

# **Pengembangan Wilayah**

**Ilham Mirzaya Putra, S.E., M.Si.**

**CV. Prokreatif**

# **PENGEMBANGAN WILAYAH**

**Penulis:**

Ilham Mirzaya Putra, S.E., M.Si.

**Penyunting:**

Dr. Rubino, M.A.

**ISBN:**

978-623-5379-72-2

**Tata Letak dan Desain Sampul**

Tim Prokreatif

**Penerbit:**

CV. Prokreatif

**Anggota IKAPI No. 059/SUT/2021**

Perumahan Mansyur USU Regency Blok A4

Medan, Sumatera Utara

Web : [www.penerbit.prokreatif.com](http://www.penerbit.prokreatif.com)

Instagram : [@pro\\_kreatif](https://www.instagram.com/pro_kreatif)

E-mail : [cv.prokreatif@gmail.com](mailto:cv.prokreatif@gmail.com)

Cetakan Pertama, Maret 2023

x+207 halaman, 15,5x23 cm

Hak cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak maupun mengedarkan buku  
dalam bentuk dan dengan cara apa pun tanpa izin tertulis  
dari penerbit maupun penulis

## KATA PENGANTAR

Pengembangan wilayah jika dilihat dari perspektif ekonomi, secara umum berorientasi pada meningkatkan produktivitas wilayah dengan indikatornya adalah jumlah penduduk, pendapatan, kesempatan kerja, dan *additional value* dari sektor industri pengolahan. Sedangkan jika dilihat dari sudut pandang sosial, pengembangan wilayah berfokus pada terjadinya perubahan dari kondisi yang kurang berkembang menjadi berkembang atau maju yang terjadi secara bertahap. Pengembangan wilayah menjadi penting bagi masyarakat untuk mengenal potensi sumber daya alam, potensi sumber daya manusia, dan teknologi khususnya yang dapat mendatangkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sosial.

Buku ini penulisannya dimulai dari pembahasan tentang konsep dasar pengembangan wilayah, yang memuat definisi seputar kawasan, daerah, wilayah, dan ruang yang sering didiskusikan. Selain itu, bagian ini juga memuat teori-teori pengembangan wilayah; teori lokasi, pusat pertumbuhan, dan agri-urban. Selanjutnya, buku ini juga membahas tentang konsep dasar perencanaan ruang wilayah yang harus dijadikan landasan dalam pengembangan wilayah karena memuat tentang ruang lingkup, gambaran umum dan langkah pelaksanaan.

Rencana tata ruang menjadi pembahasan ketiga dalam buku ini yang memuat seputar konsep penataan ruang, struktur penataan ruang, hirarki penataan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Sementara bagian keempat membahas tentang konsep evaluasi sumber daya lahan. Pembahasan pertama hingga keempat dalam buku ini menjadi kajian yang fundamental karena membahas tentang konsep yang sangat penting dipahami dalam pengembangan wilayah.

Setelah membahas tentang konsep, selanjutnya buku ini membahas tentang substansi yang tertuang dalam bab kelima hingga bab kesembilan yang menjelaskan tentang pengembangan wilayah praktis. Dikatakan substansi karena menyangkut isi dan materi permasalahan. Dan dikatakan praktis karena pengembangan wilayah dibahas dalam konteks ruang; kawasan, perkotaan, perdesaan, pesisir, pulau-pulau kecil, dan daerah tertinggal.

Tidak berhenti pada pembahasan substansi, buku ini juga membahas hal aplikatif pada bab kesepuluh dan kesebelas. Prasarana wilayah menjadi topik pembahasan pada bab kesepuluh yang diantaranya menjelaskan program pembangunan prasarana kota terpadu (P3KT). Sementara, bab kesebelas membahas tentang pemekaran daerah yang didasarkan pada peraturan pemerintah yang berlaku.

Dengan diselesaikannya buku ini, penulis sangat bersyukur atas karunia yang Allah berikan. Dengan memohon petunjuk Allah SWT, buku ini diharapkan menjadi wujud penambah pengetahuan dan khazanah keilmuan khususnya di bidang pengembangan wilayah. Dan yang juga penting adalah mempermudah mahasiswa dan pembelajar lainnya dalam memahami pengembangan wilayah menuju kesejahteraan.

