

PENGEMBANGAN DAERAH PENYANGGA SEBAGAI UPAYA PENGENDALIAN ARUS URBANISASI

Tri Pranadji

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

PENDAHULUAN

Di awal abad 21 ini Indonesia masih direpotkan dengan masalah penduduk yang sangat serius. Jumlah penduduk yang besar dan terus bertambah (di atas 1,40 % per tahun) menjadi beban serius setiap rejim politik pembangunan. Kualitas penduduk yang relatif sangat rendah juga merupakan tantangan berat bagi setiap rejim politik dalam menjalankan amanat Undang-undang 1945. Apapun konsep pembangunan yang dianut, kualitas kehidupan masyarakat atau penduduk harus tetap menjadi fokus pencapaian pembangunan nasional. Dengan tingkat kemiskinan di atas 27,1 persen (UNHDR, 2006), banyaknya pengangguran terselubung (*disguise unemployment*, diperkirakan mencapai 40-50 %), tidak terkendalinya perkembangan sektor informal di perkotaan, *undergroud economy*, berbagai indikasi kriminal di perkotaan dan tidak layaknnya tempat-tempat pemukiman menunjukkan bahwa rejim pembangunan di Indonesia masih tergolong belum mampu mengatasi masalah kependudukan. Hal ini menunjukkan juga bahwa selama ini perancangan dan penyelenggaraan pembangunan nasional berbasis kependudukan belum dapat dikatakan berhasil.

Di samping Indonesia telah menjadi negara berpenduduk terbesar keempat di dunia, dengan jumlah penduduk mencapai 245 juta jiwa (2006), penyebaran penduduk di Indonesia relatif sangat timpang. Kepadatan penduduk antara Jawa (salah satu pulau terpadat di dunia) dan luar Jawa sangat timpang, dan demikian juga antara kota dan desa. Sebagai gambaran, kepadatan penduduk di Jawa mencapai lebih dari 951 jiwa per km² (2000); lebih dari sepuluh kali lipat dibanding Sumatera (90 jiwa/km²), Sulawesi (77 jiwa/km²), dan Maluku dan Papua (<10 jiwa/km²). Jawa dapat diibaratkan sebagai pulau kota terapung yang akan tenggelam karena beban penduduk yang amat besar. Gambaran tentang kesenjangan kepadatan penduduk, antara penduduk kota dan desa mencerminkan juga permasalahan kesenjangan kepadatan antara Jawa dan luar Jawa. Sebagai perubahan peradaban masyarakat, urbanisasi hampir dapat disejajarkan dengan migrasi dari luar Jawa ke Jawa, atau dari desa ke kota, atau juga masuknya peradaban industri di daerah penyangga antara kota dan desa.

Urbanisasi menjadi masalah pembangunan yang serius di akhir abad 20 di negara-negara dunia ketiga (Kennedy, 1993). Gejala urbanisasi, yang umumnya telah menimbulkan *Malthusian trap*, hampir terjadi di negara-negara yang

pembangunannya menganut pola ekonomi kapitalis, dan gejala ini juga telah banyak ditemui di negara Asia Selatan (Fieldmen, 1999). Pola pembangunan demikian umumnya dicirikan bahwa konsentrasi modal fisik-prasarana, modal finansial, modal manusia, modal sosial-politik terkonsentrasi di suatu wilayah tertentu, yang pada akhirnya wilayah tersebut berangsur-angsur menjadi perkotaan. Suatu gambaran di mana wilayah perkotaan pada akhirnya mengakumulasi segala macam persoalan pembangunan yang tidak dapat dihindarkan lagi (Pranadji dan Pasandaran, 2006), hal itu dapat dipandang sebagai bagian dari hasil perancangan dan pelaksanaan pembangunan berbasis kependudukan yang keliru.

