

## **PEMBANGUNAN DESA-KOTA DI INDONESIA DARI PERSPEKTIF PENGEMBANGAN WILAYAH DAN MIGRASI**

### *Abstract*

*The problem of rural-urban inequality can not be separated from the development paradigm that assumes that considered better urban and rural areas are higher or the subordination of urban areas. The problem is growing with the increasing levels of poverty in Indonesia, which was recorded by the BPS period March 2015 as much as 28.59 million (11.22% of the total population of Indonesia) in both urban (10.65 million) and rural (17.94 million soul). The poverty rate is increasing 860 thousand inhabitants of 27.73 million people in the period of September 2014, with details of the number of poor people in urban areas amounted to 10.36 million and 17.37 million rural people. This paper attempts to analyze the development of villages and cities in Indonesia from the perspective of regional development and migration. Strategy is needed in rural development the city is by adopting the concept of regional development and migration that it contains substances sustainable development of both macro and micro, so the construction of rural cities will be able to run well and in line with the Nawa Cita third Indonesian development of the region penggiriran by strengthening areas and villages within the framework of the Unitary Republic of Indonesia.*

*Keywords: Development, Rural-City, Region, Migration*

**\* Ranggi Ade Febrian**

**\*Adalah Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Universitas Islam Riau**

### **PENDAHULUAN**

Permasalahan keterkaitan desa kota sudah sejak lama terjadi Indonesia. Dikotomi desa kota dan adanya hierarki desa kota menyebabkan berbagai macam permasalahan pengembangan wilayah didua wilayah tersebut. Apabila kita melihat pada kondisi di negara-negara maju seperti di Amerika Serikat dan Eropa barat, desa kota merupakan suatu kontinum yang saling berhubungan, disana kedua wilayah tersebut tidak ada dikotomi desa kota dan masing-masing wilayah tersebut bukan wilayah yang eksklusif. Berbeda dengan di negara-negara yang sedang berkembang, ketimpangan wilayah dan ketimpangan kota desa memang merupakan masalah pembangunan yang dihadapi oleh banyak negara-negara yang sedang berkembang, termasuk di Indonesia. Wilayah yang sudah maju atau kota-kota besar berkembang dengan sangat cepat sementara wilayah perdesaan berkembang lebih lambat, tidak mengejar laju perkembangan wilayah yang sudah maju. Akibatnya ketimpangan ini

semakin lebar, yang pada gilirannya dapat mendorong permasalahan sosial, ekonomi, dan politik.

Perspektif terkini adalah pembangunan ekonomi lokal yang menekankan bahwa pengembangan ekonomi lokal harus didorong oleh inisiasi lokal, dengan mamadukan aktor-aktor lokal secara bersinergi, meliputi pemerintah daerah, sektor swasta khususnya pengusaha lokal, universitas, asosiasi industri dan lainnya, dengan tujuan utama untuk membangun suatu daya saing dan kesempatan kerja yang berkelanjutan pada wilayah tersebut.

Pembangunan desa yang dikaitkan dalam satu kontinum dengan wilayah kota di Indonesia, menemukan momentumnya kembali, pada saat Pemerintahan Jokowi-JK mencanangkan Nawa Cita. Nawa Cita yang ketiga menyatakan bahwa pembangunan Indonesia dari wilayah penggiriran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan. Pembangunan

dari pinggiran seperti yang sedang digalakkan oleh Presiden Joko Widodo pada hakekatnya sejalan dengan pembangunan lokal, dimana wilayah kota atau desa di pinggiran harus memiliki daya saing untuk suatu kegiatan ekonomi tertentu dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan, dan diinisiasi secara lokal.

Makna wilayah desa kota yang dikemukakan pada dasarnya adalah agar terjadi hubungan fungsional jejaring desa dengan kota, serta pemunculan desa-desa yang telah memiliki ciri serta kegiatan perkotaan, yang memiliki potensi sebagai pendorong pertumbuhan bagi wilayah dimana desa kota itu berada. Namun fakta membuktikan bahwa perjalanan perkembangan desa-kota sebagai ruang kehidupan tidak sejajar, bahkan cenderung melebar sebagai persoalan kesenjangan desa-kota yang kronis dan laten.

Persoalan ini bukan berarti tidak mendapat perhatian pemerintah untuk mengatasinya, banyak upaya yang telah dilakukan melalui berbagai program dan kegiatan baik yang bersifat sektoral maupun kewilayahan. Masalahnya terletak pada pendikotomian dalam cara memandang desa-kota bukan sebagai entitas ruang kehidupan, melainkan desa sebagai pelengkap berbagai hal dari kota. Tulisan ini mencoba menganalisis secara konsep dan empiris, sebagai upaya untuk menggugah kita untuk kembali memperkuat pembangunan desa kota dari persektif pengembangan wilayah dan migrasi, sehingga dapat memberikan manfaat positif bagi pembangunan kedua wilayah tersebut dengan baik sebagai upaya membangun Indonesia dari pinggiran.

### **Teori Pengembangan Wilayah**

Berbicara mengenai teori pembangunan desa-kota, maka tidak bisa dipisahkan dari teori pengembangan wilayah dan teori migrasi. Hal ini disebabkan karena desa dan kota adalah dua wilayah yang berbeda dan secara empiris selalu terjadi migrasi dari desa ke kota. Peletakan pusat-pusat kegiatan baik pada kawasan perdesaan maupun kawasan perkotaan dapat ditinjau berdasarkan Teori Tempat Sentral (TTS) atau

*Central Place Theory* (Christaller, 1966). Inti teori ini adalah menjelaskan model hirarki perkotaan (*urban hierarchy*), yang dinyatakan dengan suatu sistem geometrik dan berbentuk heksagonal. Berangkat dari asumsi bahwa setiap wilayah perdagangan heksagonal memiliki pusat, maka besar ukuran setiap pusat sebanding dengan besar ukuran heksagonal. Dalam keseimbangan jangka panjang seluruh wilayah sistem mencakup wilayah-wilayah heksagonal yang ukurannya berbeda-beda dan saling tumpang tindih satu sama lain, serta akhirnya membangun suatu susunan hirarki yang membentuk model pola permukiman.

