



**Dr. Ridwan, SE, M.Si** Lahir di Desa Rasabou Sila Bima Nusa Tenggara Barat (NTB) pada 31 Desember 1960. Tamat SD No.3 Sila 1974 , SMPN Sila 1977, SPGN Bima 1981, S1 STIMI (Sekolah Tinggi Ilmu Manajemen Indonesia) Ujung Pandang 1997, S2 Perencanaan Pembangunan UNHAS 2004, S3 Univ. Brawijaya Malang 2012 Perencanaan Pembangunan. Buku yang ditulis 1. Perencanaan Partisipatif 2013, 2. Pembangunan Ekonomi Regional 2016, 3. Perencanaan Pembangunan Daerah 2017, 4. Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan 2018, 5 Ekonomi dan Pariwisata 2020 dan 6. Ekonomi Publik 2021 (semua ber ISBN).



**Dr. Ismail Hajjali, S.E., M.Si**, Lahir di Ujung Pandang pada 28 Agustus 1961. Memperoleh gelar Diploma III (D-III) Jurusan Administrasi Perusahaan di Universitas Hasanuddin (1984), Strata 1 (Sarjana) Program Studi Ekonomi Pembangunan Universitas Muslim Indonesia (1993), Strata 2 (Magister) Program Studi Manajemen Administrasi Bisnis Universitas Hasanuddin (2000) dan Strata 3 (Doktor) Ilmu Manajemen Universitas Muslim Indonesia (2020). Sebelum beralih menjadi dosen dengan status Dipekerjakan (DPK) pada Lembaga Layanan Pendidikan Tinggi (LLDIKTI) Wilayah IX pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Muslim Indonesia (2021), saya adalah seorang birokrasi (PNS) dengan penugasan awal pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kota Makassar (1985-2014), Selanjutnya bertugas sebagai Wakil Direktur Umum dan Keuangan RSUD Kota Makassar (2014-2015), hingga akhirnya ditetapkan sebagai Kepala Dinas KOMINFO (2016-2021).



**DR. RIFAI, M.Si** Lahir di Bima 13 Maret 1969 . Setelah Lulus S1 Program Studi Ilmu Administrasi Negara pada STISIP Mbojo Bima, pada 1998 melanjutkan studi Program Magister (S2) pada UGM Jokjakarta dengan Program Studi yang sama, kemudian pada 2013 melanjutkan studi Program Doktor (S3) pada Universitas Brawijaya Malang dengan program Studi Ilmu Administrasi Publik selesai tahun 2016. Penulis adalah Lektor pada STISIP Mbojo Bima, pernah menulis beberapa Karya Ilmiah yakni; Analisis Perencanaan Pemekaran Wilayah Daerah Otonom, Penyelenggaraan pelayanan administrasi Pencatatan Sipil dan kependudukan pada Pemda Kabupaten Bima, Tips Sakti menjadi Guru Primadona. Di samping itu, aktif menulis pada beberapa Jurnal Internasional maupun Nasional. Pernah menjadi Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Tahun 2016-2022 dan menjadi Ketua STISIP MBojo Bima tahun 2022. Pengalaman Lain selama 30 Tahun sebelum mengalihkan Status (Misba) dari ASN Pemda Kabupaten Bima ke Dosen Dpk LLDIKTI Wilayah VIII Pernah menjadi Sekretaris BAPPEDA Kab. Bima dan Kepala Bidang di BPBD Kab. Bima.

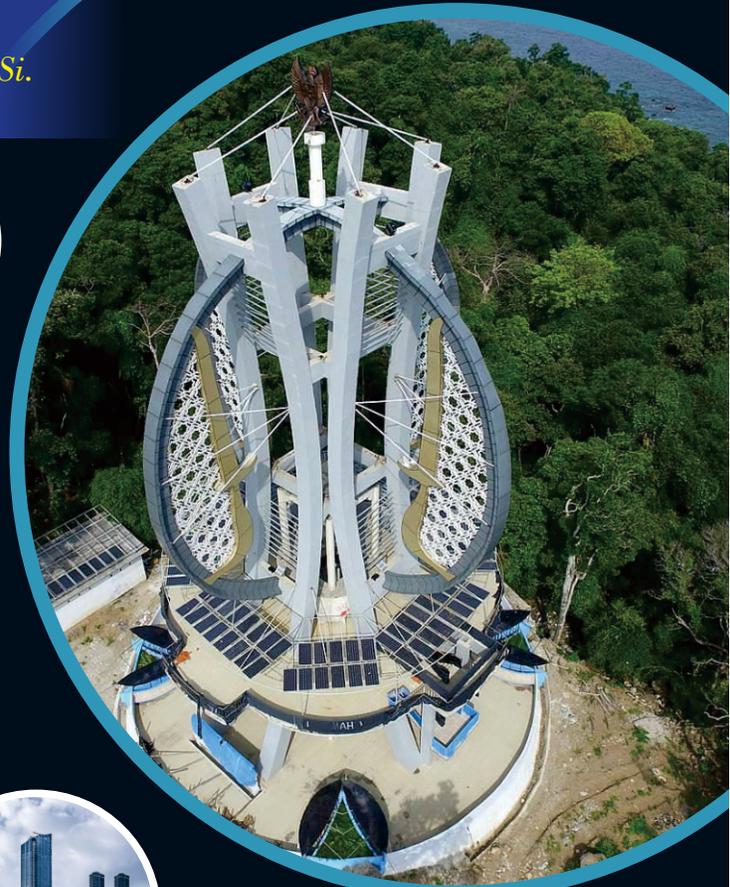


PUSTAKA PELAJAR  
Penerbit Pustaka Pelajar  
Celeban Timur UH III/548 Yogyakarta 55167  
Telp. (0274) 381542, Faks. (0274) 383083  
e-mail: pustakapelajar@yahoo.com  
website: pustakapelajar.co.id

~Dr. RIDWAN, SE, M.Si.  
~Dr. ISMAIL HAJJALI, SE, M.Si. ~Dr. RIFAI, M.Si

ANALISIS POTENSI WILAYAH (ANPOTWIL)

*Dr. RIDWAN, SE, M.Si.*  
*Dr. ISMAIL HAJJALI, SE, M.Si.*  
*Dr. RIFAI, M.Si*



# ANALISIS POTENSI WILAYAH (ANPOTWIL)



Editor:  
**MUHAMMAD FADHIL RIDWAN, S. Tr. Ap.**



**ANALISIS  
POTENSI WILAYAH  
(ANPOTWIL)**



*Dr. RIDWAN, SE, M.Si.*

*Dr. ISMAIL HAJIALI, SE, M.Si.*

*Dr. RIFAI, M.Si*

# **ANALISIS POTENSI WILAYAH (ANPOTWIL)**

*Editor:*

*MUHAMMAD FADHIL RIDWAN, S. Tr. Ap.*



**PUSTAKA PELAJAR**

**ANALISIS**  
**POTENSI WILAYAH**  
( A N P O T W I L )

Cetakan Pertama • **Juni 2022**

Penulis • **Dr. RIDWAN, SE, M.Si.**  
**Dr. ISMAIL HAJIALI, SE, M.Si.**  
**Dr. RIFAI, M.Si.**

Editor • **MUHAMMAD FADHIL RIDWAN, S.Tr.Ap.**

Perwajahan Buku • **Jendro**  
Pemeriksa Aksara • **Risty**  
Sampul Depan • **Riyanto**  
Pracetak • **Riyanto**

Diterbitkan oleh

**PUSTAKA PELAJAR**

Celeban Timur UH III/548 Yogyakarta 55167

Telp. [0274] 381542 Faks. [0274] 383083

E-mail: [pustakapelajar@yahoo.com](mailto:pustakapelajar@yahoo.com)

Website: [pustakapelajar.co.id](http://pustakapelajar.co.id)

ISBN: **978-623-236-285-7**

# KATA PENGANTAR

Syukur alhamdulillah kami panjatkan kehadiran Allah SWT, karena dengan Rahmat dan RidhoNya penyusunan Buku Literatur ini dapat dirampungkan. Kami sangat senang dengan selesainya penulisan buku ini dengan judul *Analisis Potensi Wilayah (Anpotwil)*, sekaligus sebagai buku pegangan bagi Praja Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN). Semoga buku ini dapat dipergunakan juga oleh mahasiswa pada Perguruan Tinggi lain utamanya yang mempelajari mata kuliah Analisis Potensi Wilayah. Buku ini merupakan buku yang ke 7 bagi penulis di antaranya 1. Perencanaan Partisipatif tahun 2013, 2. Pembangunan Ekonomi Regional tahun 2016, 3. Perencanaan Pembangunan Daerah tahun 2017, 4. Pendidikan Pancasila dan Kewarga Negara tahun 2018, 5. Ekonomi dan Pariwisata tahun 2020, 6. Ekonomi Publik tahun 2021. Akhirnya dengan segala kerendahan hati dari lubuk hati yang paling dalam kami memohon ke hadirat Allah SWT sehingga kegiatan ini dinilai sebagai amal ibadah di sisiNya. Amin Ya Rabbal Alamin.

Wassalam,

Penulis



# DAFTAR ISI

**KATA PENGANTAR \_\_\_\_\_v**

**DAFTAR ISI \_\_\_\_\_vii**

## **BAB I**

**ANALISIS POTENSI WILAYAH DAN DAERAH \_\_\_\_\_1**

- A. Pengantar Analisis Potensi Wilayah dan Daerah \_\_\_\_\_ 1
- B. Kedudukan dan Lingkup Analisis Potensi Wilayah dan Daerah \_\_\_\_\_5
- C. Lingkup Analisis Potensi Wilayah dan Daerah \_\_\_\_\_11
- D. Potensi dan Kekuatan Dalam Analisis Potensi Wilayah dan Daerah \_\_\_\_\_12
- E. Detail Aspek Ekonomi dan Keuangan \_\_\_\_\_19
- F. Detail Aspek Sosial Budaya dan Kependudukan \_\_\_\_\_22
- G. Detail Aspek Kebijakan \_\_\_\_\_26
- H. Detail Aspek Kelembagaan \_\_\_\_\_29

## **BAB II**

**PERANAN PENGELUARAN NEGARA DI DALAM  
PEMBANGUNAN EKONOMI \_\_\_\_\_33**

- A. Pengangguran Tersembunyi \_\_\_\_\_36
- B. Peranan Pertanian di Dalam Pembangunan Ekonomi \_\_\_\_\_50

## **BAB III**

**PERENCANAAN KOTA METROPOLITAN DAN KAWASAN  
URBANISASI SERTA PERTUMBUHAN KOTA \_\_\_\_\_63**

- A. Urbanisasi \_\_\_\_\_63

- B. Pertumbuhan Perkotaan \_\_\_\_\_66
- C. Pengertian Aglomerasi \_\_\_\_\_69
- D. Paradigma Aglomerasi Industri \_\_\_\_\_72
- E. Teori Neo Klasik (*New Classical Theory*) \_\_\_\_\_73
- F. Teori Geografi Ekonomi Baru (*New Economic Geography Theory*)  
\_\_\_\_\_75
- G. Teori Perdagangan Baru (*New Trade Theory*) \_\_\_\_\_76
- H. Kebijakan Urbanisasi di Indonesia \_\_\_\_\_77
- I. Industrialisasi Perdesaan \_\_\_\_\_84

#### **BAB IV**

##### **PENDEKATAN SEKTORAL DAN REGIONAL DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN WILAYAH \_\_\_\_\_87**

- A. Ruang Lingkup Perencanaan Pembangunan Wilayah \_\_\_\_\_87
- B. Pendekatan Sektoral \_\_\_\_\_89
- C. Pendekatan Regional \_\_\_\_\_93

#### **BAB V**

##### **STRUKTUR RUANG DAN PERWILAYAHAN \_\_\_\_\_99**

- A. Definisi Ruang \_\_\_\_\_99
- B. Ruang Sebagai Wilayah \_\_\_\_\_100
- C. Pengertian Wilayah untuk Kebutuhan Perencanaan  
Pembangunan \_\_\_\_\_103
- D. Jenis-jenis Perwilayahan \_\_\_\_\_106
- E. Kebaikan dan Keburukan Masing-masing Jenis Perwilayahan  
\_\_\_\_\_109

#### **BAB VI**

##### **WILAYAH SEBAGAI SUATU ELEMEN STRUKTUR SPASIAL \_\_\_\_\_115**

- A. Problem Utama Ekonomi Wilayah \_\_\_\_\_115
- B. Pertumbuhan Ekonomi Wilayah \_\_\_\_\_117
- C. Pengembangan Konsep Tata Ruang Ekonomi \_\_\_\_\_120

## **BAB VII**

### **KLASIFIKASI WILAYAH \_\_\_\_\_127**

- A. Wilayah Sebagai Suatu Konsep \_\_\_\_\_127
- B. Beberapa Klasifikasi Wilayah \_\_\_\_\_129

## **BAB VIII**

### **KETERHUBUNGAN DAN KETERGANTUNGAN ANTAR WILAYAH \_\_\_\_\_133**

- A. Regionalisasi dan Pengertian Keuntungan Komparatif \_\_\_\_\_133
- B. Kebijakan Nasional dalam Pembangunan Wilayah \_\_\_\_\_135
- C. Doktrin Biaya Komparatif \_\_\_\_\_137
- D. Implikasi Kebijakan \_\_\_\_\_139

## **BAB IX**

### **PEMBANGUNAN WILAYAH YANG KOMPREHENSIF \_\_\_\_\_141**

- A. Sasaran Pembangunan Wilayah \_\_\_\_\_141
- B. Efisiensi dan Keadilan \_\_\_\_\_142
- C. Tahap-Tahap Penyusunan Perencanaan Wilayah yang  
Komprehensif \_\_\_\_\_145
- D. Pengembangan Kawasan \_\_\_\_\_150

### **DAFTAR PUSTAKA \_\_\_\_\_153**



# BAB I

## ANALISIS POTENSI WILAYAH DAN DAERAH

### A. Pengantar Analisis Potensi Wilayah dan Daerah

Dalam membahas analisis potensi wilayah dan daerah tidak terlepas dari pembahasan ruang. Apabila kita menyebut kata ruang, apa yang terbayang dalam benak kita. Apakah ruang itu abstrak atau riil. Kalau abstrak apakah hanya ada dalam khayalan atau bisa lebih konkrit dari itu, sedangkan kalau riil maka ruang itu mempunyai batas yang jelas dan ciri-ciri yang berbeda antara ruang yang satu dengan ruang lainnya. Ruang bisa berarti sangat sempit tetapi juga bisa juga sangat luas tak terhingga. Kita bisa membayangkan bahwa ruang hanya sesuatu yang hampa tetapi memakan tempat atau yang terbayang adalah isi yang ada pada ruang tersebut, yang tentunya berbeda antara satu ruang dengan ruang lainnya. Semua benda membutuhkan ruang sehingga salah satu ciri yang membedakan benda adalah luas ruang yang dibutuhkan oleh benda itu. Dengan demikian, ruang adalah tempat untuk suatu benda/kegiatan atau apabila kosong bisa diisi dengan suatu benda/kegiatan. Dalam hal ini kata "tempat" adalah berdimensi tiga dan kata benda/kegiatan berarti benda/kegiatan apa saja tanpa batas. Kegunaan ruang menjadi terbatas apabila diberi ciri/karakter tambahan. Misalnya, ruang kelas yang berarti berisi benda ataupun kegiatan yang berkaitan dengan kegiatan kelas, ruang tamu berisi benda ataupun kegiatan yang berkaitan dengan kegiatan menerima tamu, dan lain-lain. Tanpa ruang maka suatu benda/kegiatan tidak mungkin berada di sana.

- a. *intermediately finite.*
- b. *Area or room sufficient for or allotted to something.*

Kamus Random House (Tarigan, 2009) menulis, *space: a particular extent of surface*. Dengan demikian, secara umum ruang diartikan dengan tempat berdimensi tiga tanpa konotasi yang tegas atas batas dan lokasinya yang dapat menampung atau ditunjukkan untuk menampung benda apa saja. Sebetulnya ada tiga kata yang sering bisa dipertukarkan, yaitu ruang, tempat dan lokasi. Di antara ketiga kata ini, ruang adalah yang bersifat umum, tidak terikat dengan isi maupun lokasi. Tempat sering kali dikaitkan dengan keberadaan suatu benda/kegiatan yang telah ada/sering ada di situ. Lokasi terkait dengan posisi apabila di permukaan bumi bisa ditentukan bujur dan lintangnya. Lokasi sering terkait dengan pemberian nama atau karakter atas sesuatu tempat sehingga dapat dibedakan lokasi yang satu dengan lokasi lainnya. Karena ruang bisa menyangkut apa saja yang membutuhkan tempat, maka harus ada batasan tentang ruang yang ingin dibicarakan. Dalam hal ini yang ingin dibicarakan adalah ruang sebagai wilayah.

Sementara itu, pengertian ruang menurut Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, ruang adalah wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, termasuk ruang di dalam bumi sebagai satu kesatuan wilayah, tempat manusia dan makhluk hidup lain, melakukan kegiatan dan memelihara kelangsungan hidupnya. Dengan pengertian ruang tersebut, maka ada ruang untuk kegiatan manusia melakukan kegiatannya (budidaya) dan ada ruang untuk kelangsungan hidup makhluk lain yang harus dipelihara, dijaga, dan bahkan dilindungi agar kehidupannya biasa tetap berlangsung (ruang yang harus dilindungi).

Wilayah dapat dilihat sebagai suatu ruang pada permukaan bumi. Pengertian permukaan bumi adalah menunjuk ada tempat atau lokasi yang dilihat secara horizontal dan vertikal. Jadi di dalamnya termasuk apa yang ada pada permukaan bumi, yang ada di bawah

permukaan bumi, dan yang ada di atas permukaan bumi. Karena kita membicarakan ruang dalam kaitannya dengan kepentingan manusia, perlu dibuat batasan bahwa ruang pada permukaan bumi itu adalah sejauh manusia masih bisa menjangkaunya atau masih berguna bagi manusia.

Sementara itu, untuk menganalisis potensi wilayah dan daerah saingan *baik*, perlu dilihat terlebih dahulu definisi masing-masing istilah tersebut. Analisis dapat didefinisikan sebagai upaya mengkaji fenomena atau gejala secara ilmiah. Sedangkan potensi diartikan kekayaan/sumber daya baik bersifat fisik maupun non fisik Yang belum diolah. Potensi yang sudah diolah merupakan kemampuan dan kekuatan. Seperti telah dijelaskan di atas, maka pengertian wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau aspek fungsional. Pembatasan dari aspek administratif berkaitan dengan peraturan pemerintah yang mengatur batas-batas wilayah atau daerah dari sisi kewenangan untuk memerintah di daerah tersebut, contohnya adalah wilayah administratif kabupaten, kota, atau provinsi. Sedangkan wilayah dari aspek fungsional adalah upaya manusia untuk membatasi wilayah berdasarkan kepentingan manusia, seperti munculnya berbagai kawasan, seperti kawasan lindung atau kawasan budidaya, serta kawasan perkotaan atau kawasan perdesaan. Kawasan merupakan wilayah yang memiliki fungsi tertentu. Secara umum, ada dua kawasan utama: kawasan lindung dan kawasan budidaya. Kawasan lindung adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama melindungi kelestarian lingkungan hidup yang mencakup sumber daya alam dan sumber daya buatan. Sedangkan kawasan budi daya adalah wilayah yang ditetapkan dengan fungsi utama untuk dibudidayakan atas dasar kondisi dan potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya

buatan, meliputi kawasan-kawasan: *perdesaan*, *agropolitan*, *perkotaan*, *metropolitan*, *megapolitan*, *strategis*, dan sebagainya. Secara lengkap, pembahasan kawasan akan dijelaskan pada bagian selanjutnya pada modul ini.

Berdasarkan uraian di atas, dapat didefinisikan bahwa potensi wilayah adalah segala sesuatu yang dimiliki (Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Manusia) suatu wilayah baik yang telah dimobilisir maupun yang belum dimobilisir yang dapat mendukung upaya meningkatkan kesejahteraan penduduk di wilayah yang bersangkutan dan atau wilayah lain. Sedangkan Analisis Potensi Wilayah dapat diartikan sebagai mengkaji secara ilmiah rincian semua kekayaan/sumberdaya baik fisik dan non fisik pada area (wilayah tertentu) sehingga dapat dikernbangkan lebih lanjut menjadi kekuatan tertentu.

Analisis potensi wilayah dan daerah diperlukan, mengingat beberapa alasan berikut ini.

1. Perencanaan pembangunan wilayah dan daerah tidak dapat dilakukan dengan baik tanpa dasar pemahaman wilayah dan daerah, termasuk potensinya;
2. Perencanaan pembangunan wilayah dan daerah harus dapat memilah potensi terbarukan dan tidak terbarukan sebagai modal pembangunan;
3. "*Resources*" ketersediaannya terbatas, maka perlu digunakan dengan bijak, sehingga perlu analisis yang memadai untuk dapat mengelolanya dengan baik.

Mengingat betapa pentingnya analisis potensi wilayah dan daerah dilakukan, selanjutnya dapat dijabarkan tujuan analisis ini dilakukan, yaitu:

1. Untuk dapat mengenali potensi dan kekuatan serta kelemahan wilayah dan daerah dalam pembangunan wilayah dan daerah;

#### **4** ANALISIS POTENSI WILAYAH (ANPOTWIL)

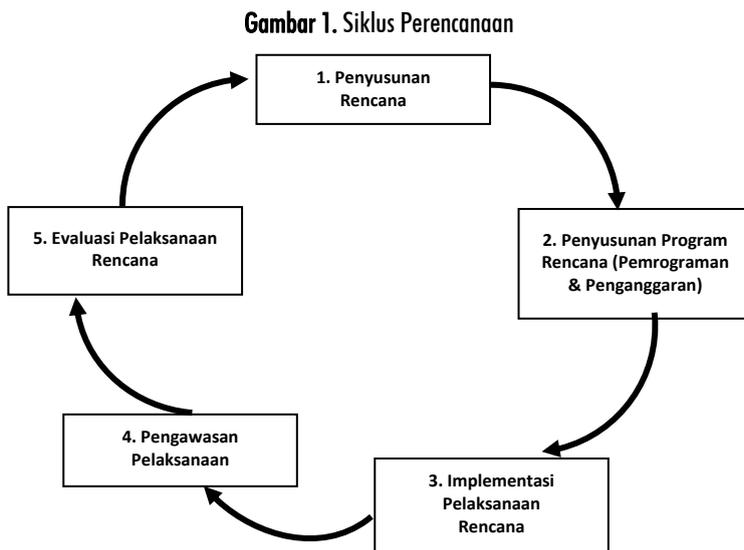
2. Untuk memberikan dasar yang logis dan valid bagi perencanaan pembangunan wilayah dan daerah yang akan dilakukan;
3. Untuk dapat mengidentifikasi modal dasar wilayah dan daerah dalam melakukan perencanaan pembangunan.

## **B. Kedudukan dan Lingkup Analisis Potensi Wilayah dan Daerah**

Secara teoritis, proses perencanaan pembangunan nasional ataupun daerah, dapat dirinci ke dalam tahapan-tahapan berikut ini.

1. Penyusunan Rencana
2. Penyusunan Program Rencana (Pemrograman dan Penganggaran)
3. Implementasi/Pelaksanaan Rencana
4. Pengawasan Pelaksanaan Rencana
5. Evaluasi Pelaksanaan Rencana

Tahapan-tahapan di atas membentuk sebuah siklus, seperti digambarkan berikut ini.



Sumber : Analisis Potensi Wilayah & Daerah, 2013

Berdasarkan landasan normatif yang ada juga, yaitu Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional pasal 8, disebutkan tentang tahapan-tahapan dalam perencanaan pembangunan nasional yang terdiri atas:

1. Penyusunan Rencana
2. Penetapan Rencana
3. Pengendalian Pelaksanaan Rencana
4. Evaluasi Pelaksanaan

Perbedaan yang terlihat adalah pada landasan normatif tahap implementasi tidak disebutkan secara eksplisit. Tetapi secara implisit muncul pada tahap pengendalian pelaksanaan rencana. Jadi pada dasarnya proses perencanaan melalui tahapan yang sama, baik berdasarkan landasan teoritis atau pun landasan normatif.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan daerah pasal 4 disebutkan bahwa Rencana Pembangunan Daerah meliputi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Semua Rencana Pembangunan Daerah tersebut disusun berdasarkan tahapan proses berikut ini.

1. Penyusunan rancangan awal;
2. Pelaksanaan Musrenbang;
3. Perumusan rancangan akhir; dan
4. Penetapan rencana.

Sebelum menentukan kedudukan analisis potensi wilayah dan daerah dalam perencanaan pembangunan daerah, sebaiknya dilihat terlebih dahulu pendekatan-pendekatan yang digunakan dalam Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Berdasarkan Undang-

Undang Nomor 25 Tahun 2004, Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu:

1. politik;
2. teknokratik;
3. partisipatif;
4. atas-bawah (*top-down*); dan
5. bawah-atas (*bottom-up*),

Pendekatan politik memancing bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat memilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah. Perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metoda dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu. Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki. Sedangkan pendekatan atas-bawah dan, bawah-atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, dan desa.

Berdasarkan penjabaran di atas, maka dapat dilihat bahwa analisis potensi wilayah dan daerah berada pada proses dengan pendekatan teknokratik, yaitu pendekatan dengan menggunakan metode ilmiah untuk menentukan kekuatan-kekuatan daerah yang akan mendukung

kelancaran proses pembangunan.

Hal ini sejalan dengan proses penyusunan rencana pembangunan secara teoritis yang terdiri atas:

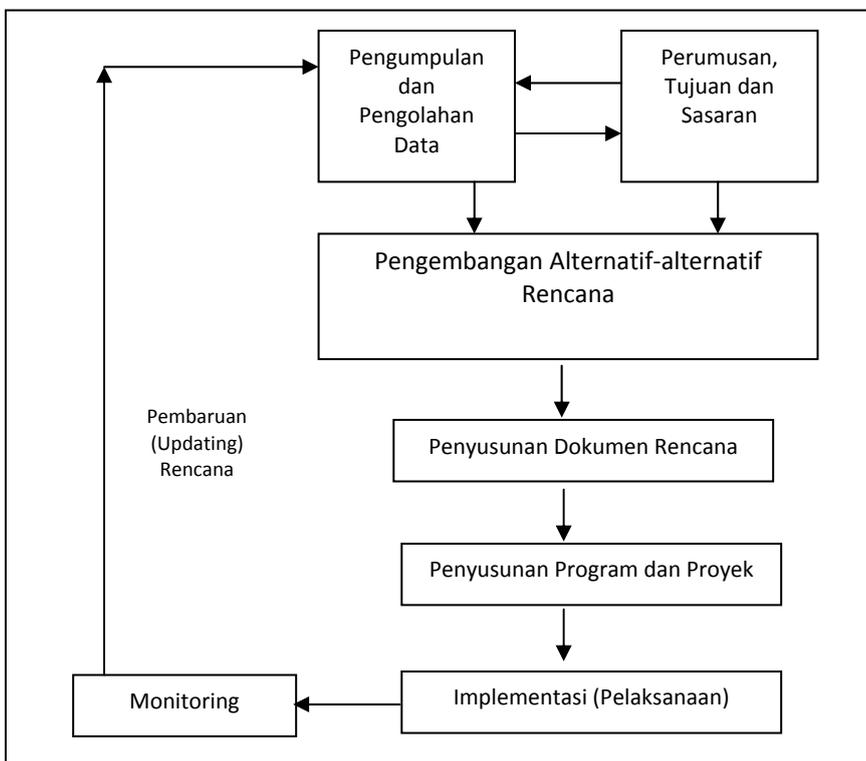
1. Tinjauan Keadaan (mencakup potensi, masalah, hambatan, tantangan, dan *opportunity* yang ada)
2. Perkiraan Keadaan Masa Depan
3. Penetapan Tujuan dan Strategi
4. Identifikasi Alternatif Rencana & Konsekuensinya
5. Pemilihan Alternatif Terbaik atas Alternatif Rencana
6. Persetujuan Rencana

Kedudukan analisis potensi wilayah dan daerah jelas akan mendukung tahap pertama, Tinjauan Keadaan. Dengan menggunakan teknik dan metode yang tepat dalam analisis potensi wilayah dan daerah maka potensi, masalah, hambatan, tantangan, dan *opportunity* yang ada dapat dipetakan dengan baik, akurat, dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, sehingga perencanaan pembangunan daerah dapat disusun berdasarkan kondisi nyata di daerah masing-masing. Akibatnya, pembangunan yang dilaksanakan akan tepat sasaran dan dapat mencapai tujuan yang diinginkan semua pihak.

Dalam proses umum perencanaan, analisis potensi wilayah dan daerah berada pada tahap pengumpulan dan pengolahan data, berikut proses lanjutannya yaitu analisis data. Proses perencanaan secara umum dapat dilihat pada Gambar 2 berikut ini. Kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam tahap pengumpulan, pengolahan, dan analisis data, di antaranya adalah:

1. Penentuan Basis Ekonomi
2. Analisis Struktur Tenaga Kerja
3. Evaluasi Kebutuhan Tenaga Kerja
4. Analisis Peluang dan Kendala Pembangunan

**Gambar 2. Proses Umum Perencanaan**



Tingkat ketelitian dalam tahapan pengumpulan, pengolahan, dan analisis data sangat menentukan keberhasilan tahapan selanjutnya. Kesalahan dalam tahap awal akan menyebabkan kurang sempurnanya dokumen perencanaan. Tahapan lengkap dalam proses perencanaan bisa dilihat pada Tabel 1 berikut ini.

**Tabel 1. Tahapan Perencanaan**

Tahap	Tugas
I	<b>Pengumpulan dan Analisis Data</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Penentuan Basis Ekonomi</li> <li>▪ Analisis Struktur Tenaga Kerja</li> <li>▪ Evaluasi Kebutuhan Tenaga Kerja</li> <li>▪ Analisis Peluang dan Kendala Pembangunan</li> </ul>

II	<b>Pemilihan Strategi Pembangunan Daerah</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Penentuan Tujuan dan Kriteria</li> <li>▪ Penentuan Kemungkinan-kemungkinan Tindakan</li> <li>▪ Penyusunan Target Strategi</li> </ul>
III	<b>Pemilihan Proyek-Proyek Pembangunan</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identifikasi Proyek Potensial</li> <li>▪ Penilaian Kelayakan Proyek</li> </ul>
IV	<b>Pembuatan Rencana Tindakan'</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prapenilaian Hasil Proyek</li> <li>▪ Pengembangan Input Proyek</li> <li>▪ Penentuan Alternatif Sumber Pembiayaan</li> <li>▪ Identifikasi Struktur Proyek</li> </ul>
V	<b>Penentuan Rincian Proyek</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pelaksanaan Studi Kelayakan Secara Rinci</li> <li>▪ Penyusunan Rencana Bisnis (Business Plan)</li> <li>▪ Pengembangan, Pemantauan, dan Pengevaluasian Program</li> </ul>
VI	<b>Persiapan Perencanaan Secara Keseluruhan dan Implementasi</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Penyusunan Jadwal Implementasi Rencana Proyek</li> <li>▪ Penyusunan rencana Program Pembangunan Secara Keseluruhan</li> <li>▪ Targeting dan Marketing Aset-aset Masyarakat</li> <li>▪ Pemasaran Kebutuhan Keuangan -&gt; Upaya Pembiayaan</li> </ul>

Kedudukan Analisis Potensi Wilayah dan Daerah dalam tata cara penyusunan dokumen Perencanaan Pembangunan Daerah secara normatif dapat dilihat pada pasal 29-39 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008. Dalam pasal 29 tentang Pengumpulan Data dan Informasi serta Rencana Tata Ruang, disebutkan dokumen rencana pembangunan daerah disusun dengan menggunakan data dan informasi, serta rencana tata ruang. Data dan informasi yang dibutuhkan terdiri atas:

1. penyelenggaraan pemerintah daerah;
2. organisasi dan tatalaksana pemerintahan daerah;
3. kepala daerah, DPRD, perangkat daerah, dan pegawai negeri sipil daerah;
4. keuangan daerah;
5. potensi sumber daya daerah;

6. produk hukum daerah;
7. kependudukan;
8. informasi dasar kewilayahan; dan
9. informasi lain terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Terlihat bahwa potensi sumber daya daerah merupakan informasi yang penting dalam penyusunan perencanaan pembangunan daerah. Oleh sebab itu perlu dianalisis dengan menggunakan teknik dan metode yang tepat supaya hasilnya akurat dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Selanjutnya dalam pasal 32 disebutkan tentang Pengolahan Sumber Data, mencakup:

- a. analisis daerah
- b. identifikasi kebijakan nasional yang berdampak pada daerah
- c. perumusan masalah pembangunan daerah;
- d. penyusunan program, kegiatan, alokasi dana indikatif, dan sumber pendanaan; dan
- e. penyusunan rancangan kebijakan pembangunan daerah.

### **C. Lingkup Analisis Potensi Wilayah dan Daerah**

Berdasarkan kedudukan Analisis Potensi Wilayah yang sudah dikemukakan pada bagian terdahulu, dijabarkan ruang lingkup atau cakupan Analisis P Daerah, seperti berikut ini.

1. Mencakup seluruh aspek potensi dalam perencanaan yang komprehensif (*rational comprehensive planning*), berarti mencakup fisik dan ideologi, politik, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan (*ipoleksosbudhankam*).
2. Mencakup analisis potensi dan kekuatan wilayah dan daerah.
3. Mencakup rentang waktu masa lalu, masa kini, dan kemungkinan masa datang

Dalam '*Rational Comprehensive Planning*', maka semua data dan informasi terkait dengan wilayah/daerah dan penyelenggaraan pemerintahan (pembangunan) baik internal wilayah/daerah maupun dalam lingkup lebih luas (eksternal) harus dikumpulkan, diolah, dan menjadi pertimbangan dalam perencanaan teknokratiknya. Oleh karena itu cakupan analisis potensi wilayah dan daerah, juga meliputi:

1. Aspek Fisik/Lingkungan (alami dan buatan)
2. Aspek Sosial budaya dan Kependudukan
3. Aspek Ekonomi dan Keuangan
4. Aspek Ideologi dan Politik
5. Aspek Pertahanan dan Keamanan
6. Aspek Kebijakan (Hukum dan Peraturan Perundangan yang telah ada)
7. Aspek Kelembagaan

#### **D. Potensi dan Kekuatan Dalam Analisis Potensi Wilayah dan Daerah**

Sumber daya fisik terdiri atas yang alami (sumber daya alam) dan yang buatan (sumber daya buatan) serta kondisi fisik lingkungan. Keberadaan sumber daya fisik tersebut mempunyai peranan penting; Pertama, efisiensi dan produktivitas dapat dipenuhi dengan adanya alokasi sumber daya fisik wilayah dilakukan secara tepat, sehingga peruntukan berbagai kawasan dapat sesuai dengan kemampuan dan kesesuaiannya. Oleh karena itu, peruntukan kawasan budidaya pertanian misalnya, haruslah dilakukan pada lokasi yang tepat (teori lokasi), serta harus ditunjang oleh kemampuan dan kesesuaian fisik lahan yang cukup.

Kedua, unsur fisik dapat memenuhi tujuan keadilan dan keseimbangan hanya jika alokasi sumber daya fisik dapat bermanfaat bagi wilayah yang bersangkutan dan memberikan dampak positif bagi wila-

yah di sekitarnya. Dalam hal ini, disparitas antar wilayah dapat dikurangi bila sumber daya yang terdapat pada wilayah yang tertinggal dapat dialokasikan dan memberikan manfaat pada wilayah yang bersangkutan. Dengan demikian, fenomena seperti *backwash effect* dan lingkaran perangkat kemiskinan (*the visions circle*) dapat dihindari oleh wilayah yang tertinggal.

Ketiga, tujuan untuk menjaga keberlanjutan (*sustainability*), hanya mungkin dicapai bila alokasi sumber daya fisik wilayah dilakukan dengan cara bijaksana sesuai dengan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Oleh karena itu, unsur fisik penataan ruang harus diperlakukan sesuai dengan daya dukung, daya tampung dan potensi wilayah.

Secara umum sumber daya alam diklasifikasikan atas sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*non renewable resources*) dan sumber daya alam yang dapat diperbaharui (*renewable resources*). Sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (sumber daya stok) bersifat *exhaustable* seperti logam, minyak bumi, mineral, dan gas adalah sumber daya dengan *supply* terbatas. Eksploitasi sumber daya ini akan menurunkan cadangan dan ketersediaannya.

Sumber daya yang dapat diperbaharui atau disebut juga sebagai "flow" yakni sumber daya yang suply-nya dapat mengalami regenerasi secara terus menerus baik secara biologi maupun non biologi. Sumber daya alam ini benar-benar *supply-nya* tidak terbatas (*infinite*) dan ada juga yang bersifat dapat diperbaharui sepanjang laju pemanfaatannya tidak melampaui titik kritis pemanfaatan seperti sumber daya alam dapat diperbaharui melalui proses biologi (ikan, hutan, dan lain-lain) dan non biologi (air dari mata air, situ, dan lain-lain.). Pengelompokan sumber daya alam beserta karakteristiknya secara lengkap dapat dilihat pada Gambar 3 berikut ini.

