

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Sasaran pokok dalam kebijaksanaan pembangunan adalah mewujudkan perubahan struktural dibidang ekonomis-sosiologis dalam arti transpormasi dari ketimpangan menjadi keseimbangan diantara kekuatan-kekuatan golongan saudagar besar, golongan pedagang perantara, golongan produsen kecil. Kepentingan produsen kecil dan menengah itu berada di bidang pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan, maupun di bidang perindustrian, pengangkutan dan perdagangan.

Tidak disangkal lagi bahwa dalam perkembangan ekonomi selama ini telah mencapai kemajuan besar di berbagai bidang. Di sisi lain ada keprihatinan bahwa dalam proses peningkatan dan perluasan kegiatan ekonomi, cukup banyak diantara penduduk kurang mampu memanfaatkan kesempatan dan peluang yang kini tersedia. Kesempatan lebih banyak dimanfaatkan oleh kaum saudagar dengan konglomerasinya. Hal ini cenderung lagi menambah pemusatan kekayaan dan kekuasaan ekonomi yang pada gilirannya mengganggu pembagian pendapatan secara lebih merata. Kecenderungan tersebut membahayakan kestabilan dalam suasana hidup masyarakat dan dengan sendirinya mengganggu pembangunan di bidang ekonomi.

Pembangunan bertujuan untuk mengentaskan kemiskinan dan keterbelakangan, disamping itu juga memperhatikan pemerataan. Pembangunan juga dalam arti luas bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat sehingga terjadi suatu perubahan dalam pola hidup masyarakat disekitarnya. Tentu saja untuk pembangunan tersebut memerlukan investasi yang tidak sedikit, sementara daya tabung (*saving*) masyarakat masih relatif rendah. Hal ini disebabkan karena sebagian besar pendapatan masyarakat digunakan untuk memenuhi kebutuhan primer.

Sumitro Djojohadikusumo (1994) mengemukakan bahwa, dimensi ekonomi regional dalam persepsi kesenjangan menunjukkan pada

ketidakseimbangan dalam jalannya perekonomian antar daerah. Disini kita dihadapkan dengan suatu dilema yang dapat disebut sebagai dualisme teknologis. Secara pokok adanya dualisme teknologis menimbulkan perbedaan dan ketimpangan mengenai pola dan laju pertumbuhan diantara berbagai kawasan dalam batas wilayah ataupun secara regional.

Tanpa adanya kebijaksanaan aktif untuk menanggulangi kecenderungan itu, maka akan ada ketimpangan kumulatif pada pertumbuhan ekonomi diantara berbagai pusat kegiatan dalam wilayah.

Lebih lanjut dikatakan oleh Sumitro tentang masalah-masalah pokok dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap II yakni; 1) Lapangan kerja produktif dan pengangguran, masalah ini terkait dengan ketimpangan antara produktivitas tenaga kerja di sektor pertanian dan produktivitas di sektor sekunder (industri dan konstruksi); 2) Ketimpangan pada perimbangan kekuatan diantara golongan-golongan masyarakat sebagai pelaku aktif dalam proses produksi dan distribusi barang dan jasa; 3) ketidakseimbangan ekonomi antar daerah.

Oleh sebab itu untuk mencapai cita-cita bangsa yaitu masyarakat adil dan makmur dalam GBHN disebutkan bahwa strategi pelaksanaan pembangunan harus mengacu pada tiga sasaran utama seperti yang dituangkan dalam Trilogi Pembangunan yakni: 1) Pemerataan hasil-hasil pembangunan; 2) Laju pertumbuhan ekonomi yang semakin tinggi; dan 3) Stabilitas nasional yang semakin mantap.

Kalau kita telaah lebih lanjut tentang sasaran pembangunan yakni pemerataan pembangunan masih merupakan tanda tanya yang patut dikaji terutama bila dikaitkan dengan aspek spasialnya. Apakah dengan semakin tumbuh dan berkembangnya investasi swasta yang ditandai dengan semakin pesatnya penanaman modal baik yang bersumber dari dalam negeri maupun luar negeri akan memperkecil disparitas spasial ?