Penulisan buku ini sangat terkait erat dengan tugas penulis sebagai dosen di Program Studi Pengembangan Masyarakat Islam. Pada mulanya buku ini hanyalah berupa diktat untuk mengajar matakuliah pengembangan wilayah. Namun, penulis menyadari bahwa penyusunan diktat adalah sumber belajar dasar sehingga penulis terdorong untuk mengembangkannya dan menerbitkannya sebagai buku ajar. Buku ini hadir karena pembahasan tentang pengembangan wilayah dalam bentuk buku masih sangat terbatas, terlebih yang menyentuh sisi keIndonesiaan.

Proses penulisan buku ini tentunya tidak akan rampung tanpa bantuan dari berbagai pihak. Terima kasih atas bantuan seluruh pihak yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung. Yaitu Pimpinan Fakultas Dakwah dan

Komunikasi Universitas Islam Negeri Sumatera Utara yang telah mewujudkan situasi kerja yang mendukung dan kondusif sehingga buku ini dapat diselesaikan. Dan juga atas kepercayaan yang diberikan untuk mengampu matakuliah Pengembangan Wilayah. Kepercayaan untuk mengampu mata kuliah tersebut memberikan kekuatan dan motivasi untuk mengumpulkan bahan kuliah dan menyusunnya dalam buku yang sederhana ini. Secara khusus kepada keluarga, Yeni (istri) dan empat putra-putri yang soleh dan soleha; Irsyad, Rais, Muaz, dan Maryam yang sabar melihat ayahnya selalu berjibaku di depan laptop. Terima kasih atas kecintaan, dan ruang kondusif keluarga yang membahagiakan.

Penulis sangat menyadari bahwa apa yang disajikan dalam buku ini hanya berupa pengetahuan dasar dalam pengembangan wilayah. Karena pengembangan wilayah berdimensi luas dan perlu didukung oleh berbagai disiplin ilmu lainnya. Sehingga, tidaklah mungkin buku sederhana ini mampu membicarakan seluruh aspek dengan sempurna. Pembaca hendaknya perlu menambah pengetahuan dari referensi lain untuk memahami pengembangan wilayah dengan lebih baik. Penulis menerima kritik dan saran guna perbaikan selanjutnya, baik menyangkut penulisan maupun substansi. Semoga buku ini memberikan manfaat bagi kita semua. Barakallahu fiikum.

**Medan, 17 Februari 2023**

(Sehari menjelang Isra' Mi'raj 1444 H)

**Ilham Mirzaya Putra**

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b>	<b>iii</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>vi</b>
<b>BAB I</b>	<b>1</b>
<b>KONSEP DASAR PENGEMBANGAN WILAYAH</b>	<b>1</b>
1.1. Pembangunan dan Pengembangan	1
1.2. Pengertian Kawasan, Daerah, dan Wilayah	2
1.3. Ruang dan Perwilayahan	5
1.3.1. Jenis-Jenis Perwilayahan	8
1.4. Teori Pengembangan Wilayah	11
1.4.1. Teori Lokasi	11
1.4.2. Teori Pusat Pertumbuhan	15
1.4.3. Teori Agri-urban	18
1.5. Pengembangan Wilayah Produktif	20
<b>BAB II</b>	<b>25</b>
<b>DASAR-DASAR PERENCANAAN RUANG WILAYAH</b>	<b>25</b>
2.1. Arti Dan Ruang Lingkup Perencanaan Ruang Wilayah	25
2.2. Landasan dan Manfaat Pengaturan Penggunaan Ruang	26
2.3. Bentuk Campur Tangan Pemerintah	29
2.4. Gambaran Umum Perencanaan Tata Ruang Wilayah	30
2.5. Gambaran Umum Perencanaan Tata Ruang Perkotaan	33
2.6. Langkah-Langkah Dalam Pelaksanaan Perencanaan	36


<b>BAB III</b>	<b>38</b>
<b>RENCANA TATA RUANG</b>	<b>38</b>
3.1. Konsep Perencanaan Tata Ruang	38
3.2. Peran Dan Fungsi Penataan Ruang	41
3.3. Tujuan Dan Sasaran Penataan Ruang	42
3.4 Asas Penataan Ruang	43
3.5. Klasifikasi Dan Wewenang Penataan Ruang	45
3.6. Hirarki Dan Muatan Perencanaan Tata Ruang	47
3.7 Tantangan Penataan Ruang	52
3.8. Pengendalian Pemanfaatan Ruang	53
3.9. Hak, Kewajiban, Dan Peran Masyarakat	54
<b>BAB IV</b>	<b>56</b>
<b>SUMBER DAYA LAHAN</b>	<b>56</b>
4.1. Penggunaan Lahan	57
4.2. Perubahan Penggunaan Lahan	57
4.3 Inventarisasi Sumber Daya Lahan	59
4.4 Klasifikasi Kesesuaian Lahan	63
4.5 Prosedur Evaluasi Kesesuaian Lahan	66
<b>BAB V</b>	<b>68</b>
<b>PENGEMBANGAN KAWASAN</b>	<b>68</b>
5.1 Konsep Pengembangan Kawasan	68
5.2 Jenis-Jenis Kawasan	71
5.3 Perencanaan Pengembangan Kawasan	72
5.4. Perencanaan Prasarana Pendukung	78
5.5. Perencanaan Biaya	83