Teori TTS ini menyatakan bahwa fungsi pokok pusat kota adalah sebagai pusat pelayanan bagi wilayah belakangnya, yaitu memasok barang-barang dan menyediakan jasa-jasa dalam berbagai bentuk dan rupa. Sumbangan positif teori ini adalah sangat relevan bagi perencanaan kota dan wilayah, karena :

- a. Sistem hirarki merupakan sarana efisien untuk perencanaan wilayah.
- b. Tempat sentral besar seringkali merupakan titik pertumbuhan inti di wilayahnya dan menentukan tingkat perkembangan ekonomi ke seluruh wilayah.
- c. Distribusi tata ruang dan ukuran pusat kota merupakan unsur penting dalam struktur wilayah modal sebagai basis konsep dominan (wilayah pengaruh) dan polarisasi.

Dengan demikian teori ini mengemukakan model yang mudah dimengerti untuk menjelaskan pertumbuhan hirarki kota dan ketergantungan antara pusat-pusat kota dengan wilayah-wilayah sekitarnya.

Teori Tempat Sentral yang bersifat statis ini dilengkapi dengan Teori Kutub Pertumbuhan (TKPt) atau *Growth Pole Theory* (Perroux, 1964), yang menjelaskan bahwa pertumbuhan atau pembangunan tidak dilakukan di seluruh tata ruang melainkan terbatas pada beberapa tempat atau lokasi tertentu. Tata ruang diidentifikasikannya sebagai arena atau medan kekuatan yang di dalamnya terdapat kutub-kutub atau pusat-pusat,

yang masing-masing mempunyai kekuatan pancaran pengembangan ke luar dan kekuatan tarikan ke dalam. Dalam kerangka dasar pemikitananya itu, dijelaskan bahwa suatu kutub pertumbuhan terjadi bila terdapat industri kunci yang memainkan peran sebagai pendorong secara dinamik dan mempunyai dampak berantai ke depan yang kuat.

Kedua teori tersebut sama-sama menekankan pada pentingnya peranan pusat nodal. Tersedianya pelayanan pada tempat sentral merupakan salah satu keuntungan aglomerasi yang penting pada pusat pertumbuhan, namun secara konseptual pusat pertumbuhan dan tempat sentral tidak identik. Kedua teori tersebut juga diperkaya dengan menggunakan Teori Kerucut Permintaan (TKPm), yang diintroduksi oleh Losch (1964). TKPm menengahkan suatu model keseimbangan regional spasial dan merupakan perluasan dari teori tempat sentral. Sumbangan pemikiran dari TKPm adalah bahwa dalam pengembangan wilayah dapat disebutkan adanya wilayah-wilayah yang membentuk sistem jaringan wilayah pasar yang berkedudukan sebagai unit-unit produksi dan

diinterpretasikan sebagai pusat-pusat urban, serta adanya hubungan antar pusat wilayah pasar dalam suatu sistem hierarki dan hubungan fungsional antar pusat urban.

Perkembangan terbaru dari teori atau konsep untuk mengurangi kesenjangan desa-kota adalah *Regional Network Strategy for Reciprocal Rural-Urban Linkages* yang dikembangkan oleh Mike Douglass (1998). Strategi yang diungkapkan menjelaskan tentang suatu strategi pembangunan wilayah yang membentuk jejaring desa kota sebagai suatu kesatuan dan memiliki saling ketergantungan. Kerangka analisis dan kebijakan yang diajukan adalah untuk mengatasi kesenjangan desa kota, yang selama ini menjadi perdebatan dalam perdebatan teori dan perencanaan kewilayahan. Kerangka strategi yang dikembangkan berangkat dari suatu kajian dalam konteks pengembangan wilayah di Indonesia. Temuan yang harus dipertimbangkan dalam keterkaitan pembangunan desa kota yang berlangsung secara timbal balik adalah kebutuhan data untuk menyetarakan kebijakan dalam aliran orang, produksi, komoditas, modal, dan informasi.

**Tabel 1. Keterkaitan dan saling ketergantungan Desa-Kota**

No	PERKOTAAN	< ---- >	PERDESAAN
1	Pusat perdagangan/ pengangkutan pertanian	< ---- >	Produksi pertanian
2	Layanan pendukung pertanian <ul style="list-style-type: none"> <li>• Input produksi</li> <li>• Layanan perbaikan/bengkel</li> <li>• Informasi tentang berbagai metoda produksi (inovasi)</li> </ul>	< ---- >	Intensifikasi pertanian <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastruktur pedesaan</li> <li>• Insentif produksi</li> <li>• Diklat dan upaya peningkatan kapasitas untuk menerapkan dan menyesuaikan inovasi</li> </ul>
3	Pasar konsumen non pertanian <ul style="list-style-type: none"> <li>• Produk olahan pertanian</li> <li>• Layanan jasa swasta</li> <li>• Layanan publik (kesehatan, pendidikan, adm.pem-an)</li> </ul>	< ---- >	Permintaan dan pendapatan pedesaan. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Untuk barang-barang dan jasa-jasa non pertanian</li> </ul>
4	Industri berbasis pertanian	< ---- >	Produksi tanaman semusim dan diversifikasi pertanian
5	Pekerjaan/lapangan usaha non pertanian	< ---- >	Seluruh pekerjaan/ lapangan usaha sebagaimana tersebut di atas.

