.
- Salusu J. 1998. *Pengambilan Keputusan Stratejik*. Jakarta: Grasindo
- Santoso, Sugeng, Arfeo Natanael, Ari Ana Fatmawati, Ariela Griselda, Jeshica Khoirunnisa, Martua Simanjuntak, and AA Raka Bagus. 2021. *Analisis Pengembangan Platform Ekspor Sub Sektor Kuliner Tinjauan Dari Model Sistem Inovasi.*” *Sumber* 21, no. 22.07 (2021): 102-165.
- Saragih, B. 2001. *Agribisnis Paradigma Baru Pembangunan Ekonomi Berbasis Pertanian*. Bogor: Pustaka Wirausaha Muda. Available from: <http://www.repository.ipb.ac.id/handle/123456789/42677>.
- Saragih, J.P. 2003. *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam Otonomi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sirojuzilam, Hakim dkk. 2016. *Identification of Factors of Failure of Barisan Mountains Agropolitan Area development in North Sumatera-Indonesia*. IJER 13 (5): 2161-2173.
- Sobirin, 2019. *Administrasi Pembangunan*. CV Eksismedia Grafisindo (Eksisgraf): Bandung.
- Sobirin, S. S. 2023. *Implementasi Kebijakan (Studi Kasus, Teori dan Aplikasinya)*. CHAKTI PUSTAKA INDONESIA.
- Sore, Uddin B. dan Sobirin, *Kebijakan Publik*. CV Sah Media: Makassar
- Surya, Batara dkk. 2021. *Rural Agribusiness-based Agropolitan Area Development and Environmental Management Sustainability: Regional Economic Growth Perspectives*. International Journal of Energy Economics and Policy, 2021 11(1), 142-157.
- Surya, B., Saleh, H., Syafri, Ahmad, D.N.A. 2019. *Impact and sustainability of new urban area development in Moncongloe-Pattalassang, Mamminasata metropolitan*. Journal of Southwest Jiaotong University, 54(6), 1-22.
- Sulfianna dan Sobirin. *Implementasi Good Governance Terhadap Kesejahteraan Masyarakat di Desa Ko`Mara Kecamatan Polombangkeng Utara*, Jurnal Ilmiah Ecosystem Volume 22 Nomor 3, 2022, 599.

- Sukoco, Dwi Heru. 1991. *Praktek Pekerjaan Sosial*. Bandung: Sekolah Tinggi Kesejahteraan Sosial.
- Suryanto, B. 2004. *Peran Usaha Tani Ternak Ruminansia Dalam Pembangunan/Agribisnis Berwawasan Lingkungan*.
- Syamsi, 2012. *Permintaan dan penawaran jagung komoditas pangan*. Malang: Kementerian Pendidikan Nasional Universitas Brawijaya.
- Setyanto, A., & Irawan, B. 2016. *Pembangunan Berbasis Wilayah: Dasar Teori, Konsep Operasional Dan Implementasinya Di Sektor Pertanian*. Ekoregion, Kementerian Pertanian Republik Indonesia, 62–82.
- Syaukani, Afan Gafar dan M. Ryaas Rasyid, 2003. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Siagian, Sondang. P. 2014. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Suryono, Agus. 2001. *Ekonomi Politik Pembangunan dalam Perspektif Teori Ilmu Sosial*. Universitas Negeri Malang. Malang
- Soekartawi. 2000. *Pengantar Agroindustri*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Soekartawi. 2002. *Analisis Usaha Tani*. Universitas Indonesia (UI-Press). Jakarta.
- Soenarno. 2003. *Pengembangan Kawasan Agropolitan Dalam Rangka Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah Republik Indonesia.
- Soenarno, 2004. *Arah Pengembangan Infrastruktur Irigasi*. *Jurnal Ekonomu Pertanian*, Vol. 18 No. 53.
- Solihin, A. W. 2001. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Siagian, S. P. 2008. *Manajemen sumber daya manusia*. Bumi Aksara, Indonesia, Jakarta,
- Stiglitz, J. 2011. sen, aMartya; FlitoussI, Jean-Paul (2010a): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. *Paris, September, 14*.
- Suwandi, I Made. 1997. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: FISIP UI Press.