<b>BAB VI</b>	<b>85</b>
<b>PENGEMBANGAN WILAYAH PERKOTAAN DAN PERDESAAN</b>	<b>85</b>
6.1 Kota Dan Daerah Belakangnya	85
6.1.1. Bentuk Hubungan Antara Kota Dengan Daerah Belakangnya	88
6.1.2. Pusat Pertumbuhan ( <i>Growth Pole</i> )	89
6.1.3. Hierarki Perkotaan	91
6.2. Pengembangan Wilayah Perkotaan	92
6.3. Program Pengembangan Wilayah Perkotaan	95
6.4 Pengembangan Wilayah Perdesaan	98
6.5. Program Pengembangan Wilayah Perdesaan	101
<b>BAB VII</b>	<b>105</b>
<b>PENGEMBANGAN WILAYAH PESISIR</b>	<b>105</b>
7.1 Wilayah Pesisir: Sebuah Deskripsi	105
7.2. Potensi Dan Permasalahan Pembangunan Wilayah Pesisir	107
7.3. Ekosistem Utama Wilayah Pesisir	109
7.4. Urgensi Dan Manfaat Pengelolaan Wilayah Pesisir	119
7.5. Keunggulan Pengelolaan Wilayah Pesisir Terpadu	120
7.6 Strategi Pengelolaan Wilayah Pesisir Secara Terpadu	121
<b>BAB VIII</b>	<b>125</b>
<b>PENGEMBANGAN WILAYAH PULAU-PULAU KECIL</b>	<b>125</b>
8.1. Wilayah Pulau-Pulau Kecil: Sebuah Deskripsi	125
8.2. Potensi Pulau-Pulau Kecil	126
8.3. Urgensi Pulau-Pulau Kecil	131
8.4 Isu-Isu Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil	132



8.5 Permasalahan Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil	135
<b>BAB IX</b>	<b>138</b>
<b>PENGEMBANGAN WILAYAH TERTINGGAL</b>	<b>138</b>
9.1. Ketimpangan Pembangunan Wilayah	138
9.2. Ketertinggalan: Konsep Kemiskinan dan Wilayah Tertinggal	140
9.2.1. Konsep Kemiskinan	141
9.2.2. Konsepsi Daerah atau Desa Tertinggal	143
9.2.3 Konsep Wilayah Tertinggal	147
9.3. Tipologi Wilayah Tertinggal	150
9.4. Unit Kajian Wilayah Tertinggal	154
9.5. Indikator Penentuan Wilayah Tertinggal	155
9.6. Karakteristik Dan Masalah Kewilayahan	160
9.7. Faktor Penyebab Ketertinggalan Wilayah	164
9.8 Cara Mengatasi Kesenjangan Wilayah	168
9.9. Isu Strategis Pengembangan Wilayah Tertinggal	172
9.10. Model Strategi Pengembangan Wilayah Tertinggal	175
<b>BAB X</b>	<b>179</b>
<b>PRASARANA WILAYAH</b>	<b>179</b>
10.1. Konsep Prasarana Wilayah	179
10.2. Komponen Prasarana	180
10.3. Sistem Pelayanan Fasilitas Umum	184
10.4. Tujuan Penyediaan Prasarana	186
10.5. Permasalahan Prasarana Wilayah	187

<b>BAB XI</b>	<b>192</b>
<b>PEMEKARAN DAERAH</b>	<b>192</b>
11.1. Pengertian Dan Latar Belakang Pemekaran Daerah	192
11.2. Faktor Yang Mempengaruhi Pemekaran Daerah	196
11.3. Tinjauan Pemekaran Daerah	198
11.4. Implikasi Pemekaran Daerah	199
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	<b>201</b>