Kalau jawaban atas pertanyaan tersebut tidak, jelas yang terjadi selama ini adalah *polarization effect* yang ditandai dengan mengalirnya modal dan tenaga kerja dari daerah yang belum berkembang ke daerah yang telah berkembang dan *spread effect* serta *strickling down effect* yang diharapkan

malah tidak terjadi. Akibat yang dirasakan adalah daerah yang sudah berkembang semakin berkembang dan di daerah tersebut akan terjadi penumpukan kegiatan industri, sementara daerah-daerah lain semakin tertinggal dan tidak diminati oleh investor. Ketimpangan kegiatan ini sangat dirasakan antara daerah perkotaan dengan pedesaan.

Dari sisi lain wilayah perkotaan berperan makin penting dalam pembangunan nasional. Sumbangan terhadap pembangunan semakin besar. Sebaliknya dampak negatifnya juga semakin besar dengan munculnya masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat perkotaan itu sendiri. Begitu juga peranan wilayah perdesaan yang makin tertinggal jauh dibandingkan wilayah perkotaan. Dikotomi desa-kota dalam konteks pembangunan nasional perlu diatasi secara konseptual, agar dalam jangka panjang tidak mengganggu keserasian pembangunan. Keserasian pembangunan ini merupakan prasarat bagi perwujudan cita-cita keadilan sosial bangsa Indonesia (Ginanjartartasasmita, 1996).

Berbicara mengenai masalah perkotaan adalah bicara mengenai berbagai aspek masalah urbanisasi. Urbanisasi mempunyai arti sebagai proses pembangunan perkotaan melalui meningkatnya kegiatan ekonomi masyarakat kota, Di sisi lain urbanisasi juga merupakan proses perpindahan penduduk ke kota sebagai akibat permasalahan perdesaan.

Urbanisasi merupakan proses pergeseran aktivitas penduduk dari sektor tradisional ke sektor modern. Studi empiris menunjukkan adanya hubungan positif antara kenaikan urbanisasi (*lever of urbanization*) dan peningkatan pendapatan perkapita. Makin tinggi pendapatan perkapita, makin tinggi tingkat urbanisasi. Dengan meningkatnya perpindahan penduduk dari desa ke kota, makin banyak tersedianya tenaga kerja, yang pada akhirnya akan memungkinkan terciptanya spesialisasi sesuai dengan kemampuan yang beragam dari para pendatang. Produktivitas pekerjaan penduduk perkotaan meningkat, kegiatan sosial ekonomi di perkotaan meningkat, dan sumbangan perkotaan terhadap pembangunan ekonomi juga meningkat (Ginanjartartasasmita, 1996).

Pembangunan perkotaan mengenal berbagai tingkatan wilayah perkotaan, yaitu: kota megapolitan, metropolitan, kota besar, kota sedang, dan kota kecil. Dilihat dari fungsinya, dikenal juga daerah kota yang berfungsi sebagai pusat kegiatan nasional, pusat kegiatan wilayah, pusat kegiatan lokal, dan pusat yang mempunyai fungsi khusus dalam menunjang sektor ekonomi tertentu. Selain itu tiap-tiap kota mempunyai ciri sosio kultural tersendiri.

Bebagai hal ini merupakan unsur-unsur yang patut diperhatikan dalam pendekatan pembangunan di tiap-tiap kota terutama dalam mendorong pertumbuhan kota, sebagai simpul-simpul utama dalam keseluruhan proses pembangunan nasional.