Sumber : Douglass, 1998

Dougllass mensyaratkan bahwa pendikotomian dalam perencanaan pembangunan desa dan pembangunan kota harus dihindari, bahkan sebaiknya lebih mengedepankan kolaborasi diantara kerdua administrasi pemerintahan yang membawahkan desa-kota. Kolaborasi ini juga berlaku di dalam penataan ruang desa-kota. Dengan demikian, hubungan fungsional keruangan

desa-kota yang sifatnya berjenjang antara kota sebagai simpul dan desa sebagai daerah belakangnya digantikan dengan yang sifatnya jejaring kemitraan. Konsekuensi dari perubahan paradigma tersebut adalah munculnya suatu alternatif konsep jejaring kewilayahan desa-kota berupa klaster-klaster yang menekankan pada keterkaitan prasarana dan sarana transportasi desa-kota.

**Tabel 3. Persandingan antara Model Kutub/Pusat Pertumbuhan dengan Model Jejaring Wilayah**

No	Komponen	Model Kutub/ Pusat Pertumbuhan	Model Klaster/ Jaringan Wilayah
1	Sektor Layanan Dasar	Manufaktur perkotaan, yang biasanya difokuskan pada industri berskala besar, serta unit-unit produksi yang bebas (footloose) dan berkantor pusat di luar wilayah	Semua sector, tergantung pada kondisi dan sumber kekayaan alam setempat dan menekankan pada UMKM setempat.
2	Sistem Perkotaan	Berbentuk hirarkis, yang berpusat pada suatu aktivitas yang dominan serta biasanya diidentifikasi dengan jumlah penduduk dan berhubungan dengan asumsi dalam teori tempat sentral (TTS)	Berbentuk horizontal, yang tersusun dari sejumlah pusat-pusat kegiatan termasuk daerah belakannya masing-masing pusat dan daerah belakangnya, serta masing-masing keunggulannya.
3	Hubungan Desa-Kota	Gambaran proses difusi yang bergerak secara hirarkis dari wilayah perkotaan ke wilayah perdesaan sekitarnya, yang dalam hal ini desa bersifat pasif menerima tetesan manfaat dari pertumbuhan perkotaan.	Gambaran suatu lapangan berbagai aktivitas desa-kota yang kompleks, dengan rangsangan pertumbuhan yang memancar baik dari desa maupun kota serta dengan intensitas yang terus meningkat sepanjang koridor transportasi antar wilayah permukiman dalam wilayah.
4	Gaya Perencanaan	Biasanya berlangsung top down melalui perencanaan sectoral, dengan batas wilayah yang tidak jelas/kabur sebagai akibat dari interaksi ekonomi.	Menyiratkan kebutuhan sytem perencanaan yang terdesentralisasi, dengan dukungan integrasi dan koordinasi multi sector serta berbagai aktivitas baik perdesaan maupun perkotaan pada tingkat lokal.
5	Lingkup Kebijakan Utama	Desentralisasi internsif <i>tex holiday</i> bagi industri, pembangunan kawasan industri berikat, dan jaringan transportasi nasional	Di versifikasi pertanian, manufaktur berbasis agro-industri, layanan perkotaan, pelatihan kerja, dan jaringan transportasi antar permukiman dalam klaster

Sumber : Douglas, 1998

### Teori Migrasi

Kerangka teori yang relevan digunakan dalam penulisan konsep desa-kota ini antara lain adalah Minimum Jumlah Penduduk dan Maksimum Jarak Tempuh (Denney, 1972), kemudian dikembangkan oleh Saleh (2011), yang menegaskan bahwa penduduk dimanapun berada di muka bumi ini membutuhkan ruang dan waktu ketika melakukan pergerakan berangkat dari suatu ruang ke ruang lain (bermigrasi atau melakukan mobilitas spasial/ horisontal). Pergerakannya itu sendiri disebabkan oleh motif dan dilakukan dengan cara tertentu. Motif utama yang berlaku umum dalam bermigrasi ini adalah untuk memperoleh kehidupan dan mengisi perikehidupannya agar lebih bermanfaat dan bermartabat (mobilitas vertikal).

Motif bermigrasi ini dapat dilandasi oleh berbagai alasan : Keterpaksaan (*forced*), keterpengaruhannya (*induced*), dan atau kemandirian (*spontaneous*) yang mendorong keluar dari ruang asal dan tertatik masuk ke ruang tujuannya. Pergerakan horizontal dari dimensi waktu terbagi atas pergerakan secara ulang alik (*commuting*), musiman (*temporary*), dan menetap (*permanent*). Keputusan untuk melakukan cara pergerakan dengan berbagai motif yang melatarbelakangi tersebut, antara lain sangat tergantung pada ketersediaan sistem informasi, komunikasi, dan transportasi serta kelengkapan pelayanan publik dimasing-masing ruang dan antar ruang, dan daya jangkau yang bersangkutan terhadap sistem dan pelayanan yang tersedia. (Saleh, 2015).

Sejak 1980-an, fokus studi migrasi justru berkembang menjadi model makroekonomi (Harmandi dan Antarwati, 2015). Ditegaskannya pula bahwa model ini menganalisis meotivasi individu untuk bermigrasi dengan mempertimbangkan faktor struktur komunitas (misalnya kemiskinan). Model ini juga berkontribusi dalam membedakan penyebab dan kontinuitas migrasi. The New Economics of Labour Migration bahkan melihat migrasi sebagai keputusan rumah tangga dan menambahkan berbagai faktor penjelas migrasi lainnya. (Hagen-Zanker, 2008).