- Subandi, 2011. *Ekonomi Pembangunan*. Cetakan Kesatu, Alfabeta, Bandung.
- Sudharto P. Hadi. 2000. *Manusia dan Lingkungan*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Sugandi, dkk. 2007. *Prinsip dasar kebijakan pembangunan berkelanjutan berwawasan lingkungan*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Sumarni, N. 2012. *Perbaikan pembungaan dan pembijian beberapa varietas bawang merah dengan pemberian naungan plastik transparan dan aplikasi asam gibberelat*. *Jurnal Hortikultura*, 22(1).
- Sumodiningrat, G. 2000. *Pemberdayaan Masyarakat dan JPS*. Jakarta. PT. Gramedia.
- Supardi, I. 1994. *Pembangunan Yang Memanfaatkan Sumber Daya*. PT. Rineka Cipta, Jakarta.
- Supriatna. (2003). *Analisis dan Aplikasi SIG*. Depok: FMIPA UI.
- Suyitman, S.H., Sutjahjo, Herison, C., dan Bihan, S., 2009. *Analisis Keberlanjutan Wilayah berbasis peternakan di Kabupaten Situbondo untuk pengembangan kawasan agropolitan*. *Jurnal Agro Ekonomi*, 27(2):165-191.
- Tamura, R., Dwyer, J., Devereux, J., Baier, S. (2019), Economic growth in the long run. *Journal of Development Economics*, 137, 1-35.
- Terry George R., dan Leslie W. Rue. 1982. *Dasar-dasar Manajemen*. Bumi Aksara: Jakarta.
- Tikson, D. T. 2005. *Indikator-indikator Pembangunan Ekonomi*. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Tjokroamidjojo, Bintaro. 1996. *Perencanaan Pembangunan*. Perpustakaan Fisipol: Jakarta.
- Tjokroamidjojo, B. (2001). *Good governance: paradigma baru manajemen pembangunan*. Lembaga Administrasi Negara, Republik Indonesia.
- Tjokrowinoto, Moeljarto, 1987. *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*. Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
- , 2012. *Pembangunan: Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Todaro P. Michael. 2000. *Pembangunan Ekonomi Dunia Ketiga Jilid I*, Jakarta Penerbit : Erlangga
- Townsend, D.M., Hunt, R.A. (2019), Entrepreneurial action, creativity, and judgment in the age of artificial intelligence. *Journal of Business Venturing Insights*, 11, 118-126.
- Tri Utomo, Sugeng. 1999. *Pengembangan Wilayah Melalui Pembukaan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu. Dalam Tiga Pilar Pengembangan Wilayah: Sumberdaya Alam, Sumberdaya Manusia, Teknologi*. BPPT, Jakarta.
- Turindra, A. 2009. *Pengertian Partisipasi*. Turindra Corporation Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Tentang. Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Perumahan Dan Kawasan Permukiman
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang (UU) No. 25 Tahun 1999. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
- UNDP. 1997. Human Development Report. New York: United Nations Development Programme.
- Wahyuningsih, Tri. 2016. The development Strategy of Main Commodities of Rice in Buru District, Maluku. *World Journal of Agricultural Research* 4 (1): 9-17.
- Warpani, Suwardjoko. 1984. Analisis Kota dan Daerah. Bandung: Penerbit ITB.
- Wasistiono, S. 2006. *Prospek pengembangan desa*. Fokusmedia.
- Wibawa, Samodra. 2009. *Administrasi Negara; Isu-Isu Kontemporer*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

- Widhaswara, C.Y. dan Sudjito. 2017. *Penentuan kawasan agropolitan berdasarkan komoditas unggulan tanaman hortikultura di Kabupaten Malang*. Jurnal Teknik ITS 6 (2) : 502–506.
- Winarno. 2015. *Analisis Ekonometrika dan Statistik dengan Eviews. Edisi Keempat*. Yogyakarta: UPP SKIM YKPN.
- Wrihatnolo, R. R., & Dwijowijoto, R. N. 2007. *Manajemen pemberdayaan Indonesia: sebuah pengantar dan panduan untuk pemberdayaan masyarakat*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- White, L. D. (1926). *Introduction to the Study of Public Administration*. Prentice Hall.
- Yavari, Gholamrezadan Fazelbeygi, M. Mehdi. 2014. *Development of Small Urban Center; Using Remote Sensing and Gis*. Indian Journal of Applied research 4 (8) : 275-279.