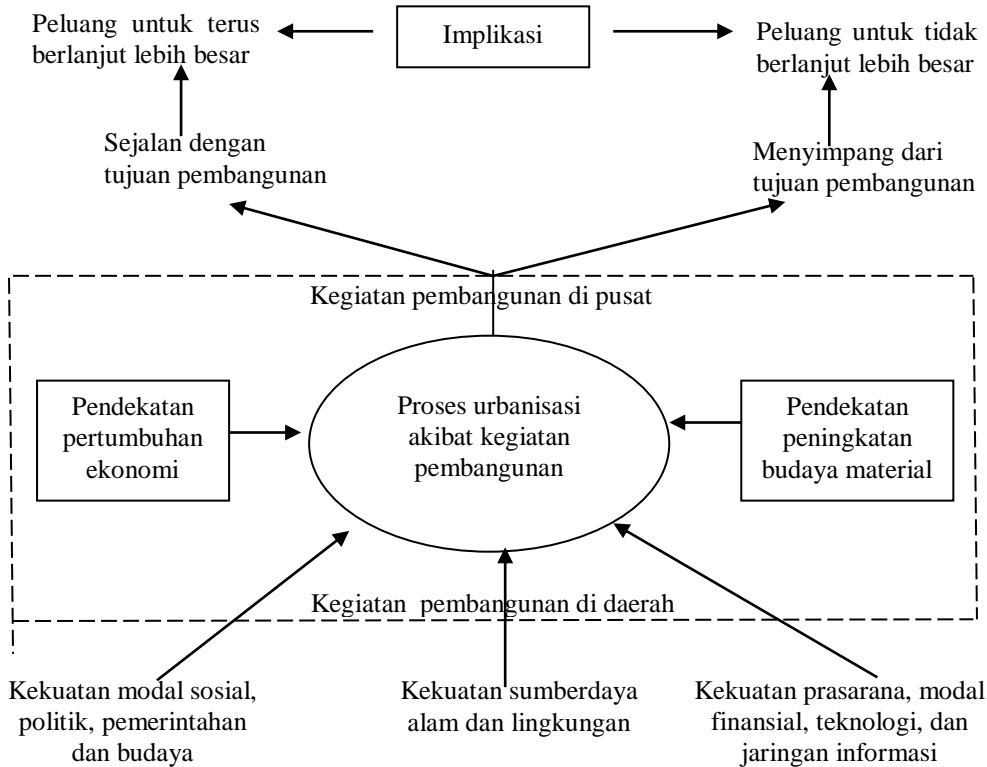
Walaupun urbanisasi telah menjadi bagian dari (ekses) pembangunan, namun dalam batas tertentu urbanisasi dapat dijadikan bagian dari strategi untuk mengatasi masalah kependudukan di perkotaan (dan Jawa). Melalui pengendalian mobilitas penduduk, penjinakan gejala urbanisasi dapat dijadikan strategi sangat penting dalam rangka memperbaiki kinerja pembangunan berbasis kependudukan. Meminjam istilah Thurrow (1996), *man-made brainpower activities and industry* harus menjadi andalan dalam pengarahannya mobilitas penduduk, terutama dikaitkan dengan revitalisasi pembangunan berbasis kependudukan dengan strategi pembentukan daerah penyangga. Sebagai bagian strategis dari pengarahannya mobilitas penduduk, pengembangan daerah penyangga harus memenuhi berbagai kriteria yang sejalan dengan tujuan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, mencakup aspek produktivitas kerja, efisiensi ekonomi dan penyerapan tenaga kerja, partisipasi dan keadilan sosial, serta kualitas lingkungan alam dan ekosistem perkotaan.

URBANISASI DAN PEMBANGUNAN

Gejala urbanisasi telah dikenal hampir seumur peradaban manusia, dan hampir terjadi setiap masyarakat yang bergerak mengikuti perkembangan peradaban materialnya. Di dunia ketiga, seperti Indonesia, urbanisasi dan pembangunan dapat dikatakan mirip dengan dua muka dari sekeping uang logam. Jika pembangunan yang berpendekatan pertumbuhan ekonomi dan material diutamakan, yang biasanya dilandaskan pada pendekatan kapitalisme dan industrialisasi bersekala massif di perkotaan (Thurrow, 1996), maka gejala tidak jelasnya arah urbanisasi tidak lagi dapat dihindarkan. Dari proses urbanisasi ini juga dapat dideteksi seberapa jauh ketepatan suatu perancangan dan penyelenggaraan pembangunan. Dikaitkan dengan pencapaian tujuan pembangunan paling tidak ada dua aspek urbanisasi yang harus dicermati, yaitu : (1) ke arah mana urbanisasi berproses ? (2) implikasi apa yang akan dihasilkan dari proses urbanisasi tersebut ?

Dari Gambar 1 secara sederhana dapat ditunjukkan bahwa proses urbanisasi tidaklah sepenuhnya terjadi secara alamiah, melainkan proses yang

dihela (atau lebih banyak dipengaruhi) oleh berbagai faktor strategis yang melatar-belakanginya. Tampak bahwa proses urbanisasi yang berlangsung di Indonesia dipengaruhi langsung oleh pendekatan pembangunan yang tidak sejalan dengan semangat Undang-Undang 1945 (untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia), baik pembangunan yang diselenggarakan di tingkat pusat maupun tingkat daerah dan desa. Pembangunan nasional setelah pasca “pembangunan semesta” (1950an - 1968), tidak lagi diarahkan pada kerangka terbetuknya masyarakat yang adil dan merata (sosialisme Indonesia), melainkan dengan lebih mengutamakan pada pendekatan pertumbuhan ekonomi dan peningkatan perhatian terhadap kemajuan budaya material.



Gambar 1. Gejala Proses Urbanisasi dalam Pembangunan yang Menekankan Pertumbuhan Ekonomi dan Budaya Material

Banyak pakar pembangunan berpendapat, antara lain Tjondronegoro (1990) dan Sajogyo (1974), bahwa pendekatan pembangunan di tingkat pusat dan daerah masih kental dengan pendekatan budaya material dan pertumbuhan ekonomi. Pendekatan ini memberikan ruang yang besar terhadap terjadinya kesenjangan sosial, ekonomi, politik dan budaya antara masyarakat perkotaan dan pedesaan. Selain itu, pendekatan ini juga membuka peluang terjadinya pengurusan

sumberdaya alam dan pengrusakan lingkungan hidup di daerah pedesaan dan daerah penyangga perkotaan.