Selanjutnya Ginanjar kartasasmita (1996) menyatakan, secara garis besar dalam meninjau pembangunan perkotaan dapat diterapkan dua pendekatan, yakni pendekatan makro dan pendekatan mikro. Dalam pendekatan makro pembangunan perkotaan ditinjau dalam konteks wilayah nasional. Salah satu cirinya adalah kecenderungan makin mengelompoknya kegiatan ekonomi perkotaan di beberapa kota metroplitan, terutama di pulau Jawa. Sementara itu kota-kota lain di luar pulau Jawa masih tertinggal pekembangannya terutama di wilayah Indonesia bagian Timur. Kenyataan ini mengakibatkan kurang berfungsinya kota-kota di luar pulau Jawa sebagai katalisator pengembangan wilayah. Keadaan ini menyebabkan kesenjangan antar wilayah yang makin melebar.

Permasalahan lainnya adalah belum mandirinya kota-kota kecil yang tumbuh disekitar wilayah metropolitan. Pendiuduk di kota-kota kecil ini masih banyak bergantung pada kota inti/induk, baik dalam hal lapangan pekerjaan maupun penggunaan fasilitas pelayanan. Hal ini mengakibatkan beban yang cukup besar bagi kota inti, antara lain makin tingginya kemacetan lalu lintas serta makin terbatasnya pelayanan prasaran dan sarana perkotaan karena selain harus melayani kebutuhan masyarakatnya sendiri, harus pula melayani kebutuhan bagi kota-kota kecil di wilayah sekitarnya.

Termasuk dalam masalah makro ini adalah terdapatnya kesenjangan pertumbuhan antara daerah perkotaan dan daerah pedesaan. Hal ini terutama disebabkan oleh: a) lemahnya keterkaitan kegiatan ekonomi antara daerah

perkotaan dan daerah perdesaan; b) keterbatasan sumberdaya manusia yang berkualitas di daerah perdesaan, sehingga menyebabkan rendahnya produktivitas dan kemampuan masyarakat untuk berpartisipasi secara aktif dalam pembangunan; c) kurangnya sarana dan prasarana perhubungan di daerah perdesaan, khususnya prasarana dan sarana yang menghubungkan suatu kawasan miskin perdesaan dengan daerah-daerah yang lebih maju.

Untuk mengatasi berbagai masalah makro ini, perlu dikembangkan beberapa strategi pembangunan perkotaan (Ginanjartartasasmita, 1996), antara lain:

1. Pengelolaan pembangunan kota-kota secara nasional melalui pembentukan sistem perkotaan yang hirarkis, mantap, dan seimbang. Untuk itu daerah perkotaan dibedakan berdasarkan peran dan fungsi pelayanannya, yakni: daerah perkotaan yang berfungsi sebagai pelayan nasional, pusat kegiatan wilayah, pusat kegiatan lokal atau daerah perkotaan yang mempunyai fungsi khusus dalam menunjang pengembangan sektor strategis dan pengembangan wilayah baru. Dengan pola semacam ini, diharapkan pertumbuhan dan pengembangan kota dapat lebih terkait satu sama lain secara fungsional sehingga mendukung pemantapan struktur perekonomian nasional, sekaligus mengatasi ketimpangan antarwilayah.
2. Perlu ditingkatkan fungsi dan peran kota menengah (*secondary cities*), Khususnya di daerah-daerah luar Jawa. Dengan demikian, kota-kota ini diharapkan dapat mengalihkan arus migrasi dan investasi tidak terpusat di wilayah tertentu saja. Upaya lain dapat dilakukan berupa mengarahkan penanaman modal pada sektor-sektor strategis/unggulan, disertai dengan pemberian insentif perpajakan, perbaikan dan peningkatan pembangunan prasarana dan sarana penunjang agar memungkinkan peningkatan produktivitas yang selanjutnya akan meningkatkan daya tarik kota-kota menengah tersebut bagi investor.
3. Perlu ditingkatkan peran dan fungsi kota kecil yang berada disekitar kota metropilitan/kota besar. Kota ini diharapkan dapat sebagai kota-kota penyangga (*buffer cities*) yang mandiri (*self contained cities*) baik dalam penyediaan lapangan kerja maupun dalam penyediaan fasilitas perkotaan

bagi penduduk di kawasannya. Untuk itu diperlukan peningkatan prasarana dan sarana perkotaan serta kebijaksanaan yang mendorong penanaman modal untuk menempatkan atau mengalihkan modalnya dari wilayah metropolitan ke kota-kota kecil disekitarnya.