Secara umum, faktor-faktor yang menyebabkan seorang melakukan seseorang melakukan migrasi dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu faktor-faktor pendorong (*push factors*), dan faktor-faktor penarik (*pull factors*). Termasuk dalam faktor-faktor pendorong antara lain adalah (i) makin berkurangnya sumber-sumber kehidupan, seperti menurunnya daya dukung lingkungan dan menurunnya sumber daya alam; (ii) makin sempitnya kesempatan kerja; (iii) adanya tekanan politik, agama, suku dan ras; (iv) alasan pendidikan, pekerjaan, dan perkawinan; dan (v) bencana alam. Sementara itu, yang termasuk dalam faktor-faktor penarik antara lain (i) harapan memperoleh kesempatan memperbaiki kehidupan; (ii) kesempatan memperoleh pendidikan yang lebih baik; (iii) lingkungan dan kehidupan yang menyenangkan; dan (iv) aktivitas kota besar yang menarik. (Munir, 2011).

Lebih lanjut menurut Lee (1966) terdapat empat faktor yang perlu diperharitikan dalam studi migrasi penduduk, yaitu: (i) faktor-faktor daerah asal; (ii) faktor-faktor yang terdapat pada daerah tujuan; (iii) rintangan-rintangan yang menghambat (rintangan antara); dan (iv) faktor-faktor individual.

Disetiap daerah terdapat faktor-faktor yang menahan seseorang untuk tidak meninggalkan daerahnya atau justru menarik orang untuk pindah ke daerah tersebut. Dibandingkan dengan ketiga faktor di atas, faktor individu adalah faktor yang sangat menentukan keputusan bermigrasi. Faktor-faktor individu bukanlah faktor nyata yang terdapat di daerah asal maupun di daerah tujuan, akan tetapi ini merupakan persepsi seseorang terhadap faktor-faktor tersebut. Kepekaan pribadi, kecerdasan serta kesadaran akan kondisi tempat lain akan mempengaruhi evaluasi seseorang mengenai keadaan di daerah asal. Pengetahuan tentang tempat tujuan bergantung pada sumber informasi dan jaringan yang tersedia. Untuk sebagian orang, perlu ada alasan yang benar-benar memaksa sehingga ia mau pindah. Akan tetapi, untuk sebagian orang yang lain, sedikit dorongan saja cukup menjadi alasan baginya untuk pindah. (Lee, 1966).

Menurut Ravenstain dalam Grigg (1977), meskipun terdapat beragam motivasi untuk melakukan migrasi, namun alasan ekonomi selalu lebih dominan dibandingkan dengan alasan lainnya. Migrasi juga memiliki asosiasi dengan jarak, dengan tingkat migrasi antar dua titik akan berhubungan terbalik dengan jarak di antara kedua titik tersebut. Para migran yang bersedia bermigrasi jarak jauh umumnya menuju pusat-pusat industri.

### Konsep Pembangunan Berkelanjutan

Sedikit menyinggung pembangunan berkelanjutan sebagai bagian dari pengembangan wilayah di desa dan di kota yang harus sejalan dan saling keterkaitan mulai dari perencanaan sampai pada pelaksanaannya. Pemahaman terhadap konsep pembangunan desa-kota harus berbasis masyarakat (*People Centered Development*), pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development*), dan pendekatan penghidupan (*Sustainable Livelihood Approach*). Dalam memahami konsep *People Centered Development* (UNDP, 2010/2011), aplikasi teori ini terletak pada inklusivitas serta pendekatan dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat.

*Sustainable Development* didasarkan atas tiga pilar yang satu sama lain saling terkait, yaitu ekonomi, sosial, dan lingkungan, serta dengan memperhatikan bahwa pembangunan ekonomi tidak boleh melebihi daya dukung lingkungan buatan sosial dan daya tampung alam. Pendekatan penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood approach*) mengasumsikan bahwa kehidupan masyarakat mempunyai banyak tujuan (*multiple objectives*), tidak hanya untuk memperoleh pendapatan yang lebih tinggi tetapi juga meningkatkan kesehatan dan pendidikan, serta mengurangi kerentanan dan resiko. (Saleh, 2015:40)

Oleh karenanya *sustainable livelihood approach* (SLA) menekankan keberfungsian pada lima asset masyarakat yaitu *natural capital, infrastructure/physical capital/man-made capital, human capital, financial capital, and*

*social capital*, yang saling melengkapi untuk meningkatkan ketahanan sosial ketika terjadi guncangan terhadap sistem penghidupan. (DFID, 1999). Dalam SLA modal manusia lebih menekankan sebagai pekerja, bukan sebagai orang yang memiliki gagasan untuk kreatif (modal intelektual atau modal sumber daya manusia berfikir) untuk menciptakan hal-hal baru yang bermanfaat bagi kehidupannya. Demikian juga dalam SLA kurang mengeksplorasi modal spiritual, karena dalam konsep kebahagiaan (*well being*) merupakan gabungan antara *material well being* dan *immaterial well being*. Oleh karena itu peran dari modal spiritual sangat penting dalam individu atau rumah tangga untuk mencapai kebahagiaan.

### Stagnansi Kedaulatan Desa

Setelah keluar Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja sebagai bentuk peralihan untuk mempercepat terwujudnya daerah tingkat III di seluruh wilayah Republik Indonesia, dinyatakan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Jadi desa praja pada undang-undang tersebut di atas itu hanyalah nama baru bagi desa yang sudah ada sejak berabad-abad yang lampau, yang memiliki pengertian sama seperti di atas. Ketika orde baru lahir, undang-undang yang jiwa dan sistem pengaturannya dapat membawa ke arah ketidak stabilan politik di desa-desa, dinyatakan tidak berlaku oleh Undang-Undang No.6 Tahun 1969. Desa tidak diberi posisi apapun dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Undang-undang No. 5 Tahun 1974 menyatakan bahwa desa/kampung merupakan suatu kesatuan wilayah hukum di bawah pemerintah kabupaten sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan pemerintahan pusat. Desa menjadi pusat objek proyek pembangunan Orde Baru dan tidak lagi menjadi subjek. UU No.5 tahun 1974 menegaskan bahwa posisi desa hanya sebagai perangkat pemerintah daerah bukan sebagai pengayom dan pengemong atau bukan lagi sebagai fasilitator warga desa.

Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, desa mempunyai Badan Perwakilan Desa (BPD) yang mempunyai hak legislasi dan Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat desa. Setelah UU tersebut diterbitkan, desa merupakan wilayah hukum yang menjadi bagian dari Pemerintahan Otonomi Daerah. Disebutkan pula adanya perubahan dari BPD menjadi BPMD (Badan Permusyawaratan Masyarakat Desa) yang mempunyai hak legislasi, dan kepala desa bertanggung jawab kepada Bupati yang dalam hal ini desa memperoleh Alokasi Dana Desa (Dana imbalan, dana bagi hasil, dan bantuan) yang penggunaannya ditentukan oleh Bupati sebagai Kepala Daerah Kabupaten. Perubahan lainnya adalah Sekretaris Desa diisi oleh PNS yang sebelumnya tidak demikian.

Kedaulatan desa yang demikian, desa selalu dijadikan obyek pembangunan tanpa memiliki kedaulatan yang berarti untuk membangun dirinya, apalagi untuk memiliki daya saing. Kelahiran Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa mempertimbangkan bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pertimbangan lainnya adalah bahwa dalam perjalanan katanegara Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar lebih kuat, mandiri, maju, dan demokratis untuk menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

Lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa, Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang penataan tugas dan fungsi kabinet kerja, serta Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2015 Tentang Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi menegaskan adanya kehadiran negara secara khusus di desa. Kehadiran negara di desa ditunjukkan dengan adanya pendampingan dalam perencanaan,

pelaksanaan dan pemantauan dalam pembangunan desa dan kawasan perdesaan, serta desa sebagai subjek pembangunan diberikan alokasi dana pengelolaan desa, alokasi dana desa (ADD) dan sharing dana APBD. Pertanyaannya adalah bagaimana implementasinya? Tentunya memerlukan pembahasan yang mendalam. Setidaknya pemerintah sudah memiliki komitmen untuk menjadikan desa di Indonesia sebagai desa yang berdaulat.

### **Potret Kemiskinan dan Ketimpangan Desa-Kota**

Antara pertengahan tahun 1960-an sampai tahun 1996, waktu Indonesia berada di bawah kepemimpinan Pemerintahan Orde Baru Suharto, tingkat kemiskinan di Indonesia menurun drastis baik di desa maupun di kota, karena pertumbuhan ekonomi yang cukup kuat dan adanya program-program penanggulangan kemiskinan yang efisien. Selama pemerintahan Suharto angka penduduk Indonesia yang tinggal di bawah garis kemiskinan menurun drastis, dari awal sekitar setengah dari jumlah keseluruhan populasi penduduk Indonesia, sampai hanya sekitar 11 persen saja. Namun, ketika pada tahun 1990 an Krisis Finansial Asia terjadi, tingkat kemiskinan melonjak tinggi, dari 11 persen menjadi 19,9 persen di akhir tahun 1998, yang berarti prestasi yang sudah diraih Orde Baru hancur seketika. (Data Bank Dunia dan BPS 2014)

Namun pemerintah Indonesia menggunakan persyaratan dan kondisi yang tidak ketat mengenai definisi kemiskinan, sehingga yang tampak adalah gambaran yang lebih positif dari kenyataan. Tahun 2014 pemerintah Indonesia mendefinisikan garis kemiskinan dengan pendapatan/kapita/bula sebanyak Rp.312.328. Jumlah tersebut setara dengan USD \$25, yang berarti standar hidup Indonesia sangat rendah. Namun jika kita menggunakan nilai garis kemiskinan yang digunakan Bank Dunia, sebesar kurang dari USD \$1.25, maka persentase kemiskinan di atas akan kelihatan tidak akurat karena nilai seperti dinaikkan beberapa persen. Lebih lanjut lagi, Bank Dunia, angkat

penduduk Indonesia yang hidup dengan penghasilan kurang dari USD \$2 perhari menccapai angka 50,6 persen dari jumlah penduduk pada tahun 2009. Ini menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk Indonesia hidup hampir di bawah garis kemiskinan.

Salah satu karekteristik kemiskinan di Indonesia adalah perbedaan yang begitu besar antara nilai kemiskinan relatif dan nilai kemiskinan absolute dalam hubungan dengan lokasi geografis. Jika dalam pengertian absolute lebih dari setengah jumlah total penduduk Indonesia yang hidup miskin di pulau Jawa (yang berlokasi di bagian barat Indonesia dengan populasi padat), dalam pengertian relatif provinsi-provinsi di Indonesia Timur menunjukkan nilai kemiskinan yang lebih tinggi. Data dapat dilihat pada table berikut :

**Tabel Provinsi dengan Angka Kemiskinan Relatif Tinggi dan Absolut Tinggi**

5 (lima) Provinsi	Angka Relatif Tinggi (%)	5 (lima) Provinsi	Angka Absolut Tinggi (Juta Jiwa)
Papua	27,8 %	Jawa Timur	4,7
Papua Barat	26,3 %	Jawa Tengah	4,6
Nusa Tenggara Timur	19,6 %	Jawa Barat	4,2
Maluku	18,4 %	Sumatera Utara	1,4
Gorontalo	17,4 %	Lampung	1,1

Sumber: BPS 2014

Tabel di atas menunjukkan lima Provinsi di Indonesia dengan angka kemiskinan relatif yang paling tinggi. Semua Provinsi ini berlokasi di luar wilayah Indonesia barat (Jawa, Sumatera, Bali), yang merupakan wilayah-wilayah yang lebih berkembang. Tingkat kemiskinan yang sebagian besar penduduknya adalah petani, kebanyakan ditemukan di wilayah perdesaan. Di wilayah perdesaan tersebut, didominasi oleh masyarakat adat yang sudah lami hidup di pinggir proses dan program pembangunan. Migrasi ke daerah perkotaan adalah satu-satunya cara untuk mendapatkan pekerjaan dan menghindari kemiskinan.