Pertanyaan pertama terkait dengan tujuan (“niat”) dijalankannya kegiatan pembangunan. Tertinggalnya masyarakat Indonesia dengan negara-negara lain, seperti dengan Malaysia dan Thailand, menunjukkan bahwa arah urbanisasi secara umum telah melenceng dari tujuan pembangunan. Krisis ekonomi (dan mengarah ke multi dimensi) yang berkepanjangan, besar dan tidak berkurangnya penduduk miskin, rusaknya lingkungan di banyak tempat, dan tingginya index korupsi di Indonesia merupakan gambaran tentang tidak tepatnya pendekatan pembangunan yang telah dilakukan selama lebih dari tiga decade terakhir.

Arah urbanisasi yang melenceng dari cita-cita negara, yang seharusnya untuk mensejahterakan kehidupan rakyat banyak ditopang dengan sarana yang merata dan peningkatan modal alam (dan lingkungan hidup) yang lebih baik, adalah sebagai konsekuensi dari pendekatan pembangunan yang tidak tepat. Pendekatan pembangunan yang mengutamakan pertumbuhan ekonomi (mengabaikan pemerataan) dan budaya material (mengabaikan penguatan sumberdaya manusia, modal sosial, politik, pemerintahan yang bersih dan budaya) merupakan faktor utama tidak terarahnya proses urbanisasi yang terjadi pada sebagian besar wilayah di Indonesia. Pendewaan terhadap mekanisme *trickle down effect*, yang dibanggakan kalangan perancang pembangunan di EKUIN, dapat dipandang sebagai keangkuhan hegemoni akademik dari kalangan penganut ekonomi neo-klasik dari Barat

Arah urbanisasi yang menyimpang dari tujuan pembangunan dapat ditarik dari terjadinya kesenjangan antara kemajuan di pedesaan dan perkotaan. Tabel 1 dapat menjelaskan secara sederhana tentang terjadinya kesenjangan daya dukung antara wilayah pedesaan dan perkotaan. Dengan latar belakang kesenjangan yang relatif tajam ini maka proses urbanisasi banyak mengarah pada penyimpangan dari tujuan pembangunan. Gejala *unintended aspects (latent function)* yang muncul dan urbanisasi relatif menonjol dibanding *intended aspects (manifest function)*. Dengan gambaran ini, menurut Merton (1962), kegiatan pembangunan telah mengalami disfungsi yang serius dalam mentransformasikan masyarakat ke arah yang lebih sejahtera.

Dari gambaran ini dapat dikembangkan pemikiran bahwa seharusnya proses urbanisasi dapat dijadikan sebagai salah satu bagian dari strategi pembangunan berbasis kependudukan di Indonesia. Dalam kenyataan urbanisasi tidak dapat lagi dipisahkan dari berprosesnya kegiatan pembangunan, baik yang berlangsung di perkotaan maupun pedesaan. Ada dua faktor yang perlu diperhatikan untuk menjadikan urbanisasi sebagai bagian dari strategi pembangunan, yaitu *pertama*, faktor yang melatar-belakangi proses terjadinya urbanisasi. Faktor daya dukung dapat dijadikan pedoman untuk melakukan pengelolaan urbanisasi sebagai mesin kemajuan dan pemacuan pembangunan ekonomi.

Kedua, faktor turunan (*derivative factors*) juga akan menimbulkan terjadinya kesenjangan multi dimensional akibat proses modernisasi yang salah arah. Faktor pertama secara pragmatis sudah sulit dibendung, maka faktor turunannya relatif dapat diatasi. Pengembangan daerah penyangga (migrasi desa-kota) dapat menjadi katup pengaman (*safety value*) terhadap pengendalian di tengah proses urbanisasi yang sedang berjalan. Pengembangan daerah penyangga ini dapat dijadikan sebagai *intermediate check* bagi kegiatan pembangunan berbasis kependudukan.

Tabel 1. Kesenjangan Daya Dukung (*carrying capacity*) antara Wilayah Pedesaan dan Perkotaan

Wilayah pedesaan	Faktor daya dukung	Wilayah perkotaan
Mulai rusak dan sulit diatasi oleh masyarakat setempat.	Sumberdaya alam dan lingkungan (<i>Natural Capital</i>)	Sudah lama rusak dan diatasi dengan anggaran publik
Masih lemah dan perkembangannya lambat	Infrastruktur fisik dan ekonomi (<i>Infrastructural capital</i>)	Mendekati jenuh, kualitas rendah dan pemeliharaannya lemah
Sangat lemah dan mengandalkan <i>non finansial economy</i> ; ekonomi barter	Modal finansial (<i>Finansial capital</i>)	Relatif kuat dan cenderung semua kegiatan dinilai dengan uang
Sebagian masih kuat; namun mulai tererosi dan sulit diangkat lagi	Modal sosial dan budaya	Relatif melemah karena terjadi <i>Social distanst</i> dan ketidak-taatan pada hukum
Secara horisontal relatif kuat, secara vertikal mulai melemah	Jaringan masyarakat madani (<i>Civil Society</i>)	Secara horisontal relatif kuat, secara vertikal lemah
Relatif stabil tapi dengan energi sosial relatif rendah	Politik, pemerintahan dan keamanan	Tidak stabil dan energi sosial relatif tinggi
Dilandaskan pada <i>indigenous knowledge</i> ; dari kekayaan publik relatif lemah	Inovasi teknologi	Relatif tinggi tapi hanya terserap secara terbatas