Owen, 1980 mendefinisikan sumber daya alam sebagai bagian

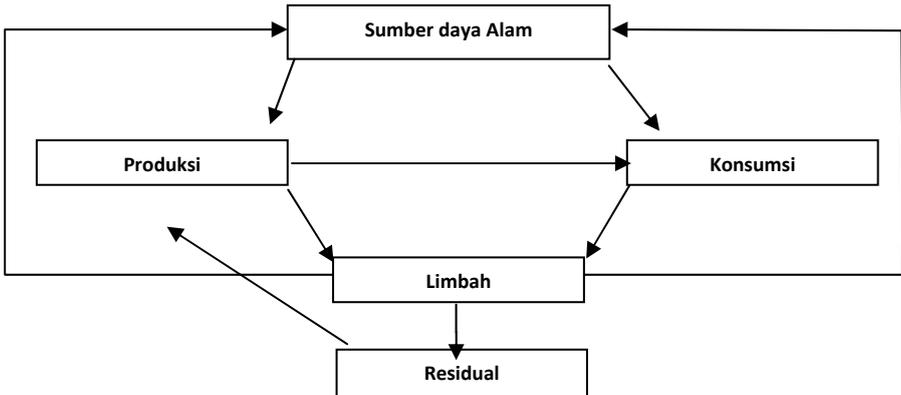
dari lingkungan yang dapat digunakan manusia untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Sumber daya alam merupakan modal penting dalam menggerakkan roda pembangunan di suatu daerah baik dalam konteks negara, provinsi ataupun kabupaten/kota. Aspek pemanfaatan sumber daya alam merupakan suatu yang sangat strategis dalam menentukan jumlah penerimaan atau tingkat kontribusinya dalam pembentukan modal pembangunan. Pengelolaan SDA dalam konteks Otda adalah Power sharing kewenangan pengelolaan SDA antara Pemerintah dengan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Menurut UU 32 Tahun 2004 (Pasal 4, 5, dan 6): Pemda dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah, dan pemerintah daerah lainnya dalam hal wewenang, keuangan, *sumber daya alam* dan sumberdaya lainnya dan dilaksanakan secara adil dan selaras yang meliputi:

1. Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya dan pelestarian
2. Bagi hasil atas pemanfaatan SDA dan SD lainnya
3. Penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan

Setiap proses produksi dan konsumsi sumber daya alam selalu menghasilkan limbah (*waste*) (Ingat hukum Termodinamika). Sebagian limbah produksi/konsumsi dapat menjadi sumber daya yang dapat dipakai kembali sebagai input dan masuk ke proses produksi (industri) atau kembali ke lingkungan alam. Namun ada juga limbah masih memerlukan upaya pendauran menjadi residual yang dapat didaur secara alamiah. Berbagai sumber daya alam tersebut bersifat melekat dengan posisi/lokasi di atas permukaan bumi. Oleh karena itu, inventarisasi dan evaluasi sumber daya alam memerlukan pendekatan geografik serta memerlukan pendekatan dan analisis spasial. Dalam pengelolaan sumber daya alam, pendekatan pembangunan yang berkelanjutan memenuhi tiga kriteria keberlanjutan sebagaimana dideskripsikan dalam

Gambar 2 dan Tabel 1 di bawah ini.

**Gambar 2. Keterkaitan Sumber Daya Alam dengan Aktivitas Ekonomi**



Sumber : Anwar, 2005 dalam Rustiadi, 2007

**Tabel 1.1 Kriteria Pemanfaatan Sumber daya Alam Berkelanjutan**

Komponen	Kriteria Pemanfaatan Berkelanjutan
Sumber daya alam dapat diperbaharui	Laju ekstraksi/pemanenan tidak melebihi laju regenerasinya
Sumberdaya alam tidak dapat diperbaharui	Laju ekstraksi/pemanenan tidak melebihi laju kemampuan produksi substitusinya
Limbah	Laju produksi tidak melebihi laju pemanfaatan kembali oleh aktivitas (industri) lain dan laju pendaurannya

Sumber daya buatan, pemanfaatannya sangat dipengaruhi oleh ketersediaan infrastruktur dan sosiokultur. Salah satu infrastruktur yang terpenting adalah jalan. Nilai suatu lahan dalam infrastruktur tidak semata-mata ditentukan oleh kesuburan (*fertility*) dan *sustainability/capability* tetapi juga sangat ditentukan oleh faktor lokasi terutama yang berkaitan dengan aksesibilitas. Sosiokultur adalah kemampuan masyarakat untuk mengorganisasikan diri pada organisasi ter-

tentu untuk mencapai tujuan tertentu.

Infrastruktur itu sendiri dapat dipilah menjadi tiga bagian besar (Basri, Faisal dan Haris Munandar, 2009) sebagai berikut:

1. Infrastruktur keras fisik (*physical hard infrastructure*) yang meliputi jalan raya, rel kereta api, bandara, dermaga dan pelabuhan, bendungan dan saluran irigasi, dan sebagainya.
2. Infrastruktur keras nonfisik (*nonphysical hard infrastructure*) yang berkaitan dengan fungsi utilitas umum seperti ketersediaan air bersih berikut instalasi pengolahan air dan jaringan pipa penyaluran; pasokan listrik; jaringan telekomunikasi (telepon, internet); dan pasokan energi mulai dari minyak bumi, biodiesel, dan gas berikut jaringan pipa distribusinya.
3. Infrastruktur lunak (*soft infrastructure*) atau yang bisa disebut kerangka institusional (kelembagaan) yang meliputi berbagai nilai (termasuk etos kerja), norma (khususnya yang telah dikembangkan dan dikodifikasikan menjadi peraturan hukum dan perundang-undangan), serta kualitas pelayanan umum yang disediakan oleh berbagai pihak terkait khususnya pemerintah.

Ketiga jenis infrastruktur tersebut memainkan peranan vital karena ketiga-tiganya merupakan wahana sekaligus instrumen guna menggerakkan "mesin" perekonomian nasional. Infrastruktur merupakan penentu kelancaran dan akselerasi pembangunan. Tersedianya fasilitas infrastruktur akan merangsang pembangunan di suatu daerah atau negara. Semakin cepat dan besar pembangunan ekonomi yang hendak digelakkan, semakin banyak fasilitas infrastruktur yang diperlukan. Tanpa ketersediaan infrastruktur yang memadai, dapat dipastikan suatu kegiatan ekonomi atau pembangunan pada umumnya akan berjalan tersendat-sendat. Dalam beberapa literatur kita telah mengetahui betapa infrastruktur memiliki sifat eksternalitas positif tinggi. Artinya, pengadaan suatu infrastruktur akan sangat mempengaruhi se-

cara positif (mendukung) perkembangan berbagai sektor ekonomi lainnya. Sebaliknya, keterbatasan infrastruktur jelas mengakibatkan pemanfaatan potensi dan sumber daya ekonomi menjadi tidak optimal, bahkan sulit berkembang hingga ke taraf yang diharapkan.

Selanjutnya Rustiadi, dkk., (2007) mengatakan sosiokultural dapat terlihat dengan adanya kelembagaan (*institution*), sebagai aturan main (*rule of game*) dan organisasi, yang berperan dalam mengatur penggunaan/alokasi sumber daya secara efisien, sumber daya merata dan berkelanjutan (*sustainable*). Langkah awal guna mencapai efisiensi dalam alokasi sumber daya yang optimal adalah perlunya pembagian pekerjaan (*division of labour*), sehingga setiap pekerja dapat bekerja secara profesional dengan produktivitas yang tinggi. Pembagian pekerjaan selanjutnya akan mengarah pada spesialisasi ekonomi, sedangkan spesialisasi yang berlanjut akan mengarah kepada peningkatan efisiensi dengan produktivitas yang semakin tinggi. Sebagai hasil dari pembagian pekerjaan dan spesialisasi pada sistem ekonomi maju sering mengarah pada keadaan di mana orang-orang menjadi hampir tidak mampu lagi berdiri sendiri. Dalam arti, mereka tidak dapat menghasilkan barang-barang dan jasa-jasa yang dibutuhkan untuk kehidupannya (konsumsinya) sehingga pemenuhan kebutuhannya diperoleh dari orang/pihak lainnya yang berspesialisasi melalui pertukaran (*exchange* atau *trade*) yang dalam ekonomi disebut transaksi ekonomi.

Barang dan jasa tersebut akan dapat dipertukarkan apabila hak-hak (*property right*) dapat ditegaskan, sehingga dapat ditransfer kepada pihak lain. Agar transaksi ekonomi tersebut dapat berlangsung, perlu adanya koordinasi antar berbagai pihak dalam sistem ekonomi, yang sekaligus juga mencakup "aturan representasi" dari pihak-pihak yang berkoordinasi tersebut. Pada dasarnya ada dua bentuk koordinasi utama yaitu koordinasi untuk keperluan : (1) transaksi melalui sistem pasar, di mana harga-harga menjadi panduan dalam mengkoordinasi-

kan alokasi sumber daya tersebut; (2) transaksi tersebut dilakukan dalam sistem organisasi-organisasi yang berhirarkhi di luar sistem pasar (*extra market institution*), di mana wewenang kekuasaan (*power*) *loyalis* berperan sebagai koordinasi dalam mengatur alokasi sumber daya tersebut.

Beberapa permasalahan yang mungkin muncul pada pemanfaatan SDA sehubungan dengan implementasi otonomi daerah:

1. *Timbulnya daerah miskin dan kaya* sebagai konsekuensi penyebaran SDA yang tidak merata. Secara nasional kemungkinan akan menimbulkan ketimpangan kesejahteraan
2. *Konflik pemanfaatan sumber daya lintas kabupaten/kota*, misal pemanfaatan sungai atau daerah tangkapan hujan di daerah hulu dapat berdampak negatif terhadap kabupaten di daerah hilir, hutan dan mineral yang terdapat dalam satu hamparan yang berbatasan antar kabupaten
3. *Konflik pemanfaatan sumber daya open access (laut)*, misalnya nelayan yang berasal dari satu kabupaten tidak boleh mengambil ikan di wilayah perairan kabupaten lain.
4. *Pengurusan SDA*, dalam kaedah ekologi suatu ekosistem yang kuat cenderung mengeksploitasi ekosistem yang lemah.
5. *Potensi sumber daya manusia*, kualitas SDM antara lain ditentukan dengan penguasaan ilmu, teknologi dan informasi. Ini akan berpengaruh terhadap produktivitas efektivitas, dan efisiensi pemanfaatan SDA. Salah satu aspek fisik yang perlu diperhatikan adalah potensi sumber daya hutan. Hutan tropis di Indonesia merupakan urutan ketiga setelah Brasil dan Republik Rakyat Kongo.

Tipe-tipe hutan di Indonesia memiliki kekayaan hayati yang unik yaitu:

1. Hutan *Dipterocarpaceae* dataran rendah di Pulau Sumatra dan

Kalimantan

2. Hutan *Monsoon* musiman dan padang savana di Nusa Tenggara
3. Hutan *Non-Dipterocarpaceae* dataran rendah dan kawasan Alpin di Papua

Indonesia juga memiliki hutan mangrove yang terluas di dunia diperkirakan 4.25 juta hektar pada tahun 1990 an. Indonesia juga menjadi rumah bagi beberapa mamalia yang paling disayangi di dunia seperti harimau, badak, orang utan, dan gajah.

### **E. Detail Aspek Ekonomi dan Keuangan**

Mengingat keterbatasan/kelangkaan (*scarcity*) dan ketidakmerataan sumber daya, maka setiap potensi sumber daya yang ada harus dimanfaatkan sebaik-baiknya. Hal ini mengandung arti bahwa setiap sumber daya harus dimanfaatkan seefisien dan seefektif mungkin. Dalam teori ekonomi, prinsip efisiensi dibagi menjadi dua jenis yaitu: efisiensi produksi dan efisiensi alokasi. Efisiensi produksi dicapai dengan meminimumkan biaya untuk menghasilkan satu unit output. Sedangkan efisiensi alokasi adalah suatu kondisi di mana dalam suatu produksi output, sumber daya yang dialokasikan adalah maksimum dan harga produksi barang sama dengan biaya marginalnya. Dalam proses perencanaan dan pengembangan wilayah, aspek ekonomi berperan penting untuk mengalokasikan sumber daya secara lebih efektif dan efisien baik dalam perspektif jangka pendek maupun jangka panjang.

Struktur ekonomi di suatu daerah dapat menjadi indikator daya saing daerah. Daya saing yang tinggi dapat dijadikan dasar oleh para investor untuk menanamkan modalnya di daerah tersebut. Berarti daya saing yang tinggi akan menyebabkan daya tarik investasi yang tinggi pula.

Peningkatan daya saing daerah dapat dilakukan dengan cara

memberdayakan potensi daerah semaksimal mungkin. Setiap komunitas/daerah/wilayah mempunyai potensi lokal yang unik yang dapat membantu atau menghambat pengembangan ekonominya. Pengembangan ekonomi berbasis potensi lokal diyakini dapat meningkatkan daya saing daerah, dan pada akhirnya dapat meningkatkan daya tarik investasi. Pertumbuhan ekonomi di suatu daerah dapat dilihat dari aspek-aspek berikut ini:

1. Bertambah banyaknya lapangan usaha;
2. Meningkatnya nilai PDRB;
3. Bertambahnya sumber-sumber pendanaan pembangunan, tidak tergantung dari sumber pendanaan dari pemerintah pusat;
4. Bertambahnya sektor-sektor produktif di daerah tersebut, sehingga masyarakat tidak lari ke luar daerah untuk mengembangkan usahanya;
5. Bertambahnya perbankan/lembaga keuangan yang beroperasi di daerah tersebut;
6. Bertambahnya dunia usaha sejalan dengan bertambahnya sektor-sektor produktif yang berkembang di daerah tersebut;
7. Berkembangnya ekonomi sumber daya alam, artinya semakin banyak sektor produktif yang mengelola sumber daya alam secara langsung (sektor primer)

Pada sisi lain di era globalisasi, (*global economy competitiveness*), peningkatan daya saing daerah menjadi krusial, mengingat keberhasilan (kelangsungan hidup) komunitas ditentukan oleh kemampuannya beradaptasi terhadap perubahan yang cepat dan meningkatnya kompetisi pasar. Setiap daerah perlu mengidentifikasi dan menganalisis potensi wilayah terutama berbasis keunggulan lokal. Hal ini disebabkan oleh:

1. Setiap komunitas/daerah/wilayah mempunyai potensi lokal

yang unik yang dapat membantu atau menghambat pengembangan ekonominya.

2. Untuk membangun daya saing tiap komunitas/daerah diperlukan pemahaman dan tindakan yang didasarkan atas kekuatan, kelemahan, peluang dan ancaman yang dimiliki. Hal ini dimaksudkan agar daerahnya bisa menarik kegiatan bisnis, kehadiran pekerja dan lembaga yang memamjang

Selanjutnya, bagaimana agar daya saing bisa dioptimalkan? Indikator-indikator apa yang bisa digunakan untuk meningkatkan daya saing tersebut? *World Economic Forum* (WEF), lembaga dunia yang secara rutin menerbitkan "*Global Competitiveness Report*" mendefinisikan daya saing nasional sebagai "kemampuan perekonomian nasional untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan". Sedangkan daya saing yang menjadi fokus kita adalah daya saing yang berbasis potensi daerah. Kata kuncinya terletak pada, "bagaimana suatu daerah melakukan penggalan atas sumber-sumber yang dimilikinya, sehingga daerah tersebut memiliki kemampuan untuk menjadi unggul, terlebih lagi jika disertai inovasi dalam menggarap pasar global".

Daya saing dapat diukur dengan beberapa indikator :

1. *Struktur Ekonomi*: komposisi ekonomi, produktivitas, output dan nilai tambah, serta tingkat investasi asing atau domestic. Beberapa teknik analisis yang biasa digunakan *location quotient (LQ)*, *shift-share analysis*, *economic base analysis*, *regional income indicators* dst.
2. *Potensi Wilayah* : yang *non tradeable* seperti lokasi, prasarana, sumber daya alam, *amenity*, biaya hidup dan bisnis, citra daerah.
3. *Sumber daya manusia* : kualitas SDM yang mendukung kegiatan ekonomi
4. *Kelembagaan* : konsistensi kebijakan pemerintah/pemerintah dae-

rah, perilaku masyarakat serta budaya yang mendukung produktivitas.

## **F. Detail Aspek Sosial Budaya dan Kependudukan**

Salah satu aspek sosial budaya yang paling penting adalah kependudukan. Aspek kependudukan dan interaksi kependudukan (mobilitas penduduk) merupakan informasi yang mendasar terkait dengan perkembangan suatu wilayah, Perkembangan suatu wilayah berimplikasi terhadap pertumbuhan dan kepadatan penduduk. Faktor kependudukan juga dijadikan sebagai indikator yang efektif dalam pembangunan suatu wilayah, seperti penduduk terkait dengan perkembangan ekonomi suatu wilayah dan migrasi ke luar maupun dalam wilayah. Di sisi lain faktor penduduk juga sering kali menjadi faktor utama dari berbagai masalah dalam pembangunan, terutama berkaitan dengan degradasi sumber daya alam dan lingkungan hidup. Di banyak kasus, kerusakan sumber daya alam dan lingkungan pada kenyataannya banyak terkait dengan tekanan penduduk. Informasi tentang proyeksi kependudukan menjadi penting, terutama terkait dengan memproyeksi tingkat degradasi sumber daya alam dan lingkungan hidup. Data kependudukan juga sering dijadikan sebagai patokan kinerja pembangunan suatu wilayah. Seperti pertumbuhan ekonomi suatu wilayah, dinilai efektif jika pertumbuhannya berada di atas pertumbuhan penduduk, dan sebaliknya pertumbuhan ekonomi dinilai kurang efektif jika berada di bawah pertumbuhan penduduk.

Secara agregat struktur demografi suatu wilayah dapat mempengaruhi pembangunan wilayah, seperti struktur usia penduduk dapat berimplikasi terhadap pola dan struktur konsumsi, produktivitas, ketersediaan lapangan pekerjaan dan sebagainya. Struktur kependudukan berdasarkan status seperti penduduk kawasan perdesaan, perkotaan, hingga suku/golongan, asli/pendatang, dan berdasarkan

kesejahteraan seperti miskin/kaya, serta berdasarkan pendidikan dan gender akan menentukan produktivitas, hingga preferensi sosial masyarakat di suatu wilayah. Dengan demikian maka informasi kependudukan dan aspek-aspeknya menjadi penting untuk diperhatikan, karena dapat berimplikasi pada pembangunan.

Berbicara aspek kependudukan sama halnya dengan membahas aspek sumber daya manusia. Sumber daya manusia, indikator operasionalnya antara lain pengetahuan, ketrampilan, kompetensi, etos kerja/sosial, pendapatan/produktivitas, kesehatan dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM/IIDI). Sumber daya manusia merupakan fokus tujuan dari semua kegiatan yang ada; pembangunan ekonomi, pembangunan fisik dan sebagainya yang telah dilaksanakan, tanpa adanya kesiapan dari manusianya sendiri maka pembangunan tersebut akan berakhir sia-sia. Pembangunan manusia merupakan suatu proses untuk memperluas pilihan-pilihan bagi penduduk (*a process of enlarging people's choice*). Pada konsep itu manusia ditempatkan sebagai tujuan akhir (*the ultimate end*), bukan alat, cara atau instrumen pembangunan sebagaimana yang dilihat oleh model formal modal manusia (*human capital formation*) sedangkan upaya pembangunan dipandang sebagai sarana untuk mencapai tujuan itu. Untuk menjamin tercapainya tujuan pembangunan manusia, ada empat hal yang perlu diperhatikan yaitu produktivitas, pemerataan, keberlanjutan dan pemberdayaan. Perhatian pembangunan bukan hanya pada upaya untuk meningkatkan kapabilitas manusia (melalui intervensi masyarakat) saja, tetapi juga pada upaya-upaya pemanfaatan kapabilitas tersebut secara penuh.

Sebenarnya paradigma pembangunan manusia tidak hanya pada empat hal tersebut. Pilihan-pilihan tambahan yang dibutuhkan dalam kehidupan masyarakat luas seperti kebebasan politik, ekonomi, dan sosial, sampai kepada kesempatan untuk menjadi kreatif dan produktif, serta menikmati kehidupan yang sesuai dengan harkat pribadi dan

jaminan hak-hak azasi manusia merupakan bagian dari paradigma tersebut. Dengan demikian, paradigma pembangunan manusia mempunyai dua sisi. Sisi pertama berupa formasi kapabilitas manusia seperti perbaikan taraf kesehatan, pendidikan, dan ketrampilan. Sisi yang lain adalah pemanfaatan kapabilitas mereka untuk kegiatan-kegiatan yang bersifat produktif, kultural, sosial dan politik. Jika kedua sisi tidak seimbang maka hasilnya adalah masyarakat yang frustrasi.

Pembangunan menghendaki terjadinya peningkatan kualitas hidup penduduk yang lebih baik secara fisik, mental maupun secara spiritual. Bahkan secara eksplisit disebutkan pembangunan yang dilakukan menitikberatkan pada pembangunan sumber daya manusia secara fisik dan mental mengandung makna peningkatan kapasitas dasar penduduk yang kemudian akan memperbesar kesempatan untuk dapat berpartisipasi dalam proses pembangunan yang berkelanjutan. Azas pemerataan merupakan salah satu prinsip pembangunan, manusia. Seiring dengan pertumbuhan ekonomi, peningkatan kualitas fisik dan mental penduduk dilakukan pemerintah melalui pembangunan di bidang pendidikan dan kesehatan yang program pembangunannya dirancang untuk memperluas jangkauan pelayanan pendidikan dan kesehatan dasar.

Hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia berlangsung melalui dua macam jalur. Jalur pertama melalui kebijaksanaan dan pengeluaran pemerintah. Dalam hal ini faktor yang menentukan adalah pengeluaran pemerintah untuk subsektor sosial yang merupakan prioritas seperti pendidikan dan kesehatan dasar. Besarnya pengeluaran itu merupakan indikasi besarnya komitmen pemerintah terhadap pembangunan manusia. Jalur kedua adalah melalui kegiatan pengeluaran rumah tangga. Dalam hal ini, faktor yang menentukan adalah besar dan komposisi pengeluaran rumah tangga untuk kebutuhan dasar seperti pemenuhan nutrisi anggotanya, untuk biaya

pelayanan kesehatan dan pendidikan dasar, serta untuk kegiatan lain yang serupa.

Selain pengeluaran pemerintah dan pengeluaran rumah tangga, hubungan antara kedua variabel itu berlangsung melalui penciptaan lapangan kerja. Aspek ini penting, karena sesungguhnya, penciptaan lapangan kerja merupakan "jembatan utama" yang mengkaitkan antara keduanya.

Melalui upaya pembangunan manusia. kemampuan dasar dan ketrampilan tenaga kerja termasuk petani, pengusaha, dan manajer diharapkan akan meningkat. Mereka yang bekerja akan terlibat dalam proses produksi di mana hal itu ditentukan oleh banyaknya kesempatan kerja yang tersedia (*employment*) sebagai hasil pembangunan ekonomi. Jumlah tenaga kerja yang melakukan proses produksi menentukan besarnya volume Produk Domestik Bruto (PDB) dan PDRB.

Semakin tinggi pendidikan, kesehatan, dan keamanan pekerja dianggap mencerminkan kualitas modal manusia yang baik. Apabila kualitas modal manusia semakin baik, maka berpengaruh pada peningkatan produktivitas pekerja, semakin tinggi kualitas modal manusia akan semakin tinggi pula tingkat produksi. Jumlah dan kualitas pekerja yang meningkat dan jika terlibat sebagai faktor produksi dengan menghasilkan *output* yang baik akan mempercepat peningkatan pembangunan.

Program Pembangunan PBB (UNDP, *United Nations Development Program*) yang fokus pada aspek-aspek "pembangunan manusia" (*human development*) membuat klasifikasi yang mencakup variabel-variabel nonekonomi seperti usia harapan hidup, tingkat kematian bayi, dan capaian pendidikan, di samping variabel-variabel pokok ekonomi seperti angka pendapatan per kapita. Maka disusunlah indeks baru yang disebut Indeks Pembangunan Manusia (HDI, *Human Development Index*). IPM ini mengukur pencapaian keseluruhan dari suatu daerah/negara

dalam tiga dimensi dasar pembangunan manusia, yaitu lamanya hidup, pengetahuan dan suatu standar hidup yang layak. Ketiganya diukur dengan angka harapan hidup, pencapaian pendidikan dan pendapatan per kapita yang telah disesuaikan menjadi paritas daya beli. IPM adalah suatu ringkasan dan bukan ukuran komprehensif dari pembangunan manusia.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) merupakan indeks komposit yang digunakan untuk mengukur pencapaian rata-rata suatu negara/daerah dalam tiga hal mendasar pembangunan manusia, yaitu: lama hidup yang diukur dengan angka harapan hidup ketika lahir; pendidikan yang diukur berdasarkan rata-rata lama sekolah dan angka melek huruf penduduk usia 15 tahun ke atas; dan standar hidupnya diukur dengan pengeluaran per kapita yang telah disesuaikan menjadi paritas daya beli (PPP, *Purchasing power parity*) dari mata uang domestik di masing-masing negara guna lebih mencerminkan besar kecilnya biaya hidup dan juga untuk menyesuaikan dengan fakta menyusutnya utilitas marginal pendapatan di atas tingkat pendapatan dunia. Nilai indeks berkisar antara 0 - 1 di mana 0 (prestasi pembangunan manusia terendah) dan satu (kinerja pembangunan manusia tertinggi) (Todaro, 1998).

## **G. Detail Aspek Kebijakan**

Landasan Reformasi Perencanaan dan Penganggaran dituangkan dalam Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang tercantum dalam:

- UU 25/2004 pasal 4 Ayat 2

RPJMN merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden..... yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersi-

fat indikatif.

- UU 25/2004 Pasal 4 ayat 3  
RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional ..... rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.
- UU 17/2003 Pasal 12 Ayat 2  
Penyusunan Rancangan APBN sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berpedoman pada rencana kerja Pemerintah dalam rangka mewujudkan tercapainya tujuan bernegara.

Landasan Reformasi Perencanaan dan Penganggaran secara rinci dituangkan dalam Surat Edaran Bersama (SEB) dua menteri serta peraturan presiden untuk implementasinya. Secara rinci bisa dilihat sebagai berikut:

1. SEB Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas (0142/M.PPN/06/2009) dan Menteri Keuangan (SE1848/MK/2009) tgl 19 Juni 2009 tentang Pedoman Reformasi Perencanaan dan Penganggaran, yang memuat:
  - Buku I : Pedoman Restrukturisasi Program dan Kegiatan
  - Buku II : Pedoman Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja
  - Buku III : Pedoman Penerapan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah
  - Buku IV : Format Bam RKA-KL
  - Buku V : Jadwal Pelaksanaan Penerapan dan Penutup
2. Implementasi
  - Peraturan Presiden Nomor 5/2010 (Januari 2010): Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJM)2010-2014
  - Peraturan Presiden Nomor 29/2010 (Mei 2010): Rencana

## Kerja Pemerintah (RKP) Tahun 2011

Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010, visi 2010-2014 adalah: Indonesia yang Sejahtera, Demokratis, dan Berkeadilan, dengan rincian sebagai berikut:

1. Sejahtera: Memperkuat *triple tracks strategy* serta pembangunan inklusif dan berkeadilan
2. Demokratis: Memantapkan konsolidasi demokrasi
3. Berkeadilan: Memperkuat penegakan hukum dan pemberantasan korupsi serta pengurangan kesenjangan

Terdapat sebelas program prioritas nasional yang menjadi program kerja Kabinet Indonesia Bersatu II 2009-2014, yaitu:

1. Reformasi Birokrasi dan Tata Kelola
2. Pendidikan
3. Kesehatan
4. Penanggulangan Kemiskinan
5. Ketahanan Pangan
6. Infrastruktur
7. Iklim Investasi dan Iklim Usaha
8. Energi
9. Lingkungan Hidup dan Pengelolaan Bencana
10. Kebudayaan, Kreativitas dan Inovasi Teknologi
11. Daerah Tertinggal, Terdepan, Terluar, & Pasca-konflik

Di samping itu terdapat tiga program prioritas lainnya, yaitu:

1. Bidang Politik, Hukum dan Keamanan
2. Bidang Perekonomian
3. Bidang Kesejahteraan Rakyat

Tata Urut (*Flow*) Keterkaitan Buku I-II-III

1. Buku I: Prioritas Nasional dijabarkan dalam arah kebijakan bidang dalam Buku II, dan kebijakan regional dalam Buku III.

2. Buku II: arah kebijakan dan prioritas kegiatan bidang yang akan dilaksanakan di wilayah.
3. Buku III: arah kebijakan dan prioritas pembangunan wilayah atas bidang pembangunan yang dibutuhkan.

#### **H. Detail Aspek Kelembagaan**

Penguasaan dan pengelolaan sumber daya sangat ditentukan oleh sistem kelembagaan yang berlaku dalam suatu kelompok masyarakat. Sistem nilai yang berlaku dalam suatu kelompok masyarakat, dapat menentukan pembagian tanah atau lahan bagi anggota masyarakat. Kelembagaan (*institution*), sebagai kumpulan aturan main (*rules of game*) dan organisasi, berperan penting dalam mengatur penggunaan/alokasi sumber daya secara efisien, merata, dan berkelanjutan (*sustainable*). Kelembagaan tidak hanya sekadar organisasi. Selama ini terjadi kesalahpahaman karena kelembagaan sering diidentikkan dengan sistem organisasi. Dalam konsep ekonomi kelembagaan (*institutional economic*), organisasi merupakan suatu bagian (unit) pengambil keputusan yang di dalamnya diatur oleh sistem kelembagaan atau aturan main (*behavior rule*). Aturan main mencakup kisaran yang luas dari bentuk yang berupa konstitusi dari suatu negara, sampai kepada kesepakatan antara dua pihak (individu) tentang suatu pembagian manfaat dan beban (biaya) yang harus ditanggung oleh tiap-tiap pihak guna mencapai tujuan tertentu. Oleh karena itu, unsur-unsur kelembagaan yang mengatur transaksi pertukaran manfaat-biaya antar pihak menjadi sangat penting.

Teori ekonomi neoklasik terlalu menekankan kepada pemilihan alternatif alokasi sumber daya dengan mengasumsikan bahwa motivasi manusia dan kelembagaan adalah tetap (*given*). Manusia sebagai pelaku ekonomi akan bertindak rasional dalam memilih alternatif yang tersedia, yaitu berdasarkan pengetahuan yang sempurna (*full know-*

*ledge*) dan mengetahui semua informasi tentang suatu komoditas (*full information*) yang akan dipertukarkan. Dalam konsep tersebut, diasumsikan bahwa tiap pilihan dalam alternatif dianggap tanpa risiko (*absence of risk*). Padahal kita mengetahui bahwa usaha pertanian pada umumnya beresiko tinggi sehingga akan mempengaruhi efisiensi dalam alokasi sumber daya. Dengan demikian, setiap pelaku dalam usaha pertanian selalu berespons terhadap risiko dan berusaha menghindari atau menekan risiko sekecil mungkin.

Dalam struktur masyarakat feodal, penguasaan tanah didominasi oleh sekelompok kecil masyarakat elite. Sebagian besar anggota masyarakat bekerja memburuh pada tuan tanahnya. Dengan demikian, aspek kelembagaan penguasaan sumber daya merupakan aspek penting lain yang juga perlu dipertimbangkan dalam suatu perencanaan dan pengembangan wilayah.

Bentuk-bentuk kelembagaan yang bisa menjadi potensi di suatu daerah di antaranya adalah:

1. Kelembagaan Ekonomi, seperti Koperasi Unit Desa (KUD), perbankan, lumbung desa, gotong royong ekonomi, atau perkumpulan-perkumpulan/kelompok masyarakat yang bergerak di bidang ekonomi;
2. Kelembagaan sosial budaya, seperti Karang Taruna, LKMD/PKK, serta perkumpulan/paguyuban masyarakat yang bergerak di bidang sosial (olah raga, kesenian, atau organisasi profesi);
3. Kelembagaan politik, seperti partai-partai serta ormas-ormas yang bernaung di bawah partai;
4. Kelembagaan keagamaan, seperti perkumpulan-perkumpulan yang bergerak di bidang keagamaan;
5. Kelembagaan adat, seperti perkumpulan-perkumpulan yang merefleksikan dinamika adat atau pelestarian adat.

Keberadaan lembaga-lembaga di atas menunjukkan potensi di daerah tersebut dari aspek kelembagaan dapat dikatakan sudah baik. Makin banyak dan mapan jumlah dan jenis kelembagaan maka makin bagus juga potensi daerah tersebut.



## **BAB II**

# PERANAN PENGELUARAN NEGARA DI DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI

Perusahaan swasta, di negara terbelakang, biasanya enggan menanamkan modal di bidang-bidang yang riskan dan tidak cepat menghasilkan. Sebagian orang yang kaya tidak mempunyai inisiatif dan usaha serta menanamkan modalnya dalam bentuk emas, intan berlian *real estate*, tindakan spekulasi, dan sebagainya. Hanya sedikit saja yang menginvestasikannya pada industri barang konsumsi, perkebunan dan pertambangan. Dalam keadaan seperti itu, pembangunan ekonomi yang cepat hanya dimungkinkan melalui pengeluaran negara. Oleh karena itu menjadi tanggung jawab negara untuk menciptakan infrastruktur yang diperlukan bagi kemajuan. Negara memiliki sumber keuangan yang lebih besar dan berada dalam posisi yang memungkinkan untuk melancarkan *overhead* sosial dan ekonomi yang memerlukan jangka waktu persiapan lama. Peranan belanja negara dalam pembangunan ekonomi terletak di dalam peningkatan laju penumbuhan perekonomian, penyediaan kesempatan kerja, peningkatan pendapatan dan standar kehidupan, penurunan kesenjangan pendapatan dan kemakmuran, dalam mendorong inisiatif dan usaha swasta, dan dalam mewujudkan keseimbangan regional di dalam perekonomian.

Pengeluaran negara untuk pendirian industri berat dan industri barang-barang pokok pada tahap-tahap awal meningkatkan laju pertumbuhan perekonomian. Tetapi investasi pada sektor barang modal dapat meningkatkan produksi di dalam jangka panjang. Oleh karena itu, pengeluaran negara juga harus diarahkan untuk memenuhi kebu-

tuhan mendesak perekonomian tersebut. Pola investasi negara seperti itu perlu untuk menjamin keseimbangan antara penawaran dan permintaan barang untuk mencegah timbulnya kecenderungan inflasioner. Oleh karena itu pengeluaran negara harus ditujukan untuk meningkatkan produktivitas pertanian untuk memenuhi permintaan yang berkembang akan barang-barang dan bahan mentah, dan untuk meningkatkan penawaran barang konsumsi dengan cara mendorong pendirian dan perluasan sektor industri kecil yang juga dapat memberikan kesempatan kerja yang cukup. Laju penumbuhan ekonomi dapat ditingkatkan hanya apabila pengeluaran negara memenuhi tujuan rencana pembangunan jangka pendek dan jangka panjang.

Pengeluaran negara untuk *overhead* sosial dan ekonomi memberikan kesempatan kerja, menaikkan pendapatan, dan lebih daripada semua itu, meningkatkan kapasitas perekonomian. Jika negara mulai melaksanakan pekerjaan umum seperti pembangunan jalan raya, jalan kereta api, proyek pembangkit tenaga, terusan, dan sebagainya, pekerjaan-pekerjaan itu akan memberikan kesempatan kerja kepada jutaan penganggur. Penyediaan seperti itu membantu meningkatkan produksi, perdagangan dan usaha bisnis. Pengeluaran negara untuk overhead sosial seperti pendidikan, kesehatan masyarakat, perumahan murah dan sebagainya akan membuat rakyat menjadi lebih sehat dan efisien. Negaralah yang dapat menciptakan "keterampilan penting" yang diperlukan pembangunan melalui investasi modal manusia,

Pengeluaran negara juga membantu memperbaiki alokasi sumber ke arah jalur-jalur yang diinginkan. Dalam usaha menghilangkan kelangkaan produk makanan pada masa paceklik negara membuka toko-toko dengan harga cukup murah dan bahkan dapat memberikan bantuan pangan kepada kelas pekerja agar kesehatan dan efisiensi mereka dapat dipertahankan. Negara dapat menetapkan harga terendah untuk padi-padian, dan melalui perusahaan dagang negara dan usaha ca-

dangan penyangga (*buffer stocks*) untuk mendorong para petani berproduksi lebih banyak. Untuk meningkatkan produksi komoditi penting tertentu dan untuk menghapuskan monopoli swasta di pelbagai jalur produksi, negara dapat mendirikan perusahaan negara. Negara juga dapat menasionalisasi bank-bank dan jasa pelayanan umum dalam rangka menyediakan fasilitas kepada masyarakat dengan lebih murah dan efisien. Jadi, pengeluaran negara dapat menyebar ke segala bidang kegiatan ekonomi.

Negara terbelakang ditandai oleh jurang perbedaan pendapatan dan kesejahteraan yang lebar. Pengeluaran negara cenderung mempersempit jurang perbedaan tersebut. Pengeluaran di bidang pendidikan, kesehatan masyarakat dan fasilitas medis membantu pembentukan modal manusia. Alhasil, daya-beli rakyat yang bekerja dapat ditingkatkan. Begitu pembangunan ekonomi berjalan cepat melalui pengeluaran negara, maka hambatan mobilitas ke atas tersingkir. Lapangan kerja meluas dan menyebar, memberikan lebih banyak pekerjaan kepada rakyat dan dengan diperolehnya keterampilan maka tingkat upah cenderung meningkat. Dan lagi, industrialisasi cenderung meningkatkan peranan upah dan mengurangi peranan keuntungan di dalam pendapatan nasional dalam jangka panjang, dan mempersempit jurang perbedaan antara pendapatan rendah dan pendapatan tinggi.

Selanjutnya, pengeluaran negara merangsang perusahaan swasta lewat pendirian lembaga perbankan dan keuangan yang dimiliki negara, atau menyediakan kredit murah seperti *The Industrial Finance Corporation of India*, *The Industrial Development Bank of India*, *The State Bank of India*, dan sebagainya. Pengeluaran negara juga mendorong sektor pertanian dan industri dengan sarana hibah, subsidi, kelonggaran dan sebagainya. Lagi pula, pada waktu negara mengeluarkan uang untuk penciptaan *overhead* sosial dan ekonomi seperti tenaga, angkutan, pendidikan, berarti bahwa negara telah meratakan jalan bagi

pendirian dan perluasan sektor swasta. Penyediaan infra-struktur akan melahirkan ekonomi eksternal yang kelak akan menguntungkan sektor swasta.

Tidak kalah penting adalah bahwa pengeluaran negara mendorong keseimbangan regional. Jika segalanya diserahkan kepada kekuatan pasar, perdagangan, perbankan, industri, maka semua kegiatan utama akan terpusat di beberapa daerah, sedang sisa perekonomian lain mungkin akan selama-lamanya dalam keadaan terbelakang. Pembangunan ekonomi di India di bawah penguasa Inggris misalnya, hanya terbatas pada beberapa daerah seperti Maharashtra, dan kota-kota seperti Bombay, Calcutta, Madras, Kanpur, Ahmedabad. Baru setelah negara melakukan pengeluaran secara terencana dengan memulai proyek-proyek tertentu seperti pendirian dam, penggalian saluran, dan mendirikan beberapa industri di sana daerah-daerah kurang berkembang dapat dikembangkan. Pembangunan pabrik baja di Bhilai, Durgapur, Rourkela, pabrik elektronika berat di Bhopal dan Hardwar, dan sekitar delapan puluh sektor publik lain yang bergerak di daerah-daerah terbelakang negeri itu dimaksudkan untuk menghasilkan pembangunan ekonomi yang berimbang. Jadi pengeluaran negara merupakan salah satu piranti penting untuk memacu pembangunan.