# **BAB I**

## **KONSEP DASAR PENGEMBANGAN WILAYAH**

### **1.1. Pembangunan dan Pengembangan**

Pembangunan adalah usaha sadar manusia untuk menggunakan lingkungan demi memenuhi kebutuhannya sendiri. Dengan pembangunan, kehidupan dan kesejahteraan manusia dapat meningkat. Tujuan pembangunan dapat dicapai dengan berfokus pada berbagai isu, antara lain:

1. Mengendalikan pertumbuhan penduduk dan kualitas sumber daya manusia.
2. Memelihara daya dukung lingkungan.
3. Mengontrol ekosistem dan spesies sebagai sumber daya pembangunan.
4. Mengembangkan industri.
5. Meramal krisis energi karena merupakan pilar utama industrialisasi.

Pengembangan merupakan salah satu cara untuk melaksanakan pembangunan dengan sukses. Sesuai Program Kerja Pemerintah (RKP) 2018, pengembangan diarahkan pada pertumbuhan dan pemerataan pembangunan. Pertumbuhan pembangunan daerah pada tahun 2018 didorong oleh meningkatnya peran sektor jasa, industri pengolahan dan pertanian. Peningkatan kontribusi sektor-sektor tersebut didasarkan pada terus berkembangnya key enabler (pendorong utama pertumbuhan) di kawasan strategis kawasan, antara lain

kawasan ekonomi khusus (KEK), kawasan industri, kawasan perkotaan (metropolis dan metropolitan), kawasan wisata dan kawasan berbasis pertanian serta kawasan yang memiliki potensi daerah, seperti kawasan agri-urban.

## **1.2. Pengertian Kawasan, Daerah, dan Wilayah**

Jika mengacu pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), wilayah adalah daerah (kekuasaan, pemerintahan, pengawasan, dll); lingkungan daerah (provinsi, kabupaten, kecamatan). Menurut Pontoh (2008), suatu wilayah pada umumnya adalah bagian dari permukaan bumi yang wilayahnya didefinisikan dalam pengertian, batas, dan representasi geografis fisik. Berdasarkan Undang-undang Kawasan Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang dijelaskan bahwa wilayah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis dan segala unsur yang berkaitan dengan batas dan sistem yang ditetapkan berdasarkan aspek administratif dan/atau fungsional.

Wilayah didefinisikan sebagai suatu unit geografi yang di batasi oleh kriteria tertentu dan bagian-bagiannya tergantung secara internal. Wilayah dapat dibagi menjadi empat jenis yaitu; (1) wilayah homogen, (2) wilayah nodal, (3) wilayah perencanaan, (4) wilayah administrative (Mahi, 2015).

### **1. Wilayah Homogen**

Wilayah homogen adalah wilayah yang dilihat dari aspek/standar yang memiliki karakteristik atau ciri yang relatif sama. Ciri-ciri atau karakteristik homogenitas tersebut, misalnya secara ekonomi (wilayah dengan struktur produksi dan konsumsi yang homogen, wilayah dengan tingkat pendapatan rendah/miskin, dll), secara geografis (misalnya daerah dengan topografi atau iklim yang sama), agama, wilayah yang homogen seperti ras dibatasi oleh homogenitas internal mereka.

### **2. Wilayah Nodal**

Wilayah nodal adalah wilayah yang secara fungsional bergantung pada suatu pusat (*core*) dan daerah aliran baliknya (*interland*), sehingga ketergantungan tersebut dapat dilihat pada pergerakan manusia, arus faktor produksi, arus barang dan jasa, atau komunikasi dan transportasi.

Penentuan batas wilayah nodal diukur dari sejauh mana pengaruh suatu pusat kegiatan ekonomi digantikan oleh pengaruh

pusat kegiatan ekonomi lainnya. Dalam saling ketergantungan melalui jual beli barang dan jasa, kegiatan suatu wilayah akan mempengaruhi pembangunan satu sama lain.

### **3. Wilayah Administratif**

Wilayah administratif adalah wilayah yang batas-batasnya ditetapkan untuk kepentingan pemerintah atau administrasi politik, misalnya: provinsi, kabupaten, kecamatan, desa/kelurahan, dan RT/RW. Penggunaan istilah wilayah administratif lebih populer karena dua faktor, yaitu: (a) Kebijakan dan program pembangunan daerah memerlukan tindakan dari berbagai instansi pemerintah. (b) Daerah-daerah yang dibatasi oleh pembagian administrasi pemerintahan lebih mudah dianalisis karena pendataan sudah lama didasarkan pada pembagian administrasi tersebut.