BEBERAPA KASUS PERKEMBANGAN PERKOTAAN

Sebelum membahas pengembangan daerah penyangga sebagai upaya pengendalian arus urbanisasi ada baiknya kita tengok dulu tentang urbanisasi sebagai proses yang terencana, dan menghasilkan suatu kemajuan yang sangat

signifikan dilihat dari aspek politik, ekonomi, budaya dan jaringan masyarakat madani. Ada juga suatu urbanisasi yang dirancang sebagai bentuk pertahanan bangsa, seperti yang dibangun di kawasan rawan konflik antar negara. Kasus “*clean territory*” (Annonymous, 2006) untuk mengisolasi antara wilayah “negara” Israel dan Palestina adalah salah satu contoh strategi urbanisasi untuk pertahanan nasional (Israel).

Tabel 2 memberikan ilustrasi tentang proses pengkotaan (urbanisasi) antara yang terancang dengan baik dan tidak terancang dengan baik. Jika dibuat perbandingan atas sejumlah indikator sosial, ekonomi, politik dan budaya maka proses urbanisasi yang terancang dengan baik akan menghasilkan suatu tatanan sosial, ekonomi, politik dan budaya yang mendekati gambaran ideal. Sebaliknya, jika urbanisasi tidak terancang dengan baik. Secara historis bangsa Indonesia telah lama terlibat dalam berbagai proses urbanisasi, terutama akibat perekrasan politik ekonomi yang dijalankan oleh pemerintahan yang relatif mapan.

Tabel 2. Gambaran antara Perkotaan yang Tidak Terancang dan yang Terancang dengan Baik

Dirancang dengan baik	Faktor penjelas keadaan perkotaan	Tidak dirancang dengan baik
Pusat peradaban	Sosial Politik	Pusat “kebiadaban”
<u>Relatif terkendali</u> - norma - Hukum positif tegak	Penyalahgunaan kewenangan publik	<u>Tidak terkendali</u> - Anomy - Slogan normatif
Tersedia secara terbuka dan mudah diakses	Lapangan kerja	Tersedia secara terselubung dan sulit diakses
Terkendali dan terawasi secara publik	Tindak korupsi di birokrasi pemerintahan	Tidak terkendali dan tertutup dari pengawasan publik
Efisien dan hemat waktu	Pemanfaatan energi transportasi	Tidak efisien dan boros waktu
Terbuka dan terdeteksi secara hukum publik	Sektor ekonomi jasa	Relatif banyak berupa <i>underground and black economy</i>
Rendah dan terkendali	Prostitusi, kriminal dan obat-obatan terlarang	Relatif tinggi dan tidak terkendali

Proses de-urbanisasi Jakarta (sebagai Bandar Internasional) tidak dapat dipisahkan dari proses urbanisasi Singapura yang dirancang secara sistematis pada

jaman Pemerintahan Gubernur Jenderal Raffles (abad 18), sebagai konsekuensi kekalahan Napoleon Bonaparte (Belanda beraliansi dengan Perancis) dalam perang Eropa (melawan Inggris). Urbanisasi terencana di Batavia, yang dijalankan pemerintah Hindia Belanda, terkait dengan de-urbanisasi Makassar dan Jayakarta (abad 16). Urbanisasi Makassar yang dirancang pemerintah Hindia Belanda dimaksudkan untuk menenggelamkan Bandar Kerajaan Goa (abad 17). Urbanisasi Semarang yang dirancang pemerintah Hindia Belanda (VOC) secara sistematis, setelah abad 18, dimaksudkan untuk menenggelamkan peran Jepara sebagai kota Bandar ekonomi dan pusat kegiatan pemerintah serta politik.

Proses de-urbanisasi lainnya juga dapat dilacak saat terjadinya perpindahan pusat pemerintahan kerajaan di Jawa Tengah; dari Demak ke Pajang (Surakarta), dari Pajang (Surakarta) ke Mataram (Yogyakarta), dan dari Mataram dialihkan ke Batavia (Jakarta) pada Jaman Hindia Belanda. Pada kasus perpindahan pusat pemerintahan kerajaan di Jawa Timur dapat dilacak dari bergesernya kerajaan Mataram Kuno (Empu Sendok) yang semula di Jawa Tengah kemudian dipindahkan ke Jawa Timur, dari Daha (Kediri) ke Singosari (Malang), dan dari Singosari ke Majapahit (Mojokerto).

Belajar dari gambaran di atas bahwa urbanisasi dapat dijadikan proses yang terencana untuk membangun suatu kemajuan peradaban masyarakat di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan keamanan. Menurut Pranadji dan Pasandaran (2006) proses urbanisasi yang terjadi di kota-kota besar di Jawa dan Luar Jawa dewasa ini mulai terjadi pergeseran, yaitu bergeser dari yang semula merupakan proses pemindahan kemakmuran dari pedesaan ke perkotaan menjadi proses pemindahan kemiskinan dari daerah penyangga dan pedesaan ke perkotaan.