### **A. Pengangguran Tersembunyi**

Konsep pengangguran tersembunyi diperkenalkan ke dalam teori keterbelakangan oleh Rosenstein Rodan dalam artikelnya yang terkenal "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe", dan kemudian dirinci oleh Ragner Nurkse. Dalam arti sempit, konsep ini berarti bahwa dengan teknik dan sumber produktif tertentu, produktivitas marginal buruh di sektor pertanian negara terbelakang adalah nol. Oleh karena itu ada kemungkinan untuk mengalihkan kelebihan tenaga buruh dari sektor pertanian tanpa mengurangi *output*

total pertanian. Pengangguran seperti ini ditemui pada bidang pertanian yang terlalu banyak buruh bekerja sebagai akibat langkanya kesempatan kerja lain yang bersifat pengganti atau pelengkap. Jika misalnya tujuh orang bercocok tanam pada sebidang tanah yang sebenarnya dapat dikerjakan oleh lima orang, ini berarti bahwa ketujuh orang itu tidak sepenuhnya bekerja. Jika dua orang di antaranya dipindah dan diberi pekerjaan lain, dan lima pekerja lain dibiarkan tetap menggarap pekerjaan yang sama, *output* total tanah pertanian tersebut tidak akan berkurang. Hal ini berarti ada dua orang pekerja yang tidak memberikan sumbangan apa pun terhadap *output* tanah pertanian tadi dan itu berarti produktivitas marginal mereka adalah nol.

Profesor A.K. Sen tidak sependapat dengan penafsiran pengangguran tersembunyi seperti di atas. Ia bertanya, "jika produktivitas marginal buruh pada jajaran yang luas adalah nol, mengapa sama sekali dipergunakan buruh?" Kerancuan rupanya timbul akibat ketidakmampuan membedakan antara tenaga dan jam kerja. Dalam pandangan Sen, "bukan karena terlalu banyaknya tenaga yang dipekerjakan pada proses produksi, tetapi karena terlalu banyaknya pemilik tenaga (buruh) yang mengerjakan pekerjaan itu. Jadi pengangguran tersembunyi diartikan dalam bentuk jumlah jam kerja per kepala yang lebih kecil. Jika misalnya pada suatu keluarga per satu hari kerja yang terdiri dari 35 jam hanya diperuntukkan bekerja pada sebidang tanah garapan, maka produk marginal dari jam ke-35 itu adalah nol. Kita misalkan sekarang bahwa 7 anggota bekerja di ladang selama 5 jam sehari. Dengan teknik dan proses produksi tertentu, jika dua orang pekerja di antaranya pergi, maka kelima buruh sisanya akan mampu mempertahankan tingkat *output* yang sama, dengan bekerja lebih keras dan lebih lama yaitu tujuh jam sehari. Jadi di dalam keluarga tersebut tersembunyi pengangguran sebanyak dua pemilik tenaga (buruh). Jumlah pengangguran tersembunyi juga tergantung pada jumlah jam kerja per

hari setiap pekerja. Jika jam kerja itu ditetapkan 7 jam sehari, maka lagi-lagi dua orang buruh tersebut adalah penganggur tersembunyi, meskipun keduanya bekerja pada ladang yang sama. Jadi, "produktivitas marginal buruh (*labourer*) itulah yang nihil di segala bidang, sedang produktivitas tenaga (*labour*) mungkin hanya sekedar sama dengan nol pada marginnya"

Sen menjelaskan perbedaan antara kedua pendekatan tersebut dengan bantuan Gambar 34.1. TP adalah kurva *output* total yang menjadi horisontal pada saat tenaga buruh sebesar OL dipergunakan. Ini berarti bahwa produk marginal dari tenaga menjadi nol dengan jam kerja sebanyak OL dan tidak ada gunanya menggunakan tenaga melampaui titik ini. Akan tetapi, jumlah pemilik tenaga (buruh) yang bekerja di bidang pertanian adalah sebanyak OL dan masing-masing bekerja selama tangen a jam. Tetapi jam kerja per buruh adalah *tangen* b, Jadi buruh yang sebanyak  $L_2L_j$  itu adalah penganggur tersembunyi. Ini menunjukkan bahwa produktivitas marginal *tenaga (labour)* adalah nol pada titik L dan produktivitas marginal pemilik tenaga (*labourer*) pada bidang  $L_2L_j$  adalah nol.

Maurice Dobb dan Ragner Nurkse', secara terpisah, mengembangkan tesis bahwa pengangguran tersembunyi di negara terbelakang yang padat penduduk dapat merupakan sumber pembentukan modal. Menurut Nurkse, keadaan pengangguran tersembunyi di negara terbelakang merupakan "potensi tabungan yang tersembunyi". Negara terbelakang menderita akibat pengangguran tersembunyi dalam skala yang bersifat massal. Dengan teknik produksi yang ada di bidang pertanian ada kemungkinan untuk memindahkan sejumlah besar kelebihan tenaga kerja dari daerah pertanian tanpa mengurangi *output* pertanian. Surplus tenaga kerja ini dapat ditempatkan pada proyek-proyek modal seperti irigasi, drainase, jalan raya, jalan kereta api, perumahan, pabrik, pusat latihan, pembangunan masyarakat, pendidikan, kesehatan

an, dan lain-lain. Dengan jalan ini pengangguran di desa-desa dapat menjadi sumber pembentukan modal.

Nurkse membagi masalah pengerahan pengangguran tersembunyi sebagai potensi tabungan ke dalam dua bagian: *Pertama*, bagaimana memberi makan kelebihan penduduk yang dialihkan ke berbagai proyek modal, dan *Kedua*, bagaimana menyediakan peralatan kerja kepada pekerja-pekerja baru.

*Menghidupi Kelebihan Penduduk.* Kendati masalah pertama dalam batas tertentu dapat dipecahkan melalui tabungan sukarela, pajak dan bahkan melalui impor modal asing, namun demikian mengingat besarnya permasalahan maka pemecahan masalah harus bersifat swa-biaya (*self financing*), Saat ini surplus buruh yang tidak produktif masih ditunjang oleh buruh yang produktif. Buruh yang produktif ini benar-benar dapat menabung karena mereka memproduksi lebih banyak daripada yang dikonsumsi. Tetapi tabungan menjadi sia-sia karena dipergunakan untuk memberi makan buruh yang tidak produktif tadi yang sumbangannya terhadap *output* adalah nol atau tidak seberapa. Jika petani produktif yang bekerja di ladang terus memberi makan keluarga mereka yang tidak produktif dan yang bekerja pada proyek-proyek modal, maka tabungan sebenarnya akan berubah menjadi tabungan efektif. Akan tetapi pembentukan modal "melalui pemanfaatan surplus buruh hanya bersifat swa-biaya (*selffinancing*) apabila pengerahan potensi tabungan tersembunyi seratus persen berhasil". Nurkse selanjutnya menekankan, "pengerahan tampaknya merupakan masalah yang harus dilaksanakan benar-benar atau tidak sama sekali". Dengan kata lain, keseluruhan surplus makanan yang tersedia di daerah pertanian melalui pemindahan surplus buruh tadi seluruhnya dikumpulkan untuk memberi makan "buruh tidak produktif yang berada pada pekerjaan mereka yang baru tersebut, atau sama sekali tidak dilakukan apa-apa"<sup>5</sup>. Tetapi hambatannya ialah ada kemungkinan timbul "kebocoran"

tertentu dalam dana makanan yang tersedia untuk pembentukan modal ini: (a) para pekerja yang baru dipekerjakan ini mungkin mulai mengkonsumsi makanan lebih banyak dibandingkan konsumsi mereka dahulu di daerah pertanian; (b) para petani yang tertinggal di daerah pertanian sendiri mulai mengkonsumsi makanan lebih banyak daripada sebelumnya; (c) masalah beban biaya angkut bahan makanan dari daerah pertanian ke proyek-proyek modal. Walaupun tidak mungkin untuk sepenuhnya menyumbat kebocoran ini namun Nurkse mengusulkan untuk menanggulangnya melalui tabungan komplementer di sektor perekonomian lain, melalui tindakan pemerintah yang meminta surplus stok makanan dari para petani dan bahkan kalau perlu menutup kekurangannya dengan stok makanan impor. Ia juga menekankan perlunya mengenakan pajak tidak langsung pada beberapa komoditi yang masuk ke anggaran petani: pajak *in natura*, pajak atas pemilikan tanah dan sewa tanah. Barangkali hal ini dapat memperlancar usaha pengumpulan seluruh surplus makanan. Pendapat Nurkse yang sangat tegas ialah bahwa "apa pun mekanisme yang mungkin diterapkan, beberapa bentuk pengumpulan tabungan yang dilaksanakan oleh pemerintah jelas sangat diperlukan untuk memobilisasi potensi tabungan yang masih tersuruk di dalam pengangguran tersembunyi".

*Pembiayaan Peralatan.* Masalah kedua berkaitan dengan pembiayaan peralatan yang harus disediakan bagi para pekerja baru pada proyek-proyek pembangunan. Kendati barang modal dapat saja diimpor namun seperti biasa suatu gerakan menabung di dalam negeri tetap diperlukan. Beberapa negara pertanian kurang padat penduduk, tidak saja menanggung beban pengangguran tersembunyi dalam arti buruh tetapi juga dalam arti modal. Karena lahan yang sempit dan terpecah, diperlukan alat pertanian dan hewan pembajak dalam jumlah yang lebih besar. Tetapi jika pemilikan yang sempit dan terpecah ini dikonsolidasikan maka ada beberapa peralatan sederhana tertentu yang dapat

diambil dan kemudian dipakai oleh para pekerja pada proyek-proyek modal yang baru. Lebih lanjut, alat dan perlengkapan sederhana seperti itu dapat dibuat sendiri oleh para pekerja. Alat-alat sederhana seperti ini juga dapat diimpor sebagai penukar ekspor. Tetapi, yang penting, hanya peralatan modal saja yang harus diimpor dan yang segera dapat disesuaikan dengan kekayaan faktor di negeri itu. Seperti Nurkse bilang, "alat dan perlengkapan yang lebih sederhana mungkin cocok dengan kekayaan faktor relatif negeri seperti itu terutama dalam tahap-tahap awal pembangunan".

Dalam ungkapan Maurice Dobb dapat disimpulkan demikian, "Tangan akan berpindah dari desa ke tempat-tempat bangunan yang baru; bersamaan dengan itu juga mulut; dan karena mulut yang harus diberi makan di desa menjadi lebih sedikit maka terbuka kemungkinan bahan makanan mengalir ke luar dari desa untuk memenuhi kebutuhan pasukan pekerja bangunan yang semakin membengkak, tanpa menurunkan konsumsi mereka yang tertinggal di desa". Dengan demikian proses pembangunan ekonomi dapat ditunjang melalui pemanfaatan pengangguran tersembunyi. Oleh karena itu Nurkse yakin sekali bahwa di dalam pengangguran tersembunyi yang terdapat di negara terbelakang padat penduduk terkandung di dalamnya potensi tabungan yang dapat secara efektif dipergunakan sebagai sarana pembentukan modal.

Konsep pengangguran tersembunyi sebagai potensi tabungan terpendam mengandung beberapa kontroversi. Para ahli ekonomi mempertanyakan arti praktis konsep ini pada perekonomian negara terbelakang yang demokratis. Berbagai kesulitan yang menghadang di perjalanan akan diamati di bawah ini.

1. *Kecenderungan Berkonsumsi Tidaklah Konstan.* Nurkse menganggap kecenderungan berkonsumsi pada buruh yang baru dipekerjakan dan buruh yang tetap tinggal di desa adalah konstan. Kurihara

berpendapat sebagai akibat pemindahan penganggur tersembunyi ke sektor barang modal, kecenderungan berkonsumsi di dalam keseluruhan perekonomian boleh jadi meningkat. "Hal demikian akan mendorong penekanan alokasi sumber-sumber ke sektor barang konsumen, padahal sumber-sumber tersebut seharusnya dipergunakan untuk meningkatkan *output* barang-barang modal".

2. *Masalah Pengumpulan dan Pembagian Surplus Makanan.* Nurkse tidak mampu memperagakan persoalan-persoalan yang berkaitan dengan pengumpulan dan pembagian surplus makanan dari mereka yang bekerja di ladang pertanian kepada mereka yang bekerja pada proyek-proyek modal baru. Bagaimana makanan itu harus dikumpulkan dan dibagikan kepada para pekerja di lokasi proyek? Seberapa banyak pertanian harus menyumbang kepada cadangan makanan itu jika cadangan semacam hendak dibentuk? Jika pemilik lahan pertanian menolak memasok makanan, tindakan apa yang akan dilakukan? Tesis Nurkse tidak menawarkan jalan keluar terhadap persoalan ini.
3. *Surplus Barang yang Dapat Dipasarkan Tidak Meningkat.* Selanjutnya, cukup meragukan apakah pemindahan surplus tenaga kerja dari sektor pertanian akan meningkatkan surplus barang yang dapat dipasarkan. Kaldor berpendapat bahwa petani di negara terbelakang lebih banyak memproduksi sesuatu untuk mencukupi kebutuhan sendiri ketimbang untuk mencari untung, dan jumlah yang disetor ke sektor nonpertanian cenderung ditentukan oleh banyaknya kebutuhan akan barang-barang industri. Karena sebagai akibat berkurangnya jumlah penduduk di daerah pertanian lalu permintaan akan produksi industri juga berkurang, maka ada kemungkinan bahwa pengurangan dalam surplus tenaga kerja juga akan diikuti penurunan dan bukan kenaikan.

- an dalam jumlah surplus yang dapat dipasarkan ke kota-kota.
4. *Sulit Menggerakkan Penganggur Tersembunyi*. Tidak begitu mudah menggerakkan para penganggur tersembunyi dan mengirimnya ke proyek-proyek modal yang baru. Mereka terikat kuat kepada keluarga dan tanah sehingga tidak suka meninggalkan sanak saudaranya dan berpindah ke proyek-proyek baru. Sebagian besar dari penganggur tersembunyi mendapatkan tempat pelarian justru ke dalam angkatan bersenjata seperti yang terjadi di India.
  5. *Mustahil Mendapatkan Pekerjaan Tanpa Pembayaran Upah*. Di dalam analisa Nurkse, masalah pembayaran upah kepada pekerja investasi tidak muncul karena keseluruhan proses pembentukan modal diasumsikan bersifat membiayai diri sendiri (*selffinancing*). Asumsi ini tidak realistik. Para pekerja tidak akan dapat ditarik ke proyek-proyek modal baru, jika tidak diberi upah. Seperti dikatakan Lewis, "buruh tidak diupah mungkin sangat penting di negara yang menganut kerja paksa, tapi di negara lain jumlahnya sangat terbatas".
  6. *Hanya Berhasil di Negara Totaliter*. Sebagai akibat logis hal yang baru disebut di atas, pendekatan melalui tekanan "sepatu laras" hanya berhasil di bawah pemerintahan totaliter dan sedikit sekali mempunyai relevansi dengan negara terbelakang yang demokratis. Pendekatan pembentukan modal seperti itu memang telah berhasil diterapkan di Cina di mana massa dipaksa bekerja pada proyek-proyek modal hanya dengan menyediakan ransum minimum sekedar penyambung hidup. Nurkse sendiri mengakui fakta ini ketika ia belakangan menyatakan, "Beberapa negara terbelakang memang memiliki sumber-sumber domestik potensial yang tersedia untuk pembentukan modal; tetapi amatlah sulit, kalau tidak mustahil, untuk memobilisasinya tanpa menjurus ke metode paksa".

7. *Masalah Inflasi dan Neraca Pembayaran.* Tugas menyediakan pekerjaan bagi surplus tenaga kerja mengandung sejumlah kesulitan. Lewis berpendapat bahwa apa yang menghalangi penggunaan buruh semacam itu bukan karena langkanya modal tetap, tetapi karena langkanya modal kerja. Misalkan modal kerja tersedia, pemanfaatan tenaga kerja surplus seperti itu mungkin akan membawa perekonomian ke arah inflasi. Ketika para pekerja baru diberi upah, permintaan mereka akan barang konsumsi lalu meningkat tanpa dibarengi dengan kenaikan yang sepadan di dalam *output* barang konsumsi. Karena itu harga akan naik. "Hal itu juga akan mendorong impor barang konsumsi, yang akan berakibat buruk pada neraca pembayaran, dan jika dampak ini ditanggulangi dengan pengawasan ketat atas ekspor dan impor, akibatnya justru akan menghisap jumlah uang yang beredar di dalam negeri, dan dengan demikian menekan harga dalam negeri".
8. *Buruh Tak Terdidik Tidak Mungkin Menaikkan Output Modal Tetap.* Menurut Kurihara penggunaan buruh tak terdidik dan kurang peralatan tidak mungkin menaikkan secara cukup *output* modal tetap yang sangat mutlak bagi industrialisasi. Menggerakkan penganggur tersembunyi ke proyek-proyek investasi jenis padat-buruh yang tidak memerlukan keterampilan atau peralatan khusus tidak dapat diharapkan untuk menghasilkan modal tetap "dalam jumlah dan kualitas" yang memadai bagi industrialisasi. Yang dapat diharapkan dari proyek padat karya semacam itu paling banter ialah sejumlah kecil tertentu pembentukan modal awal (misalnya pembersihan rawa-rawa di lokasi pabrik, pembuatan jalan kasar untuk jalan-jalan besar modern, dan jasa kerajinan tangan sebagai bahan baku barang manufaktur buatan mesin). Untuk memacu industrialisasi justru diperlukan adanya mesin yang membuat mesin-mesin dalam skala luas dalam jumlah

yang cukup. Dan penganggur tersembunyi bukan merupakan substitusi efektif untuk menggantikan mesin yang membuat mesin seperti itu".

9. *Asumsi Tidak Realistis Tentang Netralitas Teknologi.* Kurihara selanjutnya berpendapat bahwa asumsi diam-diam tentang netralitas teknologi yang terkandung dalam gagasan Nurkse mengenai pengangguran tersembunyi sebagai potensi tabungan tidak dapat dipertahankan dan tidak membantu. Selama proses industrialisasi, jika sektor barang modal menerapkan peralatan yang menghemat buruh, penggunaan peralatan seperti ini akan justru merupakan pembatas bagi mobilisasi penuh pengangguran tersembunyi di dalam perekonomian. Dalam situasi semacam ini alat perlengkapan (*equipment*) harus dikembangkan jauh lebih cepat untuk membekali buruh dengan produktivitas yang lebih tinggi. Kemajuan teknologi dengan demikian menjadi tak terhindarkan.
10. *Dampak Pertambahan Penduduk Pada Pembentukan Modal.* Nurkse lupa menelaah dampak pertambahan penduduk pada akumulasi modal. Pertumbuhan penduduk yang cepat kian memperberat kesulitan usaha meningkatkan laju pembentukan modal dalam dua cara (i) Pertambahan angkatan kerja tidak produktif terjadi secara terus-menerus sehingga menelan habis apa pun yang diciptakan oleh potensi tabungan melalui pemindahan penganggur tersembunyi ke proyek-proyek modal baru, dan (ii) pertumbuhan penduduk yang melampaui akumulasi modal, dengan demikian menunjukkan bahwa "penganggur tersembunyi tumbuh lebih cepat daripada yang dapat diserap secara produktif oleh stok modal yang diharapkan dapat dibantu dikembangkan oleh penganggur tersembunyi itu sendiri".
11. *Tidak Dapat Diterapkan Pada Kegiatan Produktif Langsung.* Hirschman menarik suatu perbedaan antara faktor-faktor yang "permis-

sive" dan yang "compulsive" di dalam pembangunan ekonomi. Menurut Nurkse, dengan cara mempekerjakan "buruh tidak produktif" pada proyek modal *overhead* sosial itulah pembentukan modal dapat terjadi. Tetapi Hirschman berpendapat bahwa meskipun modal *overhead* sosial sangat penting bagi pembangunan ekonomi, namun demikian ia hanya merupakan faktor "permissive", faktor "pembantu, karena ia hanya semata-mata memungkinkan investasi swasta berjalan terus. Pada pihak lain, "kegiatan atau tindakan yang secara langsung produktif" merupakan suatu faktor "compulsive", faktor "wajib". Di dalam pembangunan ekonomi. Faktor itu antara lain mencakup industri besi dan baja dan peralatan mesin. Oleh karena itu ia berpendapat bahwa konsep Nurkse tentang pemindahan surplus tenaga kerja pedesaan menjadi pembentuk modal hanya relevan dengan modal *overhead* sosial tetapi tidak relevan dengan kegiatan produktif langsung, yang dilihat dari sudut pembangunan ekonomi jauh lebih penting.

12. *Kemerosotan Produksi*. Schultz tidak sependapat dengan Nurkse bahwa pemindahan surplus tenaga buruh dari daerah pertanian ke proyek-proyek modal baru tidak akan mengurangi produktivitas pertanian. Ia berpendapat bahwa "belum pernah ada bukti suatu negara miskin di mana pun yang berpendapat bahwa pemindahan sebagian kecil tenaga kerja dari daerah pertanian, katakan 5 persen sekalipun, dapat dilakukan tanpa mengurangi produksi daerah pertanian itu". Sebagaimana ditunjukkan oleh Doreen Warriner, penekanan pada kepadatan penduduk dan pengangguran tersembunyi adalah paling menyesatkan, karena berarti memusatkan perhatian pada pekerjaan yang bersifat "tebakan" dengan mengalihkannya dari kenyataan sebenarnya yaitu kemerosotan *output* per kepala sebagai akibat tekanan pen-

duduk pada sumber pangan dan merusak kesuburan tanah.

*Terakhir*, bukti empiris menunjukkan bahwa perkiraan 20-25 persen surplus tenaga kerja sama sekali tidak tepat dan menyesatkan. Kao, Anshel dan Eicher menunjukkan bahwa studi empiris yang mendukung perkiraan optimis tentang pengangguran tersembunyi tersebut sering kali diajukan secara ngawur. Lagi pula, dengan memandang transfer tenaga kerja sebagai bersifat sementara, dan dengan memungkinkan reorganisasi tertentu di bidang produksi, berbagai penulis sampai kepada persentase pengangguran tersembunyi yang lebih tinggi. Sekarang ini sedikit sekali bukti empiris yang mendukung adanya lebih dari 5 persen pengangguran tersembunyi di negara terbelakang.

*Kesimpulan.* Dari keseluruhan pembahasan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa keberadaan pengangguran tersembunyi sebagai potensi tabungan yang tersembunyi dan karena itu sebagai sumber pembentukan modal di negara terbelakang padat-penduduk dipenuhi dengan sejumlah kesulitan dan sedikit sekali arti praktis bagi negara yang memilih demokrasi sebagai jalan hidupnya. Kita lalu dapat berkesimpulan sama dengan Viner bahwa "sebenarnya sedikit saja atau malah tidak ada sama sekali di dalam fenomena yang dilukiskan sebagai 'penganggur tersembunyi', sebagai 'pengangguran terselubung' atau 'pengangguran yang, sepanjang gejala itu merupakan masalah sosial asli, tidak akan diperhitungkan di dalam penelaahan menyeluruh dan mendalam mengenai produktivitas rendah tenaga buruh yang dipekerjakan, penyebabnya, rentang persoalannya, dan kemungkinan jalan keluarnya".

Pandangan tersebut di atas adalah pandangan yang dikemukakan oleh mereka yang skeptis terhadap konsep tersebut. Akan tetapi tidak dapat diingkari bahwa penggunaan surplus tenaga kerja sebagai sumber pembentukan modal, dalam horison waktu yang sempit, menghasilkan proyek-proyek yang berada di luar horison ini. Penggunaan

surplus tenaga menghasilkan skala ekonomi memperluas lahan, modal dan lapangan kerja dan meningkatkan produktivitas dalam segala-galanya. Sepanjang menyangkut soal pembayaran upah AM Khusro mengajukan tiga metode (i) Para pekerja yang "agak nganggur" (*under-employed*) dapat diorganisasikan, di lingkungan daerah pertanian mereka sendiri dan dengan daerah pertanian di sekitarnya, untuk saling membantu dalam pembentukan modal. Mereka tidak perlu diberi upah. Mereka memakan makanan yang sama dari dapur mereka sendiri. Alhasil, tidak akan timbul tekanan inflasioner pada harga pangan. (ii) Para pekerja setengah menganggur diorganisasikan untuk bekerja pada proyek konstruksi modal di dalam suatu desa di luar daerah pertanian mereka sendiri. Mereka diberi upah, tetapi mereka setiap hari pulang ke rumah untuk memakan makanan yang sama dengan makanan sehari-hari. Mereka membelanjakan upahnya pada barang-barang nonpangan yang harganya naik. Tetapi setelah tenggang waktu tertentu (*time lag*), mereka akan memproduksi modal yang akan menghasilkan pangan tambahan yang akan dapat dipergunakan untuk membayar barang-barang tersebut. (iii) Para pekerja setengah penganggur dapat diorganisasikan untuk bekerja pada proyek-proyek modal jauh di luar kampungnya dan diberi upah. Mereka akan membelanjakan upahnya untuk makan dan ini akan menyebabkan tekanan inflasioner. "Tetapi sebenarnya hal ini menghasilkan modal yang menghasilkan pangan sebagai pembayar upah. Persoalan yang timbul dalam ketiga kasus ini ialah: (a) masalah organisasi, dan (b) masalah menjembatani jurang antara pekerjaan (pembayaran upah) dan produk. Jika program ini diangkat ke tingkat nasional, diperlukan adanya tindakan fiskal dan moneter. Penyesuaian impor padi-padian dengan konstruksi proyek (PL 450) dapat juga merupakan strategi yang berguna".

Menurut Dr. Khusro, inti persoalannya ialah masalah organisasi di lapangan dan pembahasan proyek-proyek dilihat dari segi efisiensi.

Akan tetapi dengan berhati-hati ia mengatakan, "jika kita hanya mencoba menciptakan lapangan kerja tanpa mempertimbangkan efisiensi, *output*, dan surplus, kita akhirnya tidak akan memperoleh apa-apa, tidak ada lapangan kerja, tidak ada *output*, juga tidak ada surplus. Banyak program padat-karya yang tampaknya memberikan banyak lapangan kerja per unit modal pada kenyataannya hanya fatamorgana. Proyek tersebut hanya memberikan lapangan kerja pada tahap-tahap awal, tetapi karena ia tidak menciptakan surplus yang dapat ditanam kembali sebagai akibat inefisiensi, maka proyek tidak berhasil menciptakan lapangan kerja pada tahap berikutnya. Kemudian, lantaran ia secara perlahan kehabisan daya maka akibatnya mereka yang sebelumnya bekerja terlempar kembali menjadi penganggur atau setengah penganggur. Agar lapangan kerja bersifat permanen, maka sebenarnya harus diciptakan suatu program yang dapat bersifat swabiaya dan menciptakan surplus". Ia berpendapat bahwa bagi India, sebagai contoh, dalam satu atau dua dasawarsa mendatang tidak akan mungkin menyediakan lapangan kerja di sekitar nonpertanian bagi para setengah penganggur dari sektor pertanian. Karena, pada laju pertumbuhan saat ini permintaan akan buruh dapat dipenuhi dari para penganggur yang ada, penambahan penduduk setiap tahunnya dan peran serta tenaga wanita yang semakin meningkat. Khusro berkesimpulan bahwa "bagi India penerapan strategi yang dicanangkan oleh Nurkse-Lewis tentang pemindahan ke sektor nonpertanian atau sektor modern pekerja pertanian setengah nganggur yang produktivitas marginalnya mendekati nol itu mungkin akan tetap tersimpan dalam lemari es untuk beberapa waktu mendatang; strategi itu dapat diterapkan apabila pekerjaan penuh atau paling kurang agak mendekati muncul di sektor nonpertanian". Sampai saat itu tiba, ia menganjurkan memanfaatkan pekerja setengah menganggur bagi perbaikan lahan sementara mengorganisasikan koperasi pertanian.

## **B. Peranan Pertanian di Dalam Pembangunan Ekonomi**

Sumbangan atau jasa sektor pertanian pada pembangunan ekonomi terletak dalam hal: (i) menyediakan surplus pangan yang semakin besar kepada penduduk yang kian meningkat; (ii) meningkatkan permintaan akan produk industri dan dengan demikian mendorong keharusan diperluasnya sektor sekunder dan tersier; (iii) menyediakan tambahan penghasilan devisa untuk impor barang-barang modal bagi pembangunan melalui ekspor hasil pertanian terus-menerus; (iv) meningkatkan pendapatan desa untuk dimobilisasi Pemerintah; dan (v) memperbaiki kesejahteraan rakyat pedesaan.

Di negara terbelakang produksi pangan mendominasi sektor pertanian. Jika *output* membesar lantaran meningkatnya produktivitas, maka pendapatan para petani akan meningkat. Kenaikan pendapatan per kapita akan sangat meningkatkan permintaan pangan. Dalam perekonomian seperti itu elastisitas pendapatan permintaan (*income elasticity of demand*) adalah sangat tinggi yang biasanya bergerak antara 0,6 sampai 0,8 persen. Peningkatan laju pertumbuhan penduduk akibat kemerosotan tajam angka kematian dan penurunan yang lamban dalam tingkat kesuburan lebih jauh lagi meningkatkan permintaan bahan pangan. Di samping itu, permintaan akan pangan juga meningkat karena perkembangan penduduk di kota-kota dan kawasan Industri. Dengan mempertimbangkan faktor ini maka kenaikan *output* pangan di sektor pertanian seharusnya melaju lebih cepat daripada laju kenaikan permintaan pangan. Dalam situasi di mana kenaikan produksi komoditi pertanian tertinggal di belakang pertumbuhan permintaannya, maka akan timbul kenaikan harga bahan makanan. Untuk menutupi kelangkaan dalam negeri dan mencegah membumbungnya harga, bahan pangan dapat saja diimpor dari luar negeri tetapi impor demikian mungkin akan mengorbankan barang-barang modal yang diperlukan untuk pembangunan. Negara mungkin juga menerapkan pengawasan

harga atau mewajibkan pengumpulan pangan. Kesemua ini menekankan perlunya menaikkan produksi pangan dan surplus pertanian untuk pembentukan modal di negara terbelakang.

Kenaikan daya-beli daerah pedesaan, sebagai akibat kenaikan surplus pertanian, merupakan perangsang kuat terhadap perkembangan industri. Pasar bagi barang manufaktur sangat kecil di negara terbelakang di mana para petani, pekerja di ladang dan keluarganya yang merupakan dua pertiga atau empat per lima dari keseluruhan penduduk begitu sangat miskin untuk dapat membeli barang-barang pabrik apa pun sebagai tambahan terhadap sedikit barang yang telah dibeli. Rendahnya daya-beli ini menandakan rendahnya produktivitas sektor pertanian. Dengan demikian yang menjadi masalah pokok adalah rendahnya hasil investasi sebagai akibat sempitnya pasar. Meningkatnya daya-beli daerah pedesaan sebagai hasil perluasan *output* dan produktivitas pertanian akan cenderung menaikkan permintaan barang manufaktur dan memperluas ukuran pasar. Ini akan menyebabkan perluasan di sektor industri. Selanjutnya, permintaan akan *input* seperti pupuk, peralatan yang lebih baik, traktor, dan fasilitas irigasi di sektor pertanian akan mendorong perluasan sektor industri lebih jauh lagi. Di samping itu, sarana angkutan dan perhubungan akan berkembang luas pada waktu surplus pertanian akan diangkut ke daerah perkotaan dan barang manufaktur diangkut ke daerah pedesaan. Dampak jangka panjang perluasan sektor sekunder dan tersier ini akan berbentuk kenaikan keuntungan di sektor-sektor tersebut, apakah sektor demikian dikelola oleh swasta ataupun oleh Pemerintah. Keuntungan ini akan cenderung meningkatkan laju pembentukan modal melalui reinvestasi. Inilah yang oleh Kuznets disebut "kontribusi produk" sektor pertanian yang memperbesar (i) pertumbuhan *output* netto total perekonomian, dan (ii) pertumbuhan *output* per kapita.

Kebanyakan negara terbelakang mengkhhususkan diri pada pro-

duksi beberapa barang pertanian untuk ekspor. Begitu *output* dan produktivitas barang-barang yang dapat diekspor membesar, ekspor akan naik dan selanjutnya memperbesar penerimaan devisa. Dengan demikian surplus pertanian mendorong pembentukan modal jika barang-barang modal diimpor dengan menggunakan devisa ini. Dan ketika pembangunan mendapatkan momentumnya sebagai akibat industrialisasi, proporsi ekspor hasil pertanian dalam keseluruhan ekspor mungkin akan merosot karena sebagian besar produk pertanian diperlukan untuk produksi barang-barang impor di dalam negeri. Barang semacam ini adalah pengganti impor dan menghemat devisa. Begitu juga, surplus padi-padian yang semakin besar dipasarkan menghasilkan tabungan netto devisa, pada saat perekonomian mencoba mencapai swasembada di bidang produksi pangan. Produksi pangan dan ekspor hasil panen yang semakin besar tidak hanya menghemat dan memperoleh devisa tetapi juga menyebabkan perluasan sektor perekonomian lainnya. Pendapatan devisa dapat dipergunakan untuk memperbaiki efisiensi industri lain dan membantu pendirian industri-industri baru dengan mengimpor bahan-bahan baku langka, mesin, peralatan modal dan keterampilan teknik.

Negara terbelakang memerlukan sejumlah besar modal untuk membiayai pembangunan, perluasan infra-struktur, pengembangan industri dasar dan industri berat. Pada tahap awal pembangunan, modal dapat disediakan dengan meningkatkan surplus barang yang bisa dipasarkan dari sektor pedesaan tanpa mengurangi tingkat konsumsi penduduk. Menurut Johnston dan Mellor, "peningkatan produktivitas sektor pertanian merupakan kombinasi antara penurunan *input*, penurunan harga hasil pertanian dan peningkatan penerimaan pertanian". Buruh sebagai *input* utama dapat menjadi sumber pembentukan modal apabila di daerah pertanian buruh dikurangi dan dipekerjakan pada pekerjaan konstruksi. Tetapi kemungkinan penggunaan surplus buruh

pertanian yang tidak terdidik pada proyek-proyek modal yang memerlukan buruh terampil adalah sangat terbatas. Kemungkinan kedua, peningkatan pembentukan modal melalui penurunan harga hasil pertanian juga tidak begitu mudah pada tahap-tahap awal pembangunan karena kenaikan harga-harga merupakan hal tak terelakkan. Penurunan harga hasil pertanian mungkin dilakukan dalam jangka panjang tetapi negara-negara demokratis mungkin tidak bersedia menerapkan kebijaksanaan ini karena alasan-alasan politik. Jalan keluar yang lebih praktis ialah menstabilkan harga produk pertanian. Kemungkinan ketiga, yaitu meningkatkan penerimaan pertanian barangkali merupakan jalan terbaik bagi pembentukan modal. Ini dapat dilakukan dengan memobilisasi pendapatan dari sektor pertanian melalui pajak hasil bumi, pajak tanah, pajak pendapatan hasil pertanian, biaya pendaftaran tanah, biaya sekolah, biaya untuk penyediaan jasa teknik di bidang pertanian dan biaya lain yang mencakup sebagian atau seluruh imbalan atas pelayanan yang disediakan kepada kaum tani. Tetapi "masalah politik dan kelembagaan di negara terbelakang akan menyulitkan penafsiran potensi menabung dan pembentukan modal, yang dimungkinkan dengan meningkatkan produktivitas pertanian itu, menjadi peningkatan investasi aktual. Di Amerika Serikat, menurut Wald, diterapkan secara luas beban-beban khusus. Dengan melihat kenyataan bahwa kesemua beban itu dirancang secara khusus untuk membiayai proyek-proyek pembangunan seperti pekerjaan irigasi, sistem pengendalian banjir dan jenis-jenis jalan tertentu, yang kesemuanya sangat penting bagi negara terbelakang." Di India, kecuali untuk biaya perbaikan pada beberapa negara bagian, tak ada lagi pembebanan seperti itu. Pendapatan dari hasil tanah dalam keadaan menurun dan pajak penghasilan pertanian adalah populer di kalangan Pemerintah Pusat karena alasan-alasan politik. Oleh karena itu Wald memperingatkan negara terbelakang seperti India bahwa "pajak pertanian yang terlalu

ringan dapat menyebabkan sektor pertanian menjadi mandeg, secara finansial mencelakakan sektor publik dan menahan laju penumbuhan ekonomi secara keseluruhan". Jadi, di negara yang sektor pertaniannya memegang peranan dominan, pajak hasil bumi dalam bentuk apa pun merupakan suatu keharusan untuk memobilisasi surplus pertanian dalam rangka memacu pembangunan ekonomi. Sebagaimana ditunjukkan oleh Johnston dan Mellor, "Peralihan dari suatu tingkatan tabungan dan pendapatan yang menyebabkan stagnasi ke tingkatan yang memungkinkan laju perekonomian tertentu tak akan dapat tercapai kecuali jika pertanian dapat memberikan sumbangan bersih yang cukup kepada pembentukan modal di sektor-sektor yang sedang berkembang".

Terakhir, kenaikan pendapatan daerah pedesaan sebagai akibat surplus hasil pertanian cenderung memperbaiki kesejahteraan daerah pedesaan. Para petani mulai mengkonsumsi lebih banyak bahan makanan khususnya yang memiliki nilai nutrisi yang lebih tinggi dalam bentuk biji-bijian berkualitas tinggi, telur, susu, buah-buahan, mentega, dan sebagainya. Mereka membangun rumah yang lebih bagus yang dilengkapi dengan perabotan modern seperti listrik, mebel, radio, kipas angin dan sebagainya. Mereka juga menerima langsung pelayanan jasa seperti sekolah, pusat kesehatan, irigasi, perbankan, fasilitas angkutan dan perhubungan. Dengan demikian surplus hasil pertanian yang semakin meningkat mempunyai dampak meningkatkan standar kehidupan sebagian besar rakyat pedesaan.