Namun pada kenyataannya, pembangunan tersebut seringkali tidak terbatas pada suatu wilayah administratif, seperti pengelolaan wilayah pesisir, pengelolaan DAS, pengelolaan lingkungan, dan lain-lain, dan batas-batasnya tidak bersifat administratif melainkan batas ekologis yang melintasi batas wilayah administratif. Oleh karena itu, penanganannya memerlukan kerja sama dari wilayah administratif terkait.

### **4. Wilayah Perencanaan**

Wilayah perencanaan atau wilayah pemrograman adalah wilayah yang menunjukkan koherensi atau kesatuan dalam pengambilan keputusan ekonomi. Wilayah perencanaan dapat dianggap sebagai area yang cukup besar untuk memungkinkan terjadinya perubahan signifikan dalam distribusi populasi dan kesempatan kerja, namun cukup kecil untuk mengatasi masalah perencanaan secara keseluruhan. Wilayah Perencanaan kawasan tidak hanya mempertimbangkan dari aspek ekonomi material, tetapi juga dari aspek ekologi. Misalnya berkaitan dengan pengelolaan Daerah Aliran Sungai (DAS). Pengelolaan DAS harus direncanakan dan dikelola dari hulu ke hilir.

### **5. Wilayah Pesisir**

Wilayah pesisir merupakan tempat bertemunya daratan dan lautan. Ke arah darat (land-facing) meliputi bagian-bagian daratan yang masih terpengaruh oleh sifat-sifat kelautan seperti pasang surut, angin, dan intrusi garam, sedangkan ke arah laut (sea-facing) mencakup bagian-bagian lautan yang masih terpengaruh oleh proses alam di darat, seperti sedimen. dan aliran

air tawar, serta daerah yang terkena dampak aktivitas manusia di darat. Menurut Undang-Undang (UU) No. 27 Tahun 2007, wilayah pesisir merupakan wilayah peralihan antara ekosistem darat dan laut dan dipengaruhi oleh perubahan daratan dan lautan

Wilayah pesisir yang digunakan di Indonesia adalah wilayah pertemuan antara daratan dan lautan. Wilayah pesisir meliputi bagian daratan yang kering dan basah sebagai dampak dari karakteristik samudera seperti pasang surut, angin laut, dan air asin, serta daerah yang berhadapan dengan laut. Pesisir meliputi daerah yang masih merupakan bagian dari lautan yang dipengaruhi oleh proses alam yang terjadi di darat seperti sedimentasi dan aliran air tawar, maupun oleh aktivitas manusia di darat seperti penggundulan hutan dan polusi (Aqila, 2001). Menurut Atmaja (2010), karakteristik wilayah pesisir meliputi:

1. Sebuah wilayah yang dinamis disebabkan pengaruh perubahan sifat biologi, kimia dan geologi.
2. Memiliki ekosistem yang sangat produktif dan keanekaragaman hayatinya serta menyediakan habitat penting bagi berbagai jenis biota laut.
3. Keberadaan terumbu karang, mangrove, pantai dan gundukan pasir sebagai suatu sistem alam sangat berguna untuk menahan atau menahan badai, banjir dan erosi.
4. Dapat digunakan untuk mengatasi pengaruh pencemaran terutama dari tanah.

Secara umum, definisi **Daerah** menurut Pontoh (2009) adalah suatu wilayah teritorial dengan pengertian, batasan, dan perwatakannya didasarkan pada wewenang administratif pemerintahan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan tertentu. Definisi lain dari daerah adalah ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait padanya dengan batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek administrasi. Contohnya adalah daerah-daerah otonom seperti yang dimaksud oleh Undang-undang No. 22 tahun 1999 (yang telah direvisi menjadi UU No. 32 tahun 2004) tentang Pemerintah di Daerah: Daerah Provinsi; Daerah Kabupaten; Daerah Kota.

Menurut UU No. 32 tahun 2004 tentang daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur

dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)

**Kawasan** merupakan wilayah dalam batasan fungsional tertentu. Menurut Undang-undang No. 26 pada tahun 2007 mendefinisikannya sebagai wilayah yang memiliki fungsi utama lindung atau budidaya. Contoh kawasan antara lain: Kawasan Lindung-Kawasan Budidaya dalam suatu wilayah provinsi. Kawasan Perkotaan-Kawasan Pedesaan dalam suatu wilayah kabupaten; Kawasan Perumahan, Kawasan Pusat Kota, dan Kawasan Industri dalam suatu kota.