Pemikiran untuk “membalik arus” agar proses urbanisasi menjadi lokomotif kemajuan peradaban masyarakat dapat ditempuh melalui pengembangan daerah penyangga. Visi ideal pengembangan daerah penyangga dapat disejajarkan dengan gagasan Presiden pertama Republik Indonesia (Ir. Soekarno) pada 1960-an untuk membangun Palangkaraya sebagai ibu kota Republik Indonesia. (Palangkaraya menjadi satu-satunya kota buatan yang telah dirancang khusus untuk menjadi ibu kota RI). Dengan rancangan Palangkaraya sebagai Ibu Kota negara Republik Indonesia, maka bukan saja Palangkaraya dan sekitarnya akan menjadi daerah kota penyangga Jakarta, melainkan juga daerah Kalimantan Tengah akan menjadi penyangga kota Jawa. Gambaran bahwa Jawa sebagai pola kota terapung di antara Laut Jawa dan Samudera Hindia, yang akan diperkirakan akan segera tenggelam, sebenarnya hampir dapat diantisipasi dan diatasi.

PENGEMBANGAN DAERAH PENYANGGA

Pengembangan daerah penyangga sebagai pengendalian urbanisasi bukan lagi sebagai alternatif, melainkan imperatif. Dengan uraian di atas maka gambaran

tentang pengembangan daerah penyangga sebagai pengendali arus urbanisasi menjadi lebih jelas, yaitu dengan memposisikan kembali urbanisasi sebagai pengendali kemajuan peradaban masyarakat Indonesia. Daerah penyangga tidak lagi dilihat hanya sebagai penghambat arus urbanisasi, melainkan (lebih utama) juga sebagai bagian dari upaya memposisikan kembali urbanisasi sebagai pemacu kemajuan peradaban masyarakat Indonesia di masa datang.

Pengembangan daerah penyangga, dengan demikian, dapat dipandang sebagai pengembangan kawasan ekonomi yang memiliki keberpihakan pada penguatan terhadap masyarakat madani (*civil society*). Secara fisik daerah penyangga harus dibangun prasarana (transportasi, sekolah, tempat ibadat, dan bangunan publik lainnya) yang memungkinkan menjadi kawasan yang kondusif untuk pengembangan ekonomi berbasis masyarakat madani (“rakyat”). Kegiatan ekonomi riil yang dinilai masuk akal untuk dikembangkan adalah industri skala kecil dan menengah; yang diharapkan mampu menyerap tenaga kerja berketerampilan menengah.

Sebagai bagian dari pemacu kemajuan peradaban masyarakat, untuk pengembangan daerah penyangga diperlukan penguatan beberapa elemen penting, mencakup:

- (1) Penguatan faktor-faktor yang mendukung perbaikan sistem produksi di daerah penyangga (Tabel 3).
- (2) Mempercepat proses transformasi faktor-faktor yang mendukung perbaikan sistem ekonomi di daerah penyangga (Tabel 4).
- (3) Mentransformasikan faktor tatanan politik dan pemerintahan (desentralisasi) dalam pembangunan ekonomi di daerah penyangga (Tabel 5).
- (4) Mentransformasikan faktor-faktor yang mendukung sistem manajemen dan keorganisasian ekonomi di daerah penyangga (Tabel 6).

Pengembangan Sistem Produksi

Urbanisasi yang banyak menyimpang dari tujuan pembangunan antara lain berpangkal pada ketidak tepatan dalam pengembangan sistem produksi. Ada 5 (lima) faktor yang harus diperhatikan dalam pengembangan sistem produksi di daerah penyangga (Tabel 3), yaitu, *pertama*, basis inisiatif pengembangan daerah penyangga harus bersumber dari gagasan futuristik dengan dukungan legitimasi kajian empirik yang kuat. Gagasan yang hanya dilandaskan pada slogan politik (“kosong”) tidak dapat diandalkan untuk pengembangan daerah penyangga.

Kedua, dari daerah penyangga harus diusahakan dapat dihasilkan produk ekonomi yang telah memiliki kandungan nilai tambah ekonomi maksimal. Bahan olahan akhir merupakan produk ekonomi daerah penyangga yang harus mendapat prioritas tinggi. *Ketiga*, untuk keperluan menghasilkan produk akhir ini, di daerah

penyangga diperlukan dukungan modal finansial, tenaga kerja terlatih dan sumberdaya manusia yang berpengetahuan relatif tinggi. *Keempat*, pengetahuan dan teknologi yang digunakan untuk pengembangan sistem produksi di daerah penyangga adalah dari hasil riset mutakhir dan bersifat inovatif. *Kelima*, faktor permodalan finansial diusahakan sebagai hasil dari pengumpulan dari banyak *stakeholder* dan berasal dari lembaga keuangan formal.