Masalah surplus yang dapat dipasarkan adalah masalah pengalokasian investasi secara sektoral antara industri dan pertanian di dalam suatu perekonomian yang sedang berkembang. Di dalam perekonomian seperti ini sektor pertanian begitu luas sedang sektor industri adalah kecil. Sektor pertama terutama memproduksi bahan pangan dan sedikit hasil bumi yang diperdagangkan, dan yang kedua menghasilkan seka-

ligus barang konsumsi dan barang investasi. Industrialisasi tidak hanya memerlukan pengalokasian dana investasi ke sektor modern tetapi juga untuk meningkatkan produksi sektor pertanian. Lebih jauh diperlukan pemindahan surplus tenaga buruh yang dibutuhkan oleh sektor industri yang sedang berkembang, dan juga lebih banyak lagi bahan pangan dan hasil tanaman komoditi untuk memberi makan para pekerja dan industri. Kata Maurice Dobb, "ada alasan untuk menduga, surplus pertanian yang dapat dipasarkan itulah yang akan memegang peranan penting di negara terbelakang di dalam menentukan batas laju industrialisasi yang mungkin dicapai". Tanpa meningkatkan pemasokan produk pertanian ke sektor modern, industrialisasi akan mengalami kemunduran. Inilah masalah surplus yang dapat dipasarkan itu.

Perekonomian negara terbelakang umumnya berorientasi pertanian, dengan tingkat produktivitas, pendapatan, tabungan dan investasi yang rendah. Dengan menaikkan *output* dan produktivitas pertanian, sektor pertanian dapat memberikan sumbangan bersih kepada industrialisasi negara itu. Produksi pertanian dapat dinaikkan dengan mengalokasikan dana investasi untuk perbaikan lahan dan untuk mempergunakan teknologi produksi yang baik.

Produktivitas pertanian yang meningkat mencerminkan surplus besar yang dapat dipasarkan dan redistribusi pendapatan yang menguntungkan sektor pertanian. Peningkatan pendapatan bersih kontan para petani dapat dimobilisasi untuk pembentukan modal melalui dua cara: *pertama* dengan mengalihkan produk pertanian dari sektor pertanian sehingga menghasilkan surplus yang dapat dipasarkan, dan *kedua*, dengan memaksa penduduk pertanian untuk menabung lebih.

1. *Pengalihan Surplus*. Untuk meningkatkan surplus yang dapat dipasarkan, penduduk pertanian harus dicegah agar tidak terlalu mengkonsumsi produk sendiri. Akan tetapi yang demikian sulit dilakukan karena kebanyakan petani berada pada tingkat peng-

hidupan yang rendah. Problem ini juga akan menghambat jalan keluarnya sampai surplus penduduk tani (penganggur tersembunyi) tidak mengalir ke lokasi konstruksi dan pabrik-pabrik jauh di luar daerah pertanian dan tidak seorang pun meningkatkan konsumsinya sesudah berlangsungnya transfer tadi. Akan tetapi asumsi terakhir tidak realistis dan doktrin surplus yang dapat dipasarkan tersebut menjadi pembatas terhadap laju Industrialisasi yang dapat dicapai di negara terbelakang. Ada dua alasan untuk ini. Di dalam perekonomian seperti itu para petani, karena miskin dan kurang makan, mempunyai kecenderungan marginal berkonsumsi tinggi. Pada waktu penganggur tersembunyi dipindahkan dari daerah pertanian ke proyek-proyek industri, mereka yang tertinggal di daerah pertanian ditinggali dengan sejumlah besar produk per kapita. *Output* per kapita yang tinggi ini, malah cenderung untuk dikonsumsi sendiri. Jadi surplus yang dapat dipasarkan tidak akan meningkat. Argumen lainnya ialah bahwa surplus yang dapat dipasarkan hanya dapat terjadi pada tahap-tahap awal. Sesudah itu, kecenderungan marginal berkonsumsi para petani menjadi nol dalam hubungannya dengan kenaikan *output* pertanian. Dengan kata lain, mereka mencapai tingkat paling kenyang, dan kenaikan lebih jauh dalam produktivitas pertanian dapat menurunkan kecenderungan kerja mereka dengan tujuan untuk mempertahankan pendapatan per kapita dan menjaga konsumsi tetap konstan. Jadi total surplus yang dapat dipasarkan mungkin secara aktual malah merosot ketimbang meningkat.

Tetapi pandangan yang terakhir ini mengabaikan dampak *demonstration effect* pada pola konsumsi petani. Begitu pendapatan nyata per kapita para petani naik akibat kenaikan *output* pertanian per kapita, mereka punya kecenderungan untuk membeli

lebih banyak barang-barang manufaktur. Ini menutup kemungkinan penggunaan surplus pertanian sepenuhnya untuk pemben-tukan modal. Oleh karena itu, para petani harus dicegah membe-lanjanakan keseluruhan surplus yang dapat dipasarkan pada ba-rang manufaktur. Tetapi hal seperti ini tidak mungkin dilakukan selain di negara totaliter.

Permintaan yang kian membesar akan barang-barang manu-faktur sebagai akibat meningkatnya surplus yang dapat dipasar-kan mempunyai akibat-akibat penting pada sektor industri. Di satu pihak produksi di sektor industri harus dijaga untuk tetap dapat memenuhi permintaan penduduk pertanian tersebut yang memerlukan adanya perubahan dalam pola produksi. Di pihak lain, pola konsumsi para petani harus mengalami perubahan se-demikian rupa sehingga dapat berfungsi sebagai sumber pem-biayaan bagi industrialisasi lebih jauh. Gejala ini, sebaliknya, berarti: (a) ekspansi sektor barang konsumsi atas beban sektor barang modal, dan (b) ekspansi sektor swasta atas beban sektor publik. Hal ini akan menahan laju penumbuhan ekonomi sampai tersedia cukup dana untuk memperluas sektor barang modal. Perluasan sektor barang modal berorientasi desa oleh perusahaan swasta tidak saja akan menghimpun lebih banyak surplus yang dapat dipasarkan tetapi juga meningkatkan kebutuhan akan in-dustri barang dasar dan berat. Dalam waktu yang sama, harus diterapkan kebijakan perpajakan yang tepat agar terhimpun ke-untungan-keuntungan yang tercipta oleh sektor barang kon-sumsi. Dalam hal ini melalui tindakan fiskal tidak dapat diper-oleh pemasukan yang cukup dan sektor swasta, negara tidak perlu ragu-ragu untuk memulai industri barang konsumsi yang penting di sektor publik.

Cara lain untuk menyedot surplus barang yang dapat dipasarkan bagi kepentingan pembangunan adalah dengan merangsang petani agar mengusahakan industri agro-industri sendiri. Ini akan mempunyai manfaat tambahan dalam arti menyediakan lapangan kerja kepada penganggur tersembunyi penduduk pedesaan. Akan tetapi cara ini mengasumsikan bahwa fasilitas-fasilitas yang perlu bagi pendidikan dan latihan tersedia di dalam agro-industri tersebut termasuk mesin-mesin dan perlengkapannya.

Juga diharapkan bahwa modal yang diperlukan untuk melakukan perbaikan lebih jauh di dalam pertanian, termasuk pasar untuk pupuk, traktor dan sebagainya, harus dibiayai dari penerimaan usaha pertanian yang muncul dari meningkatnya surplus barang yang dapat diperdagangkan tersebut. Negara harus mengatur agar pemogokan *input-input* pertanian dilakukan dengan pembayaran tunai dan dengan harga yang wajar.

2. *Tabungan Wajib*. Jika semua upaya membujuk tabungan sukarela tidak berhasil maka metode lain untuk memobilisasi surplus yang dapat dipasarkan adalah dengan memaksa penduduk desa untuk menabung. Hal ini dapat dilakukan secara langsung dengan mengenakan pajak, pada surplus hasil pertanian. Bisa juga dilakukan dengan cara meningkatkan penerimaan pajak bumi atau mengenakan pajak pendapatan pertanian, atau keduanya. Pajak atas tanah pertanian pemegang peranan penting dalam pembangunan ekonomi Jepang. Pajak ini mencapai 80 sampai 90 persen dari pajak bumi pada umumnya dan merupakan sumber utama penerimaan pemerintah. Negara sedang berkembang dapat memetik pelajaran dari pengalaman Jepang ini dengan memodifikasikan sistem perpajakan mereka dalam upaya menghimpun surplus pertanian yang semakin meningkat

dalam proses pembangunan itu. Pembebanan khusus atas jasa penyediaan jasa teknik, irigasi, sistem pengendalian banjir, jalan raya dan sebagainya dapat juga dipergunakan untuk memobilisasi surplus pertanian. Pajak langsung dan pembebanan khusus akan mengurangi daya beli petani dan mendorong mereka menjual lebih banyak bagian hasil pertaniannya.

Cara lain yang telah diterapkan oleh negara-negara sedang berkembang tertentu adalah meminta para petani untuk membayar kewajiban kepada negara baik untuk pajak, penerimaan tanah, tarif air minum dan *input-input* lain yang mereka beli, sebagian dalam bentuk natura.

Secara serempak harus diterapkan langkah tindakan untuk mengubah "terms of trade" antara barang manufaktur dan hasil pertanian. Hal ini dapat dilakukan melalui salah-satu cara berikut ini: "(i) Jika tingkatan harga pada umumnya naik, harga produk-produk pertanian harus dicegah dari kenaikan sepadan dengan harga barang-barang manufaktur melalui mekanisme pengendalian harga biasa. (ii) Barang-barang perkotaan, yang secara aktual atau potensial menjadi sasaran konsumsi penduduk desa, dapat dikenakan pajak. (iii) Proteksi terhadap industri dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan tingkat harga barang manufaktur dalam negeri, sambil membiarkan harga hasil pertanian sama dengan harga tingkat dunia. (iv) Melalui perusahaan negara yang memperdagangkan barang-barang manufaktur memasuki konsumsi penduduk desa. Jika metode (i) dan (ii) dipilih, margin keuntungan sektor kota swasta akan meluas dan keuntungan-keuntungan ini sebaiknya dihimpun melalui mekanisme fiskal. Dua metode yang lain itu akan secara langsung menghasilkan dana untuk membiayai pengeluaran pembangunan berikutnya yang dilakukan negara".

Ada beberapa hambatan penerapan kebijaksanaan pengumpulan surplus sebagaimana diutarakan di atas.

- (i) Pertama, pada suatu perekonomian, sulit untuk menentukan jumlah sebenarnya surplus yang dapat dipasarkan. Dalam hal ini ada dua faham pemikiran: yang satu berpendapat bahwa surplus yang dapat dipasarkan berhubungan secara terbalik dengan harga. Munculnya pasar untuk bahan makanan mungkin merosot pada periode harga naik dan meningkat pada saat harga turun. Yang kedua, berdasarkan pengalaman India, berpendapat bahwa para petani menjadi sangat "sadar akan harga" dan menyimpan surplus mereka untuk dilepas pada musim paceklik. Hipotesa ini dikaitkan dengan harga masa lalu dan harga-harapan di masa datang. Pandangan yang pertama tidak sejalan dengan pengalaman India dan yang kedua dengan pola musiman kemunculan pasar. Di Punjab, dalam hal gandum, 50 sampai 60 persen kemunculan pasar terjadi pada bulan April sampai Juni dan hanya kira-kira 30-35 persen dari keseluruhannya muncul pada bulan Oktober dan Maret. Dengan demikian sulit untuk sampai kepada perhitungan surplus yang benar untuk menentukan berapa banyak dari surplus itu harus ditarik untuk pembentukan modal.
- (ii) Menghimpun surplus hasil pertanian melalui pajak langsung juga merupakan masalah sulit di negara terbelakang di mana kemungkinan penghindaran pajak begitu besar, karena pendapatan pertanian sulit untuk dihitung dan tergantung pada kejujuran dan efisiensi pihak administrasi.
- (iii) Masalah politik lebih jauh memperuwet proses penyedotan surplus pertanian. Pemerintah dengan kecenderungan sosialis lebih suka mengenakan pajak pendapatan pertanian

pada petani-petani besar dan menengah, sambil membuat alasan pembebasan pajak untuk petani-petani kecil, sedang partai-partai kanan menentang kesemua tindakan tersebut. Di India pajak atas tanah secara persentase dari keseluruhan penerimaan negara adalah sebesar 11,6 pada 1951-52, 14,7 pada 1955-56 dan sejak itu merosot sampai 4,1 pada 1967-68. Hal ini terutama sebagai akibat penghapusan pajak atas tanah oleh beberapa negara bagian di bawah batas tertentu. Posisi pajak pendapatan pertanian lebih mengecewakan lagi. Pajak ini mencapai 1,1 persen dari keseluruhan penerimaan pajak negara pada 1951-52 dan perlahan-lahan merosot menjadi 0,5 persen pada 1967-68.

- (iv) Kadang-kadang, ketidaktegasan negara dan kelemahan struktur perpajakan menjadi penghalang bagi penghimpunan surplus pertanian. Menurut Wald, pajak atas tanah di empat negara bagian di India hanya meningkat sebesar 50 persen antara 1939-1952, sedang harga partai besar produk-produk pertanian meningkat sebesar 550 persen. Jadi ketidaktegasan dan kelemahan pemerintah menghambat pemerintah sendiri untuk memanfaatkan surplus barang yang dapat dipasarkan sebagai sumber pembentukan modal di India.

*Kesimpulan.* Tak dapat diingkari adanya kenyataan bahwa di negara terbelakang di mana pertanian mencakup 40 sampai 60 persen dari pendapatan nasional, laju pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan tidak dapat dicapai dan dipertahankan kecuali apabila tercipta surplus pertanian yang dikumpulkan sebagai sarana pembentukan modal. Ini merupakan pengalaman Jepang semasa kekuasaan Meiji dan pengalaman Uni Soviet dan Cina. Di Uni Soviet, bahan makanan dikumpulkan secara wajib pada harga buatan yang rendah

untuk menghimpun *output* pertanian bagi kepentingan pembangunan industri. Komune-komune desa di daratan Cina juga diniatkan untuk menyerap surplus pertanian di dalam jumlah yang maksimum. Contoh-contoh ini merupakan acuan bahwa mobilisasi atas surplus barang hasil pertanian yang dapat diperdagangkan merupakan unsur mendesak bagi pembangunan ekonomi ia selayaknya tidak diabaikan oleh pemerintah negara terbelakang.

# **BAB III**

## PERENCANAAN KOTA METROPOLITAN DAN KAWASAN URBANISASI SERTA PERTUMBUHAN KOTA

### **A. Urbanisasi**

Semakin lama penduduk dunia semakin banyak yang tinggal di kota. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melaporkan hampir separuh penduduk dunia tinggal di wilayah perkotaan. Laporan ini juga menyajikan proyeksi yang menarik. Pertama, begitu melewati milenium baru, penduduk perkotaan akan melampaui jumlah penduduk yang tinggal di pedesaan untuk pertama kali dalam sejarah umat manusia. Kedua pada tahun 2030-an dari penduduk dunia diperkirakan akan tinggal di wilayah perkotaan, baik kota kecil, kota besar, maupun kota metropolitan. Beberapa pakar sepakat bahwa dasawarsa terakhir abad ke-20 akan menjadi saksi apakah penduduk perkotaan melebihi penduduk pedesaan untuk pertama kalinya dalam sejarah (Clark, 1996). Walaupun fenomena ini amat monumental, kejadian historis ini relatif kurang mendapat perhatian.

Dalam konteks proses urbanisasi pada skala global, munculnya beberapa kota mega aglomerasi perkotaan menarik untuk dicatat. Dengan penduduk lebih dari 10 juta jiwa, kota mega telah bermunculan di kawasan Asia selama lima dasawarsa terakhir. Pada tahun 1950, hanya New York dan Tokyo yang mencapai jumlah penduduk sebesar itu, dan terus berlanjut hingga akhir dekade 1960-an. Pada tahun 1970, Tokyo menjadi kota terbesar di dunia dan diperkirakan tetap mempertahankan peringkat ini hingga tahun 2015 (UN, 1998: 20). Tabel 9.1

setidaknya memperlihatkan dua tren yang menarik. Pertama, kenaikan terbesar dalam jumlah penduduk kota ternyata terjadi di negara sedang berkembang (NSB) dan bukan di negara maju. Sebagai ilustrasi, naiknya peringkat Mumbai, New Delhi, Mexico City, dan Sao Paulo dalam jajaran lima aglomerasi terbesar di dunia menandai lebih cepatnya pertumbuhan penduduk perkotaan di negara-negara tersebut dibanding kota-kota "dewasa" seperti London, New York, dan Paris selama 35 tahun terakhir.

Kota-kota mega di Asia diwakili oleh Tokyo, Mumbai, dan New Delhi yang berada dalam 5 besar aglomerasi terbesar di tingkat global. Kota-kota di ASEAN, terutama Jakarta dan Metro Manila, berada pada jajaran 30 aglomerasi terbesar pada tahun 2000. PBB memproyeksikan bahwa jumlah kota mega di kawasan Asia dalam jajaran 30 aglomerasi terbesar akan meningkat menjadi 18 kota. Pada tahun 2015, Mumbai dan New Delhi diproyeksikan akan masuk dalam 10 kota mega dengan penduduk masing-masing 22,6 juta dan 20,9 juta jiwa.

Figur 9.1 dan 9.2 menunjukkan perbandingan kota-kota mega pada tahun 2000 dan proyeksikan pada tahun 2015. Sebagai ibu kota sekaligus kota terbesar di Indonesia, Jakarta diperkirakan akan naik peringkat dari peringkat ke-12 dengan penduduk 11 juta jiwa pada tahun 2000 menjadi peringkat ke-8 dengan penduduk 17,5 juta jiwa pada tahun 2015. Sementara itu, Bandung di Provinsi Jawa Barat juga diperkirakan akan tumbuh menjadi kota mega mengikuti Jakarta dengan penduduk sekitar 5-8 juta jiwa.

Tingkat urbanisasi di negara-negara Asia Tenggara lebih tinggi dibanding negara-negara Ass lainnya. Selama empat dasawarsa terakhir, tingkat urbanisasi yang diukur dengan persentase penduduk yang tinggal di daerah perkotaan meningkat hampir dua kali lipat di negara-negara ASEAN (Tabel 9.2). Pada tahun 1950, tingkat urbanisasi di negara-negara ASEAN sebesar 15 persen, sedikit di bawah negara-

negara Asia lainnya. Pada tahun 2000, hampir semua negara ASEAN memiliki tingkat urbanisasi yang jauh lebih tinggi dibanding rata-rata negara Asia.

Walaupun demikian, pada skala global, tingkat urbanisasi di negara-negara ASEAN masih tergolong rendah. Ini terbukti dari tingkat urbanisasi dunia pada tahun 1950 dan 2000 masing-masing sebesar 29,1 persen dan 47,1 persen yang lebih tinggi daripada rata-rata tingkat urbanisasi ASEAN. Pada tahun 2030, tingkat urbanisasi di ASEAN diperkirakan mencapai 60,7% atau hampir sama dengan tingkat urbanisasi dunia sebesar 60,8%.

Industrialisasi telah menjadi kekuatan utama (*drivingforce*) di balik urbanisasi yang cepat kawasan Asia sejak dasawarsa 1980-an. Kecuali dalam kasus industri berbasis sumber daya *more-based industries*, industri manufaktur cenderung berlokasi di dalam dan sekitar pertanian dan industri berdampingan, bahkan terkadang berebut lahan di seputar pusat-pusat kota yang pada gilirannya semakin mengaburkan perbedaan baku antara desa dengan (McGee, 1991). Industri cenderung beraglomerasi di daerah-daerah di mana potensi dan lampuan daerah tersebut memenuhi kebutuhan mereka, dan mereka mendapat manfaat: lokasi perusahaan yang saling berdekatan. Kota umumnya menawarkan berbagai kelebihan bentuk produktivitas dan pendapatan lebih tinggi yang menarik investasi baru, teknologi pekerja terdidik, dan terampil dalam jumlah yang jauh lebih tinggi dibanding pedesaan (Malecki, 1991).

Oleh karena itu, dapat dimengerti jika aglomerasi (*agglomeration*) baik aktivitas ekonomi maupun penduduk di perkotaan menjadi isu sentral dalam literatur geografi ekonomi (Krugman, 1998), strategi bisnis dan peningkatan daya saing nasional (Porter, 1998a; Porter, 1998b), serta studi-studi regional (Maskell et al., 1997; Scott dan Storper, 1992). Ini disebabkan oleh pertanyaan “mengapa” (*why*) industri manufaktur

cenderung memilih berlokasi di dalam dan di sekitar kota-kota utama belum terjawab secara memuaskan.

## **B. Pertumbuhan Perkotaan**

Pertumbuhan kota-kota ternyata meliputi berbagai faktor yang lebih kompleks daripada sekadar penghematan aglomerasi. Teori ukuran kota yang optimal (*theories of optimum city size*) yang dikaji oleh Fujita dan Thisse (1996) menggambarkan ekuilibrium konfigurasi spasial dari aktivitas ekonomi sebagai hasil tarik-menarik antara kekuatan sentripetal dengan sentrifugal. Kekuatan sentripetal (*centripetal forces*) yang ditunjukkan oleh penghematan aglomerasi adalah semua kekuatan yang menarik aktivitas ekonomi ke daerah perkotaan. Kekuatan sentrifugal (*centrifugal forces*) adalah kebalikan dari kekuatan sentripetal, yaitu kekuatan dispersi. Ini diperlihatkan oleh kenaikan upah tenaga kerja yang terampil dan kasar serta kenaikan gaji manajer yang mendorong perusahaan memilih lokasi di luar pusat kota. Pertumbuhan kota juga cenderung meningkatkan harga tanah secara riil karena jumlahnya tidak bertambah. Kota-kota utama juga menimbulkan eksternalitas negatif yang sering kali diasosiasikan dengan polusi lingkungan (Fujita dan Rivera-Batiz, 1988). Inilah yang disebut kausalitas kumulatif yang negatif menurut versi Myrdal dan Pred.

Gambar di atas memperlihatkan bahwa begitu proses aglomerasi industri di perkotaan mencapai skala ekonomis yang maksimum, ekspansi setelah titik tersebut hanya akan menimbulkan dampak negatif di kota dan daerah sekitarnya. Persaingan antarperusahaan dan industri lambat laun akan meningkatkan harga bahan baku dan faktor produksi (baca: harga tanah, tenaga kerja, dan modal) sehingga biaya per unit mulai merayap naik. Terjadinya peningkatan biaya jasa perbankan dan biaya *overhead* akan mengakibatkan desentralisasi dan relokasi aktivitas ekonomi ke daerah pinggiran kota atau kota-kota satelit di seputar kota

inti. Di Indonesia, proses ini telah membuat bergerakinya aktivitas ekonomi dan lokasi pemukiman penduduk dari Jakarta ke kota-kota sekitarnya, yaitu Bogor, Tangerang, dan Bekasi (Henderson et al 1996).

Pendekatan yang lebih luas dipelopori oleh Paul Krugman yang nyaris sendirian memproklamasikan paradigma geografi ekonomi baru (*new economic geography*) (Krugman, 1995 Krugman, 1998). Krugman, mahaguru dari MIT ini, menempatkan aglomerasi perkotaan sebagai pusat perhatian. Walaupun banyak menggunakan kerangka sistem perkotaan ala neo-klasik, Krugman telah membuka misteri penghematan eksternal serta memasukkan dimensi spasial dan semangat "proses kausalitas kumulatif" dalam mendeskripsikan perkembangan perkotaan dan daerah. Ia menyoroti adanya empat hal yang secara empiris tidak berubah mengenai konsentras.

Pendekatan sistem perkotaan menjelaskan kekuatan sentripetal aglomerasi sebagai penghematan eksternal yang murni, sedangkan kekuatan sentrifugal muncul dari adanya kebutuhan untuk nglaju (*commute*) ke daerah pusat kota dalam suatu wilayah kota. Namun, paradigma ini dikritik karena memiliki sejumlah kelemahan. Pertama, penghematan eksternal yang mendorong aglomerasi dianggap masih merupakan misteri (*blackbox*). Kedua, ketergantungan dari banyak literatur semacam ini pada asumsi persaingan antar-pengembang kota. Ketiga, pendekatan ini benar-benar nonspasial: pendekatan ini mendeskripsikan jumlah dan jenis kota, tetapi sama sekali tidak membahas mengenai lokasinya. Untuk diskusi lebih terperinci, lihat Krugman (1996: 8-10).

Pertama, pendapatan per kapita berhubungan negatif dengan konsentrasi perkotaan. Kedua, konsentrasi penduduk di perkotaan berkorelasi dengan konsentrasi kekuasaan politis. Ketiga, infrastruktur transportasi memiliki dampak penting terhadap konsentrasi perkotaan. Yang terakhir, semakin terbuka suatu perekonomian sebagaimana di-

ukur dengan pangsa ekspor terhadap produk domestik bruto cenderung memiliki kota-kota utama yang lebih kecil dibanding perekonomian yang tidak memiliki perdagangan sebesar itu.

Krugman dan para ahli ekonomi perkotaan "arus utama" telah begitu terobsesi dengan model kota yang disebut tempat sentral yang monosentrik (*monocentric-central place model of city*). Diilhami oleh model Christaller mengenai hierarki tempat sentral (*central place theory*) (Christaller, 1933), model ini merupakan model klasik mengenai ekonomi persaingan sempurna dalam konteks geografi. Model tempat sentral Christaller menjelaskan bahwa perusahaan berorientasi pasar (*market-oriented*) menentukan lokasi berdasarkan pertimbangan akses terhadap konsumen. Model ini digunakan untuk memprediksi jumlah, ukuran, dan jangkauan kota dalam suatu wilayah berdasarkan analisis area pasar. Teori tempat sentral menunjukkan bagaimana pola lokasi industri yang berbeda menyatu dalam membentuk sistem regional perkotaan (O'Sullivan, 2003: 103-112).

Pemikiran mereka sering dikaitkan dengan ide Perroux (1955) bahwa kota-kota merupakan tempat sentral (*centralplace*), sekaligus merupakan pusat pertumbuhan (*growthpole*) atau kutub pembangunan (*pole of development*) (Higgins dan Savoie, 1995; Perroux, 1988). Model tempat sentral percaya bahwa skala kota amat penting dan terdapat kecenderungan aktivitas ekonomi mengumpul menuju primasi (*primacy*). Perusahaan cenderung berlokasi di kota-kota untuk menekan biaya transpor atas bahan baku dan produknya. Beberapa studi mengonfirmasi bahwa meningkatkan skala kota dua kali akan meningkatkan produktivitas (Nakamura, 1985; Sveikauskas, 1975).

Teori-teori perkotaan yang baru biasanya dikaitkan dengan sistem jaringan kota, dan bukan sistem tempat sentral yang monosentrik. Perbandingan antara kedua macam sistem perkotaan ini dirangkum dalam tabel di atas. Model jaringan kota berangkat dari premis bahwa

dua kota atau lebih yang berdekatan meskipun tadinya merupakan kota-kota yang terpisah dan independen dapat memperoleh manfaat berupa sinergi dari pertumbuhan kota yang interaktif melalui resiprositas, pertukaran pengetahuan, dan kreativitas yang tidak disangka (Batten, 1995).

Gambar di atas menunjukkan bentuk-bentuk kota yang terlahir dari interaksi antarkota. Terdapat tiga bentuk kota, yaitu (1) kota monosentrik (*monocentric city*); (2) kota koridor (*corridor city*); " dan (3) kota jaringan (*network city*). Jaringan transpor dan komunikasi yang cepat serta dapat diandalkan mendorong jaringan antarkota dapat mencapai penghematan ruang (*economies of scope*) yang substansial. Tidak mengherankan, tujuh dari sepuluh daerah kota metropolitan di Eropa yang paling kreatif saat ini dapat diidentifikasi sebagai jaringan kota atau koridor. Koridor dari tujuh kota ini merupakan koridor yang paling dinamis dan memainkan peranan penting dalam Uni Eropa.

Figur 9.6 menunjukkan kota jaringan di Belanda dan Jepang. Di Belanda, kota jaringan terbangun dari kota-kota besar, seperti Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, dan Utrecht yang dikelilingi oleh kota-kota yang lebih kecil. Sementara itu, di Jepang, kota jaringan terbangun dari Kota Kobe, Kyoto, dan Osaka. Di sekitarnya, mulai tumbuh kota-kota kecil, seperti Wakayama, Nara, Ontau, dan Himej yang mengikuti perkembangan kota-kota jaringan.

### **C. Pengertian Aglomerasi**

Montgomery mendefinisikan aglomerasi sebagai konsentrasi spasial dari aktivitas ekonomi di kawasan perkotaan karena "penghematan akibat lokasi yang berdekatan (*economies of proximity*) yang diasosiasikan dengan kluster spasial dari perusahaan, para pekerja, dan konsumen" (Montgomery, 1988). Ini senada dengan Markusen (1996) yang menyatakan bahwa aglomerasi merupakan suatu lokasi yang "tidak mudah

berubah" akibat adanya penghematan eksternal yang terbuka bagi semua perusahaan yang letaknya berdekatan dengan perusahaan lain dan penyedia jasa-jasa, bukan akibat kalkulasi perusahaan atau para pekerja secara individual. Ia menulis bahwa aglomerasi menunjukkan:

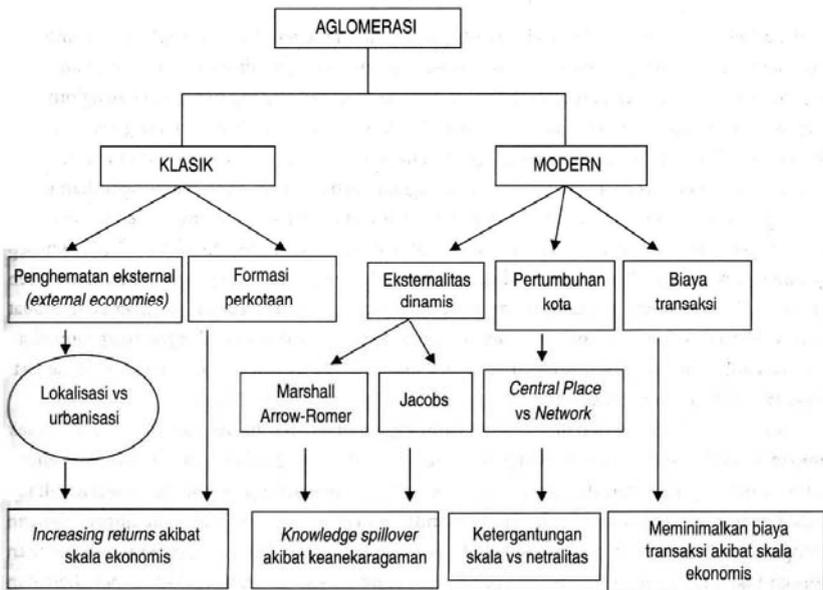
*"The stickiness of a place resides not in the individual locational calculus of firms or workers, but in the external economies available to each firm from its spatial conjunction with other firms and suppliers of services"* (Markusen, 1996).

Dari kutipan-kutipan definisi di atas, dapat ditarik benang merah bahwa suatu aglomerasi tidak lebih dari sekumpulan kluster industri. Namun, suatu kluster, superkluster di Brasil, bahkan kumpulan kluster tidak dapat diidentikkan dengan suatu kota (Kuncoro, 2000). Nama-nama populer seperti Silicon Valley di AS atau Sinos Valley di Brasil menunjukkan bentuk-bentuk geografis yang berbeda, demikian juga literatur kluster industri seperti Emilia-Romagna di Italia (Kuncoro, 2002).

Perkembangan konsep dan pemikiran mengenai aglomerasi dapat dirangkum dalam Figur 9.7. Figur ini memperlihatkan bahwa setiap studi atau teori mengenai aglomerasi dapat digolongkan dalam perspektif klasik atau modern (Kuncoro, 2002: Bab 2). Perspektif klasik percaya bahwa aglomerasi merupakan suatu bentuk spasial dan diasosiasikan dengan konsep "penghematan akibat aglomerasi" (*economies of agglomeration*) melalui konsep eksternalitas. Para pendukung perspektif ini telah meletakkan dasar-dasar model mikro mengenai eksternalitas akibat skala ekonomis (Fujita dan Ogawa, 1982; Fujita dan Thisse, 1996). Belakangan, jalur pemikiran ini ditindaklanjuti dengan berbagai studi empiris yang mencoba menganalisis dan mengestimasi besarnya skala ekonomis, sebagaimana terlihat dari karya Gelder (1994), Henderson (1988), dan Sveikauskas (1975). Sementara itu, para ahli ekonomi perkotaan mendefinisikan kota sebagai hasil dari produksi aglomerasi secara spasial. Pada gilirannya, hal ini mendorong tumbuhnya literatur

mengenai formasi perkotaan.

Perspektif modern menunjukkan beberapa kelemahan teori klasik mengenai aglomerasi. Pada konteks ini, tiga jalur pemikiran dapat diidentifikasi. Pertama, teori-teori baru mengenai eksternalitas dinamis (*dynamic externalities*); kedua, mazhab pertumbuhan perkotaan; ketiga, paradigma berbasis biaya transaksi.



Dalam menjelaskan fenomena aglomerasi, banyak ekonom mendefinisikan kota sebagai hasil dari proses produksi aglomerasi secara spasial. Khasanah studi perkotaan yang dilakukan secara intensif oleh para ekonom agaknya dapat diidentifikasi empat periode evolusi pemikiran (Quigley, 1998:127-129). Pada periode pertama, yaitu beberapa dasawarsa setelah Perang Dunia I, fokus analisis adalah faktor-faktor yang memengaruhi lokasi perusahaan dan rumah tangga dalam suatu kota. Pada periode kedua yang dimulai pada pertengahan dasawarsa 1960-an, kebanyakan studi memformalkan model yang mencoba men-

jelaskan daya tarik lokasi kawasan perkotaan. Periode ketiga muncul dari analisis yang intensif mengenai kota-kota utama di AS (misalnya New York), dan memperkenalkan konsep eksternalitas yang muncul akibat skala ekonomis. Saat ini, kita berada dalam pertengahan periode keempat dalam mencoba memahami perekonomian kota. Pada periode ini, kota digunakan untuk menganalisis hakikat dan sebab-sebab pertumbuhan ekonomi. Kebanyakan analisis aglomerasi mengasumsikan secara implisit bahwa formasi dan perkembangan kota dapat dipahami jika mekanisme konsentrasi produksi secara spasial telah dimengerti dengan benar.

#### **D. Paradigma Aglomerasi Industri**

Terdapat beberapa teori yang berusaha mengupas masalah aglomerasi. Namun, sebelum lebih jauh mengenai teori-teori tersebut, konsep aglomerasi perlu dipahami lebih dahulu. Dasarnya, istilah aglomerasi muncul berawal dari ide Marshall tentang penghematan aglorru (*agglomeration economies*) atau dalam istilah Marshall disebut industri yang terlokalisasi (*localized industries*). Menurut Marshall, *agglomeration economies* atau *localized industries* ini ketika sebuah industri memilih lokasi untuk kegiatan produksinya yang memungkinkan berlangsung dalam jangka panjang sehingga masyarakat akan banyak memperoleh keuntungan jika mengikuti tindakan mendirikan usaha di sekitar lokasi tersebut (McDonald, 1997:37). Konsep aglomerasi menurut Montgomery tidak jauh berbeda dengan konsep yang dikemukakan Marshall. Montgomery mendefinisikan penghematan aglomerasi sebagai penghematan adanya lokasi yang berdekatan (*economies of proximity*) yang diasosiasikan dengan pengelompokan perusahaan, tenaga kerja, dan konsumen secara spasial untuk meminimalkan biaya-biaya, biaya transportasi, informasi, dan komunikasi (Montgomery, 1988: 693).

Sementara itu, Markusen menyatakan bahwa aglomerasi merupa-

kan suatu lokasi yang "tidak mudah berubah" (*sticky places*) akibat penghematan eksternal yang terbuka bagi semua perusahaan yang letaknya berdekatan dengan perusahaan lain dan penyedia jasa-jasa, serta bukan akibat kalkulasi perusahaan atau para pekerja secara individual (Kuncoro, 2002:24), Selanjutnya, dengan mengacu pada beberapa deflnisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa aglomerasi merupakan konsentrasi dari aktivitas ekonomi dan penduduk secara spasial yang muncul karena penghematan yang diperoleh akibat lokasi yang berdekatan.

### **E. Teori Neo-Klasik (*New Classical Theory*)**

Salah satu sumbangan yang paling penting dari teori neo-klasik adalah pengenalan terhadap keuntungan-keuntungan aglomerasi (Peer, 1992: 34). Pelopor New Classical Theory (NCT mengajukan argumentasi bahwa aglomerasi muncul dari perilaku para pelaku ekonomi dalam mencari penghematan aglomerasi, baik penghematan lokalisasi maupun urbanisasi. Kluster industri ala Marshall menawarkan beberapa manfaat eksternalitas melalui kedekatan geografis dan pengelompokan aktivitas produksi yang terspesialisasi (Marshall, 1919: 285). Teori-teori lokasi yang tradisional berpendapat bahwa kluster industri muncul, terutama karena biaya transportasi dan produksi (Isard, 1956; Weber, 1909). Teori-teori ini bersandar pada beberapa asumsi di mana basis geografis bahan mentah, ukuran lokasi konsumsi, serta tenaga kerja yang tidak mudah berpindah dan jumlahnya yang tidak terbatas dianggap konstan.

Kota menawarkan berbagai macam keuntungan dalam hal produktivitas dan penghasilan lebih tinggi yang menarik investasi, teknologi, serta pekerja terampil dan berpendidikan baru dalam jumlah yang banyak. Sistem perkotaan versi neo-klasik mencoba melukiskan gaya sentripetal dari aglomerasi sebagai penghematan eksternal. Model ini

juga menjelaskan bahwa gaya sentrifugal yang muncul akibat kebutuhan untuk pulang-pergi kerja (*commute*) ke kawasan pusat kota terkenal dengan sebutan *central business district*—pada setiap kota.

Literatur NCT menekankan dua teori perdagangan, yaitu model keunggulan komparatif Jan Heckscher-Ohlin (H-O). Teori keunggulan komparatif diturunkan dari pemikiran David Ricardo pada permulaan abad ke-19. Belakangan, teori ini diperkuat oleh analisis permintaan resiprokal versi Mill dan dikembangkan dalam versi grafts yang khas neo-klasik oleh Marshall dan Edgeworth. Teori keunggulan komparatif mengajukan dalil bahwa: (1) negara berdagang untuk memperoleh keuntungan dari perbedaan SDA yang mereka miliki; (2) daerah akan berspesialisasi berdasarkan keunggulan komparatif yang mereka miliki.