Indonesia telah mengalami proses urbanisasi yang cepat dan pesat. Sejak pertengahan 1990-

an jumlah absolut penduduk pedesaan di Indonesia mulai menurun dan saat inilebih dari setengah total penduduk Indonesia tinggal di wilayah perkotaan. BPS pada bulan Maret 2015 melaporkan bahwa jumlah penduduk miskin periode Maret 2015 sebanyak 28,59 juta jiwa (11,22% terhadap total penduduk Indonesia) baik di perkotaan (10,65 juta jiwa) dan di perdesaan (17,94 juta jiwa). Angka kemiskinan ini bertambah 860 ribu jiwa dari 27,73 juta orang pada periode september 2014, dengan rincian jumlah penduduk miskin di perkotaan sebesar 10,36 juta jiwa dan di perdesaan sebesar 17,37 juta jiwa.

### **Konsep Makro Indikatif Desa-Kota**

Dalam teori migrasi yang di perkenalkan Ravenstain dalam Grigg (1977) menjelaskan meskipun terdapat beragam motivasi untuk melakukan migrasi, namun alasan ekonomi selalu lebih dominan dibandingkan dengan alasan lainnya. Berangkat dari teori tersebut, pembangunan desa-kota harus benar-benar memperhatikan alasan ekonomi. Dorongan Bank Dunia untuk mendukung inisiatif pengembangan ekonomi lokal (PEL) dan sudah ditegaskan di dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007. Penegasan tersebut tercantum dalam salah satu Arah Pembangunan Jangka Panjang Tahun 2005-2025 guna mewujudkan pembangunan lebih merata dan berkeadilan. Arah tersebut diuraikan sebagai jembatan antara pembangunan perkotaan dan pembangunan perdesaan.

Percepatan pembangunan kota-kota kecil dan menengah ditingkatkan, terutama di luar Pulau jaea, sehingga diharapkan dapat menjalankan perannya sebagai motor penggerak pembangunan wilayah-wilayah di sekitar maupun dalam melayani kebutuhan warga kotanya. Pendekatan pembangunan yang perlu dilakukan antara lain, memenuhi pembangunan yang diperlukan, antara lain, memenuhi kebutuhan pelayanan dasar perkotaa sesuai dengan tipologi kota masing-masing.

Peningkatan keterkaitan kegiatan ekonomi di wilayah perkotaan dengan kegiatan ekonomi di wilayah perdesaan didorong secara sinergi (hasil produksi wilayah perdesaan merupakan *backward linkages* dari kegiatan ekonomi di wilayah perkotaan) dalam suatu sistem wilayah pembangunan ekonomi. Peningkatan keterkaitan tersebut memerlukan adanya perluasan dan diverifikasi aktivitas ekonomi dan perdagangan (nonpertanian) di pedesaan yang terkait dengan pasar di perkotaan.

Pembangunan perdesaan didorong melalui pengembangan agroindustri padat pekerja, terutama bagi kawasan yang berbasis pertanian dan kelautan; peningkatan kapasitas sumber daya manusia di perdesaan khususnya dalam pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya; pengembangan jaringan infrastruktur penunjang kegiatan produksi di kawasan perdesaan dan kota-kota kecil terdekat dalam upaya menciptakan keterkaitan fisik, sosial dan ekonomi yang saling komplementer dan saling menguntungkan; peningkatan akses informasi dan pemasaran, lembaga keuangan, kesempatan kerja, dan teknologi; pengembangan *social capital* dan *human capital* yang belum tergali potensinya sehingga kawasan perdesaan tidak semata-mata mengandalkan sumber daya alam saja; intervensi harga dan kebijakan perdagangan yang berpihak ke produk pertanian, terutama terhadap harga dan upah.

Secara garis besar aksi dan intervensi yang mungkin dilakukan secara indikatif untuk menerapkan PEL sebagai wujud dari peningkatan keterkaitan kegiatan ekonomi di wilayah perkotaan dengan kegiatan ekonomi di wilayah perdesaan, oleh Bank Dunia (2011) dikembangkan dengan mempertimbangkan terlebih dahulu dua hal sebagai berikut :

a. Mengingat kondisi geografi Indonesia yang unik dan bersifat kepulauan, maka konektivitas antar-daerah/ pulau serta antara daerah perkotaan dan perdesaan menjadi suatu keharusan, sehingga investasi dalam transportasi darat dan maritim sangat dibutuhkan.

b. Menggali dan menemukenali keunikan serta keunggulan sumberdaya masing-masing wilayah yang berpotensi menjadi jejaring klaster wilayah.