Tabel 3. Penguatan Faktor-faktor yang Mendukung Perbaikan Sistem Produksi di Daerah Penyangga

Keadaan yang umum berjalan	Faktor-faktor yang harus diperkuat di daerah penyangga	Keadaan yang harus dikembangkan
Gagasan tradisional dengan legitimasi slogan politisi	Basis inisiatif	Gagasan futuristik dengan legitimasi kajian empirik
Bahan mentah bernilai tambah ekonomi rendah	Produk akhir	Bahan olahan bernilai tambah ekonomi tinggi
Tenaga kerja skill rendah dan sumberdaya alam	Input intensif usaha	Modal, tenaga kerja dan pengetahuan tinggi
<i>Obsolete</i> (ketinggalan jaman) dan bersifat imitatif	Sumber pengetahuan dan teknologi	Hasil riset mutakhir dan bersifat inovatif
Milik perorangan dan pinjaman dari lembaga keuangan informal dalam jumlah relatif terbatas	Sumber permodalan	Milik bersama dan pinjaman dari lembaga keuangan formal dalam jumlah yang memadai

Sistem Ekonomi

Penetapan visi ekonomi merupakan bagian dari tugas pimpinan Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian dan Menteri Pertanian. Visi ekonomi untuk pengembangan daerah penyangga hendaknya bersifat kerakyatan, dan pengembangan industri skala kecil dipilih sebagai strategi yang mendapat prioritas utama. Dengan visi ekonomi yang demikian, yang terjadi bukan pemindahan kemiskinan dari pedesaan ke perkotaan, melainkan pemindahan sumber kemakmuran dari perkotaan ke daerah penyangga dan pedesaan (Tabel 4).

Untuk mewujudkan visi ekonomi yang lebih sehat di daerah penyangga diperlukan pelibatan pelaku ekonomi dari kalangan masyarakat pada umumnya, tidak terbatas pada kalangan elit tertentu dan dari kalangan luar. Berkaitan dengan hal ini, tujuan dan strategi dasar pengembangan daerah penyangga perlu ditekankan pada peningkatan kualitas penduduk, keadilan/pemerataan, dan daya saing kolektif sistem ekonomi di daerah penyangga.

Tabel 4. Transformasi Faktor-faktor yang Mendukung Perbaikan Sistem Ekonomi di Daerah Penyangga

Keadaan yang umum berjalan	Aspek yang ditransformasikan di daerah penyangga	Keadaan yang harus dikembangkan
Industri skala besar dan ekonomi perkotaan yang kuat - Pemandahan kemiskinan dari pedesaan ke perkotaan, - <i>Trickle down effect</i>	Visi ekonomi	Ekonomi rakyat dan industri kecil yang kuat - Memindahkan kemakmuran dari perkotaan ke daerah penyangga - <i>Bottom up effect</i>
Terbatas pada elit ekonomi dan masyarakat luar	Pelaku utama	Rakyat banyak dan masyarakat lokal
Produksi fisik dan <i>growth mania</i> ; (daya saing dan tidak berkelanjutan)	Tujuan dan strategi dasar pengembangan	Peningkatan kualitas dan keadilan/pemerataan; (daya saing dan berkelanjutan)
<i>Think locally act globally</i> (“jago kandang”)	Idiom kerja	<i>Think globally act locally</i> (“jago beneran”)
Tarik tambang, kota (kuat) menarik daerah penyangga (lemah)	Strategi kerja	Dorong gelombang, daerah penyangga yang kuat mendorong kota *

Keterangan: * Istilah tarik tambang dan dorong gelombang pertama kali diperkenalkan oleh Dr. Hidayat Nataatmadja pada akhir dekade 1980-an.

Dengan kerangka kerja seperti di atas, idiom dan strategi kerja dalam pengembangan daerah penyangga haruslah yang lebih menjamin berkembangnya pilar kekuatan ekonomi alternatif di luar daerah perkotaan. Idiom kerja yang dinilai sesuai adalah bahwa untuk pengembangan daerah penyangga dibutuhkan pemikiran global (*think globally*) dengan tetap mengandalkan langkah-langkah sistematis sesuai kondisi setempat (*act locally*). Strategi kerja pola Marchell Plan, yang dahulu digunakan untuk membendung perkembangan ideologi komunis dapat dimodifikasi, untuk pengembangan daerah penyangga menjadi pola dorong gelombang (*wave pushing*); daerah penyangga mendorong kemajuan kota.

Transformasi Tatanan Politik

Tabel 5 menjelaskan aspek politik apa saja yang perlu ditransformasikan untuk pengembangan daerah penyangga. Posisi rakyat banyak dan masyarakat

madani (*civil society*) tidak lagi ditempatkan sebagai *sub-ordinat* (di bawah) dalam tatanan politik, melainkan posisi yang relatif sejajar. Kedaulatan politik dan ekonomi di tangan masyarakat banyak, maka posisi rakyat dan pengembangan daerah penyangga haruslah sebagai koordinat dari keseluruhan jaringan masyarakat madani.