Sering orang salah persepsi antara penggunaan kata wilayah dengan kata kawasan. Menurut Pontoh (2009), kawasan merupakan wilayah yang batasannya bersifat fungsional sering dipergunakan terminologi lain yang lebih spesifik. Jadi wilayah yang dibatasi oleh batasan fungsional dan kegunaan, dinamakan kawasan. Contoh penggunaannya, Kawasan Perdagangan, yaitu wilayah yang berfungsi untuk kegiatan perdagangan. Kawasan Hutan Lindung yaitu wilayah yang berfungsi untuk hutan yang dilindungi. Kawasan Industri yaitu wilayah yang berfungsi untuk kegiatan industri.

### **1.3. Ruang dan Perwilayahan**

Ruang bisa berarti sangat sempit, tetapi bisa juga berarti sangat luas. Ruang bisa kita anggap sebagai sesuatu yang kosong tetapi bisa juga menempatkannya, atau kita bisa membayangkan isi di dalam ruang itu, tentu setiap ruang berbeda. Semua benda membutuhkan ruang, jadi salah satu ciri yang membedakan benda adalah jumlah ruang yang mereka butuhkan. Jadi ruang adalah tempat untuk suatu benda/kegiatan, atau jika kosong dapat diisi oleh suatu benda/kegiatan. Dalam konteks ini, kata "tempat" berarti memiliki tiga dimensi dan kata benda/aktivitas menunjukkan objek/aktivitas apa pun tanpa batas. Jika fitur/karakter tambahan diberikan, penggunaan ruang akan dibatasi. Misalnya representasi kelas berisi objek atau kegiatan yang berkaitan dengan kegiatan kelas, ruang tamu berisi objek atau kegiatan sebagai tempat menerima tamu, dan sebagainya. Tanpa ruang, objek/aktivitas tidak mungkin ada. Secara umum,

ruang dapat diartikan sebagai tempat tiga dimensi, tanpa batas yang ditentukan dan konotasi posisi, yang dapat mengakomodasi atau dimaksudkan untuk objek apa pun.

Pengertian permukaan bumi adalah menunjuk tempat atau posisi yang dilihat baik secara horizontal maupun vertikal. Menurut Glasson (1974), ada dua pandangan yang berbeda tentang wilayah, subjektif dan objektif. Sudut pandang subyektif, bahwa suatu wilayah adalah alat untuk mengidentifikasi lokasi berdasarkan beberapa kriteria atau beberapa tujuan. Sudut pandang objektif menunjukkan bahwa wilayah tersebut memang ada dan dapat dibedakan dari ciri/fenomena alam masing-masing lokasi. Wilayah dapat dibedakan berdasarkan musim/suhu yang dimilikinya, atau berdasarkan konfigurasi lahan, tipe vegetasi, kepadatan penduduk, atau kombinasi dari ciri-ciri di atas.

Dalam konteks kepentingan pembahasan, perspektif subjektif lebih sering digunakan karena dapat disesuaikan dengan tujuan pembahasan itu sendiri. Pandangan objektif melihat ruang sebagai benda konkret dengan batas-batas yang jelas. Sudut pandang subyektif adalah bahwa pengelompokan ruang didasarkan pada kriteria yang digunakan. Perlu dijelaskan bahwa untuk beberapa kriteria, seperti daerah nodal, batas dapat bervariasi dari satu siklus ke siklus berikutnya sesuai dengan perubahan potensial pusat. Menurut Hanafiah (1982), unsur ruang yang paling penting adalah:

1. Jarak
2. Lokasi
3. Bentuk, dan
4. Ukuran atau skala

Artinya, setiap tempat harus memiliki keempat unsur di atas. Unsur-unsur di atas secara bersama-sama merupakan/menyusun suatu kesatuan ruang yang disebut wilayah, yang dapat dibedakan dengan wilayah lainnya. Menurut fungsinya, wilayah dapat dikelompokkan menurut kesatuan isinya sehingga disebut sebagai kawasan, seperti kawasan penanaman, kawasan peternakan, kawasan industri, dan lain-lain. Menurut aktivitasnya, wilayah dapat dibedakan, seperti kota dan wilayah pemasarannya, pengaturan tata kota, tingkat rute lalu lintas, dll.