Teori H-O muncul berkat karya Heckscher yang berjudul *Foreign Trade and the Distribution of Income* (1919) dan buku Ohlin yang berjudul *International and Interregional Trade* (1933). Analisis H-O mengemukakan bahwa "keunggulan komparatif ditentukan oleh distribusi sumber daya absolut antarnegara, khususnya oleh rasio faktor endowment relatif antarnegara" (Johns, 1985: 178-181).

Satu masalah yang paling serius dengan teori neo-klasik adalah kegagalannya dalam menangkap dinamika perubahan geografis pada tingkat global. Seperti yang ditekankan oleh Peer, perubahan geografis yang utama meliputi: (1) menurunnya peran sabuk manufaktur tradisional di Eropa dan Amerika Utara, dan munculnya wilayah industri baru di "kawasan matahari" (*sun belt*); (2) menurunnya kota-kota dan menjamurnya daerah suburban dan perdesaan; (3) munculnya kota-kota besar sebagai pusat perusahaan, produsen, dan jasa; serta (4) munculnya technopolis yang mendorong pusat inovasi teknologi pada skala regional (Peer, 1992: 46-50).

## **F. Teori Geografi Ekonomi Baru (*New Economic Geography*)**

Dalam khazanah studi empiris, agenda penelitian semakin bergairah dengan kemunculan *new economic geography* (NEG). Argumen dasar NEG menekankan pada pentingnya hasil yang meningkat (*increasing returns*), skala ekonomis, dan persaingan yang tidak sempurna. Pelopor NEG percaya bahwa ketiga hal ini jauh lebih penting daripada hasil skala yang konstan (*constant return to scale*), persaingan sempurna, serta keunggulan komparatif dalam menjelaskan perdagangan dan ketimpangan distribusi kegiatan ekonomi.

Setidaknya, ada tiga alasan para pakar ekonomi mulai menaruh perhatian pada geografi ekonomi dan memasukkan dimensi ruang. Sebagaimana diidentifikasi oleh Krugman berikut.

*Pertama*, lokasi kegiatan ekonomi dalam suatu negara merupakan topik yang penting dengan sendirinya.... *Kedua*, garis antara ilmu ekonomi internasional dengan ilmu ekonomi regional menjadi semakin kabur.... Namun, alasan yang paling penting untuk melihat kembali geografi ekonomi adalah laboratorium intelektual dan empiris yang disediakannya (Krugman, 1991:81).

Memang, perkembangan NEG akhir-akhir ini berkat promosi dan karya Paul Krugmac (Krugman, 1995; 1996; 1998). Kontribusi Krugman yang paling pokok sebagaimana telah diidentifikasi oleh Martin dan Sunley (1996): pertama, usahanya untuk mengaitkan penghematan eksternal dan aglomerasi industri dalam skala regional dengan perdagangan Geografi ekonomi ala Krugman merupakan kombinasi model persaingan tidak sempurna skala ekonomis yang digunakan dalam teori perdagangan baru, serta teori lokasi yang menekankan pentingnya biaya transportasi. Kedua, disadari bahwa pembangunan ekonomi regional merupakan proses historis (*path-dependent process*). Ketiga, kejutan pada suatu daerah dapat menimbulkan konsekuensi pertumbuhan jangka panjang.

Walaupun menawarkan wawasan yang menarik mengenai kesenjangan geografis distribusi kegiatan ekonomi, NEG memiliki beberapa kelemahan yang berarti. Suatu kajian kritis atas munculnya kembali dimensi geografi dalam ilmu ekonomi menyimpulkan bahwa NEG bukanlah pendekatan yang sama sekali baru dalam ilmu ekonomi dan bukan pula geografi, melainkan merupakan penemuan kembali teori lokasi tradisional dan ilmu regional (Martin, 1999). Boleh jadi, NEG merupakan anggur tua dalam botol baru. Apalagi, pengujian langsung model aglomerasi spasial dengan menggunakan kerangka kerja NEG masih berada dalam tahap awal (Ottaviano dan Puga, 1998).

### **G. Teori Perdagangan Baru (*New Trade Theory*)**

*New Trade Theory* (NTT) menawarkan perspektif yang berbeda dengan yang ditawarkan NEG dan NCT (lihat Tabel 10.3). NTT percaya bahwa sifat dasar dan karakter transaksi internasional telah sangat berubah dewasa ini di mana aliran barang, jasa, dan aset yang menembus batas wilayah antarnegara tidak begitu dipahami oleh teori-teori perdagangan tradisional. Kritik utama NTT terhadap teori perdagangan yang "lama" terfokus pada asumsi persaingan sempurna dan pendapatan konstan, menghabiskan waktu, terlalu banyak data dan teori daripada berbagai isu yang memengaruhi ilmu ekonomi, serta gagal dalam menelusuri sebab-sebab proteksionisme (Dodwell, 1994).

Para pendukung NTT berpendapat bahwa ukuran pasar ditentukan secara fundamental oleh besar-kecilnya angkatan kerja pada suatu negara, dan tenaga kerja pada dasarnya tidak mudah berpindah (*immobile*) lintas negara. Mereka percaya bahwa penentu utama lokasi adalah derajat tingkat pendapatan yang meningkat dari suatu pabrik, tingkat substitusi antarproduk yang berbeda, dan ukuran pasar domestik (Brulhart, 1998:777-778). Dengan berkurangnya hambatan-hambatan perdagangan secara substansial, diperkirakan bahwa hasil in-

dustri yang meningkat akan terkonsentrasi dalam pasar yang besar (Krugman, 1980). Krugman dan Venables (1990) menunjukkan bahwa kecenderungan untuk berlokasi di dalam pasar yang lebih besar ternyata jebih kuat jika biaya perdagangan tidak terlalu tinggi dan terlalu rendah.

Meskipun memiliki daya tarik, NTT juga memiliki beberapa kelemahan. (Ottaviano dan Puga 1998) mengidentifikasi tiga kelemahan utama. Pertama, sebagaimana teori tradisional, NTT menjelaskan perbedaan struktur produksi melalui perbedaan karakteristik yang mendasari. Kedua, teori ini tidak menjelaskan penyebab perusahaan-perusahaan dalam sektor tertentu cenderung untuk berlokasi saling berdekatan yang mendorong terjadinya spesialisasi regional. Ketiga, teori ini menunjukkan perkembangan industri secara bertahap dan bersama-sama di semua NSB. Padahal, dalam kenyataannya, industrialisasi seringkali berupa gelombang industrialisasi yang sangat cepat di mana industri menyebar secara berturut-turut dari negara satu ke negara lain.

## **H. Kebijakan Urbanisasi di Indonesia**

Dalam program pembangunan perkotaan, terdapat berbagai perkembangan strategi pembangunan perkotaan dari era Orde Baru hingga era reformasi sekarang ini. Awalnya, pada era Orde Baru, ada beberapa kerangka mengenai program pembangunan daerah perkotaan berikut ini (BPPN, 1998).

1. Pemisahan aktivitas pembangunan daerah perkotaan dari kawasan andalan dan aktivitas pembangunan daerah.
2. Sektor-sektor yang mencakup program pembangunan daerah dan program pembangunan daerah perkotaan akan fleksibel.
3. Setiap program nasional akan ditetapkan sesuai dengan misi dari setiap organisasi yang berpartisipasi.
4. UDP setiap provinsi dan program pendanaan pembangunan daerah

rah akan memiliki *executing board* daripada *executing agency*.

5. Setiap program nasional mempunyai biaya operasional masing-masing dan manager program dinominasikan.

Perkembangan ini diikuti dengan munculnya program *National Urban Development* (NUD) yang membutuhkan kerangka dalam menyusun struktur elemen spasial yang komprehensif, yaitu pertumbuhan ekonomi, ekuitas, stabilitas, dan *guidelines*. Strategi NUD dilakukan dengan hal-hal berikut (Kirn et al, 1992).

1. Mewujudkan tujuan dan mencapai pembangunan perkotaan yang seimbang membutuhkan GBHN.
2. Membuat dan menjalankan program kebijakan yang relevan dalam mendukung program pembangunan perkotaan.
3. Mengakui strategi kebijakan nasional yang dibentuk dalam pembangunan perkotaan.

Di era SBY, konsep yang dibangun pada penyusunan Kebijakan dan Strategi Perkotaan Nasional (KSPN) adalah pembangunan berbasis perkotaan (*urban-led development policy*). Konsep ini memandang urbanisasi sebagai fenomena yang perlu dikelola agar dapat berkontribusi positif terhadap pembangunan nasional (Alisjahbana, 2010), serta memastikan hal-hal berikut:

1. Optimalisasi potensi kota melalui peningkatan produktivitas dalam meningkatkan nilai tambah ekonomi.
2. Peningkatan keterkaitan kegiatan ekonomi antara kota dan desa dengan melakukan intervensi atau *affirmative action* terhadap desa agar desa tetap memiliki posisi tawar yang memadai.
3. Mendorong peningkatan keterampilan agar penduduk mampu meningkatkan kinerja secara berkeadilan.

Setidaknya, ada empat faktor yang sangat memengaruhi tingkat keberhasilan perwujudan kebijakan dan strategi perkotaan nasional

(Alisjahbana, 2010).

1. Kota merupakan "entitas sosio-spasial", artinya fisik dan ruang mencerminkan kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat. Oleh karena itu, upaya pembangunan kota tidak dapat lepas dari upaya pengembangan masyarakat.
2. Kota merupakan bagian dari lingkungan sekitarnya, baik lingkungan yang bersifat alami, seperti hutan, sungai, daerah aliran sungai, teluk, laut, dan pegunungan, maupun lingkungan buatan seperti kawasan perdesaan atau perkotaan. Oleh karena itu, tidak hanya mengakomodasi kebutuhan bagi masyarakat dan lingkungan di dalamnya, tetapi juga harus berkontribusi positif terhadap masyarakat dan lingkungan sekitarnya. Dengan demikian, pembangunan kota harus mempertimbangkan kondisi geografis dan historis setempat
3. Kota-kota Indonesia bersifat "terbuka", artinya memberikan kesempatan yang sama bagi setiap warga, seperti golongan kaya dan miskin, asli dan pendatang, perbedaan agama, suku, serta identitas pribadi lokal.

Keterkaitan antarkota secara global dan nasional harus dipandang sebagai kondisi dan arena di mana perkembangan kota sedang berlangsung dan harus dihadapi (Firman, 2000). Pertama, hal itu dikarenakan kota harus memiliki daya saing pada skala global. Hal ini bermakna keharusan adanya cukup faktor untuk menarik investasi mancanegara ke kota tersebut, yaitu penciptaan fasilitas dan iklim investasi yang pasti, keamanan, serta infrastruktur yang menunjang untuk menyelenggarakan kegiatan ekonomi berskala internasional yang efisien.

Kedua, pembangunan perkotaan harus ditujukan untuk meminimalkan kemungkinan dampak negatif proses keterkaitan antarkota yang meliputi berikut ini.

1. Mengurangi dan mencegah terjadinya ketimpangan wilayah dan antarkota, khusus kota-kota besar yang berpotensi terintegrasi ke dalam sistem perekonomian global dengan, kota-kota menengah dan kecil serta pusat-pusat wilayah perdesaan karena hal ini akan berdampak pada sosial-ekonomi dan politik.
2. Mengurangi dampak kesenjangan antar kelompok masyarakat perkotaan, khususnya kota-kota besar di mana kegiatan ekonomi berskala global berlangsung. Artinya, manajemen dan pembangunan kota harus mengacu pada peran masyarakat luas, partisipatif, hal terbuka.
3. Pembangunan suatu kota hendaknya dipadukan dengan perkembangan di kawasan pinggiran (*fringe areas*) karena kawasan pinggiran ini juga merupakan kawasan baru terkena dampak globalisasi. Dengan kata lain, pengembangan wilayah metropolitan perkotaan menekankan kelestarian lingkungan.
4. Menjadikan keterkaitan desa-kota (*rural-urban linkages*) sebagai faktor pendorong perkembangan bagi wilayah perdesaan dan perkotaan karena telah berinteraksi secara erat. Dari faktor-faktor yang telah diuraikan di atas, hal terpenting adalah antisipasinya bagi pembangunan perkotaan di Indonesia di masa mendatang.

RPJP 2010-2014 yang dirangkum pada Figur 9.8 menjelaskan bahwa ada beberapa hal yang harus kita perhatikan pada bidang perkotaan.

1. Arah pembangunan perkotaan ke depan, di mana kota sebagai *engine of growth* dan tempat tinggal yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan penduduknya (*people centered*).
2. Fokus terhadap lokasi pembangunan perkotaan yang dilakukan dengan tiga pendekatan berikut.

- a. Sistem perkotaan nasional: keterkaitan Pusat Kegiatan Nasional (PKN), Pusat Kegiatan Wilayah (PKW), dan Pusat Kegiatan Lokal (PKL).
  - b. Sistem pengendalian kota besar dan metropolitan kota besar dan kota metropolitan,
  - c. Sistem pengembangan wilayah ekonomi (desa-kota): kota menengah dan kota kecil.
3. Pembangunan kota sebagai *engine of growth* dilakukan dengan meningkatkan investasi dan pembangunan ekonomi di perkotaan serta menguatkan kapasitas pemerintah kota.
  4. Pembangunan kota sebagai tempat tinggal yang berorientasi pada *people centered* dilaksanakan dengan:
    - a. menyediakan pelayanan publik sesuai dengan Standar Pelayanan Perkotaan;
    - b. menguatkan kelembagaan dan kerja sama antarkota;
    - c. menurunkan tingkat kemiskinan perkotaan;
    - d. menurunkan tingkat kerawanan sosial dan kriminalitas di perkotaan;
    - e. meningkatkan pemanfaatan dan pengembangan modal sosial dan budaya di perkotaan;
    - f. meningkatkan penanganan polusi lingkungan dan mitigasi bencana dalam pengelolaan perkotaan;
    - g. serta meningkatkan implementasi rencana tata ruang perkotaan dan pengendalian pemanfaatan ruang perkotaan.

Setidaknya, ada dua kelompok besar arah kebijakan urbanisasi di Indonesia yang saat ini sedang dikembangkan (Tjiptoherijanto, 2011). Pertama, mengembangkan daerah-daerah perdesaan agar memiliki ciri-ciri sebagai daerah perkotaan. Sekarang ini, upaya tersebut dikenal dengan istilah "urbanisasi perdesaan". Kedua, mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru atau dikenal dengan istilah "daerah

penyangga pusat pertumbuhan".

Kelompok kebijakan pertama merupakan upaya untuk "mempercepat" tingkat urbanisasi tanpa menunggu pertumbuhan ekonomi, yaitu melakukan beberapa terobosan yang bersifat "nonekonomi". Bahkan, perubahan tingkat urbanisasi tersebut diharapkan memacu tingkat pertumbuhan ekonomi. Untuk itu, pertumbuhan daerah pedesaan perlu didorong agar memiliki ciri-ciri perkotaan, tetapi tetap memiliki nuansa perdesaan. Dengan demikian, penduduk daerah tersebut dapat dikategorikan sebagai "orang kota" walaupun mereka sebenarnya masih tinggal di suatu daerah yang memiliki nuansa perdesaan.

Beberapa cara yang sedang dikembangkan untuk mempercepat tingkat urbanisasi tersebar antara lain "memodernisasi" daerah pedesaan sehingga memiliki sifat-sifat daerah perkotaan. Pengertian "modernisasi" daerah pedesaan tidak semata-mata dalam arti fisik, seperti membangun fasilitas perkotaan, tetapi membangun penduduk pedesaan sehingga memiliki ciri-ciri modern penduduk perkotaan. Dalam hubungan inilah, lahir konsep "urbanisasi pedesaan\* Konsep "urbanisasi pedesaan" mengacu pada kondisi di mana suatu daerah secara fisik masih memiliki ciri-ciri pedesaan yang "kental". Namun, karena "ciri penduduk" yang hidup di dalamnya sudah menampakkan sikap maju dan mandiri—seperti mata pencaharian lebih besar di nonpertanian, sudah mengenai dan memanfaatkan lembaga keuangan, memiliki aspirasi yang tinggi terhadap dunia pendidikan, dan sebagainya—daerah tersebut dapat dikategorikan sebagai daerah perkotaan.

Dengan demikian, apa yang harus dikembangkan adalah membangun penduduk pedesaan agar memiliki ciri-ciri penduduk perkotaan dalam arti positif tanpa harus mengubah suasana fisik pedesaan secara berlebihan. Namun, daerah pedesaan tersebut sudah dapat dikategorikan sebagai daerah perkotaan. Sudah barang tentu, bersamaan dengan pembangunan penduduk pedesaan tersebut, diperlukan sis-

tem perekonomian yang cocok dengan potensi daerah perdesaan itu sendiri. Jika konsep urbanisasi perdesaan seperti di atas dapat dikembangkan dan disepakati, maka perkembangan tingkat urbanisasi di Indonesia dapat dipercepat tanpa merusak suasana tradisional yang ada di daerah perdesaan dan tanpa menunggu pertumbuhan ekonomi yang sedemikian tinggi. Bahkan, sebaliknya, dengan munculnya "para penduduk" di daerah "perdesaan" yang "bersuasana perkotaan" tersebut, mereka dapat menjadi motor pertumbuhan ekonomi dengan tetap mempertahankan aspek keserasian, keseimbangan, dan keselarasan antara tuntutan pertumbuhan ekonomi, keseimbangan ekosistem, dan lingkungan alam.

Kelompok kebijakan kedua merupakan upaya untuk mengembangkan kota-kota kecil dan sedang yang selama ini telah ada untuk mengimbangi pertumbuhan kota-kota besar dan metropolitan. Pada kelompok ini, kebijakan pengembangan perkotaan diklasifikasikan ke dalam tiga bagian, yaitu (Tjiptoherijanto, 2011): (1) kebijakan ekonomi makro yang ditujukan, terutama untuk menciptakan lingkungan atau iklim yang merangsang bagi pengembangan kegiatan ekonomi perkotaan. Hal ini antara lain meliputi penyempurnaan peraturan dan prosedur investasi, penetapan suku bunga pinjaman, dan pengaturan perpajakan bagi peningkatan pendapatan kota; (2) penyebaran secara spasial pola pengembangan kota yang mendukung pola kebijakan pembangunan nasional menuju pertumbuhan ekonomi yang seimbang, serasi, dan berkelanjutan yang secara operasional dituangkan dalam kebijakan tata ruang kota/perkotaan; (3) penanganan masalah kinerja setiap kota.

Dengan demikian, kebijakan pengembangan perkotaan di Indonesia dewasa ini dilandasi pada konsepsi yang meliputi: (1) pengaturan mengenai sistem kota-kota; (2) kota terpadu; (3) berwawasan lingkungan; serta (4) peningkatan peran masyarakat dan swasta. Semakin ter-

padunya sistem-sistem perkotaan yang ada di Indonesia akan terbentuk suatu hierarki kota besar, menengah, dan kecil yang baik sehingga tidak terjadi "dominasi" salah satu kota terhadap kota-kota lainnya.

Dengan semakin bertumbuhnya daerah perdesaan dan tersebarnya daerah-daerah I pertumbuhan ekonomi serta dibarengi dengan semakin meratanya persebaran daerah perkotaan sasaran untuk mencapai tingkat urbanisasi sebesar 75% pada akhir tahun 2025 diharapkan akan dapat terwujud.

## **I. Industrialisasi Perdesaan**

Pemilihan teknologi dan pola proses produksi yang tepat guna merupakan salah satu isu utama dalam menyusun suatu strategi pembangunan ekonomi nasional. Isu ini penting untuk diperhatikan demi memilih atau menentukan pola pembangunan ekonomi yang tepat untuk diterapkan di perdesaan. Dalam hal ini, perdesaan memiliki beragam macam SDA yang berlimpah, tetapi belum dimanfaatkan secara optimal untuk meningkatkan nilai tambah ekonomi perdesaan, tingkat kemiskinan masih tinggi, ketidakseimbangan dalam distribusi pendapatan, dan jumlah pengangguran (khususnya pengangguran terselubung di sektor pertanian) yang masih tinggi.

Pada Figur 9.18, semua SDA dan SDM harus dimanfaatkan sepenuhnya dan sekaligus produktif. Untuk meningkatkan kemampuan masyarakat perdesaan agar dapat memanfaatkan semua faktor produksi tersebut sepenuhnya dan dengan tingkat produktivitas yang tinggi, diperlukan empat hal utama, yaitu (1) teknologi dan pola atau metode proses produksi tepat guna; (2) manajemen dan organisasi yang baik; (3) pekerja dengan pendidikan atau keterampilan yang tepat sesuai dengan kebutuhan produksi; dan (4) jiwa kewirausahaan yang tinggi.

Dalam menentukan pola pembangunan ekonomi atau strategi industrialisasi yang tepat pada suatu wilayah, faktor-faktor yang ber-

pengaruh pada keberhasilan proses pembangunan terlebih dahulu dilakukan studi kelayakan. Karena pengertian daripada industrialisasi perdesaan adalah suatu proses modernisasi yang mencakup pembangunan di semua sektor ekonomi yang ada di perdesaan dengan keterkaitan produksi, pendapatan, dan investasi dengan salah satu sektor sebagai sektor pemimpin, kontribusi output industri terhadap pembentukan output total dan peningkatan kesempatan kerja di perdesaan menjadi sangat penting.

Karena industri di perdesaan di Indonesia pada umumnya adalah dari kategori IKRT, penentuan proses produksi dalam skala kecil atau besar harus didasari pada prinsip efisiensi dan fleksibilitas. Artinya, ada jenis-jenis produk tertentu yang lebih efisien dibuat oleh IKRT, dan ada jenis-jenis produk lainnya yang hanya dapat diproduksi dalam skala besar tanpa atau dengan pola kemitraan dengan IKRT. Kenyataan industri di perdesaan kebanyakan adalah IKRT sehingga masalah pengembangan sektor industri manufaktur di perdesaan yang merupakan salah satu komponen utama proses industrialisasi perdesaan pada dasarnya adalah masalah pengembang IKRT di perdesaan. Sebagian besar IKRT yang ada di Indonesia adalah *agricultural-based*. Fakta ini memberikan suatu alasan kuat untuk mengatakan bahwa orientasi pembangunan industri atau pola industrialisasi yang tepat untuk diterapkan di perdesaan adalah yang berbasis pertanian, baik dari sisi output (agroindustri) maupun sisi input (industri-industri yang memproduksi mesin dan alat-alat pertanian) serta input-input lainnya untuk keperluan produksi di sektor pertanian.



## **BAB IV**

### PENDEKATAN SEKTORAL DAN REGIONAL DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN WILAYAH

#### **A. Ruang Lingkup Perencanaan Pembangunan Wilayah**

Perencanaan wilayah adalah perencanaan penggunaan ruang wilayah dan perencanaan aktivitas pada ruang wilayah. Perencanaan ruang wilayah biasanya dituangkan dalam perencanaan tata ruang wilayah, sedangkan perencanaan aktivitas biasanya tertuang dalam rencana pembangunan wilayah, baik jangka panjang, jangka menengah, maupun jangka pendek. Perencanaan wilayah sebaiknya dimulai dengan penetapan visi dan misi wilayah. Visi adalah cita-cita tentang masa depan wilayah yang diinginkan. Visi sering kali bersifat abstrak tetapi ingin menciptakan ciri khas wilayah yang idel sehingga berfungsi sebagai pemberi inspirasi dan dorongan dalam perencanaan pembangunan wilayah. Misi adalah kondisi antara atau suatu tahapan untuk mencapai visi tersebut. Misi adalah kondisi ideal yang setingkat dibawah visi tetapi lebih realistik untuk mencapainya. Dalam kondisi ideal, perencanaan wilayah sebaiknya dimulai setelah tersusunnya rencana tata ruang wilayah karena tata ruang wilayah merupakan landasan sekaligus sasaran dari perencanaan pembangunan wilayah. Akan tetapi dalam prakteknya, cukup banyak daerah yang belum memiliki rencana tata ruang, tetapi berdasarkan undang-undang harus menyusun rencana pembangunan wilayahnya karena terkait dengan penyusunan anggaran. Seandainya tata ruang itu adalah ada dan masih berlaku, penyusunan rencana pembangunan daerah haruslah mengacu

pada rencana tata ruang tersebut. Dengan demikian, pada akhirnya akan tercapai bentuk ruang yang dituju. Tata ruang juga sekaligus memberi rambu-rambu tentang apa yang boleh dan apa yang tidak boleh pada tiap sisi ruang wilayah. Dengan demikian, tata ruang adalah panduan utama dalam merencanakan berbagai kegiatan di wilayah tersebut. Perencanaan pembangunan wilayah sebaiknya menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan sektoral dan pendekatan regional. Pendekatan sektoral biasanya *less-spatial* (kurang memperhatikan aspek ruang secara keseluruhan), sedangkan pendekatan regional lebih bersifat *spatial* dan merupakan jembatan untuk mengaitkan perencanaan pembangunan dengan rencana tata ruang. Rencana tata ruang berisikan kondisi ruang/penggunaan saat ini (saat penyusunannya) dan kondisi ruang yang dituju, misalnya 25 tahun yang akan datang. Rencana pembangunan wilayah misalnya RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah), merencanakan berbagai kegiatan pembangunan selama kurun waktu 5 tahun dan nanti dituangkan lagi dalam rencana tahunan yang semestinya langsung terkait dengan anggaran. Dengan demikian, cukup jelas bahwa RPJM semestinya mengacu pada kondisi ruang yang dituju seperti tertera pada tata ruang. Peran para aktor pembangunan di luar pemerintah cukup besar, dan sesuai mekanisme pasar, seringkali aktivitas dalam penggunaan ruang tidak mengarah kepada apa yang tertuang dalam rencana. Pada satu sisi, pemerintah ingin menciptakan pengaturan ruang yang baik. Akan tetapi, di sisi lain ingin mendapatkan manfaat yang terkandung dalam mekanisme pasar. Berdasarkan hal tersebut, pemerintah seringkali terpaksa menempuh jalan kompromi. Artinya arah penggunaan ruang sesuai mekanisme pasar masih dapat ditolerir sepanjang tidak mengganggu kelestarian lingkungan hidup. Sering kali rencana tata ruang terpaksa dikorbankan dalam arti kata dilakukan revisi sebelum masa berlakunya berakhir. Dalam kondisi seperti ini perencanaan tata ruang dan perencanaan

pembangunan wilayah menjadi lebih rumit karena harus memperhatikan mekanisme pasar. Perencanaan tata ruang adalah perencanaan jangka panjang, sedangkan tingkah laku mekanisme pasar sulit diramalkan untuk jangka panjang. Dalam hal ini, perlu dibuat suatu kebijakan tentang hal-hal apa dari tata ruang itu yang dapat dikompromikan dan hal-hal apa yang tidak dapat dikompromikan. Hal-hal yang tidak dapat dikompromikan, misalnya kelestarian lingkungan hidup (termasuk jalur hijau), penggunaan lahan yang mengakibatkan kehidupan kelak menjadi tidak sehat atau tidak efisien, penggunaan lahan daerah perkotaan, misalnya terlalu luas untuk hanya satu kegiatan tertentu, yang dianggap membawa dampak buruk terhadap kehidupan.

## **B. Pendekatan Sektorial**

Pendekatan sektorial adalah di mana seluruh kegiatan ekonomi di dalam Wilayah perencanaan dikelompokkan berdasarkan sektor-sektor. Selanjutnya setiap sektor dianalisis satu per satu. Setiap sektor dilihat potensi dan peluangnya, menetapkan apa yang dapat ditingkatkan dan dimana lokasi dari kegiatan peningkatan tersebut. Caranya adalah masing-masing sektor dipreteli (*break-down*) sehingga terdapat kelompok-kelompok yang bersifat homogen. Terhadap kelompok yang homogen ini dapat digunakan untuk kelompok tersebut. Misalnya untuk menganalisis sektor pertanian, sektor tersebut dapat dibagi atas subsektor tanaman pangan, subsektor perkebunan besar, dan seterusnya.

Untuk masing-masing subsektor dapat lagi diperinci atas dasar komoditi, misalnya untuk subsektor bahan makanan dapat diperinci atas komoditi beras, kacang-kacangan, sayur-sayuran dan sebagainya. Analisis atas masing-masing komoditi lebih mudah baik dari aspek produksi maupun aspek pemasarannya karena literatur ilmiah maupun penyampaian informasi sering dilaksanakan atas dasar komoditi/sek-

tor. Setelah informasi per komoditi diketahui dengan jelas, dengan metode agregasi (pertambahan), akhirnya dapat disimpulkan tentang keadaan per subsektor dan selanjutnya keadaan keseluruhan sektor. Pendekatan sektoral dengan metode agregasi memiliki resiko kehilangan gambaran latar belakang produksi sektoral tersebut. Misalnya dalam proyeksi produksi, bisa jadi masing-masing komoditi diproyeksi secara terpisah tanpa memperhatikan proyeksi komoditi lainnya. Dapat terjadi bahwa hasil proyeksi itu tidak realistis karena *input* yang mendukung proyeksi tersebut dapat dipakai oleh berbagai komoditi/kegiatan sekaligus. Ada kemungkinan karena apabila *input* untuk seluruh komoditi/kegiatan dijumlahkan maka jumlahnya sudah lebih dari apa yang tersedia (terutama untuk *input* yang persediaannya terbatas seperti lahan, tenaga kerja, dan modal).

Untuk menghindari hal ini maka harus dibuat analisis berbagai sektor sekaligus, terutama kebutuhan *input*-nya.

Analisis sektoral tidaklah berarti satu sektor dengan sektor yang lain terpisah total dalam analisis. Salah satu pendekatan sektoral yang sekaligus melihat kaitan pertumbuhan antara satu sektor dengan sektor lainnya dan sebaliknya, dikenal dengan nama analisis masukan-keluaran (*input-output analysis*). Dalam analisis ini terlebih dahulu dibuat tabel masukan keluaran (*input-output table*) antara sektor-sektor (biasanya antar kelompok industri). Perubahan pada satu sektor (*industry*) secara otomatis akan mendorong perubahan pada sektor (*industry*) lainnya. Perubahan ini memiliki sifat pengganda (*multiplier*) karena akan terjadi beberapa kali putaran perubahan, di mana putaran yang terakhir sudah begitu kecil pengaruhnya, sehingga dapat diabaikan. Analisis masukan keluaran ini baru bisa digunakan apabila tabel masukan keluaran untuk daerah tersebut sudah tersedia. Pembuatan tabel yang dapat menggambarkan keadaan yang sebenarnya cukup rumit, pengumpulan data memerlukan biaya besar serta diperlukan analisis yang komprehensif.

Tabel masukan keluaran untuk ekonomi nasional sudah tersedia, pertama sekali dibuat pada tahun 1971 dan telah direvisi beberapa kali. Untuk wilayah Sumatra Utara table *input-output* dibuat pertama kali pada tahun 1990 dan dibuat kembali pada tahun 2000.

Apabila tabel koefisien input dari berbagai sektor yang saling terkait dapat dibuat, selanjutnya dapat diolah untuk menghasilkan tabel matriks pengganda. Setelah tabel matriks pengganda tersedia, apabila kita dapat memproyeksikan permintaan akhir sektor-sektor yang dominan, dengan proses tertentu, pertumbuhan keseluruhan sektor dapat diproyeksikan. Hal yang sama dapat juga dilakukan untuk kebutuhan tenaga kerja, modal dan lahan. Dengan demikian dapat diperkirakan bahwa *input-output* yang dibutuhkan masih cukup tersedia atau sudah tidak mencukupi lagi sehingga proyeksi perlu direvisi. Perencanaan ekonomi regional di Indonesia masih jarang yang menggunakan metode masukan-keluaran karena membutuhkan data yang banyak dan rumit serta belum tentu akurat. Lagi pula perencana wilayah masih sedikit yang berpengalaman untuk menggunakan metode tersebut.

Suatu metode pendekatan sektoral yang mengarah kepada analisis masukan-keluaran pernah dicoba oleh Leknas dalam menyusun Pola Makro Repelita III Sumatra Utara (Tamba cs, 1978)

Dalam metode ini sektor-sektor dibagi atas sektor penghasil barang (*goods sector*) dan lainnya (*service sector*). Dalam metode ini dibuat suatu anggapan bahwa perkembangan pada sektor-sektor penghasil barang akan mendorong perkembangan sektor lainnya. Jadi ada suatu korelasi yang nyata antara pertumbuhan kelompok sektor penghasil barang dengan masing-masing sektor lainnya. Sektor penghasil barang adalah sektor pertanian, sektor perindustrian, dan sektor pertambangan. Dari perkembangan masa lalu dapat dicarikan persamaan regresi antara kelompok sektor penghasil barang dengan masing-masing

sektor lainnya. Untuk meramalkan pertumbuhan ekonomi Sumatra utara, terlebih dahulu diramalkan pertumbuhan masing-masing sektor penghasil barang. Dalam peramalan ini, tiap-tiap sektor dipreteli sampai kepada masing-masing jenis komoditi. Untuk tiap komoditi dilihat perkembangannya, potensi yang masih bisa digarap dan faktor pembatas untuk pengembangannya. Dari data yang tersedia kemudian diadakan proyeksi dalam berbagai scenario, masing-masing skenario disertai dengan langkah-langkah yang perlu ditempuh untuk mewujudkan proyeksi dalam skenario tersebut. Dari tiap-tiap skenario kemudian dipilih yang paling mungkin untuk dilaksanakan setelah memperhatikan keterbatasan yang dihadapi untuk sektor tersebut. Dengan metode agregasi, perkembangan masing-masing sektor penghasil barang dapat diramalkan. Setelah kelompok sektor lainnya diramalkan berdasarkan persamaan regresi masa lalu.

Metode ini jauh lebih mudah apabila dibandingkan dengan analisis masukan-keluaran dan dapat dilakukan oleh tiap-tiap daerah yang telah memiliki perhitungan pendapatan regional bagi daerahnya. Kelemahan metode ini adalah bahwa pada kenyataannya kadang-kadang ada sektor jasa yang merupakan faktor pendorong pertumbuhan daerah termasuk pendorong pertumbuhan sektor barang. Apabila peranan sektor pariwisata cukup menonjol di suatu daerah, sektor ini harus diperhitungkan sebagai sektor dasar dan dikelompokkan dalam sektor yang menunjang pertumbuhan sektor lainnya. Demikian pula, apabila sektor perdagangan di suatu perkotaan merupakan pusat perdagangan daerah-daerah sekitarnya maka perkembangannya tidak ditentukan oleh perkembangan sektor penghasil barang di daerah itu dan daerah sekitarnya. Jadi dari sektor jasa yang ada perlu dilihat apakah memang tergantung dari sektor penghasil barang di daerah itu atau dapat dianggap independen dan harus diramalkan secara terpisah. Selain itu dalam pemakaian metode ini, perlu berhati-hati dalam

meramalkan pertumbuhan sektor penghasil barang, terutama kemungkinan telah berkelebihan penggunaan input yang terbatas (penggunaan input melebihi dari apa yang tersedia) seperti modal, lahan, dan tenaga kerja.

### **C. Pendekatan Regional**

Pendekatan regional sangat berbeda dengan pendekatan sektoral walaupun tujuan akhirnya adalah sama. Pendekatan sektoral adalah pendekatan yang pada mulanya mengabaikan faktor ruang (spasial). Memang pendekatan sektoral dapat diperinci atas daerah yang lebih kecil, misalnya analisis sektoral per kabupaten, per kecamatan atau per desa, sehingga seakan-akan faktor ruang telah terpenuhi. Hal ini belum memenuhi pendekatan regional karena pendekatan regional memiliki segi-segi tersendiri.

Pendekatan sektoral lebih dahulu memperhatikan sektor/komoditi yang kemudian setelah dianalisis, menghasilkan proyek-proyek yang diusulkan untuk dilaksanakan. Setelah proyeknya diketahui, barulah dipikirkan di mana lokasi proyek tersebut. Pendekatan regional dalam pengertian sempit adalah memperhatikan ruang dengan segala kondisinya. Setelah melalui analisis diketahui bahwa masih ada ruang yang belum dimanfaatkan atau penggunaannya masih belum optimal, kemudian direncanakan kegiatan apa yang sebaiknya diadakan pada lokasi tersebut. Dengan demikian penggunaan ruang menjadi serasi dan efisien agar memberi kemakmuran yang optimal bagi masyarakat. Dari uraian di atas diketahui bahwa sasaran akhir kedua pendekatan tersebut adalah sama, yaitu menentukan kegiatan apa pada lokasi mana. Perbedaannya hanya terletak pada cara memulai dan sifat analisisnya. Pendekatan regional dalam pengertian lebih luas, selain memperhatikan penggunaan ruang untuk kegiatan produksi/jasa juga memprediksi arah konsentrasi kegiatan dan memperkirakan kebutuhan

fasilitas untuk masing-masing konsentrasi serta merencanakan jaringan-jaringan penghubung sehingga berbagai konsentrasi kegiatan dapat dihubungkan secara efisien.

Analisis regional adalah analisis atas penggunaan ruang untuk saat ini, analisis atas aktifitas yang akan mengubah penggunaan ruang dan perkiraan atas bentuk penggunaan ruang di masa yang akan datang. Analisis regional (spasial) didasarkan pada anggapan bahwa perpindahan orang dan barang dari satu daerah ke daerah lain adalah bebas dan bahwa orang (juga barang) akan berpindah berdasarkan daya tarik suatu daerah yang lebih kuat dari daerah lain. Pendekatan regional adalah pendekatan yang memandang wilayah sebagai kumpulan dari bagian-bagian wilayah yang lebih kecil dengan potensi dan daya tariknya masing-masing. Hal inilah yang membuat mereka saling menjalin hubungan untuk mendapatkan manfaat yang sebesar-besarnya. Jadi perlu dilihat dan dianalisis dinamisme pergerakan dari faktor-faktor produksi (kecuali alam), yaitu bergerak dari suatu daerah ke daerah lain. Daya tarik itu sendiri berupa potensi dan peluang-peluang yang lebih tinggi di suatu daerah dibanding dengan daerah lain. Memang analisis sektoral yang diperinci menurut satuan daerah yang lebih kecil diperlukan sebagai masukan dalam analisis regional untuk menentukan daya tarik masing-masing bagian wilayah tersebut. Dalam analisis regional misalnya, tidak diramalkan bahwa pertambahan penduduk secara alamiah di Kecamatan X akan tetap tinggal di situ sampai batas jangka perencanaan (misalnya sampai 5 tahun mendatang) dan tidak akan ada penduduk luar yang akan pindah ke Kecamatan tersebut.