4. Mendorong terciptanya keterkaitan kegiatan ekonomi yang efektif dan saling menunjang dan saling menguntungkan antara wilayah perkotaan dan pedesaan, melalui: a) perluasan pembangunan sarana dan prasarana, terutama sarana perdagangan, dan prasarana perhubungan dan telekomunikasi; b) pengembangan industri di pedesaan mulai dari pengolahan bahan baku sampai bahan setengah jadi; c) peningkatan sumberdaya manusia di daerah pedesaan; dan d) pembangunan jaringan informasi mengenai potensi pemasaran wilayah, terutama yang menyangkut sektor-sektor unggulan.

Dalam pendekatan mikro, kota dipandang sebagai satu kesatuan lingkungan permukiman beserta aktivitasnya. Masalah mikro perkotaan terkait erat dengan peningkatan jumlah penduduk perkotaan yang pesat, baik karena pertambahan secara alamiah maupun akibat perpindahan penduduk (migrasi). Sementara itu ketersediaan kesempatan kerja dan fasilitas pelayanan perkotaan tidak seimbang dengan meningkatnya kebutuhan. Akibatnya muncul masalah-masalah kemiskinan perkotaan yang menyebabkan makin meningkatnya angka kriminalitas kota, kemerosotan tingkat pelayanan sarana dan prasarana perkotaan termasuk kemacetan lalu lintas, masalah air, sampah dan banjir, berkembangnya kawasan kumuh, pencemaran industri, dan benturan-benturan pemanfaatan lahan, yang pada akhirnya menyebabkan penurunan kualitas lingkungan perkotaan.

Untuk mengatasi permasalahan mikro ini, diperlukan beberapa strategi pendekatan pembangunan perkotaan (Ginjar kartasasmita, 1996), antara lain sebagai berikut:

1. Peningkatan pengelolaan pembangunan perkotaan yang dapat meningkatkan produktivitas perekonomian kota. Dalam upaya ini perlu ditingkatkan peran serta dunia usaha dan masyarakat. Usaha pemerintah dalam pembangunan sarana dan prasarana perkotaan perlu juga

difokuskan kepada peningkatan kemudahan kepada sektor dunia usaha dan masyarakat agar dapat menjadi pelaku utama dalam penyediaan fasilitas pelayanan perkotaan.

2. Pemantapan fungsi dan peranan kelembagaan serta peningkatan kemampuan keuangan kota. Pemantapan kelembagaan ditujukan terutama untuk dapat mengkoordinasikan dan melaksanakan program-program pembangunan secara terintegrasi, efisien dan efektif. Kelembagaan kota perlu ditingkatkan agar mampu mengatasi masalah-masalah sosial yang khas diperkotaan, seperti: kekumuhan, kriminalitas, kenakalan remaja, penggunaan obat terlarang, dan sebagainya. Peningkatan kemandirian kota memerlukan peningkatan kemampuan keuangan kota, dengan titik berat pada peningkatan pendapatan daerah, efisien penggunaannya, serta pengarahannya dana masyarakat dan dunia usaha.
3. Pengaturan penggunaan ruang perkotaan secara lebih efisien dan tidak menimbulkan dampak negatif terhadap lingkungan. Penataan ruang kota harus diarahkan pada pemberdayaan ekonomi rakyat berdasarkan kemitraan dalam pembangunan yang dapat menjamin kemakmuran bagi semua orang. Pembangunan perkotaan tidak menjadi alat untuk memindahkan kemiskinan, tetapi justru membangun untuk kesejahteraan semua.