Menurut Hanafia (1982), wilayah juga dapat dibedakan menurut konsep absolut dan relatif. Konsep absolut didasarkan



pada kondisi material, sedangkan konsep relatif berfokus pada fungsi sosial-ekonomi ruang selain faktor material. Beberapa definisi absolut ruang 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 mosaic).

Dengan demikian, elemen persepsi manusia tentang dunia nyata telah dimasukkan. Misalnya, jarak terpendek antara dua titik tidak lagi berupa garis lurus, melainkan diukur dengan waktu, biaya, dan usaha yang diperlukan untuk berpindah dari satu titik ke titik lainnya. Walaupun jarak terpendek antara dua titik (tempat) adalah garis lurus (pemotongan kompas), namun dalam kehidupan sehari-hari manusia tidak menggunakan jalur tersebut karena ada jalur lain untuk menuju suatu tempat yang lebih mudah, cepat atau murah. satu dari yang lain. Sedangkan dalam perencanaan fisik, khususnya untuk ruang sempit sering digunakan konsep absolut.

Definisi wilayah yang digunakan dalam perencanaan dapat mewakili wilayah yang sangat sempit atau sangat luas, asalkan mengandung unsur ruang atau tata ruang. Jika titik awalnya adalah ruang yang luas dan kita ingin menganalisisnya dalam segmen-segmen, yang kita lakukan adalah membagi area yang luas ini menjadi beberapa sub-area sesuai dengan standar yang telah ditetapkan. Demikian juga jika titik awal adalah area kecil dan Anda ingin mengelompokkannya menjadi beberapa unit yang lebih besar, hal ini dapat dilakukan tergantung kriteria yang digunakan. Klasifikasi di atas mengadopsi standar yurisdiksi administrasi pemerintahan, tentunya pengelompokan lain juga dapat mengadopsi standar yang berbeda.

Kata region kini bahkan digunakan untuk mencakup wilayah beberapa negara sekaligus. Jika suatu wilayah merupakan

kumpulan dari beberapa negara, maka harus terjadi transfer faktor produksi (tenaga kerja, modal, dan teknologi) di dalam negara tersebut dibandingkan dengan transfer ke negara lain. Oleh karena itu, suatu region selalu terdiri dari sekelompok wilayah/negara yang berdekatan satu sama lain, karena faktor jarak dapat sangat mempengaruhi kelancaran dan frekuensi hubungan kerjasama.

Secara administratif, mungkin ada bagian wilayah yang terpisah dari wilayah utamanya, namun tetap ada aturan yang mengikat. Aturan pengikat adalah ketentuan atau perjanjian hukum yang diakui secara nasional atau internasional. Dalam Bahasa Indonesia, terdapat berbagai istilah yang berkaitan dengan ruang, antara lain wilayah, daerah, dan kawasan, yang sering dipertukarkan dengan cara yang tidak jelas. Wilayah biasanya diartikan sebagai satuan geospasial dengan letak tertentu, tanpa banyak memperhatikan batas dan kondisi. Daerah dapat didefinisikan sebagai wilayah dengan batas-batas yang jelas menurut yurisdiksi administratif. Pengertian kawasan dapat disamakan dengan region dalam bahasa Inggris, yaitu suatu area dengan batas-batas yang jelas berdasarkan unsur-unsur yang sama (homogenitas)., misalnya kawasan industri, kawasan hutan, dan sebagainya. Dalam ketiga istilah ini, wilayah secara umum mengacu pada ruang di permukaan bumi tanpa konotasi isi, kualitas, atau kepentingan yang terkait dengannya. Artinya, istilah wilayah dapat digunakan secara fleksibel, termasuk penggunaan ruang secara umum.

### **1.3.1. Jenis-Jenis Perwilayahan**

Dilihat dari atas, perwilayahan adalah pembagian wilayah yang luas, seperti wilayah suatu negara, menjadi beberapa wilayah yang lebih kecil. Seperti penjelasan sebelumnya, bahwa wilayah dapat diklasifikasikan menurut tujuan pembentukan wilayah itu sendiri. Dasar pembagian wilayah dapat dibedakan sebagai berikut (Tarigan, 2005):

1. Berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan, seperti provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, desa/kelurahan dan dusun/lingkungan.
2. Berdasarkan kesamaan kondisi, yang paling umum adalah kesamaan kondisi fisik, seperti desa pedalaman atau desa pegunungan. Dan cara pembagian lainnya juga berdasarkan

kesamaan sosial budaya, seperti suku mayoritas, agama, adat-istiadat, tingkat pendidikan, dan tingkat pendapatan.