Analisis regional berusaha meramalkan penduduk berdasarkan daya tarik setiap satuan wilayah. Pada dasarnya pergeseran penduduk sekaligus menggambarkan pergeseran faktor-faktor produksi karena pergeseran penduduk selalu disertai atau disebabkan oleh pergeseran

modal dan keahlian. Jadi, penambahan riil suatu daerah adalah pertumbuhan faktor-faktor produksi yang ada di daerah ditambah faktor produksi yang datang dari luar daerah dikurangi faktor produksi yang keluar dari daerah tersebut.

Dalam analisis regional sangat perlu diperhatikan kemungkinan munculnya proyek-proyek besar yang baru atau perluasan proyek yang sudah ada dan kemudian mengantisipasi perubahan yang ditimbulkannya terhadap lingkungan maupun terhadap daerah tetangga di sekitarnya. Sebaliknya, perubahan besar di daerah tetangga dapat mempengaruhi perekonomian di daerah sekitarnya. Perubahan itu dapat berakibat positif maupun negatif. Faktor daya tarik ini kadangkala mendorong pemerataan pertumbuhan antardaerah di satu wilayah, tetapi di wilayah lain malah menimbulkan makin parahnya kepincangan pertumbuhan antardaerah. Dalam perencanaan pembangunan hal ini perlu dipertimbangkan sejak awal. Hal itu penting untuk menghindari makin pincangnya pertumbuhan antardaerah maupun untuk menghitung kebutuhan riil suatu fasilitas di daerah tertentu karena pertumbuhan penduduk bisa sangat jauh berbeda dengan pertumbuhan di masa lalu.

Pendekatan regional adalah pendekatan ekonomi dan pendekatan ruang. Pendekatan ekonomi terutama untuk cabang ekonomi regional dan dapat dipakai berbagai peralatan analisis, baik dari ekonomi umum/ekonomi pembangunan, atau lebih khusus ekonomi regional untuk melihat arah perkembangan sesuatu daerah di masa yang akan datang. Berbagai model analisis yang bisa diterapkan, antara lain teori yang menyangkut pertumbuhan ekonomi daerah, analisis *competitiveness* dari sektor-sektor yang ada di suatu wilayah, model gravitasi, hubungan kota dengan daerah belakangnya, berbagai teori lokasi, hubungan interregional, dan lain-lain. Analisis ekonomi regional dapat memberi jawaban atas sektor mana yang perlu dikembangkan serta

tingkat prioritas pengembangannya. Akan tetapi, belum mampu menjawab pertanyaan, seperti lokasi di mana sektor itu dikembangkan, berapa luas lahan yang digunakan, serta besarnya prasarana atau fasilitas sosial yang perlu dibangun dan berikut lokasinya.

Analisis ekonomi regional kemudian dikombinasikan dengan pendekatan tata ruang, sehingga harus dibarengi dengan peta-peta untuk mempermudah dan memantapkan analisis. Selain menggambarkan keadaan saat ini ada juga peta yang menggambarkan proyeksi arah perpindahan faktor-faktor produksi dan peta perkiraan kondisi di masa yang akan datang.

Pendekatan ruang adalah pendekatan dengan memperhatikan:

1. struktur ruang saat ini,
2. penggunaan lahan saat ini, dan
3. kaitan suatu wilayah terhadap wilayah tetangga.

Unsur-unsur struktur ruang yang utama terbagi 3 (tiga) yaitu :

1. orde-orde perkotaan, termasuk di dalamnya konsentrasi permukiman;
2. sistem jaringan lalu lintas, termasuk penetapan jaringan jalan primer, jaringan jalan sekunder, dan jaringan jalan lokal;
3. kegiatan ekonomi berskala besar yang terkonsentrasi, seperti kawasan industri, "kawasan pariwisata, kawasan pertambangan, dan kawasan perkebunan.

Struktur ruang adalah hierarki di antara ruang atau lokasi berbagai kegiatan ekonomi. Analog antara struktur organisasi dengan struktur ruang dapat dikemukakan pada bagan berikut ini.

#### **Bagan 5.1** Analog Struktur Organisasi dengan Struktur Ruang

Antara struktur organisasi dengan struktur ruang. Masing-masing struktur memiliki hierarki. Di dalam struktur organisasi tingkat hierarki menggambarkan besarnya kekuasaan/kewenangan, sedang-

kan dalam struktur ruang hierarki menggambarkan besarnya daya tarik atau luasnya wilayah pengaruh. Garis penghubung dalam struktur organisasi adalah alur perintah dan pelaporan sedangkan dalam struktur ruang hal ini terkait dengan jarak dan daya tarik di mana daya tarik dipengaruhi oleh potensi masing-masing lokasi dan jarak yang menghubungkan dua potensi. Masing-masing kotak empat persegi dalam struktur organisasi menggambarkan posisi/jabatan, sedangkan dalam struktur ruang menggambarkan lokasi dan besarnya konsentrasi. Bedanya dalam struktur organisasi posisi bawahan selalu digambarkan berada di bawah posisi atasannya sedangkan dalam struktur ruang, posisi lokasi tidak harus berada di bawah (di selatan) induknya (kota terbesar) namun dapat mengambil posisi mengelilingi induknya.

Struktur ruang merupakan pembangkit berbagai aktivitas di dalam wilayah dan sangat berpengaruh dalam menentukan arah penggunaan lahan di masa yang akan datang. Atas dasar kondisi struktur ruang dan penggunaan lahan saat ini serta kaitan suatu wilayah terhadap wilayah tetangga, dapat diperkirakan arus pergerakan orang dan barang di wilayah tersebut. Perencanaan wilayah adalah perencanaan mengubah struktur ruang atau mengubah penggunaan lahan ke arah yang diinginkan dan memperkirakan dampaknya terhadap wilayah sekitarnya termasuk wilayah tetangga.

Perubahan struktur ruang atau penggunaan lahan dapat terjadi karena investasi pemerintah atau investasi pihak swasta. Keberadaan dan lokasi investasi swasta perlu mendapat izin pemerintah. Hal ini penting agar pemerintah dapat mengarahkan struktur tata ruang atau penggunaan lahan yang menguntungkan dan mempercepat tercapainya sasaran pembangunan. Sasaran pembangunan dapat berupa peningkatan pendapatan masyarakat, penambahan lapangan kerja, pemerataan pembangunan wilayah, terciptanya struktur perekonomian yang kokoh, terjaganya kelestarian lingkungan, serta lancarnya arus perge-

rakan orang dan barang ke seluruh wilayah, termasuk ke wilayah tetangga.

Pada sisi lain, seandainya ada pihak swasta yang ingin menanamkan investasinya maka dapat diperkirakan pengaruhnya terhadap wilayah sekitarnya dan menetapkan fasilitas apa yang perlu dibangun dalam mengantisipasi perkembangan yang ditimbulkan oleh investasi tersebut.

Pendekatan regional semestinya dapat menjawab berbagai pertanyaan yang belum terjawab apabila hanya menggunakan pendekatan sektoral seperti berikut ini.

1. Lokasi dari berbagai kegiatan ekonomi yang akan berkembang.
2. Penyebaran penduduk di masa yang akan datang dan kemungkinan munculnya pusat-pusat permukiman baru.
3. Adanya perubahan pada struktur ruang wilayah dan prasarana yang perlu dibangun untuk mendukung perubahan struktur ruang tersebut.

## BAB V

### STRUKTUR RUANG DAN PERWILAYAHAN

#### A. Definisi Ruang

Apabila kita menyebut kata ruang, apa sebetulnya yang terbayang dalam benak kita. Apakah ruang itu abstrak atau riil. Kalau abstrak apakah hanya ada dalam khayalan atau bisa lebih konkret dari itu, sedangkan kalau riil maka ruang itu memiliki batas yang jelas dan ciri-ciri yang berbeda antara ruang yang satu dengan ruang lainnya. Ruang bisa berarti sangat sempit tetapi bisa juga sangat luas. Kita bisa membayangkan bahwa ruang hanya sesuatu yang hampa tetapi memakan tempat atau yang terbayang adalah isi yang ada pada ruang tersebut, yang tentunya berbeda antara satu ruang dengan ruang lainnya. Semua benda membutuhkan ruang sehingga salah satu ciri membedakan benda adalah luas ruang yang dibutuhkan oleh benda tersebut. Dengan demikian, ruang adalah tempat untuk suatu benda/kegiatan atau apabila kosong bisa diisi dengan suatu benda/kegiatan. Dalam hal ini kata "tempat" adalah berdimensi tiga dan kata benda/kegiatan berarti benda/kegiatan apa saja tanpa batas. Kegunaan ruang menjadi terbatas apabila diberi ciri/karakter tambahan. Misalnya, ruang kelas yang berarti berisi benda ataupun kegiatan yang berkaitan dengan kegiatan kelas, ruang tamu berisi benda ataupun kegiatan sebagai tempat menerima tamu, dan lain-lain. Tanpa ruang maka suatu benda/kegiatan tidak mungkin berada di sana. Dalam bahasa Inggris, padanan kata ruang adalah *space*. Menurut kamus Webster, *space* dapat diartikan dengan berbagai cara, namun di sini dikutip 2 cara:

- a. *the three dimensional continuous expanse extending in all directions and containing all matter: variously thought of as boundless or inter-*

*mediately finite*

b. *area or room sufficient for or allotted to something.*

Kamus Random House menulis, *space: a particular extent of surface.* Dengan demikian, secara umum ruang dapat diartikan dengan tempat berdimensi tiga tanpa konotasi yang tegas atas batas dan lokasinya yang dapat menampung atau ditujukan untuk menampung benda apa saja. Sebetulnya ada tiga kata yang sering bisa dipertukarkan, yaitu ruang, tempat, dan lokasi. Di antara ketiga kata ini ruang adalah yang bersifat umum, tidak terikat dengan isi maupun lokasi. Tempat sering kali dikaitkan dengan keberadaan suatu benda/kegiatan yang telah ada/sering ada di situ. Lokasi terkait dengan posisi apabila di permukaan bumi bisa ditentukan bujur dan lintangnya. Lokasi sering terkait dengan pemberian nama atau karakter atas sesuatu tempat sehingga dapat dibedakan lokasi yang satu dengan lokasi lainnya. Karena ruang bisa menyangkut apa saja yang membutuhkan tempat maka harus ada batasan tentang ruang yang ingin dibicarakan. Dalam hal ini yang ingin dibicarakan adalah ruang sebagai wilayah.

## **B. Ruang Sebagai Wilayah**

Wilayah dapat dilihat sebagai suatu ruang pada permukaan bumi. Pengertian permukaan bumi adalah menunjuk pada tempat atau lokasi yang dilihat secara horizontal dan vertikal. Jadi, di dalamnya termasuk apa yang ada pada permukaan bumi, yang ada di bawah permukaan bumi, dan yang ada di atas permukaan bumi. Karena kita membicarakan ruang dalam kaitannya dengan kepentingan manusia, perlu dibuat batasan bahwa ruang pada permukaan bumi itu adalah sejauh manusia masih bisa menjangkaunya atau masih berguna bagi manusia. Menurut Glasson (1974) ada dua cara pandang yang berbeda tentang wilayah, yaitu subjektif dan objektif. Cara pandang subjektif, yaitu wilayah adalah alat untuk mengidentifikasi suatu lokasi yang

didasarkan atas kriteria tertentu atau tujuan tertentu. Dengan demikian, banyaknya wilayah tergantung kepada kriteria yang digunakan. Wilayah hanyalah suatu model agar kita bisa membedakan lokasi yang satu dari lokasi lainnya. Hal ini diperlukan untuk membantu manusia mempelajari dunia ini secara sistematis. Pandangan objektif menyatakan wilayah itu benar-benar ada dan dapat dibedakan dari ciri-ciri/gejala alam di setiap wilayah. Wilayah bisa dibedakan berdasarkan musim/temperatur yang dimilikinya atau berdasarkan konfigurasi lahan, jenis tumbuh-tumbuhan, kepadatan penduduk, atau gabungan dari ciri-ciri di atas. Menggunakan pandangan objektif membuat jenis analisis atas ruang menjadi terbatas.

Dalam rangka kepentingan studi maka pandangan subjektif lebih sering digunakan karena dapat disesuaikan dengan tujuan studi itu sendiri. Pandangan objektif melihat ruang itu sebagai sesuatu yang konkret, jelas batasnya. Akan tetapi, hal ini tidak menyatakan bahwa pandangan subjektif berarti ruang itu hanya khayal. Pandangan subjektif menyatakan bahwa pengelompokan ruang didasarkan atas kriteria yang digunakan. Jadi, mudah tidaknya menetapkan batas ruang itu sangat dipengaruhi oleh kriteria yang digunakan. Memang, batas ruang wilayah di lapangan sering kali bukan kasat mata. Akan tetapi, dengan melakukan pengamatan saksama, perhitungan, dan bantuan peralatan tertentu kita masih bisa menyatakan sesuatu lokasi itu masuk ke dalam wilayah mana dari pengelompokan yang kita buat. Setidaknya batas itu bisa digambarkan pada peta. Perlu dijelaskan bahwa untuk kriteria tertentu misalnya, wilayah modal, batas itu bisa berubah dari satu kurun waktu ke kurun waktu berikutnya sesuai dengan perubahan potensi pusatnya. Menurut Hanafiah (1982), unsur-unsur ruang yang terpenting adalah ;

1. jarak,
2. lokasi,

3. bentuk, dan
4. ukuran atau skala.

Artinya, setiap wilayah harus memiliki keempat unsur di atas. Unsur-unsur di atas secara bersama-sama membentuk/menyusun suatu unit ruang yang disebut wilayah yang dapat dibedakan dari wilayah lain. Glasson (1974) mengatakan wilayah dapat dibedakan berdasarkan kondisinya atau berdasarkan fungsinya. Berdasarkan kondisinya, wilayah dapat dikelompokkan atas keseragaman isinya (*homogeneity*) misalnya wilayah perkebunan, wilayah peternakan, wilayah industri, dan lain-lain. Berdasarkan fungsinya, wilayah dapat dibedakan misalnya kota dengan wilayah belakangnya, lokasi produksi dengan wilayah pemasarannya, susunan orde perkotaan, hierarki jalur transportasi, dan lain-lain.

Hartshorn (1988) menggunakan istilah *uniform* dan *nodal* dengan pengertian yang sama untuk kondisi dan fungsi. Menurut Haggett (1977) ada tiga jenis wilayah, yaitu *homogenous regions*, *nodal regions*, dan *planning or programming regions*. Menurut Hanafiah (1982) wilayah dapat pula dibedakan atas konsep absolut dan konsep relatif. Konsep absolut didasarkan pada keadaan fisik sedangkan konsep relatif selain memperhatikan faktor fisik juga sekaligus memperhatikan fungsi sosial ekonomi dari ruang tersebut. Beberapa definisi ruang secara absolut adalah sebagai berikut :

1. Purnomo Sidi (1981) mengatakan bahwa wilayah adalah sebutan untuk lingkungan permukiman bumi yang tentu batasnya.
2. *Immanuel Kant* seperti dikutip dalam Hanafiah (1982) mengatakan sesuatu ruang di permukaan bumi mempunyai lokasi yang tetap dan tepat, jarak terdekat antara dua titik adalah garis lurus.
3. Hartshorn seperti dikutip dalam Hanafiah (1982) mengatakan bahwa wilayah adalah suatu area dengan lokasi spesifik dan dalam aspek tertentu berbeda dengan area lain (jadi berupa

mosaik).

Dalam konsep ruang relatif, selain keadaan fisik juga diperhatikan aspek sosial ekonomi. Misalnya, jarak diukur secara fungsional berdasarkan unit waktu, ongkos, dan usaha. Jadi, unsur persepsi manusia atas dunia nyata sudah dimasukkan. Misalnya, jarak terdekat antara dua titik bukan lagi suatu garis lurus melainkan diukur dari besarnya waktu, ongkos, dan usaha untuk mencapai titik yang satu dari titik lainnya. Walaupun antara dua titik (tempat), jarak terdekatnya adalah garis lurus (potong kompas), tetapi dalam kehidupan sehari-hari manusia tidak menggunakan jalur tersebut, karena ada jalur lain yang dapat dipakai secara lebih mudah, lebih cepat, atau lebih murah untuk mencapai tempat yang satu dari tempat lainnya. Konsep ruang yang digunakan tergantung permasalahan yang dibahas. Permasalahan sosial dan ekonomi umumnya menggunakan konsep ruang relatif, sedangkan dalam perencanaan fisik, terutama untuk ruang yang sempit, umumnya menggunakan konsep absolut.

### **C . Pengertian Wilayah Untuk Kebutuhan Perencanaan Pembangunan**

Pengertian wilayah yang digunakan dalam perencanaan dapat berarti suatu wilayah yang sangat sempit atau sangat luas, sepanjang di dalamnya terdapat unsur ruang atau *space*. Untuk kepentingan perencanaan maka wilayah harus dapat dibagi (*partitioning*) atau dikelompokkan (*grouping*) ke dalam satu kesatuan agar bisa dibedakan dengan kesatuan lain. Apakah kita membagi atau mengelompokkan tergantung pada titik awal ruang wilayah yang kita maksudkan. Apabila titik awal adalah ruang yang luas dan ingin dianalisis dalam bentuk subbagiannya maka yang kita lakukan adalah membagi wilayah yang luas ke dalam beberapa subwilayah di mana pembagiannya sesuai dengan kriteria yang ditetapkan. Demikian pula apabila titik awalnya adalah

wilayah yang kecil-kecil dan ingin dikelompokkan dalam beberapa kesatuan yang lebih besar, hal ini dilakukan mengikuti kriteria yang digunakan. Satuan yang baru itu tetap juga dinamakan wilayah tetapi dengan tambahan ciri/karakter tertentu sehingga dapat kita bayangkan luasnya lebih kecil atau lebih besar dari luas titik awalnya. Misalnya, wilayah negara Republik Indonesia dapat dibagi atas provinsi, provinsi dapat dibagi atas kabupaten/kota, kabupaten/kota dapat dibagi atas kecamatan, kecamatan dibagi atas desa/kelurahan, dan desa/kelurahan dibagi atas dusun/lingkungan. Di sisi lain kita bisa beranjak dari wilayah yang kecil-kecil, misalnya beberapa desa/kelurahan digabung menjadi satu kecamatan, beberapa kecamatan digabung menjadi kabupaten/kota, dan seterusnya. Pembagian di atas menggunakan kriteria yurisdiksi administrasi pemerintahan, tentunya bisa dibuat pembagian/pengelompokan lain dengan menggunakan kriteria yang berbeda.

Kata *region* (wilayah) saat ini bahkan digunakan untuk mencakup wilayah beberapa negara sekaligus. Menjadikan wilayah beberapa negara sebagai satu kesatuan haruslah ada dasarnya, misalnya karena ada ikatan seperti kerja sama ekonomi, pertahanan, dan lain-lain. Dengan demikian, patut dipertanyakan apa kondisi umum yang harus dipenuhi agar sekelompok wilayah negara itu dapat dijadikan satu kesatuan ruang. Sebetulnya faktor yang dapat mengelompokkan wilayah itu tergantung pada tujuan pengelompokan itu sendiri. Dalam kerangka analisis ekonomi/sosial maka wilayah yang dikelompokkan dalam satu *region* bagian-bagiannya haruslah berhubungan erat antara yang satu dengan yang lainnya. Dengan demikian, perubahan di salah satu bagian/unit daerah akan berpengaruh terhadap bagian/unit daerah lainnya. Apabila *region* itu adalah kumpulan wilayah beberapa negara maka di dalam negara harus terjadi perpindahan faktor-faktor produksi (tenaga kerja, modal, dan teknologi) secara mudah dibandingkan dengan perpindahan ke negara lain. Perpindahan itu sendiri terjadi

dalam frekuensi yang relatif tinggi. Oleh sebab itu, suatu *region* selalu terdiri dari sekelompok daerah/negara yang letaknya berdekatan satu sama lain atau bertetangga karena faktor jarak sangat mempengaruhi kelancaran dan frekuensi hubungan. Sudah tentu letak yang berdekatan saja tidak cukup untuk mengelompokkannya dalam suatu *region*, tetapi harus disertai dengan hubungan yang erat. Daerah atau negara yang berdekatan tetapi terisolasi atau saling menutup pintu antara yang satu dengan yang lainnya sulit dianggap sebagai satu *region* (dari sudut pandang ekonomi/sosial) kecuali jika tujuan penetapan *region* itu sendiri ialah agar isolasi itu terbuka dan di kemudian hari akan terjadi hubungan yang erat antar unit-unit daerah tersebut. Kerja sama pertahanan mungkin memiliki sisi yang berbeda. Wilayah tidak perlu harus berdekatan/bertetangga namun adanya keinginan untuk berhubungan secara erat tetap merupakan persyaratan untuk berhasilnya kerja sama tersebut.

Secara administrasi pemerintahan kemungkinan ada bagian wilayah yang terpisah dari wilayah induknya. Namun demikian, keseluruhan wilayah itu masih tetap berada dalam satu kesatuan karena ada faktor pengikat. Faktor pengikatnya adalah ketentuan hukum ataupun perjanjian yang diakui oleh negara ataupun dunia internasional. Akan tetapi, agar kesatuan wilayah itu tetap bermakna maka antara wilayah induk dengan wilayah yang terpisah tetap harus berhubungan secara intensif. Dengan demikian, hubungan internal yang cukup intensif merupakan kunci dalam banyak metode pengelompokan wilayah.

Di dalam bahasa Indonesia terdapat berbagai istilah yang artinya bersangkutan paut dengan ruang, antara lain wilayah, daerah, dan kawasan yang sering dipertukarkan secara tidak jelas. Menurut *Webster's Dictionary of Synonym's* edisi pertama, G & C Merriam Co. Publisher, USA, *region* didefinisikan sebagai berikut. *An extent of space explicitly suggest reference to some definite place or locality, as on the earth's surface, in*

*the atmosphere or in the human body*. Untuk kepentingan studi wilayah, kita tidak memasukkan unsur *human body*, jadi hanya yang menyangkut *earth's surface* dengan catatan hal itu sudah mencakup *atmosphere*. *Region* dalam bahasa Indonesia lebih sering dipadankan dengan kata wilayah daripada daerah atau kawasan. Wilayah sering diartikan sebagai satu kesatuan ruang secara geografi yang mempunyai tempat tertentu tanpa terlalu memperhatikan soal batas dan kondisinya. Daerah dapat didefinisikan sebagai wilayah yang mempunyai batas secara jelas berdasarkan yurisdiksi administratif. Pengertian *kawasan* dapat disamakan dengan istilah *area* dalam bahasa Inggris yang menurut Webster ialah wilayah yang mempunyai batas-batas yang jelas berdasarkan unsur-unsur yang sama (*homogeneity*), misalnya kawasan industri, kawasan hutan, dan sebagainya. Atas dasar itu, pengertian *region* dalam bahasa Inggris, lebih tepat digunakan dengan istilah *wilayah* dalam bahasa Indonesia. Dari ketiga istilah tersebut, wilayah menunjuk ruang pada permukaan bumi secara umum tanpa konotasi tentang isi, karakter, maupun kepentingan yang terkait dengannya. Artinya, istilah wilayah dapat digunakan secara fleksibel dan mencakup penggunaan ruang secara umum.

#### **D. Jenis-Jenis Perwilayahan**

Ada beberapa cara untuk menetapkan suatu perwilayahan. Perwilayahan apabila dilihat dari atas adalah membagi suatu wilayah yang luas, misalnya wilayah suatu negara ke dalam beberapa wilayah yang lebih kecil. Perwilayahan mengelompokkan beberapa wilayah kecil dalam satu kesatuan. Suatu perwilayahan dapat diklasifikasikan berdasarkan tujuan pembentukan wilayah itu sendiri. Dasar dari perwilayahan dapat dibedakan sebagai berikut:

1. Berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan, di Indonesia dikenal wilayah kekuasaan pemerintahan, seperti provinsi, kabu-

- paten/kota, kecamatan, desa/kelurahan dan dusun/lingkungan.
2. Berdasarkan kesamaan kondisi (*homogeneity*), yang paling umum adalah kesamaan kondisi fisik. Berdasarkan kesamaan kondisi fisik, Sumatra Utara pernah dibagi atas pantai timur, pegunungan, dan pantai barat. Ada juga klasifikasi desa berupa desa pantai, desa pedalaman, dan desa pegunungan. Bisa juga pembagian berupa wilayah pertanian dengan wilayah industri, wilayah perkotaan dengan daerah pedalaman. Cara pembagian lainnya, juga berdasarkan kesamaan sosial budaya. Misalnya, daerah-daerah dibagi menurut suku mayoritas, agama, adat istiadat, tingkat pendidikan, tingkat pendapatan, mayoritas masyarakat yang mendiami wilayah tersebut.
  3. Berdasarkan ruang lingkup pengaruh ekonomi. Perlu ditetapkan terlebih dahulu beberapa pusat pertumbuhan (*growth pole* atau *growth centre*) yang kira-kira sama besarnya/rankingnya, kemudian ditetapkan batas-batas pengaruh dari setiap pusat pertumbuhan. Apakah yang dapat dipakai sebagai ukuran batas pengaruh suatu pusat pertumbuhan (yang umumnya adalah perkotaan)? Perlu diingat bahwa batas pengaruh antara satu kota dengan kota lainnya hanya dapat dilakukan untuk kota-kota yang sama rankingnya. Karena untuk kota-kota yang berlainan rankingnya, kota yang lebih kecil itu sendiri beradadi bawah pengaruh kota yang lebih besar. Misalnya, sulit menetapkan batas pengaruh antara Medan dengan Lubuk Pakam karena banyak penduduk yang di Lubuk Pakam itu sendiri bepergian secara rutin ke kota Medan. Jadi, yang dapat dicari batas pengaruh tersebut adalah antara kota yang memiliki ranking yang sama, misalnya antara Lubuk Pakam dengan Perbaungan, di mana jumlah penduduk kedua kota tersebut tidak terlalu jauh berbeda. Di dalam mencari batas pengaruh antara kedua kota tersebut,

dapat dicari suatu titik yang di satu sisi lebih banyak penduduknya bepergian ke Lubuk Pakam, sedangkan di sisi lainnya lebih banyak penduduknya bepergian ke Perbaungan. Bisa saja pada sisi lainnya tersebut masih ada penduduk yang bepergian ke kota yang berlainan arah tapi mayoritasnya adalah ke arah yang satu lagi. Tujuan bepergian tersebut dapat berupa berbelanja menjualkan hasil produksinya, bekerja, bersekolah, berobat, rekreasi, dan lain-lain. Perwilayahan seperti ini biasanya dibutuhkan apabila menggunakan pendekatan regional dalam perencanaan pembangunan wilayah. 4. Berdasarkan wilayah perencanaan/program. Dalam hal ini ditetapkan batas-batas wilayah ataupun daerah-daerah yang terkena suatu program atau proyek di mana wilayah tersebut termasuk ke dalam suatu perencanaan untuk tujuan khusus. Misalnya, DAS Sei Wampu, DAS Sei Ular, proyek Asahan, dan lain-lain. Suatu wilayah perencanaan dapat menembus beberapa wilayah administrasi berdasarkan kebutuhan dari perencanaan tersebut. Misalnya, perencanaan pelestarian daerah aliran sungai (DAS) dimulai dari sumber mata air di pegunungan melintasi wilayah dataran, memasuki daerah pantai dan bermuara ke laut lepas. Aliran itu sendiri bisa melalui wilayah perkebunan, wilayah pertanian darat, wilayah persawahan, permukiman, perkotaan, dan lain-lain sebelum memasuki muara di laut lepas. Aliran sungai itu bisa melewati lebih dari satu provinsi, beberapa kabupaten dan kota, serta berbagai kawasan. Wilayah perencanaan DAS itu menyangkut tangkapan air di pegunungan sebagai sumber mata airnya dan wilayah di kanan kiri sungai mulai dari hulu hingga ke muaranya. Contoh lain dari perwilayahan berdasarkan program adalah Badan Pusat Statistik (BPS) membuat *Block-Sensus* dalam rangka pelaksanaan sensus.

## **E. Kebaikan dan Keburukan Masing-Masing Jenis Perwilayahan**

Masing-masing cara perwilayahan mempunyai kebaikan atau pun keburukan. Cara perwilayahan mana yang paling cocok digunakan, tergantung pada tujuan studi/perencanaan itu sendiri.

1. Perwilayahan berdasarkan administrasi pemerintahan, biasanya terikat kepada sejarah masa lalu dan telah ditetapkan berdasarkan undang-undang sehingga tidak mudah diubah. Pembentukannya biasanya berdasarkan sejarah, tuntutan masyarakat, atau keputusan pemerintah. Perubahannya harus melalui undang-undang serta memerlukan persetujuan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) dan pemerintah pusat. Walaupun cara perwilayahan administrasi pemerintahan yang ada sekarang kurang efisien, tetapi tidak mudah diganti karena menyangkut sejarah dan fanatisme masyarakat.

Berdasarkan sejarah pembentukannya, wilayah administrasi yang setingkat di Indonesia adalah beragam. Ada yang luas dan ada yang sempit, ada yang memiliki potensi ekonomi yang kuat dan ada yang potensinya rendah. Jadi, sumber pendapatan daerah yang berpredikat provinsi misalnya, ada yang cukup kuat dan ada yang sangat lemah. Sering ibukota provinsi, kabupaten, dan kecamatan tidak terletak di tengah-tengah wilayahnya atau pun di lokasi yang sedemikian rupa menjamin efisiensi bagi segala pihak yang perlu berurusan dengan kantor pemerintahan di ibukota tersebut. Namun demikian, tidak banyak yang dapat diubah karena menyangkut faktor sejarah dan fanatisme masyarakat. Salah satu keunggulan dari perwilayahan atas dasar administrasi pemerintahan adalah kemungkinan dapat ditetapkannya batas wilayah secara jelas. Batas itu sering kali menggunakan kondisi riil di lapangan yang memiliki ciri-ciri yang jelas, misal-

nya sungai, laut, gunung, jurang, jalan, batas hutan, dan batas perkebunan. Lagi pula batas administrasi terbagi atas wilayah yang cukup kecil, seperti desa/kelurahan dan bahkan masih dibagi lagi atas dusun/lingkungan. Dengan demikian, para kepala dusun/lingkungan bisa tahu persis batas wilayah kekuasaannya. Batas wilayah atas dasar administrasi pemerintahan ini tidak mungkin diabaikan dalam perencanaan pembangunan karena memiliki batas yang jelas sehingga penyediaan data umumnya didasarkan atas wilayah administrasi. Demikian pula kebijakan yang disarankan harus memperhatikan aspek wilayah pemerintahan karena kewenangan dalam pelaksanaan dibagi berdasarkan wilayah pemerintahan.

2. Perwilayahan berdasarkan homogenitas terutama berguna bagi perencanaan sektoral. Daerah-daerah yang memiliki kesamaan dalam sektor yang dibahas, misalnya pertanian rakyat, perikanan, perkebunan, agama, atau beberapa sektor sekaligus dapat dijadikan satu wilayah. Dengan demikian, dapat dibuat satu pusat pelayanan yang menangani masalah yang sama dan program penanganannya pun sama atau hampir sama. Hal ini dapat meningkatkan kemampuan dan keahlian dari pusat pelayanan sehingga dapat memberikan jalan keluar yang lebih tepat dan lebih efisien. Permasalahan di satu unit daerah hampir sama dengan di unit daerah lain dan jalan keluar yang telah diuji coba di satu unit daerah kemungkinan pula cocok untuk diterapkan pada unit daerah lain. Misalnya, cara meningkatkan produksi jagung di Tanah Karo mungkin cocok atau tak banyak variasinya apabila diterapkan di Simalungun (sama-sama daerah pegunungan). Cara untuk meningkatkan pendapatan nelayan di Langkat kemungkinan besar tidak banyak bedanya dengan di Asahan (sama-sama pantai timur). Jadi, untuk program sektoral maka

perwilayahan secara homogenitas sering dapat mempermudah pekerjaan. Namun, perlu diingat bahwa masing-masing sektor memiliki pembagian wilayah yang cocok untuk sektor itu sendiri. Jadi, bisa terjadi sektor industri mempunyai perwilayahan sendiri, demikian pula sektor kehutanan, perikanan laut, perikanan darat, perkebunan rakyat, peternakan, dan lain-lain. Apabila perwilayahan yang cocok untuk masing-masing sektor diikuti maka akan terjadi banyak perwilayahan yang satu dengan lainnya berbeda dan tumpang-tindih. Apabila ini terjadi maka sulit melakukan koordinasi antarsektoral, padahal keserasian antarsektoral adalah sangat penting untuk pembangunan dan kemajuan sektor-sektor itu sendiri. Oleh sebab itu, sering terpaksa dibuat kompromi, yaitu dibuatlah perwilayahan yang cocok untuk beberapa sektor utama walaupun untuk beberapa sektor lainnya tidak begitu cocok. Dalam rangka kompromi ini misalnya pernah dikenal perwilayahan Sumatra Utara menjadi pantai timur, pegunungan, dan pantai barat.

Perlu dicatat bahwa batas luar dari perwilayahan atas dasar homogenitas ini sulit ditentukan sehingga umumnya juga memanfaatkan batas wilayah administrasi yang ada. Jadi, kalau ada tiga wilayah atas dasar homogenitas maka masing-masing wilayah itu mencakup wilayah administrasi tertentu sehingga dapat dihindari kemungkinan tumpang-tindih. Hal ini juga mempermudah pengumpulan data dan pengaturan kebijakan untuk masing-masing wilayah.

3. Perwilayahan berdasarkan ruang lingkup pengaruh ekonomi mengenal adanya pusat-pusat pertumbuhan yang masing-masing memiliki daerah belakangnya. Dalam hal ini keseluruhan wilayah ditetapkan dulu beberapa pusat pertumbuhan yang biasanya adalah kota-kota terbesar di dalam suatu unit wilayah dan

kemudian ditetapkan batas pengaruh dari masing-masing kota tersebut. Wilayah belakang (*hinterland*) dikatakan sebagai wilayah pengaruh sebuah kota apabila dalam memenuhi kebutuhannya atau menjual hasil produksinya cenderung bergantung kepada kota tersebut, termasuk kebutuhan hidup, pendidikan, kesehatan, atau rekreasi. Dalam menjual produk termasuk di dalamnya menjual komoditas atau jasa/tenaga (mencari lapangan kerja). Dengan cara ini, bisa jadi ada daerah belakang yang tidak bertuan, artinya tidak jelas pusat mana yang erat hubungannya dengan daerah belakang tersebut. Untuk menghindari adanya daerah yang tidak bertuan, dalam praktiknya ditetapkan saja berdasarkan pengamatan daerah itu termasuk ke salah satu pusat pertumbuhan. Cara perwilayahan seperti ini bersifat makroregional, artinya tidak atas dasar melihat sektor yang ada di wilayah itu satu per satu. Artinya, seluruh sektor yang beroperasi di wilayah tersebut memiliki ketergantungan antara pusat pertumbuhan dengan daerah belakangnya. Perubahan di pusat pertumbuhan mempengaruhi daerah belakangnya, demikian pula perubahan di daerah belakangnya akan mempengaruhi pusat pertumbuhannya. Perwilayahan seperti ini lebih tepat untuk perencanaan ekonomi daerah karena menyangkut seluruh aspek pengembangan wilayah, mengandung aspek ketergantungan/keterikatan, yaitu memperhatikan hubungan satu unit terhadap unit daerah lainnya dalam wilayah tersebut. Keterkaitan antarsektoral dan antarregional sangat menonjol sebagai pusat pembahasan dalam model perwilayahan seperti ini. Perwilayahan seperti ini sangat berguna dalam perencanaan transportasi dan perencanaan fasilitas sosial yang perlu dibangun di masing-masing pusat pertumbuhan. Kegiatan sektor-sektor di satu unit daerah terkumpul menjadi satu yang terlihat dalam

frekuensi hubungannya dengan daerah luar. Akan tetapi, model ini memiliki kelemahan-kelemahan berupa sulitnya menetapkan batas pengaruh dari suatu pusat pertumbuhan dan batas pengaruh itu sendiri bisa berubah karena adanya perubahan di daerah itu atau perubahan di wilayah tetangga yang berdekatan.

4. Perwilayahan berdasarkan program atau suatu perencanaan khusus sering bersifat insidental dan sementara. Perwilayahan itu dibuat karena adanya program khusus, misalnya untuk menanggulangi banjir di salah satu atau beberapa alur sungai. Wilayah yang diikutsertakan dalam perencanaan itu adalah mulai dari muara, daerah di kanan kiri alur sungai sampai daerah pegunungan yang merupakan sumber mata air dari sungai tersebut. Dalam program itu, mungkin termasuk proyek berupa pengerukan muara dan alur sungai, pembentengan sungai, penghijauan di hulu sungai, serta penyuluhan kepada masyarakat yang berdiam di situ, agar menjaga kelestarian ekosistem sungai. Jadi, wilayahnya merupakan sepanjang sungai tetapi bisa melewati beberapa kecamatan atau bahkan Kabupaten dan Provinsi. Sifat perwilayahan ini berorientasi kepada program. Oleh sebab itu, akan sirna kalau program itu sendiri sudah selesai dan tidak ada tindak lanjut (*follow up*)-nya.



# **BAB VI**

## WILAYAH SEBAGAI SUATU ELEMEN STRUKTUR SPASIAL

### **A. Problem Utama Ekonomi Wilayah**

Ekonomi wilayah adalah suatu studi yang mempelajari perilaku ekonomi dari manusia di atas tata ruang. Studi ini menganalisis proses ekonomi dalam lingkungan spasial (mengenai tata ruang) dan menempatkan ke dalam struktur lansekap ekonomi (*economic landscape*). Sebagaimana diketahui bahwa teori ekonomi tradisional telah lama tidak mau mengenai aspek spasial dari perilaku ekonomi. Model-model klasik dibuat berdasar pada asumsi bahwa kegiatan ekonomi terjadi pada satu titik waktu (*one point*) tanpa memperhitungkan dimensi spasial. Pertanyaan utama dari ekonomi klasik adalah berkisar pada *what to produce, how to produce* dan *for whom to produce*, yang artinya komoditas apa yang diproduksi, bagaimana memproduksinya, dan untuk siapa komoditas tersebut diproduksi. Pertanyaan-pertanyaan tersebut dianalisis tanpa memasukkan unsur jarak dan menganggap tidak ada biaya pengangkutan.