Pertimbangan yang menjadi persyaratan tersebut diikuti dengan perumusan agenda sebagai berikut :

a. Pemenuhan kebutuhan dalam perencanaan, pemrogram, dan penganggaran untuk investasi infrastruktur dan implementasi perwujudan rencana tata ruang terpadu kawasan perkotaan dan kawasan perdesaan.

b. Reformasi sistem pengadaan tanah dan properti yang menghambat pembangunan ekonomi, tanpa harus memunculkan fenomena *land grabbing* oleh pelaku ekonomi terhadap masyarakat desa khususnya yang selama ini memiliki, menguasai, menggunakan, dan memanfaatkan tanah.

c. Penajaman focus perencanaan pembangunan yang diarahkan pada efisiensi kawasan perkotaan dan peningkatan *dividen urbanyang* dapat dinikmati tidak hanya oleh masyarakat perkotaan tetapi juga masyarakat perdesaan melalui kemitraan desa-kota.

d. Pengembangan pemanfaatan ruang untuk kawasan industri serta pusat-pusat jasa keuangan dan bisnis yang tidak hanya dapat berada di pinggiran kota, tetapi juga di kawasan perdesaan yang berdampingan sepanjang sesuai dengan peruntukannya.

e. Pengalokasian anggaran untuk infrastruktur energi terbarukan serta prasarana dan sarana transportasi yang memungkinkan terbukanya akses antara aktivitas dalam klaster dan antar klaster.

Agenda lainnya untuk memenuhi persyaratan kedua adalah mengidentifikasi dan menganalisis sumber daya setempat yang dapat dijadikan keunikan, kekhasan, dan keunggulan daerah untuk dikembangkan dalam jejaring klaster wilayah, sebagai dasar penyusunan rencana, program, dan anggaran yang melibatkan lintas pemangku kepentingan.

### Konsep Mikro Indikatif Desa-Kota

Kebutuhan untuk menerapkan konsep pembangunan desa-kota dapat dipastikan selalu berkaitan dengan konsep pembangunan perdesaan dan pembangunan perkotaan. Sehubungan dengan itu, perlu dipahami terlebih dahulu masing-masing konsep tersebut sesuai dengan karakter dan fungsinya. Kawasan perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial dan kegiatan ekonomi. Pusat perdesaan merupakan pusat pelayanan yang secara langsung dapat meningkatkan produksi pertanian, pelayanan sosial maupun ekonomi desa. Pelayanan dan penyediaan dapat berupa (a) tempat pelayanan dan pengumpulan serta pemasaran hasil-hasil pertanian dan pengumpulan serta pemasaran hasil-hasil pertanian; (b) distribusi *input* pertanian berupa: pupuk, peralatan, kredit dan perbaikan fasilitas; (c) temoat fasilitas pengelolaan hasil untuk konsumsi maupun untuk dipasarkan. Desa merupakan *hinterland* atau daerah belakang yang berperan dalam produksi pertanian (tanaman pangan, peternakan, perikanan dan perkebunan) untuk memenuhi kebutuhan warga desa dan kota. Desa berfungsi sebagai penyedia bahan mentah dan tenaga kerja.

Daerah perkotaan (*urban area*) adalah suatu daerah dengan tingkat kepadatan penduduk yang relatif tinggi daripada daerah lain. Daerah perkotaan dicirikan dengan kegiatan pemukiman yang dominan di sektor non agraris dan menjadi pusat kegiatan perekonomian (yaitu produksi, distribusi dan konsumsi) baik untuk daerah itu sendiri maupun untuk daerah sekitarnya. Kepadatan penduduk merupakan ciri lain dari kota.

Di Indonesia, jumlah penduduk merupakan ukuran besar kecilnya kota yang termasuk kota kecil adalah kota yang berpenduduk antara 5.000 sampai dengan 50.000 orang, kota sedang yaitu kota yang berpenduduk antara 50.000 sampai dengan 500.000 orang. Sedangkan kota besar

adalah kota yang berpenduduk 500.000 ke atas. Kota yang memiliki penduduk lebih dari satu juta disebut Kota Metropolitan; yaitu suatu wilayah yang memiliki ciri sebagai pusat perdagangan, industri, budaya dan pemerintahan yang dikelilingi oleh daerah semi-urban/sub-urban, kawasan perumahan atau kota-kota kecil yang digunakan sebagai tempat tinggal. (Saleh, 2015).

Menurut Branc (1996), kota merupakan area terbangun dengan fasilitas infrastrukturnya seperti jalan, lingkungan permukiman yang terpusat pada suatu area dengan kepadatan tertentu, tersedianya kebutuhan sarana dan pelayanan pendukung yang lebih lengkap dibandingkan yang dibutuhkan di daerah perdesaan. Dengan demikian untuk memahami pengertian yang lebih luas dengan pengertian sebagai suatu permukiman yang lebih besar dengan kriteria luas area yang terbatas, bersifat non-agraris, kepadatan penduduk relatif tinggi, dan lain-lain tidak selamanya tepat untuk menggambarkan suatu ciri kota tertentu yang hanya diukur secara kuantitatif, sebab kota juga merupakan tempat terkonsentrasinya berbagai kegiatan yang tidak saja ekonomis melainkan politik, sosial, hukum, budaya dan lain-lain dalam suatu tata ruang tertentu.

Dari semua aspek perkembangan politik, sosial, budaya, teknologi, ekonomi, dan fisik, yang terlihat dan disarakan langsung adalah perkembangan fisik, karena terkait dengan penggunaan lahan dalam pembangunan perkotaan, khususnya tuntutan perubahan luasan area sebagaimana dinyatakan oleh Chapin dalam Condro (1996). Perubahan penggunaan lahan perkotaan pada dasarnya berkaitan dengan sistem aktivitas antara manusia dengan institusi yaitu masyarakat (individu dan rumah tangga), swasta dan lembaga pemerintah yang masing-masing berbeda dalam kepentingannya.

Orientasi kepentingan masyarakat dalam memanfaatkan lahan terletak pada pemenuhan kebutuhan pribadi untuk kebutuhan sosial ekonominya yaitu kebutuhan rumah tangga, sosial, interaksi sosial dan rekreasi. Kesemua berkaitan dengan hak pribadi dalam pemilikan lahan.