Tabel 5. Transformasi Faktor Tatanan Politik dan Pemerintahan (Desentralistik) dalam Pembangunan Ekonomi di Daerah Penyangga

Keadaan yang sedang berjalan	Aspek yang ditransformasikan di daerah penyangga	Keadaan yang harus dikembangkan
<i>Subordinate</i>	Posisi masyarakat madani	<i>Coordinate</i>
Sangat marginal dan seadanya	Dukungan politik	Sangat advokatif dan sistematis
Sentralistik dan otonomi propinsi/kabupaten	Sistem pemerintahan	Desentralistik dan otonom desa
Sangat lemah dan posisi rakyat pasif	Representasi politik	Sangat kuat dan posisi rakyat aktif
Otokratis dan eksklusif berbasis kepentingan elit perkotaan	Keputusan dan akuntabilitas politik	Demokratis dan inklusif berbasis kepentingan rakyat banyak di kota dan desa

Untuk mewujudkan tatanan politik yang lebih sehat, yang menempatkan rakyat sebagai koordinat, diperlukan gerakan advokasi politik yang kuat dan dilakukan secara sistematis. Sistem pemerintahan didesentralisasi hingga tingkat yang dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat; desentralisasi hingga tingkat kelurahan. Dengan sistem pemerintahan yang demikian representasi politik masyarakat harus diangkat ke tingkat yang sangat kuat. Keputusan dan akuntabilitas politik, dengan demikian, dapat dijalankan secara lebih demokratis dan menjangkau ke seluruh lapisan masyarakat, serta melibatkan masyarakat secara inklusif.

Manajemen dan Organisasi Ekonomi

Faktor manajemen dan keorganisasian ekonomi di daerah penyangga sangat perlu dibangun, paling tidak dilakukan pembenahan terhadap manajemen dan keorganisasian yang telah ada. Tabel 6 menggambarkan tentang faktor-faktor manajemen dan keorganisasian apa saja yang penting dikembangkan untuk mendukung pengembangan daerah penyangga. Faktor kolektivitas rakyat harus

dijadikan basis pengembangan keorganisasian ekonomi di daerah penyangga. Hanya dengan melibatkan seluruh elemen masyarakat (*civil society*) dalam keorganisasian ekonomi, pengembangan daerah penyangga dapat diandalkan untuk mengendalikan urbanisasi dan akan sejalan dengan tujuan pembangunan.

Tabel 6. Beberapa Faktor yang Perlu Dikembangkan untuk Manajemen dan Keorganisasian Ekonomi di Daerah Penyangga

Keadaan yang umum berjalan	Faktor yang ditransformasikan di daerah penyangga	Keadaan yang harus dikembangkan
Individu rakyat	Basis organisasi	Kolektivitas rakyat
Masih terbatas pada kegiatan ekonomi hulu	Kesatuan organisasi produksi	Seluruh jaringan kegiatan ekonomi hulu-hilir
Parsial dan tersekat-sekat	Jaringan usaha	Utuh dan integratif
Interdependensi asimetris	Sistem kemitraan	Interdependensi simetris
Pelaku ekonomi lokal	Aliansi strategis	Organisasi ekonomi rakyat ofesional
Tertutup, " <i>otoritarian</i> " dan akuntabilitas rendah	Sistem manajemen usaha	Transparan, demokratis dan akuntabilitas tinggi

Keorganisasian ekonomi di daerah penyangga hendaknya mencakup penguasaan terhadap seluruh jaringan kegiatan ekonomi; dan sektor hulu hingga hilir. Jaringan usaha yang sesuai untuk ini adalah yang bersifat utuh dan integratif, Keorganisasian ekonomi yang tersekat-sekat dan parsial sangat tidak efisien dan rapuh dalam menghadapi badai persaingan di era globalisasi. Sistem kemitraan usaha ekonomi yang dikembangkan harus mengandalkan pola hubungan yang mencirikan interdependensi yang relatif seimbang (*symmetrical interdependency*).

Dua aspek manajemen yang penting dikembangkan di daerah penyangga adalah dalam hal aliansi strategis yang dibangun dan sistem manajemen usaha yang dikembangkan. Aliansi strategis yang perlu dibangun adalah yang mengandalkan kekuatan organisasi berbasis ekonomi skala kecil ("rakyat") dan dipadukan dengan asosiasi profesional. Sistem manajemen usaha yang dinilai sangat sesuai adalah yang mencirikan adanya transparansi, pengambilan keputusan yang demokratis dan adanya akuntabilitas yang jelas pada setiap pengambilan keputusan bersama.

PENUTUP

Dari uraian di muka dapat dirumuskan beberapa catatan penting untuk pengembangan daerah penyangga sebagai pengendali arus urbanisasi, yaitu:

- (1) Jumlah penduduk yang besar dan penyebaran yang relatif tidak merata membawa implikasi bagi terjadinya migrasi penduduk antar wilayah, baik dilihat dari perspektif kependudukan secara alamiah maupun akibat dari penyelenggaraan pembangunan yang tidak tepat. Gejala urbanisasi dalam 3-4 dekade terakhir telah menunjukkan arah yang tidak sesuai dengan tujuan pembangunan nasional.
- (2) Akar masalah tidak sejalan implikasi urbanisasi dengan tujuan pembangunan dapat ditelusuri dari pendekatan pembangunan yang dilaksanakan dalam 3-4 dekade terakhir. Melencengnya arah urbanisasi disebabkan oleh pendekatan pembangunan terlalu menekankan pada pertumbuhan ekonomi dan budaya material. Dilihat dari perspektif kependudukan pendekatan pembangunan dalam 3-4 dekade terakhir tidak menjamin akan terwujudnya tingkat kehidupan masyarakat Indonesia yang relatif baik secara berkelanjutan.
- (3) Jika dirancang dengan baik, urbanisasi dapat dijadikan penggerak dan pengarah penyelenggaraan pembangunan. Hanya saja, urbanisasi yang terjadi di Indonesia dalam 3-4 dekade terakhir sangat terkesan tidak dihasilkan dari proses perancangan pembangunan berbasis kependudukan yang sistematis. Kesenjangan daya dukung wilayah pedesaan dan perkotaan yang tajam dapat dijadikan indikator masih lemahnya perancangan pembangunan berbasis kependudukan di Indonesia.
- (4) Perencanaan urbanisasi sudah dikenal sejak jaman pemerintahan kerajaan di Jawa hingga awal 1960-an, yaitu saat akan dipindahkannya ibu kota Republik Indonesia ke Palangkaraya. Memosisikan urbanisasi, sebagai bagian penting pembangunan nasional nyaris terhenti total sejalan berubahnya pendekatan pembangunan dari yang berwatak sosialistik menjadi berwajah kapitalistik di perkotaan.
- (5) Pengembangan daerah penyangga menjadi mendesak dilakukan sejalan dengan melencengnya arah urbanisasi dari tujuan pembangunan nasional pada 3-4 dekade terakhir. Dalam kaitan ini pengembangan daerah penyangga harus ditempatkan sebagai upaya memosisikan kembali urbanisasi sebagai lokomotif kemajuan peradaban ekonomi, sosial, politik, budaya dan keamanan.
- (6) Pengembangan daerah penyangga harus disejajarkan dengan percepatan transformasi ekonomi untuk pemacuan kemajuan peradaban dan tingkat kehidupan masyarakat. Faktor pengembangan prasarana fisik dan perbaikan sumberdaya alam merupakan prasyarat esensial agar peran daerah penyangga mampu menjadi pengendali arus urbanisasi (yang saat ini dapat dinilai telah melenceng dari tujuan pembangunan).
- (7) Paling tidak ada empat elemen yang harus diperhatikan dalam rangka menempatkan pengembangan daerah penyangga dapat menjadi pengendali

arus urbanisasi. Keempat elemen tersebut adalah:

- a. Pentingnya penguatan faktor-faktor pendukung untuk perbaikan sistem produksi di daerah penyangga. Unsur yang perlu diperhatikan dalam perbaikan sistem produksi adalah pada basis inisiatifnya, produk akhir yang dihasilkan, input insentif usaha yang harus diutamakan, asal sumber pengetahuan dan teknologi, dan sumber permodalan.
- b. Transformasi sistem ekonomi untuk pengembangan daerah penyangga mencakup aspek visi ekonomi, pelaku utama, tujuan dan strategi dasar pengembangan, idiom kerja, dan strategi kerja yang digunakan untuk pengembangan daerah penyangga.
- c. Dukungan tatanan politik ekonomi dalam pengembangan daerah penyangga sangatlah penting. Beberapa aspek yang perlu diperhatikan dalam tatanan politik ini adalah pentingnya penguatan posisi masyarakat madani (*civil society*), dukungan kebijakan politik, sistem pemerintahan, representasi politik masyarakat banyak, dan keputusan dan akuntabilitas politik.
- d. Manajemen dan keorganisasian ekonomi dinilai berpengaruh besar dalam pengendalian arus urbanisasi di daerah penyangga. Aspek manajemen dan keorganisasian ekonomi yang penting diperhatikan mencakup: pilihan basis organisasi ekonomi, pengembangan jaringan usaha, sistem kemitraan, aliansi strategis dan sistem manajemen usaha yang dikembangkan di daerah penyangga.

DAFTAR PUSTAKA

- Anonimous. 2006. "Clean Territory", Unbicide in the West Israel: The Political od Vertically. http://www.opendemocracy.net/conflict-politicvertically_241.JSP. [12/09/06].
- Anonimous. 2006. List of coutries by percentage of population living in poverty.
- Feldman, S. 1999. Rural-Urban Linkages in South Asia: Contemporary Themes and Policy Directions. Paper Presented for a Workshop on Poverty Reduction and Social Progress: New Trends and Emerging Lessons, A Regional Dialogue and Consultation on WDR2001 for South Asia, Rajendrapur, Bangladesh, 4-6 April 1999.
- Kennedy, P. 1993. Preparing for the Twentieth-First Century. Harper Collins Publishers Limited. Toronto.
- Merton, R.K. 1962. Social Theory and Social Structure. The Free Press of Glencoe. New York.
- Pranadji, T. dan E. Pasandaran. 2006. Disfungsi Transformasi Kelembagaan Usaha Pertanian dan Ekonomi Pedesaan. Makalah Loka Karya "Revitalisasi Penelitian

dan Pengembangan Pertanian” pada Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, 19 Juli 2006, Cisarua-Bogor-Indonesia.

Sajogyo. 1974. *Modernization without Development in Rural Java. (A Paper Contributed to the Study on Changes in Agrarian Structure, FAO of UN, 1972-1973)*. Bogor Agricultural University. Bogor.

Thurrow. L. 1996. *The Future of Capitalism: How Today’s Economic Forces Will Shape Tomorrow’s World*. Nicholas Brealey Publishing. London.

Tjondronegoro, S.M.P. 1990. Revolusi hijau dan perubahan sosial di pedesaan Jawa. *PRISMA*, X(2):3-14.

UNHDR (United Nations Human Development Report). 2006.