Tantangan bagi ekonomi regional yakni dapat dinyatakan bahwa pengetahuan mengenai gejala-gejala ekonomi akan menjadi lebih penting dan nyata apabila faktor tata ruang diintroduksikan sebagai suatu variabel tambahan dalam kerangka teori ekonomi. Secara eksplisit pertimbangan mengenai pentingnya dimensi tata ruang tersebut meliputi lima persoalan utama ekonomi wilayah.

Pertama, adalah yang berhubungan dengan penentuan lansekap ekonomi, yaitu mengenai penyebaran kegiatan ekonomi atas tata ruang. Dalam hubungan ini beberapa pertanyaan" dapat dikemukakan,

misalnya faktor apa yang mempengaruhi lokasi kegiatan individual? Bagaimana dapat dijelaskan penyebaran kegiatan produksi pertanian di atas suatu permukaan tanah yang luas? Hipotesis apa yang relevan untuk menentukan lokasi usaha tertentu sektor pertanian, sektor industri, dan sektor tersier? Model apa yang dapat digunakan untuk menentukan perilaku spasial dari lokasi permukiman? Bagaimana teori lokasi spasial dapat diintegrasikan dalam suatu sistem general? Bagaimana suatu daerah dapat dicirikan sebagai daerah pertanian atau daerah-industri dan aglomerasi penduduk? Apakah ada ketergantungan antara pengambilan keputusan mengenai lokasi secara individual? Semua pertanyaan di atas berhubungan erat dan termasuk dalam bidang persoalan utama ekonomi wilayah yang pertama yaitu persoalan penentuan lansekap ekonomi.

Yang kedua adalah berhubungan dengan diintroduksikannya konsep wilayah dalam analisis teoretik. Wilayah di sini diartikan sebagai sub sistem spasial dari ekonomi nasional. Dengan konsep baru tersebut telah mendorong pembuatan rencana pembangunan sub sistem spasial dan pengukuran aktivitas ekonominya. Beberapa kriteria telah dikembangkan untuk menentukan batasnya suatu wilayah, walaupun diakui bahwa hal ini bukan merupakan hal yang gampang.

Persoalan yang ketiga adalah menganalisis interaksi antara daerah-daerah. Dapat dibedakan dua bentuk interaksi antar wilayah yaitu: (1) arus pergerakan faktor produksi dan (2) arus pertukaran komoditas. Penjelasan mengenai-mengapa terjadi arus pergerakan faktor produksi dan komoditas, dan bagaimana pengaruhnya terhadap kegiatan ekonomi pada suatu wilayah itu merupakan titik sentral dalam studi permasalahan ekonomi ekonomi. Dalam hubungan ini dapat diajukan beberapa pertanyaan, di antaranya: mengapa faktor produksi harus berpindah dari suatu wilayah ke wilayah lain? Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi mobilitas faktor produksi antar wilayah?

Keempat, adalah persoalan analisis optimum atau equilibrium antar daerah. Model tipe ini mencoba menentukan beberapa sumber optimum untuk suatu sistem ekonomi dalam suatu lingkungan spasial. Keadaan optimum selalu dikaitkan dengan sasaran dan tujuan yang hendak dicapai seperti alokasi sumberdaya yang optimal menurut Pareto (*Pareto optimum allocation of resources*) atau minimisasi faktor masukan (input) yang telah tertentu. Beberapa pertanyaan dalam hubungan ini dapat dikemukakan, di antaranya mengenai arus transportasi yang optimal untuk kegiatan-kegiatan ekonomi yang berbeda. Spesialisasi produksi wilayah yang optimal dan pertukaran komoditas yang optimal antara wilayah-wilayah. Analisis equilibrium atau keseimbangan tidak membahas persoalan yang nil, akan akan tetapi memperingan pola optimal mengenai produksi, lokasi dan pertukaran antar wilayah. Akhimya dapat dikatakan bahwa analisis optimum itu dapat dipandang sebagai pembahasan dan implikasi tujuan-tujuan tertentu.

Kelima, yaitu persoalan kebijaksanaan wilayah. Kebijakan ekonomi wilayah dimaksudkan sebagai kegiatan-kegiatan yang berusaha memperhitungkan perilaku ekonomi dalam suatu lingkungan spasial. Kebijakan ekonomi wilayah berusaha mengontrol struktur dan proses ekonomi dalam sub sistem ekonomi nasional. Di sini ada beberapa pertanyaan dapat dikemukakan, di antaranya yaitu sasaran apakah dari kebijaksanaan wilayah itu? Bagaimana sasaran-sasaran tersebut ditetapkan? Bagaimana sasaran kebijaksanaan wilayah tersebut diinterelasikan pada tujuan kebijaksanaan nasional, dan sebagainya.

## **B. Pertumbuhan Ekonomi Wilayah**

Pertumbuhan ekonomi wilayah adalah peningkatan volume variabel ekonomi dari suatu sub sistem spasial suatu bangsa atau negara. Seringkali dipakai istilah lain yang mempunyai arti yang sama untuk pertumbuhan ekonomi yaitu pembangunan ekonomi atau pengem-

bangun ekonomi. Ada beberapa variabel yang dapat dipilih sebagai indikator atau pengukuran pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan dapat diartikan sebagai suatu peningkatan dalam kemakmuran suatu wilayah. Di sini pertumbuhan dimaksudkan sebagai peningkatan suatu keluaran wilayah. Peningkatan ini meliputi baik kapasitas produksi ataupun volume riil produksi.

Pertumbuhan ekonomi juga dapat dinyatakan sebagai peningkatan dalam sejumlah komoditas yang dapat digunakan atau diperoleh di suatu wilayah. Konsep ini menyangkut pengaruh perdagangan yaitu dapat diperolehnya komoditas sebagai suplai hasil akhir yang meningkat melalui pertukaran antar wilayah.

Kelima bidang persoalan utama ekonomi wilayah seperti telah dijelaskan di atas adalah erat berkaitan dengan studi-pertumbuhan ekonomi wilayah. Teori pertumbuhan wilayah menganalisis bagaimana pertumbuhan terjadi dalam suatu lingkungan spasial yang menggunakan wilayah sebagai kategori dasar.

Perencanaan sub sistem dari ekonomi nasional adalah merupakan prasyarat untuk teori pembangunan wilayah. Juga persoalan bagaimana mengukur peningkatan dalam kegiatan ekonomi suatu wilayah harus dipecahkan. Lebih penting lagi! bahwa teori pertumbuhan wilayah harus menganalisis suatu wilayah sebagai suatu sistem ekonomi terbuka yang berhubungan dengan wilayah-wilayah lain melalui arus perpindahan faktor produksi dan pertukaran komoditas. Dalam hubungan ini beberapa pertanyaan berikut harus dijawab. Dalam cara bagaimana pembangunan ekonomi atau wilayah mempengaruhi pertumbuhan di wilayah lain? Apakah pembangunan dalam suatu wilayah akan meningkatkan permintaan sektor untuk wilayah lain dan selanjutnya mendorong pembangunan di wilayah tersebut, atau suatu pembangunan ekonomi dari wilayah lain akan mengurangi tingkat kegiatan ekonomi di suatu wilayah? Bagaimana interrelasi antara per-

tumbuhan wilayah dengan pertumbuhan nasional?

Persoalan-persoalan di atas menunjukkan bahwa teori pertumbuhan wilayah itu harus juga merupakan studi interaksi antar wilayah. Pengembangan wilayah harus juga dihubungkan dengan perubahan-perubahan dalam lansekap ekonomi. Dalam proses pertumbuhan ekonomi terjadi pergeseran dalam permintaan dan terjadi pula perbaikan sistem transportasi, penurunan biaya produksi, dan dinamika masyarakat.

Peristiwa ini akan mendorong para wiraswasta dan pengusaha industri untuk mempertimbangkan kembali lokasi industrinya dan mungkin mendorongnya untuk mengadakan relokasi. Jadi dapat dikatakan bahwa lansekap ekonomi itu merupakan akibat dari pertumbuhan ekonomi. Di lain pihak tingkat pertumbuhan suatu wilayah itu tergantung pada alokasi sumber daya dalam tata ruang pada suatu waktu tertentu, oleh karena itu hal ini sangat dipengaruhi oleh pengambilan keputusan dalam hal penentuan lokasi individual, maka jelaslah bahwa teori pertumbuhan itu harus memperhatikan analisis lansekap ekonomi.

Akhirnya studi pertumbuhan wilayah sebaiknya dikaitkan pula dengan analisa optimum wilayah dan kebijaksanaan wilayah. Kondisi optimum dalam tata ruang dapat ditafsirkan sebagai suatu tujuan dalam sistem kebijaksanaan wilayah dan analisis optimum dapat dipakai untuk menetapkan arah secara optimal sepanjang waktu. Aspek-aspek kebijaksanaan pertumbuhan wilayah berhubungan dengan persoalan-persoalan seperti alat apa atau kombinasi dari langkah-langkah kebijaksanaan yang dipergunakan untuk meningkatkan pertumbuhan di suatu wilayah atau beberapa wilayah? Alternatif strategi apa yang sebaiknya ditempuh dalam melaksanakan kebijaksanaan pertumbuhan wilayah? Tindakan-tindakan apakah yang dapat dijalankan untuk mencegah aglomerasi yang berlebihan? Pertanyaan-pertanyaan di

atas harus diusahakan dijawab agar supaya pengembangan wilayah dapat dilaksanakan secara lebih mantap dan terarah.

### **C. Pengembangan Konsep Tata Ruang Ekonomi**

Pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 analisis ekonomi dititikberatkan pada pembahasan masalah lokasi dan tata ruang. Masalah lokasi dari setiap kegiatan produktif terutama dalam pembangunan harus dipertimbangkan dan dipilih secara tepat agar supaya kegiatan-kegiatan tersebut dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien. Penentuan di mana kegiatan-kegiatan pembangunan tersebut akan dilakukan menyangkut masalah tata ruang.

Konsep tata ruang ekonomi sangat penting dalam studi pengembangan wilayah. Menurut perkembangan historis, tata ruang ekonomi mengalami perubahan dan pertumbuhan. Beberapa kasus spasial dapat dikemukakan seperti terjadinya pemusatan kegiatan-kegiatan industri dan urbanisasi ke kota-kota besar, terbentuknya pasar-pasar dan pusat-pusat baru yang menimbulkan perubahan dalam wilayah-wilayah pelayanan dan mungkin pula perlu dilakukan penyempurnaan dalam pembagian wilayah pembangunan secara menyeluruh. Kasus-kasus di atas merupakan topik-topik yang bersifat kontroversial karena mempunyai pengaruh yang mendasar terhadap pengembangan tata ruang nasional.

Ahli-ahli ilmu bumi, ekonomi, sosiologi, matematika dan para pengusaha mempunyai pendapat atau gagasan yang berbeda-beda mengenai konsep tata ruang. Jadi tata ruang mempunyai bermacam-macam pengertian. Tata ruang mempunyai pula konotasi yang bersifat emotif (perasaan had). Tata ruang dapat pula diartikan sebagai lingkungan tradisional dari kehidupan manusia, mempunyai ketentuan-ketentuan dan kemampuannya sendiri untuk mengatur kegiatan-kegiatan penduduknya, dan bahkan tata ruang dianggap sebagai salah

satu sasaran pembangunan. Secara logis dan historis, menurut Boudeville tata ruang dapat dibagi menjadi tiga pengertian, yaitu tata ruang ekonomi, tata ruang geografis, dan tata ruang matematik.

Konsep tata ruang ekonomi mempunyai pengertian yang lebih bersifat operasional dan kurang emotif. Misalnya, investasi modal, jaringan transportasi, industri, dan teknologi pertanian menciptakan perkembangan baru, yang meliputi bahan-bahan material baru dan aturan-aturan baru. Konsepsi tata ruang ekonomi dapat dibedakan dengan tata ruang geografis. Ahli-ahli ilmu bumi menempatkan manusia dalam lingkungan alam, sebaliknya ahli-ahli ekonomi menganggap lingkungan sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi kegiatan-kegiatan manusia. Tata ruang geografis merupakan tata ruang tiga dimensi, sedangkan tata ruang ekonomi lebih kompleks dan bersifat multi dimensi.

Tata ruang ekonomi berbeda pula dengan tata ruang matematik, yaitu tata ruang matematik benar-benar bersifat abstrak dan tidak ada hubungannya dengan lokasi geografis, misalnya *indifference surfaces*. Jika suatu tata ruang terbentuk semata-mata oleh variabel-variabel ekonomi, maka tata ruang tersebut merupakan tata ruang matematik, artinya secara matematik dapat terjadi di mana-mana, akan tetapi sebaliknya tata ruang ekonomi merupakan suatu aplikasi varian-varian ekonomi di atas kebutuhan manusia, di atas atau di dalam suatu tata ruang geografis, dan melalui suatu transformasi matematik dapat dijelaskan proses ekonomi. Selanjutnya kaitan antara ketiga jenis tata ruang di atas dapat ditunjukkan dalam gambar berikut ini.



**Gambar :** Kegiatan Antar Tata Ruang Matematik, Tata Ruang Geografis dan Tata ruang Ekonomi

Selanjutnya mengenai tata ruang ekonomi, Francois Perroux mendefinisikan berturut-turut sebagai *a homogeneous aggregate*, *a field of forces* dan *a plan*. Dilihat dari segi hubungan formal pembangunan, tata ruang ekonomi merupakan *a field of forces*, merupakan tata ruang polarisasi, yaitu sebagai suatu tempat di mana konsentrasi atau pemusatan kegiatan-kegiatan ekonomi yang relatif besar (pabrik-pabrik dan perusahaan-perusahaan) dan nyata berbeda dibandingkan dengan daerah-daerah di sekitarnya. Di bidang kegiatan industri dapat ditunjukkan terjadinya gap atau kesenjangan yang semakin besar dalam hal tingkat produktivitas di daerah perkotaan dan di daerah pedesaan, sehingga timbul masalah ketimpangan spasial.

Menurut teori Perroux (*growth pole theory*), pembangunan atau pertumbuhan tidak terjadi di seluruh daerah, akan tetapi terbatas hanya pada beberapa tempat tertentu dengan variabel yang berbeda-beda intensitasnya. Ia lebih menekankan pada aspek pemusatan proses pertumbuhan pada titik-titik spasial. Dimensi geografis telah dimasukkan ke dalam pengaruh pusat pengembangan. Friedmann meminjamnya dari ruang lingkup yang luas dengan menempatkan teori wilayah (*core region*), yaitu di sekitar wilayah inti terdapat wilayah-wilayah pinggiran (*prephry region*). Wilayah pinggiran sering kali disebut pula wilayah di sekitarnya.

Pembangunan dipandang sebagai proses inovasi yang diskontinu tetapi kumulatif yang berasal pada sejumlah kecil pusat-pusat

perubahan yang terletak pada titik-titik interaksi yang mempunyai potensi tertinggi; pembangunan -inovatif cenderung menyebar ke bawah dan keluar dari pusat-pusat tersebut meniiju ke daerah-daerah yang mempunyai potensi interaksi yang lebih rendah.

Seperti halnya dengan teori Perroux, Friedman memberikan pertalian penting pada daerah inti sebagai pusat pelayanan atau pusat pengembangan. Teori Friedmann tidak membahas masalah pemilihan lokasi optimum industri dan tidak pula menentukan jenis investasi apa yang sebaiknya ditempatkan di pusat-pusat urban, oleh karena itu, teori Friedmann diklasifikasikan pula sebagai tanpa tata ruang, walaupun demikian disadari bahwa pusat-pusat urban mempunyai peranan yang dominan yaitu memberikan pancaran pengembangan ke daerah-daerah di sekitarnya.

#### Beberapa Pengertian Ruang dan Azas Pemanfaatannya

1. Ruang adalah wadah yang meliputi ruang daratan, lautan dan udara, termasuk di dalamnya lahan/tanah, air, udara dan benda serta sumberdaya lainnya, sebagai suatu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatannya dan memelihara kelangsungan hidup.
2. Tata Ruang adalah wujud struktural dan pola pemanfaatan adanya hirarki dan keterkaitan pemanfaatan ruang.
3. Penataan Ruang adalah proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan ruang.
4. Rencana Tata Ruang adalah hasil perencanaan tata ruang berupa rencana-rencana kebijakan pemanfaatan ruang secara terpadu untuk berbagai kegiatan.
5. Wilayah adaiah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administratif dan atau fungsional.
6. Kawasan adalah suatu wilayah yang mempunyai fungsi dan atau

aspek fungsional tertentu.

Interpretasi mengenai ruang atau tata ruang dapat berbeda-beda. Ahli matematik mendeskripsikan tata ruang sebagai tata ruang matematik yang dalam penganalisaannya dilakukan dengan memberikan simbol-simbol. Tata ruang matematik bersifat statis, tata ruang matematik perlu dijabarkan ke dalam tata ruang geografisnya untuk melihat potensi distribusi sumberdaya alam, pemanfaatan ruang dan batas wilayah administrasinya yang kesemuanya diplotkan pada peta-peta geografis. Peta geografis ini merupakan instrumen bagi ahli Ilmu Bumi dan ahli Teknik untuk menganalisa lokasi dan alokasi berbagai kegiatan sektoral pada tata ruang yang tersedia di mana satu sama lainnya mempunyai ciri dan variasinya sendiri-sendiri. Meskipun konsep tata ruang geografis dapat disertakan lebih maju dibandingkan tata ruang matematik tetapi masih perlu dikembangkan, dan diaplikasikan untuk memenuhi kebutuhan manusia secara efektif dan efisien. Tata ruang yang diaplikasikan untuk memenuhi kebutuhan manusia secara efektif dan efisien itu disebut sebagai tata ruang ekonomi.

Tata ruang gografis menampilkan lokasi dan alokasi pemanfaatan tata ruang di mana terdapat potensi sumberdaya alam, di mana terjadi berbagai kegiatan interaksi sumberdaya manusia dan sumberdaya alam (pertanian tanaman pangan, perkebunan, perikanan, peternakan, kehutanan, pertambangan, perindustrian, perdagangan dan pengangkutan, pariwisata permukiman) pada berbagai ruang permukaan (wilayah perkotaan dan perdesaan; kawasan lindung dan kawasan budidaya).

Gambaran wajah tata ruang geografis untuk memenuhi kebutuhan manusia secara efektif dan efisien perlu dilakukan penataan dan perencanaan dan pengendalian; pemanfaatan tata ruang. Pemanfaatan dan pengelolaan tata ruang yang tidak serasi akan menimbulkan dampak negatif (merugikan masyarakat) seperti: pemanfaatan sumberdaya

yang berlebihan, perorangan hutan, telah menimbulkan dan mengakibatkan banjir (luar atau genangan air) pada daerah sekitarnya, yang terjadi setiap tahun yang mengakibatkan kerugian harta dan benda yang besar jumlah yang harus dipikul oleh masyarakat. Dampak negatif tersebut tidak memenuhi kesejahteraan masyarakat, bahkan sebaliknya mengesensasikan masyarakat. Tata ruang georafis yang tidak serasi itu harus direncanakan, ditata dan dikendalikan secara serasi sehingga dapat memberikan kesejahteraan masyarakat secara optimal dan berkelanjutan dengan menerapkan azas manfaat, azas keseimbangan dan keserasian, azas kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup, dan azas berkelanjutan.

Azas manfaat adalah pemanfaatan ruang secara optimal harus dicerminkan di dalam penentuan jenjang dan fungsi pelayanan kegiatan serta sistem jaringan prasarana wilayah. Azas keseimbangan dan keserasian dalam (1) struktur dan pola pemanfaatan ruang bagi persebaran penduduk antar daerah/kawasan dan sektor, dan (2) dalam fungsi dan intensitas pemanfaatan ruang dalam wilayah kabupaten. Azas kelestarian sumberdaya alam dan lingkungan hidup adalah men-

ciptakan hubungan yang serasi antar manusia dan lingkungan yang tercermin dari pola intensitas pemanfaatan ruang. Azas berkelanjutan adalah pemantauan ruang yang menjamin kelestarian, kemampuan daya dukung sumberdaya alam dengan memperhatikan kepentingan generasi sekarang dan generasi mendatang.



# **BAB VII**

## **KLASIFIKASI WILAYAH**

### **A. Wilayah Sebagai Suatu Konsep**

Menurut logika Aristoteles, segala sesuatu dapat diberikan definisi atau batasan pengertian dari tiga sudut pandangan, yaitu dari uraian materiil (*material description*), menurut hubungan formal (*formal relation*), dan kaitan dengan sasaran atau tujuan akhir (*final objective*). Sesuai dengan logika tersebut, maka konsep wilayah atau region mempunyai tiga macam pengertian, yaitu wilayah homogen (*homogeneous region*), wilayah polarisasi (*polarization region*) atau wilayah nodal (*nodal region*), dan wilayah perencanaan (*planning region*) atau wilayah program (*programming region*).

Wilayah homogen diartikan sebagai suatu konsep yang menganggap bahwa wilayah-wilayah geografis dapat dikaitkan bersama-sama menjadi sebuah wilayah tunggal apabila wilayah-wilayah tersebut mempunyai karakteristik yang serupa. Ciri-ciri atau karakteristik tersebut dapat bersifat ekonomi, misalnya struktur produksinya hampir sama, atau pola konsumsinya homogen, dapat pula bersifat geografis, misalnya keadaan topografi atau iklimnya serupa, dan bahkan dapat pula bersifat sosial atau politis, misalnya suatu kepribadian masyarakat yang khas, sehingga mudah dibedakan dengan karakteristik wilayah-wilayah lainnya.

Secara teori ekonomi, keserupaan dalam tingkat pendapatan per kapita merupakan kriteria yang lazim dipakai untuk menentukan kehomoginan suatu wilayah (*interregional macro-economies*). Cara pendekatan ini merupakan penerapan model pendapatan nasional dan model pertumbuhan nasional pada tingkat wilayah. Dalam hal ini masing-

masing wilayah diperlakukan sebagai suatu perekonomian terbuka, dengan demikian model-model analisis di atas menjelaskan arus perdagangan, arus faktor produksi antar wilayah, dan pendapatan wilayah. Persoalan-persoalan pokok seperti perubahan pendapatan wilayah, fluktuasi-fluktuasi wilayah, kebijakan stabilitas dan determinan-determinan pertumbuhan wilayah dapat dibahas berdasarkan kerangka analisis nasional.

Pada tahap awal perencanaan pembangunan (tahun 1950-an), Perancis terdiri dari 87 buah departemen (semacam provinsi) yang dapat dikelompokkan menjadi 9 buah wilayah homogin.

Wilayah-wilayah nodal (pusat) atau wilayah-wilayah polarisasi (berkutub) terdiri dari satuan-satuan wilayah yang heterogin, misalnya distribusi penduduk yang terkonsentrasi pada tempat-tempat tertentu akan mengakibatkan lahinya kota-kota besar, kotamadya-kotamadya dan kota-kota kecil lainnya, sedangkan penduduk di daerah-daerah pedesaan relatif jarang, atau dengan perkataan lain lalu lintas jalan raya nasional memperlihatkan tingkat polarisasi yang lebih rapi dibandingkan dengan kota-kota lain yang tidak terletak pada jaringan lalu lintas jalan raya. Contoh lain adalah proses urbanisasi yang paling pesat yang terjadi di Amerika Latin yaitu Rio Grande do Sul (Brasilia) yang memiliki jaringan lalu lintas yang cukup baik ke berbagai daerah di sekitarnya.

Kategori wilayah perencanaan atau wilayah program sangat penting artinya apabila dikaitkan dengan masalah-masalah kebijaksanaan wilayah. Pada tingkat nasional atau wilayah, tata ruang perencanaan oleh penguasa nasional dan wilayah difungsikan sebagai alat untuk mencapai sasaran pembangunan yang telah ditetapkan.

Pembagian wilayah perencanaan disusun berdasarkan pada analisis kegiatan pembangunan sektoral yang terlokalisasikan pada satuan lingkungan geografis. Wilayah perencanaan merupakan suatu wilayah

pengembangan, di mana program-program pembangunan dilaksanakan. Dalam hal ini yang penting diperhatikan adalah persoalan koordinasi dan desentralisasi pembangunan wilayah dapat ditingkatkan dan dikembangkan. Misalnya dalam pembangunan wilayah di Perancis, pengambilan keputusan dilakukan di Paris, akan tetapi dapat saja dilaksanakan di Lyon atau di pusat-pusat pembangunan wilayah lainnya.

Wilayah perencanaan tidak jauh berbeda dengan wilayah polarisasi, karena efisiensi maksimum dalam perencanaan wilayah dipengaruhi oleh saling keterhubungan arus regional secara maksimum. Perancis dibagi menjadi 21 buah wilayah perencanaan.

Terdapat korelasi antara jangka waktu rencana pembangunan dan jumlah wilayah perencanaan. Untuk rencana pembangunan jangka menengah (sekitar 4-5 tahun) jumlah wilayah perencanaan sebanyak 21 buah seperti di Perancis dianggap sudah cukup, akan tetapi untuk rencana pembangunan berjangka waktu lebih panjang (pembangunan prospektif 15-20 tahun yang akan datang) penyederhanaan jumlah wilayah perencanaan menjadi 3 buah sampai 8 buah wilayah dianggap lebih bermanfaat.

Contoh wilayah perencanaan yang lain dapat dikemukakan yaitu pembagian wilayah pembangunan yang didasarkan pada aliran sungai. Daerah Aliran Sungai (DAS) atau *river basin development region* seperti yang sering kali kita dengar adalah the Colorado River Basin di Amerika Serikat.

## **B. Beberapa Klasifikasi Wilayah**

Pusat-pusat yang ada pada umumnya merupakan kota-kota besar tidak hanya berkembang sangat pesat, akan tetapi mereka bertindak sebagai pompa-pompa pengisap dan memiliki daya penarik yang kuat bagi wilayah-wilayah belakangnya yang relatif statis. Wilayah-wilayah

pinggiran di sekitar pusat secara berangsur-angsur berkembang menjadi masyarakat yang dinamis. Terdapat arus penduduk, modal, dan sumberdaya ke luar dan wilayah-wilayah belakang yang dimanfaatkan untuk menunjang perkembangan pusat-pusat, di mana pertumbuhan ekonominya sangat cepat dan bersifat komutatif. Sebagai akibatnya perbedaan pendapatan antara pusat dan wilayah pinggiran cenderung bertambah besar.

Pembagian wilayah menurut Freidmann dibagi menjadi dua, yaitu wilayah inti (pusat) dan wilayah pinggiran (*center periphery*), meskipun merupakan klasifikasi dasar, akan tetapi dapat dianggap sangat kasar sebagai suatu kerangka kebijaksanaan yang bermanfaat untuk pengembangan wilayah. Empat klasifikasi, wilayah pembangunan telah dikemukakan oleh J. Friedmann dan W. Alonso, yaitu : (1) *metropolitan regions*, (2) *development axes*, (3) *frontier regions*, dan (4) *depressed regions*. Klasifikasi wilayah di atas dapat dianggap lebih memadai.

*Metropolitan regions* atau wilayah-wilayah metropolitan sering kali disebut pula sebagai *core regions* (wilayah-wilayah inti) atau *growth poles* (kutub-kutub pertumbuhan). Pusat-pusat pengembangan ini, biasanya merupakan kota-kota besar dengan segala kegiatan dan fasilitas industri, perdagangan, transportasi dan komunikasi, keuangan dan perbankan, serta administrasi pemerintahan, yang keseluruhannya mempunyai pengaruh besar terhadap perkembangan wilayah-wilayah di sekitarnya (*hinterland*) dan kota-kota kecil lainnya (*small centres*).

*Development axes* atau poros pembangunan yaitu meliputi wilayah-wilayah yang terletak pada jaringan transportasi yang menghubungkan dua wilayah metropolitan atau lebih. Secara kasar dapat dikatakan bahwa prospek pembangunan wilayah-wilayah tersebut kurang lebih akan proporsional dengan tingkat dan luas pembangunan wilayah-wilayah yang dihubungkan yaitu poros pembangunan. Sebagai contoh

wilayah poros pembangunan di Jepang terpusat pada tiga wilayah besar yakni Tokyo - Yokohama, Nagoya - Kyoto, dan Osaka - Kobe.

*Frontier regions* atau wilayah-wilayah perbatasan. Dengan adanya kemajuan teknologi baru, tekanan penduduk, demikian pula tujuan-tujuan nasional baru sering kali mendorong pembangunan diarahkan menuju ke wilayah-wilayah yang belum diolah (*virgin areas*) atau wilayah-wilayah yang terletak di wilayah-wilayah perbatasan (*frontier regions*).

D.C. North telah menyarankan agar penentuan batas suatu wilayah seyogyanya dilakukan berdasar pada kegiatan-kegiatan pembangunan di sekitar suatu basis ekspor (*export base*). Basis ekspor dimaksudkan sebagai suatu pusat organisasi ekspor, yang menganggap bahwa pertumbuhan satu pusat adalah sebagai akibat dari spesialisasi dalam kegiatan ekspor, jadi ekspor merupakan satu-satunya penentu yang bersifat eksogin. Dasar pembagian wilayah semacam ini mempunyai manfaat yang penting terutama bila dikaitkan dengan orientasi pengembangan luar negeri, akan tetapi hal ini bukan berarti sebagai satu-satunya kemungkinan. Terdapat berbagai dasar pertimbangan yang dapat digunakan untuk menentukan klasifikasi wilayah, misalnya kelancaran administrasi pemerintah, pengembangan industri, produksi pertanian, pengelolaan sumberdaya alam, kepentingan militer dan pertahanan, dan lain sebagainya.

Bernard Okun dan Richard W. Richardson membuat klasifikasi berdasar pada tingkat kemakmuran dan kemampuan berkembang masing-masing wilayah. Tingkat kemakmuran dinyatakan dengan pendapatan per kapita, dan kemampuan berkembang dikaitkan dengan laju pertumbuhan pembangunan. Selanjutnya berdasar pada kriteria tersebut, maka pembagian wilayah dapat diklasifikasikan menjadi empat kelompok, yaitu sebagai berikut;

1. *Low per capita income and stagnant regions* (LS) atau wilayah-wila-

- yah yang berpendapat per kapita rendah dan kurang berkembang.
2. *High per capita income and stagnant regions* (HS) atau wilayah-wilayah yang berpendapatan per kapita tinggi tetapi kurang berkembang.
  3. *Low per capita income and growing regions* (LG) atau wilayah-wilayah yang berpendapatan per kapita rendah tetapi berkembang.
  4. *High per capita income and growing regions* (HC) atau wilayah-wilayah yang berpendapatan per kapita tinggi dan berkembang.

Klasifikasi wilayah di atas dapat digunakan untuk mengetahui sejauh mana tingkat ketidakserasian antar wilayah dan bagaimana pengaruh mobilitas internal sumberdaya penduduk, modal, dan faktor produksi, lainnya, demikian pula arus perdagangan antar wilayah apakah akan memberikan manfaat atau sebaliknya akan menimbulkan hambatan dalam pertumbuhan wilayah, baik di wilayah asal maupun di wilayah tujuan. Sebagai contoh dapat dikemukakan, yakni dalam jangka pendek migrasi penduduk keluar dari wilayah yang berpendapatan per (capita rendah dan kurang berkembang ke wilayah yang berpendapatan rendah tetapi berkembang, cenderung akan mengurangi tingkat keserasian antar kedua wilayah tersebut, dan pengaruhnya dalam jangka panjang akan memberikan manfaat terhadap pertumbuhan baik di wilayah asal maupun wilayah tujuan. Contoh yang lain yaitu arus migrasi masuk ke wilayah yang berpendapatan perkapita tinggi dan berkembang dari-wilayah yang berpendapatan perkapita rendah dan kurang berkembang pada umumnya terdiri tenaga kerja yang berkualitas rendah, hal ini akan mengurangi tingkat pendapatan per kapita di wilayah tujuan, di lain pihak mengurangi suplai tenaga kerja di wilayah asal, yang selanjutnya cenderung akan meningkatkan pendapatan per kapita di wilayah asal tersebut.

## **BAB VIII**

### KETERHUBUNGAN DAN KETERGANTUNGAN ANTAR WILAYAH

#### **A. Regionalisasi dan Pengertian Keuntungan Komparatif**

Banyak Negara menetapkan *balanced growth* (pertumbuhan seimbang) sebagai strategi pembangunannya. Ditinjau dari analisis wilayah, strategi pertumbuhan seimbang lebih cepat diinterpretasikan bahwa wilayah-wilayah miskin berkembang lebih cepat dari pada wilayah-wilayah kaya, sehingga tingkat pendapatannya cenderung menjadi sama pada masa depan. Dalam konteks pertumbuhan seimbang berarti diupayakan keserasian dalam laju pertumbuhan antar wilayah. Pembangunan wilayah dilancarkan untuk meratakan pembangunan ke seluruh wilayah, hal ini berarti merangsang partisipasi dan keterlibatan masyarakat di seluruh wilayah dalam proses pembangunan.

Pembangunan wilayah antar propinsi yang bertetangga akan dapat mengembangkan daya pertumbuhan yang kuat yang terdapat dalam lingkungan sesuatu provinsi dan dapat mendorong pula perkembangan provinsi-provinsi lainnya yang relatif terbelakang. Dalam hubungan ini perlu digairahkan kerja sama antar wilayah (provinsi) secara saling menguntungkan (*mutual regional cooperation*). Hal ini berarti bahwa produksi dan usaha-usaha pembangunan dikaitkan dengan keuntungan komparatif dan regionalisasi wilayah pembangunan.

Keterkaitan atau keterhubungan (*interrelationship*) dan ketergantungan (*interdependency*) antar wilayah dapat diperlihatkan dan jaringan arus antar wilayah (termasuk di dalamnya arus perdagangan). Dalam suatu negara, arus perdagangan antar wilayah tidak dapat ber-

langsung berdasarkan keuntungan mutlak (*absolute advantage*), melainkan didasarkan pada keuntungan komparatif (*comparative advantage*) saja sudah cukup beralasan untuk melangsungkan perdagangan antar wilayah. Suatu wilayah akan mengekspor barang-barang yang mempunyai keuntungan produksi yang relatif lebih kecil atau mengimpor barang-barang yang mempunyai kerugian produksi yang lebih besar (*comparative disadvantage*). Masing-masing wilayah akan menspesialisasikan produksi pada satu atau beberapa barang tertentu. Wilayah wilayah yang tidak memproduksi sendiri barang-barang yang dibutuhkan akan membeli barang-barang yang dimaksud dari wilayah-wilayah lain yang menjadi produsennya. Jelaslah bahwa di antara wilayah-wilayah yang ada mempunyai pengaruh timbal balik dan saling berkepentingan satu sama lainnya.

Regionalisme termasuk dalam kerangka kebijaksanaan pembangunan ekonomi yang mengelompokkan lingkungan teritorial menjadi wilayah-wilayah sub nasional. Dalam pengelompokan tersebut dipertimbangkan dua aspek utama yaitu pola fisik dan pola kegiatan. Pola fisik meliputi pemanfaatan tata ruang untuk permukiman penduduk, fasilitas-fasilitas produktif, trayek-trayek transportasi, tata guna tanah, dan lain-lainnya. Pola kegiatan terdiri dari arus modal, tenaga kerja, komoditas dan komunikasi yang menghubungkan elemen-elemen fisik dalam tata ruang.

Dilihat dari pertimbangan integrasi nasional, salah satu fungsi pengembangan wilayah adalah membina dan mengefektifkan keterhubungan dan ketergantungan antar wilayah yang berspesialisasi secara fungsional dan berorientasi pada pasar secara nasional. Jadi regionalisasi wilayah pembangunan dimaksudkan untuk meningkatkan pembangunan baik sektoral maupun regional secara lebih efektif dan efisien.

## **B. Kebijakan Nasional dan Pembangunan Wilayah**

Pemilihan wilayah dimana pembangunan akan dilaksanakan sering kali merupakan masalah yang cukup pelik dan rumit, serta tidak mudah dipecahkan secara teoretis ataupun paling sedikit menggunakan analisis matematis atau analisis kuantitatif. Walaupun demikian harus diusahakan sejauh mungkin dapat memenuhi pemikiran yang paling relevan yang dalam garis besarnya dibagi dalam dua kategori, yakni : pertama, kontribusi para ahli teori khususnya doktrin biaya koopearatif, pertumbuhan ekonomi, teori lokasi dan tata ruang. Kedua kontribusi empiris, seperti studi-studi hirarki kota, investigasi sejarah kota, pola migrasi, dan pengaruh urbanisasi.

Sejumlah negara-negara yang sedang membangun seperti Puertorico, Venezuela, dan Turki, walaupun telah mencapai tahap perkembangan ekonomi, negara-negara tersebut menghadapi persoalan yang sama, yaitu memiliki beberapa wilayah metropolitan besar yang merupakan wilayah berkembang yang pesat akan tetapi diliputi keparahan. Di samping itu terdapat pula wilayah *hinterland* yang sangat primitif dan terbelakang. Di negara-negara yang telah maupun seperti Amerika Serikat dan Inggris juga terdapat yang relatif semacam itu, akan tetap perbedaannya di negara-negara yang sedang membangun wilayah-wilayah terbelakang tersebut merupakan unsur yang dominan, sebagian disebabkan karena terlalu luas arealnya dan sebagian lagi disebabkan karena wilayah-wilayah tersebut memiliki potensi sumberdaya yang besar, akan tetapi belum dimanfaatkan sehingga memerlukan penyediaan modal dan keterampilan dalam jumlah yang sangat besar.

Di kota-kota besar telah dirasakan banyak bengkalai yang harus segera ditanggulangi, misalnya permukiman yang sangat padat, kongesti arus lalu lintas, kekurangan jasa pelayanan masyarakat kota yang esensial seperti fasilitas air minum, listrik, pemadam kebakaran

dan lainnya. Di lain pihak di daerah *hinterland* terdapat kesulitan untuk menciptakan kesempatan investasi dan kesulitan untuk memanfaatkan sumberdaya alam secara penuh. Oleh karena itu ada pihak yang menganjurkan perlunya untuk membangun pusat-pusat pertumbuhan baru (*new growth proses*) dan mempersiapkan pembangunan wilayah-wilayah penerima migrasi disebabkan karena wilayah-wilayah perkotaan mengalami keterbatasan untuk menampungnya.