Orientasi kepentingan swasta dalam memanfaatkan lahan terletak pada keuntungan yang diperoleh dari nilai ekonomi kegiatan produksi barang dan jasa. Dengan demikian, hukum ekonomi akan berlaku di sini. Bagi swasta penggunaan lahan terkait dengan letak lokasi yang paling menguntungkan dan biasanya terletak pada optimalisasi pelayanan umum untuk kesejahteraan, dengan tujuan adalah terpenuhinya kebutuhan masyarakat dalam memanfaatkan pelayanan umum tersebut.

Kawasan perdesaan dan perkotaan pada dasarnya merupakan lanskap wilayah yang saling berhubungan melalui keterkaitan kekuatan ekonomi, sosial, politik dan lingkungan yang sangat kompleks. Kawasan perdesaan semakin diperhitungkan keberadaannya dalam konstelasi transportasi dan perkembangan komunikasi yang cepat, mengalami perubahan morfologi. Interaksi dapat dilihat sebagai suatu proses sosial, proses ekonomi, proses budaya ataupun proses politik dan sejenisnya dan lambat ataupun cepat dapat menimbulkan suatu relitas atau kenyataan.

Adanya interaksi desa dan kota dapat terjadi karena berbagai faktor atau unsur yang ada dalam desa, dalam kota dan diantara desa dan kota. Adanya kemajuan masyarakat desa, perluasan jaringan jalan desa-kota, integrasi atau pengaruh kota terhadap desa, kebutuhan timbal balik desa-kota telah memacu interaksi desa-kota secara bertahap dan efektif dalam pembangunan.

### KESIMPULAN

Pembangunan desa kota merupakan sebuah usaha untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menjadi lebih merata dan seimbang. Dikotomi desa kota dan adanya hierarki desa kota menyebabkan berbagai macam permasalahan pembangunan dan pengembangan wilayah di dua wilayah tersebut. Selain itu, ketimpangan wilayah desa kota yang semakin melebar menyebabkan permasalahan pembangunan yang pada gilirannya dapat mendorong permasalahan sosial, ekonomi, dan politik. Konsep pengembangan wilayah dinilai

mampu menjadi basis alternatif untuk mengatasi permasalahan tersebut.

Selain itu teori migrasi juga dapat digunakan dalam menganalisa pembangunan desa kota, terutama yang relevan digunakan adalah konsep minimum jumlah penduduk dan maksimum jarak tempuh. Teori migrasi dapat melihat motif utama pembangunan desa kota disebabkan motif utama yang berlaku umum dalam bermigrasi yaitu untuk memperoleh kehidupan dan mengisi perikehidupannya agar lebih bermanfaat dan bermartabat. Hal lain adalah stagnansi kedaulatan desa dinilai sebagai penghambat pembangunan desa kota, hal ini dikarenakan kedaulatan yang desa miliki berdasarkan regulasi-regulasi yang mengatur selama ini memposisikan desa selalu dijadikan obyek pembangunan tanpa memiliki kedaulatan yang berarti untuk membangun dirinya, apalagi untuk memiliki daya saing.

Data yang dimiliki oleh BPS pada bulan Maret 2015 melaporkan bahwa jumlah penduduk miskin periode Maret 2015 sebanyak 28,59 juta jiwa (11,22% terhadap total penduduk Indonesia) baik di perkotaan (10,65 juta jiwa) dan di perdesaan (17,94 juta jiwa). Angka kemiskinan ini bertambah 860 ribu jiwa dari 27,73 juta orang pada periode september 2014, dengan rincian jumlah penduduk miskin di perkotaan sebesar 10,36 juta jiwa dan di perdesaan sebesar 17,37 juta jiwa. Oleh sebab itu, perlu strategi dalam pembangunan desa kota yaitu dengan mengadopsi konsep pengembangan wilayah dan migrasi yang didalamnya terkandung substansi pembangunan berkelanjutan baik secara makro maupun secara mikro, sehingga pembangunan desa kota akan mampu berjalan dengan baik dan sejalan dengan Program Pemerintahan Jokowi-JK yaitu Nawa Cita yang ketiga pembangunan Indonesia dari wilayah penggir dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan.

### Daftar Pustaka

Chriataller, W, 1966. *Central Palces in South Germany* (terjemahan Baskin, W.W)

- Englewoods Cliffs. Prentice Hall, Inc. New Jersey.
- Denney, H.,1972. *Decongesting Metropolitan America: It Can Be Done*. Extension Division, University of Missouri-Columbia. Colombia MO.
- Douglass, M., 1998. *A Regional Network Strategy for Reciprocal Rural-Urban Linkages: An Agenda for Policy Research with Reference to Indonesia*, dalam Cecilia Tacoli, ed (2006), *Rural-Urban Linkages* (Earthscan), 124-154. Reprint from *Thrid World Planning Review*, Vol.20 No.1, 1998.
- Harmandi, S.H.B dan Antarwati,E., 2015. *Identifikasi Potensi Transmigran Berdasarkan Karakteristik Migran di Indonesia*. *Jurnal Ketransmigrasian* Vol.31 No.2 Desember 2014.
- Losch, A., 1964. *The Nature of Economic Region*, dalam Friedmann, J and Alonso W. (ed), *Regional Development and Planning: A Reader*. The MIT Press. Cambridge, Massachussets.
- Perroux,F. 1964. *Economic Space: Theory and Applications*, dalam Friedmann, J and Alonso W. (ed), *Regional Development and Planning: A Reader*. The MIT Press. Cambridge, Massachussets.
- Saleh, H.H.,2011. *Mengurangi Benang Kusut Metropolitan: Bumi Nusantara untuk Manusia Indonesia*. Rakyat Merdeka Books (RMBooks). Jakarta.
- Saleh, H.H.,2015. *Menjalin Desa-Kota: Upaya Membangun Indonesia dari Pinggiran*. PT.Tempo Inti Media dan Kemendes. Jakarta.