Dalam pembahasan pembangunan sering kali terjadi perbedaan pendapat antara perencana fisik dan ahli ekonomi. Walaupun sifatnya tidak selamanya mutlak, akan tetapi dikemukakan bahwa banyak di antara perencana fisik, misalnya arsitek, perencana kota, dan insinyur mempunyai kecenderungan lebih mengkonsentrasikan pada pemikiran tingkat lokal dan wilayah tetap kurang berorientasi kepada kebijaksanaan dan program-program pembangunan ekonomi nasional. Sedangkan perencana-perencana ekonomi biasanya melakukan analisis dan menyusun program secara agregatif dan sektoral. Mereka menekankan pada kepentingan tingkat nasional yakni meliputi pendapatan nasional, tabungan dan investasi, serta variabel-variabel lainnya yang mempunyai pengaruh penting terhadap perkembangan ekonomi, misalnya perkembangan jumlah penduduk, produksi sektor pertanian dan perindustrian, tenaga kerja, tingkat produktivitas, dan sebagainya. Ahli-ahli ekonomi mengkaji pula kebutuhan dan kemungkinan investasi dalam sektor-sektor strategis, seperti pada sektor pertanian, industri, transportasi, dan pendidikan. Walaupun bersifat terlalu umum pendekatan tersebut dapat memungkinkan pengertian dan dilakukannya evaluasi secara antar sektoral dan antar wilayah.

Bila diperhatikan bahwa sekitar 50-70 persen dari dana pemerintah adalah dipergunakan untuk investasi dalam proyek-proyek prasarana pembangunan, maka muncullah pernyataan penting yaitu "di mana" investasi swasta dapat berfungsi atau berpartisipasi aktif dalam

sektor perekonomian. Jadi ditinjau dari segi pelaksanaan program pembangunan ekonomi nasional pertanyaan mengenai "di mana" atau "di wilayah mana" proyek-proyek pembangunan akan ditempatkan merupakan pertanyaan yang sangat penting untuk dijawab sebelum melangkah kepada pertanyaan dalam skala bagaimana proyek tersebut seharusnya dibangun.

### **C. Doktrin Biaya Komparatif**

Bilamana kebijaksanaan pembangunan didasarkan pada prinsip biaya komparatif atau keunggulan komperatif (*comparative cost* atau *comparative advantage*), wilayah-wilayah seperti juga keadaannya dengan negara-negara akan mengeksport barang-barang yang dapat diproduksi dengan biaya yang lebih rendah dan mengimpor barang-barang yang dapat diproduksi dengan biaya yang lebih tinggi. Ditinjau dari kepentingan pengembangan wilayah prinsip biaya komparatif sebenarnya kurang banyak membantu dalam menetapkan "di mana" atau "Mau wilayah mana" akan diinvestasikan *overhead capital*, (infrastruktur dan lainnya).

Walaupun diakui adanya beberapa kelemahan, para ahli ekonomi pembangunan pengikut doktrin biaya komparatif berpendapat bahwa untuk memperoleh pola produksi dan perdagangan yang dapat menghasilkan pendapatan maksimum sepanjang waktu dianjurkan agar kegiatan ekonomi yang dilaksanakan berorientasi pada *leading sectors* atau sektor-sektor produksi yang utama. Sektor produksi yang utama tersebut berbeda-beda untuk berbagai negara. Contoh khas dapat dikemukakan bahwa di Swedia mempunyai "*leading sector*" pada industri kayu, Venezuela pada industri minyak, Inggris pada industri tekstil, dan jaringan kereta api merupakan sektor utama bagi Amerika Serikat, Perancis, Jerman, Kanada, dan Rusia.

Prospek investasi di suatu negara tergantung pada pengaruh

pengembangan sektor produksi yang utama dan sektor-sektor pelengkap ataupun sektor-sektor penunjang yang erat berkaitan dengan sektor yang utama tersebut. Berdasar pada pokok pikiran ini maka rekomendasi kebijaksanaan yang diberikan oleh ahli-ahli ekonomi pembangunan dapat dibedakan dalam dua golongan. Golongan pertama menekankan pada pertumbuhan seimbang (*balanced growth*) yang melaksanakan pembangunan secara simultan dan harmonis atau secara serentak dan serempak pada sejumlah sektor pertanian dan sektor industri. Golongan kedua menganjurkan pertumbuhan tidak seimbang (*unbalanced growth*) dalam arti pembangunan sektoral dan pada wilayah. Pertumbuhan tidak seimbang secara wilayah dapat dikatakan pula dengan istilah wdesentralisasi yang terkonsentrasi". Pertimbangannya yaitu melaksanakan pembangunan di beberapa wilayah yang utama (*leading region*) dan mendorong program-program yang diharapkan dapat meningkatkan sektor produksi utama dalam lingkungan wilayah utama tersebut.

Selanjutnya dalam kaitan antara kota dengan wilayah hinterland, Hoselitz membedakan dua macam kota, yaitu kota-kota generatif (*generative cities*) dan kota-kota parasit (*parasite cities*). Kota-kota generatif adalah kota-kota yang melaksanakan fungsinya selain untuk kota-kota yang bersangkutan juga melayani wilayah *hinterland* terhadap mana kota-kota tersebut tergantung dalam hal suplai dan pemasarannya. Akan tetapi wilayah *hinterland* dari kota parasit bukan merupakan daerah pemasaran ataupun daerah suplainya.

Suatu aspek dari kaitan antara kota dan hinterland dapat ditingkatkan dengan memperbaiki fasilitas transportasi dan komunikasi. Dengan perluasan dan penyempumaan fasilitas transportasi dan komunikasi maka wilayah hinterland yang jauh terpencil letaknya dapat dijangkau, produktivitas wilayah-wilayah yang terletak di sekitar wilayah pertanian dapat ditingkatkan, migrasi tenaga kerja ke luar yang

berlimpah di wilayah pertanian dapat dilayani oleh fasilitas transportasi yang tersedia.

#### **D. Implikasi Kebijakan**

Tujuan pembangunan bukan harus ditekankan pada usaha menyamakan tingkat pertumbuhan di semua wilayah atau pada semua sektor produksi dalam lingkungan negara yang bersangkutan. Pada umumnya dilaksanakan berdasarkan pertimbangan ekonomi, akan tetapi selain dari pada itu terdapat pula pertimbangan-pertimbangan yang bersifat non ekonomi, misalnya untuk kepentingan strategi militer, politik, atau pemerataan pembangunan.

Walaupun investasi dalam suatu wilayah tertentu diketahui akan memberikan hasil yang rendah, akan tetapi telah ditetapkan sebagai prioritas dalam pembangunan. Sebagai contoh dapat dikemukakan yaitu wilayah bagian Selatan Italia atau wilayah negeri di Israel yang merupakan wilayah terfaelakang dan sulit dikembangkan. Karena adanya keterbatasan modal, pasar, kemampuan manajemen dan administrasi, maka pembangunan di wilayah-wilayah tertentu atau di sektor-sektor tertentu dapat saja kurang mendapat perhatian untuk sementara waktu. Berdasar hasil studi wilayah pasar, hirarki kota, dan keterkaitan hintertand-metropolitan maka dapat disarankan suatu strategi pembangunan untuk memilih daerah-daerah perkotaan yang memiliki potensi ekonomi yang relatif besar, sehingga memungkinkan pengembangan wilayah *hinterland*nya dapat ditingkatkan secara lebih merata dan meluas ke seluruh pelosok.

Terdapat tuntutan kepada para pejabat pemerintah yang mempunyai wewenang dan menentukan dalam pembangunan untuk mengaitkan program-program yang disusun dalam bidangnya masing-masing dengan tujuan nasional, baik ditinjau dan pembangunan wilayah maupun pembangunan sektoral. Dalam hubungan ini program pelatihan

dan pendidikan untuk menunjang pelaksanaan pembangunan harus senantiasa ditingkatkan.

# **BAB X**

## PEMBANGUNAN WILAYAH YANG KOMPREHENSIF

### **A. Sasaran Pembangunan Wilayah**

Untuk menjamin terlaksananya pembangunan nasional secara integral dan menyeluruh, maka terdapat keharusan untuk mengusahakan keserasian atau keselarasan antara pembangunan sektoral dan pembangunan wilayah. Dalam hubungan ini harus disadari bahwa masing-masing wilayah mempunyai potensi dan kemampuan pembangunan yang tidak selamanya harus sama, demikian pula masalah-masalah pembangunan yang sangat mendesak dihadapi oleh masing-masing wilayah berbeda sifat dan macamnya antara wilayah yang satu dengan wilayah yang lain. Oleh karena usaha-usaha pembangunan dalam tiap-tiap wilayah harus benar-benar dilaksanakan sesuai dengan potensi dan kondisi masing-masing wilayah.

Pada tingkat nasional (*balance integration*) kebijaksanaan pembangunan harus meliputi proses pengambilan keputusan dan disain (*decision making and design*) dalam melaksanakan proyek-proyek investasi pada tingkat wilayah dan program-program ekonomi untuk wilayah-wilayah sub nasional.

Ditinjau dari fungsi perencanaan, maka rencana dan kebijaksanaan wilayah harus disesuaikan dengan tujuan ataupun sasaran nasional. Jarang terdapat suatu program pembangunan wilayah yang mempunyai sasaran tunggal (*single objective programme*). Suatu perencanaan yang rasional harus mencakup sekurang-kurangnya dua buah sasaran, yaitu membantu meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional (*to*

*promote growth in the national economy*) dan memperbaiki ketidakserasian sebagai akibat dari disparitas antar wilayah (*to handle inequalities resulting from large interregional disparities*).

Dalarn upaya mewujudkan sasaran pertama yakni meningkatkan pertumbuhan ekonomi, maka harus dibandingkan pengaruh peningkatan kegiatan-kegiatan pembangunan ekonomi secara wilayah atau yang terjadi di berbagai lokasi. Berapa banyak investasi yang harus dilaksanakan pada sektor-sektor tertentu tidak mudah ditetapkan tanpa memperhatikan perbaikan sistem transports dan komunikasi, penyebaran penduduk, dan kegiatan ekonomi secara wilayah, baik pada waktu sekarang maupun pada masa depan. Selanjutnya bila dikaitkan dengan sasaran kedua, maka berarti bahwa sasaran pembangunan nasional selain mengutamakan pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) harus pula mempertimbangkan faktor keadilan (*equity*). Sebagai contoh dapat dikemukakan bahwa usaha memaksimalkan pendapatan per kapita merupakan sasaran yang tepat. Sasaran tersebut telah dicantumkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai sasaran pembangunan nasional selama beberapa dasa warsa sebelum tahun 1970-an. Akan tetapi jikalau perbedaan pendapatan per kapita antar golongan masyarakat dan antar wilayah sangat menyolok, maka upaya-upaya untuk memperkecil perbedaan pendapatan tersebut akan memperoleh prioritas yang lebih tinggi.

Ditinjau dari segi makro ekonomi sasaran pertama berkaitan dengan upaya untuk menciptakan keluaran maksimum (*maximum output* atau *big aggregate*, sedangkan sasaran kedua adalah mengupayakan pemerataan dan perluasan kesempatan kerja dalam rangka mewujudkan keadilan masyarakat

## **B. Efisiensi dan Keadilan**

Dalam pengembangan wilayah pemerintah harus mengutamakan

kemakmuran dan pertumbuhan sebuah masyarakat. Kebijakan pemerintah selain ditujukan untuk membantu golongan masyarakat yang kurang mampu, demikian pula diarahkan kepada wilayah-wilayah yang relatif terbelakang, atau dengan perkataan lain kebijaksanaan pemerintah harus didasarkan pada doktrin *people prosperity* (kemakmuran penduduk) dan *place prosperity*. (kemakmuran wilayah).

Argumentasi pembangunan wilayah yang mengutamakan efisiensi dimaksudkan untuk menunjang alokasi sumberdaya secara efektif di berbagai wilayah. Hal ini berkaitan dengan persoalan bagaimana memanfaatkan sumber daya secara lebih baik. Argumentasi lainnya mendasarkan pada keadilan, yang berarti bahwa pemerintah mempunyai tanggung jawab untuk membantu wilayah-wilayah yang kurang maju. Karena penduduk mempunyai mobilitas, maka upaya yang terbaik adalah membantu penduduk yang kurang makmur yang tinggal di suatu wilayah tertentu agar mereka berani pindah ke wilayah lain. Walaupun tidak secara sempurna kenyataan menunjukkan bahwa migrasi dapat melayani berbagai sasaran pembangunan wilayah, yaitu dalam hal peningkatan efisiensi pemanfaatan sumber daya, pemerataan pembangunan dan keadilan, serta distribusi kesempatan.

Dalam kenyataannya sangat sukar untuk menghitung atau mengukur secara tetap kemakmuran nasional dan keadilan. Tidak mustahil bahwa sasaran pembangunan wilayah mungkin saja tidak sesuai dengan tujuan pembangunan nasional. Upaya-upaya untuk memaksimalkan pendapatan per kapita dianggap bertentangan dengan upaya-upaya mempersamakan atau menserasikan tingkat hidup masyarakat secara antar wilayah.

Kemajuan wilayah-wilayah dapat dibandingkan secara rasional dengan menggunakan ukuran pertambahan keluaran (*the increment in output*). Hal ini dapat dilakukan pula dengan cara membandingkan besarnya biaya dan manfaat proyek-proyek investasi wilayah terutama

pada masa depan, hal ini berarti bahwa *opportunity costs* dari suatu proyek investasi merupakan faktor pertimbangan yang penting. Contoh yang sederhana dapat dikemukakan sebagai berikut: terdapat dua buah industri yaitu industri A dan industri B, serta dua buah wilayah yakni wilayah 1 dan wilayah 2. Industri B lebih efisien dibangun di wilayah 1, sedangkan industri A lebih efisien untuk wilayah 2. Industri A merupakan industri yang lebih efisien secara nasional. Wilayah 2 adalah wilayah yang makmur, sedangkan wilayah 1 kurang berkembang. Selanjutnya timbul pertanyaan-yaitu industri manakah yang harus dibangun lebih dahulu. Jika seorang perencana menetapkan industri A yang lebih dahulu harus di bangun di wilayah 2, hal ini jelas tidak mengutamakan argumentasi efisiensi akan tetapi lebih mementingkan pertimbangan keadilan dan kepentingan sosial. Perencanaan pembangunan yang hanya semata-mata didasarkan pada pertimbangan efisiensi, yaitu melakukan investasi sumber daya pada industri yang paling efisien, dalam banyak hal disadari bahwa industri yang memegang peranan utama (*key industries*) dalam suatu wilayah tidak selamanya merupakan industri yang memegang peranan utama dalam ekonomi nasional.

Kenyataan menunjukkan bahwa sering kali terjadi ketidakkonsistensi antara sasaran pembangunan wilayah dan sasaran pembangunan nasional, sehingga dalam usaha untuk meminimalisasikan kebijaksanaan-kebijaksanaan wilayah yang bersifat antagonis, maka campur tangan pemerintah pusat tidak dapat dielakkan. Meskipun sudah disusun berbagai kebijaksanaan dan peraturan pemerintah pusat, akan tetapi pembangunan nasional yang optimal belum tercapai secara penuh, disebabkan karena terdapatnya ketidaksempurnaan pasar dan adanya limitasi-limitasi atau keterbatasan-keterbatasan lainnya.

### **C. Tahap-tahap Penyusunan Perencanaan Wilayah yang Komprehensif**

Apakah yang dimaksudkan dengan pembangunan wilayah yang komprehensif? Pembangunan wilayah yang komprehensif bertujuan untuk merubah wajah dan bentuk perekonomian wilayah-wilayah dalam lingkungan perekonomian nasional dengan berpedoman pada kebijaksanaan nasional dan mendasarkan pada sumberdaya-sumberdaya yang tersedia, dimana perencanaan pembangunannya disusun secara terintegrasi meliputi berbagai jenis bidang pembangunan (bidang-bidang ekonomi, fisik, sosial budaya) dan sektor perekonomian (sektor-sektor pertanian, industri, pertambangan, prasarana, jasa), serta meliputi pula berbagai wilayah baik secara vertikal (tingkat nasional, propinsi, kabupaten, dan desa) maupun secara horizontal (antar propinsi, antar kabupaten, dan antar desa).

Dengan perencanaan yang tersusun secara terintegrasi tersebut, maka pembangunan wilayah diharapkan dapat ditingkatkan secara optimal, berbagai ketidakserasian antar bidang, antar sektor dan antar wilayah dapat dikurangi, persaingan antara beberapa wilayah secara kurang wajar dan duplikasi dalam hal pembangunan proyek-proyek investasi yang tidak semestinya terjadi dapat dihindari, sehingga dengan demikian penggunaan sumber daya-sumber daya pembangunan benar-benar dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Penyusunan rencana pembangunan wilayah yang komprehensif dilaksanakan melalui beberapa tahap. Tahapan pertama, yaitu berdasarkan pada potensi sumber daya yang tersedia baik secara fisik maupun secara finansial, maka disusunlah suatu kerangka rencana pembangunan ekonomi masing-masing wilayah. Penyusunan beberapa alternatif mengenai proyek-proyek pembangunan di tingkat nasional dalam finalisasi penentuan rencana pembangunan dalam penyusunan rencana pembangunan ekonomi di wilayah yang bersangkutan dapat

disebutkan, misalnya *benefit-cost analysis*, *comparative advantage analysis*, *industrial complex analysis*, ataupun *regional gross domestic product* baik secara keseluruhan maupun secara sektoral serta laju pertumbuhannya masing-masing. Harga dinyatakan secara jelas mengenai jumlah dan masing-masing dari proyek-proyek yang akan dilaksanakan, yang disertai pula dengan rencana anggaran biayanya.

Tahapan kedua, adalah penyusunan kerangka rencana pembangunan fisik yang dibuat berdasarkan pada rencana pembangunan ekonomi di atas, misalnya dalam hal menetapkan pola tata guna tanah (*landuse pattern*), pola aglomerasi kegiatan produksi, interdependensi antara pusat aglomerasi yang satu dengan yang lainnya dan selanjutnya disusun pola jaringan transportasi secara terintegrasi dan terkoordinasi di antara alat-alat transportasi yang paling sesuai untuk masing-masing wilayah (*the right type of vehicles and the right size of vehicles on the right routes*), sehingga arus lalu lintas barang dan penumpang terlaksana dalam kualitas jasa transportasi yang efektif dan efisien.

Tahapan ketiga, ialah penyusunan kerangka rencana pembangunan sosial-budaya. Dalam tahapan ini diusahakan langkah-langkah konkret yang diperlukan untuk menciptakan suasana kehidupan yang sehat dan sejahtera di wilayah-wilayah perkotaan, di wilayah-wilayah pedesaan, dan wilayah-wilayah permukiman baru (wilayah-wilayah transmigrasi), dengan demikian diharapkan kehidupan masyarakat di seluruh wilayah dapat memberikan kegairahan berpartisipasi aktif dan positif terhadap pembangunan.

Setelah kerangka rencana pembangunan wilayah ditetapkan secara final, maka dapatlah disusun kemudian kerangka rencana pembangunan untuk wilayah yang lebih rendah tingkatnya yaitu kabupaten dan di desa ditentukan kurang berdasar pada kriteria efisiensi ekonomi atau biaya terendah (*efficient and least cost criterions*). Yang diutamakan adalah fungsi dan potensi wilayah-wilayah perencanaan tingkat

yang lebih rendah tersebut (kabupaten dan desa) dalam mendukung kemantapan wilayah - perencanaan tingkat yang lebih tinggi tingkatnya (provinsi).

Secara nasional rencana pembangunan disusun secara terintegrasi meliputi seluruh bidang dan sektor perekonomian serta terkoordinasi meliputi seluruh wilayah. Secara wilayah rencana pembangunan tersebut disusun selain meliputi seluruh bidang dan sektor perekonomian, harus memperhatikan pula keterhubungan dan ketergantungannya dengan wilayah-wilayah atau provinsi-provinsi yang terletak di sekitarnya, misalnya pembangunan proyek-proyek baru yang membutuhkan bahan mentah utamanya dari wilayah di mana proyek-proyek tersebut didirikan, sedangkan bahan-bahan komplementer lainnya dapat didatangkan dari luar wilayah. Jadi dapat dikatakan bahwa rencana pembangunan wilayah yang komprehensif adalah rencana pembangunan yang lengkap dan terintegrasi.

### **Kriteria Penentuan Investasi dalam Pembangunan**

Sering kali pola pembangunan wilayah yang komprehensif tidak berhasil disusun dengan sempurna oleh karena kurangnya data atau tidak dapat menjelaskan persoalan-persoalan kebijaksanaan yang sangat kompleks dalam suatu model analisis yang tepat. Dalam analisis selanjutnya digunakan kriteria penentuan yang relevan untuk kebijaksanaan pertumbuhan wilayah. Terdapat tiga kriteria penentuan investasi dalam pembangunan, yaitu kriteria biaya komparatif (*comparative-cost criterion*), kriteria manfaat-biaya (*benefit-cost criterion*), dan kriteria produktivitas dan potensi pembangunan (*productivity criterion and development potential*).

Kriteria pertama adalah biaya komparatif. Sebuah aspek dari pelaksanaan pengembangan wilayah adalah bagaimana mempengaruhi penentuan lokasi industri swasta. Jika misalnya perencanaan ber-

maksud untuk menarik industri-industri ke suatu wilayah yang tidak berkembang - (*depressed region*) -maka perencanaan harus membuat suatu pilihan di antara berbagai jenis kegiatan yang mungkin dilaksanakan. Persoalan ini dapat dipelajari dengan bantuan model input-output untuk menghitung pendapatan regional yang dihasilkan oleh suatu industri baru tersebut Pendekatan ini dapat menentukan jenis industri mana yang layak (*feasible*) didirikan di suatu wilayah. Agar supaya dapat memilih kegiatan yang memberikan kemungkinan yang menguntungkan, maka perencana wilayah harus menghitung manfaat lokasi (*locational advantage*) suatu wilayah tertentu serta membandingkan biaya produksi dan biaya transportasi dari bermacam-macam kegiatan yang dilakukan. Kegiatan produktif dengan biaya yang lebih rendah akan dipilih, dan selanjutnya hal ini harus dilihat pula bagaimana pengaruhnya terhadap peningkatan pendapatan regional secara luas.

Kriteria biaya komparatif dapat pula dipergunakan untuk menganalisis biaya produksi dan biaya transportasi dari sebuah kegiatan pada beberapa lokasi yang berlainan, selain dari pada itu juga dapat dipakai menganalisis sekumpulan industri yang paling berkaitan. Suatu wilayah mungkin tidak mempunyai manfaat komparatif untuk sebuah industri tunggal, akan tetapi wilayah memperotek manfaat komparatif jika berbagai jenis kegiatan dilakukan bersama-sama. Dalam hal ini penentu kebijaksanaan harus memperhatikan pentingnya manfaat komparatif jika berbagai jenis kegiatan dilakukan bersama-sama. Dalam hal ini penentu kebijaksanaan memperhatikan pentingnya manfaat lokasi yang diperoleh pada kompleks-kompleks industri. Analisis kompleks industri (*industrial complex analysis*) mengarahkan pada kebijaksanaan pengembangan industri-industri terpusat pada berbagai lokasi dari pada studi-studi lokasi yang terisolasi untuk kegiatan-kegiatan tunggal, karena pertimbangan penghematan eksternal yang di-

peroleh antara berbagai macam kegiatan. Jadi suatu tempat mungkin tidak mempunyai manfaat komparatif untuk kegiatan-kegiatan secara tersendiri, akan tetapi tempat tersebut mungkin mempunyai manfaat komparatif jika bermacam-macam kegiatan dilakukan bermacam-macam.

Kriteria kedua yakni perbandingan manfaat biaya. Bertahan dengan analisis biaya komparatif yang lazimnya hanya menghitung *private costs*, akan tetapi (kriteria manfaat-biaya memerlukan pula perhitungan *modal costs* (biaya-biaya sosial dan *social benefits* (manfaat-manfaat sosial) sebagai ukuran untuk menilai suatu variabel instrumen dapat diukur dari besarnya kontribusi suatu langkah kebijaksanaan terhadap sasaran kenaikan tingkat pertumbuhan wilayah, Jika investasi dilaksanakan di wilayah I, maka tingkat pertumbuhan wilayah I akan meningkat, selanjutnya melalui pengaruh *spillover effect* tingkat pertumbuhan wilayah II juga bertambah. Pengaruh secara keseluruhan pada tingkat pertumbuhan dari sistem dua wilayah tersebut ditunjukkan oleh manfaat dan investasi di wilayah I. Di lain pihak biaya-biaya diinterpretasikan sebagai kerugian dalam tingkat pertumbuhan potensial yang terjadi karena tidak dilakukannya investasi di wilayah II. Suatu perbandingan antara tingkat pertumbuhan yang direalisasikan dan tingkat yang dikorbankan menghasilkan rasio manfaat-biaya.

Yang ketiga adalah kriteria produktivitas dan potensi pembangunan di wilayah yang bersangkutan. Menurut kriteria produktivitas marginal, investasi akan dilakukan di suatu wilayah, di mana wilayah tersebut menghasilkan produktivitas jangka panjang yang tertinggi. Kriteria produktivitas ini dapat diaplikasikan untuk investasi negara dan investasi swasta serta untuk penentuan investasi dalam pembangunan suatu wilayah. Menurut interpretasi ini potensi pembangunan akan berubah dengan adanya perubahan dalam investasi bersih dan produktivitas marginal dari modal yang ditanam di wilayah

tersebut. Suatu kenaikan produktivitas dari investasi mencerminkan gejala adanya suatu perbaikan dalam struktur teknologi, perbaikan dalam efisiensi organisasi, dan perubahan dalam sistem sosial. Pendekatan lain untuk menaksir potensi pembangunan suatu wilayah harus mulai dari fungsi produksinya dan membandingkan jumlah keluaran (output) pada suatu waktu dengan waktu sebelumnya. Secara potensial kenaikan keluaran tergantung pada peningkatan pengetahuan teknik (teknologi), modal dan sumberdaya tenaga kerja yang tersedia. Jadi potensi pembangunan juga dipengaruhi oleh penambahan atau pengurangan faktor-faktor produksi yang dipergunakan.

#### **D. Pengembangan Kawasan**

Pendekatan pembangunan telah mengalami perkembangan. Pendekatan sektoral menekankan pada pembangunan masing-masing sektor sesuai dengan potensinya, yang selanjutnya ditentukan prioritasnya, Pendekatan wilayah (regional) lebih maju karena mengutamakan keterkaitan pembangunan antar sektor dalam suatu wilayah sebagai unit perencanaan yang lebih kecil, dengan demikian interaksi pembangunan lebih intensif dan lebih terfokus lagi yaitu pendekatan pembangunan spasial (tata ruang) yang mempertimbangkan pemilihan lokasi yang tepat di mana proyek pembangunan antar fasilitas pembangunan ditempatkan. Belakangan ini telah dilontarkan pendekatan pembangunan kawasan. Kawasan diartikan sebagai suatu wilayah yang mempunyai fungsi atau aspek fungsional tertentu. Dengan menerapkan pendekatan pembangunan kawasan diharapkan pembangunan dapat lebih interaktif dan responsif secara fungsional sehingga manfaat dan keterbatasan pembangunan dapat lebih terealisasikan dan keterbatasan dapat teratasi.

Pada kawasan yang akan dikembangkan itu memiliki sektor atau lapangan usaha yang potensial dan strategis untuk menunjang pem-

bangunan. Kawasan yang dimaksud disebut sebagai kawasan andalan, dan sektornya adalah sektor unggulan. Sektor unggulan yang dimaksud adalah ; (1) sektor yang menghasilkan produksi yang mempunyai kontribusi besar terhadap nilai produksi bruto (PDRB) misalnya sektor pertanian kontribusinya sekitar 35 - 40 persen; (2) dapat diinterpretasikan sebagai sektor yang memberikan lapangan kerja yang besar, dengan demikian akan menciptakan pendapatan bagi masyarakat ; (3) sektor yang mempunyai tingkat keterkaitan yang kuat terhadap pengembangan sektor-sektor lainnya baik ke depan (*forward linkage*) maupun ke belakang (*backward linkage*); (4) sektor yang berpotensi meningkatkan ekspor non migas (menghasilkan devisa); (5) sektor yang pada saat sekarang meskipun kontribusinya terhadap PDRB masih relatif kecil, tetapi sektor tersebut memiliki prospek pengembangan yang menjanjikan pada masa mendatang.

Dilihat dari tingkat pertumbuhannya, kawasan andalan dapat dikelompokkan menjadi kawasan andalan berkembang cepat, berkembang sedang, dan berkembang lambat. Dengan menggunakan kriteria (1) tingkat pertumbuhan sektor unggulan dan (2) kontribusi sektor unggulan terhadap PDRB, yang masing-masing dibagi dalam tiga kategori yaitu tinggi, sedang, dan rendah prioritas pengembangannya.

Tiap kawasan andalan mempunyai konstelasi pemasalahan yang berbeda-beda, strategi pengembangannya harus mencerminkan perbedaan dan harus diupayakan untuk mencapai keseimbangan dengan seluruh program pembangunan di seluruh tanah air (pendekatan keseimbangan). Dengan pendekatan keseimbangan" diupayakan untuk menciptakan keserasian laju pertumbuhan antar kawasan andalan dan wilayah, artinya kebijaksanaan nasional harus diintegrasikan dengan program-program pembangunan wilayah (regional) dan kawasan andalan. Kawasan andalan yang lebih potensial dan prospektif seharusnya diberikan perhatian yang lebih besar.



## DAFTAR PUSTAKA

- Arzaghi, M., dan Henderson, J.V., 2005, "Why Country are Fiscally Desentralizing", *Journal of Public Economics*, Vol.89, 2005, 1.157-1.189.
- Azis, I.J., 1994, *Ilmu Ekonomi Regional dan Beberapa Aplikasinya di Indonesia*, LP FE UI.
- Adisasmita Raharjo, 2007, *Dasar-Dasar Ekonomi Wilayah*.
- Boediono, 1985, *Teori Pertumbuhan Ekonomi*, Yogyakarta, BPEF.
- Bendavid-Val, Avrom, 1991, *Regional and Local Economic Analysis for Practitioners*, Fourth Edition, Praeger Publishers, New York.
- Blakely, E.J., 1994, *Planning Local Economic Development; Theory and Practice*, Second edition, Sage Publication.
- Bryson, J.P., dan Cornia, G.C., "Fiscal Desentralization in Economic Transformation: The Czech and Slovak", *Europe-Asia Studies*, Vol. 52, No.3, 2000, 507-522.
- Caporaso, James A. Dan David P. Levine, 1992, *Theories of Political Economy*, 1, Cambridge University Press, USA.
- Case, K.E., and Fair, R.C., 2007, *Prinsip-prinsip Ekonomi*, Edisi 8, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Conyers, D., and Hills, P., 1994, *An Introduction to Development Planning in the Third World*, John Wiley & Sons Ltd.
- Chandra, Rajesh. 1992. *Industrialization and Development in The Third World*. Chapman and Hall, New York.
- Chaniago, Andrianof A. 2001. *Gagainya Pembangunan; Kajian Ekonomi Politik Terhadap Akar Krisis Indonesia*. LP3ES. Jakarta.

- Damsar, 2002. *Sosiologi Ekonomi*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.
- Dunn, William, *Pengantar Analisis Kebijakan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1994.
- Dunn, William. *Analisis Kebijakan Publik*, Hanindita Graha Widya, Yogyakarta, 2003.
- Davoodi, H., and Zou, H., "Fiscal Decentralization and Economic Growth: a Cross-Country Study", *Journal of Urban Economics*, Vol. 43, 1998, 244-257.
- Fakih, Mansour, 1996, *Masyarakat Sipil Untuk Transformasi Sosial: Pergolakan Ideologi LSM Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2002, *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*, Insist Press & Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Feltenstein, A., and Iwata, S., "Decentralization and Macroeconomic Performance in China: Regional Autonomy has its costs", *Journal of Development Economics*, Vol. 76, 2005, 481-501.
- Freiden, Jeffrey. 2000. *The Method of Analysis: Modern Political Economy*" Dalam Jeffrey Freiden, Manuel Pastor JR., Michael Torriz. *Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy*. Boulder. Westview Press.
- Friend, Theodore. (2003). *Indonesian Destinies*. Cambridge, MA: Beiknap Press.
- \_\_\_\_\_, 2000, *Jalan Ketiga; Pembaruan Demokrasi Sosial*, Terjemahan dari *The Third Way, The Renewal Of Sosial Democracy*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Green, Donald P. dan Ian Shapiro, 1994, *Pathologies of Rational Choice Theory; A Critique of Aplecations in Political Science*, Yale University Press, New Heaven and London.
- Gujarati, Damodar, 1999, *Essentials of Econometrics*, Second Edition,

Irwin McGraw-Hill.

- Hakim, C. 1987. *Research Design: Strategies and Choices in the Design of Social Research*. Alien and Unwin. London.
- Herry, Edy Priyantoro. 2001. *Paradoks Modernitas Dalam Pembangunanisme; Diskursus Kapitalisme Menjelang Runtuhnya, Orde Baru*, Tesis, Program Pasca Sarjana Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.
- Heru Nugroho, *Negara, Pasar dan Keadilan Sosial*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001.
- Hettne, Bjorn, *Teori Pembangunan Dan Tiga Dunia*, Terjemahan Dari *Development Theory and The Three Worlds*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Homans, George C., 1964, *Bringing Men Back In*, *American Sociological Review* 29 (December): 809-818.
- Hoover, E., dan Giarratani, F., 1984, *An Internasionalto Regional Economics*, Third Edition, Alfred A. Knopf. Inc, New York.
- Iimi, Atsushi, "Decentralization and Economic Revisited: an Empirical Note", *Journal of Urban Economics*, Vol. 57, 2005, 449-461.
- Ika Sartika & Gatingsih, 2013, *Analisis Potensi Wilayah dan Daerah*, Institut Pemerintahan Dalam Negeri.
- Jin, J., dan Zou, H., "Fiscal Desentralization, Revenue and Expenditure Assignments, and Growth in China", *Journal of Asian Economics*, Vol.16, 2005, 1.047-1.064.
- \_\_\_\_\_, "How does Fiscal Decentralization Affect Aggregate, National, and Subnational Government Size?", *Journal of Urban Economics*, Vol. 52, 2002, 270-293.
- Kunarjo, 2002., *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*, UI-Press, Jakarta.
- Kunarjo. *Perencanaan dan Pengendalian Program Pembangunan*. UI Press,

- Jakarta, 2002.
- Kuncoro, Mudrajad, 2004, *Otonomi dan Pembangunan Daerah, Reformasi Perencanaan, Strategi dan Peluang*, PT. Gelora Aksara Pratama, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2002, *Principles of Economics, Pengantar Ekonomi Makro*, Edisi 3, Salemba Empat, Jakarta.
- Lazlo, E. 1997. *The 3rd Millennium: The Challenge and The Vision*. Planetary, Consciousness Network (PCN) Ltd.
- Loekman Soetrisno. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Kanisius, Yogyakarta. 1005.
- Martines, J.V., dan Robert., 2003, "Fiscal Decentralization and Economic Growth", *World Development*, Vol. 31, No. 9.
- Mardiasmo (2002), *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta.
- Mas'oeed, Mohtar, 1994, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Mefi Hermawanti dan Hesti Rinandari, *Modul Pemberdayaan Masyarakat Adat*, 2003.
- Miles dan Huberman, *Analisis Data Kualitatif* (Terjemahan Tjetjep Rohendi), UI Press, Jakarta, 1992.
- M.L. Jhingan, 2013, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, PT Raja Grafindo Persada Jakarta.
- Moelyarto Tjokro Winoto, *Beberapa Teknik Dalam Hubungan Kerja*, Buletin BPA UGM, Yogyakarta, 1994.
- Mubyarto, 2005, *A Development Manifesto*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Mudrajad Kuncoro, 2014, *Perencanaan Daerah*, Penerbit Salemba Empat.

- Nia K. Pontoh Iwan Kustiwan, 2012, *Pengantar Perencanaan Perkotaan*, Penerbit ITB.
- Rahardja, P., dan Manurung, M., 2008, *Pengantar Ilmu Ekonomi (Mikroekonomi & Makroekonomi)*, Edisi Ketiga, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Resosudarmo, B.P., Nurdianto, D.A., and Hartono, D., "The Indonesian Inter-Regional Social Accounting Matrix for Fiscal Decentralisation Analysis, *Journal of Indonesia Economy and Business*, Volume 24, Number 2, September 2009.
- Samuelson, P.A., dan Nordhaus, W.D., 2004, *Ilmu Makro Ekonomi*, Edisi Bahasa Indonesia, PT. Media Global Edukasi, Jakarta.
- Seabright, Paul., "Accountability and Decentralisation in Government: an Incomplete Contracts Model", *European Economic Review*, Vol. 40, 1996, 61-89.
- Sjafrizal, 1997, "Pertumbuhan Ekonomi dan Ketimpangan Regional Wilayah Indonesia Bagian Barat". *Prisma*, No. 3, 27-38.
- Smoke, P., dan Lewis, B.D., 1999, "Fiscal Desentralization in Indonesia: A New Approach to Old Idea", *World Development*, Vol. 24, No. 8, 1996, 1.281-1.299.
- Suyanto, 2008, Pengaruh Dana Desentralisasi dan Ketimpangan Fiskal Vertikal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi, *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Ekonomi Universitas Brawijaya, Malang, tidak dipublikasikan.
- Suwanan, A.F., dan Sulistiani, E.H., "Fiscal Decentralization and Regional Disparities in Indonesia: A Dynamic Panel Data Evidence, *Journal of Indonesia Economy and Business*, Volume 24, Number 3, September 2009.
- Tarigan Robinson, 2005, *Ekonomi Regional Teori dan Aplikasi*, PT. Bumi Aksara Jakarta.

- \_\_\_\_\_, 2003, *Perencanaan Pembangunan Wilayah*, PT. Bumi Aksara Jakarta.
- Todaro, M.P., 1997, *Economic Development*, Sixth Edition, Addison Wesley Longman Limited, England.
- Vazquez, J.M., and McNab, R. M., "Fiscal Decentralization and Economic Growth", *World Development*, Vol. 31, No.9, 2003, 1.597-1.616.
- Xie, D., Zou, H., and Davoodi, H., "Fiscal Decentralization and Economic Growth in the United States", *Journal of Urban Economics*, Vol. 45, 1999, 228-239.