3. Berdasarkan ruang lingkup pengaruh ekonomi. Perlu di tetapkan terlebih dahulu beberapa pusat pertumbuhan (growth pole atau growth centre) yang kira-kira sama besarnya/rankingnya, kemudian di tetapkan batas-batas pengaruh dari setiap pusat pertumbuhan.
4. Berdasarkan wilayah perencanaan/program. Dalam hal ini ditetapkan batas-batas wilayah ataupun daerah-daerah yang terkena suatu program atau proyek dimana wilayah tersebut termasuk ke dalam suatu perencanaan untuk tujuan khusus. Contohnya pelestarian daerah aliran sungai (DAS). 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.

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

1. Wilayah berdasarkan administrasi pemerintahan, biasanya dikaitkan dengan sejarah masa lalu dan ditetapkan dengan undang-undang, sehingga tidak mudah diubah. Pembentukannya seringkali didasarkan pada sejarah, kebutuhan masyarakat, atau keputusan pemerintah. Perubahan harus disahkan dengan undang-undang dan memerlukan persetujuan DPRD dan pemerintah pusat. Salah satu keuntungan dari zonasi yang dikelola oleh pemerintah adalah dapat ditetapkannya batas-batas yang jelas. Batas-batas ini seringkali mengadopsi kebenaran dasar dengan ciri-ciri yang jelas, seperti sungai, lautan, gunung, jurang, jalan, batas hutan, batas perkebunan, dll. Batas wilayah berdasarkan administrasi pemerintahan tidak dapat diabaikan dalam pengembangan wilayah karena memiliki batas wilayah yang jelas, sehingga data umumnya diberikan berdasarkan wilayah administratif.
2. Perwilayahan berbasis homogenitas sangat berguna untuk perencanaan sektoral. Wilayah yang memiliki kesamaan sektor yang bersangkutan, seperti pertanian rakyat, perkebunan, suku, agama, atau beberapa sektor sekaligus,

dapat digabungkan menjadi satu wilayah. Demikian pula, pusat layanan dapat dibuat untuk menangani masalah yang sama. Hal ini meningkatkan kemampuan dan keahlian pusat layanan untuk memberikan solusi yang lebih tepat dan efisien. Jadi untuk program sektoral, homogenitas wilayah seringkali dapat mempermudah pekerjaan. Namun, perlu diingat bahwa setiap sektor memiliki wilayah sendiri. Perlu dicatat bahwa sulit untuk menentukan batas pembagian berdasarkan homogenitas, sehingga batas administrasi yang ada umumnya digunakan. Hal ini juga memudahkan untuk mengumpulkan data dan menetapkan kebijakan untuk setiap wilayah.

3. Wilayah berdasarkan lingkup pengaruh ekonomi mengakui keberadaan pusat-pusat pertumbuhan yang masing-masing memiliki daerah berikutnya. Dalam hal ini, seluruh wilayah pertama-tama ditentukan oleh beberapa pusat pertumbuhan, yang biasanya merupakan kota terbesar per unit wilayah, dan kemudian ditentukan lingkup pengaruh masing-masing kota. Jika cenderung bergantung pada kota untuk pemenuhan kebutuhannya atau penjualan produknya, termasuk kebutuhan hidup, pendidikan, kesehatan, atau rekreasi, maka daerah belakang (hinterland) disebut daerah pengaruh kota. Pemisahan ini bersifat makro-daerah, artinya tidak didasarkan pada melihat sektor wilayah satu per satu. Kelemahan dari model ini adalah sulit untuk menentukan tingkat pengaruh pusat pertumbuhan, dan tingkat pengaruh itu sendiri dapat berubah seiring perubahan daerah tersebut atau wilayah sekitar.
4. Perwilayahan berdasarkan rencana atau rencana khusus biasanya bersifat kebetulan dan bersifat sementara. Perwilayahan ini karena proyek khusus, seperti menangani banjir satu atau beberapa aliran sungai. Ruang lingkup perencanaan mulai dari muara, tepi sungai hingga daerah pegunungan. Sifat dari perwilayahan ini berorientasi pada program. Jadi kalau programnya sendiri sudah selesai dan tidak ada tindak lanjutnya, hilang begitu saja.

## **1.4. Teori Pengembangan Wilayah**

Dalam arti luas, teori pengembangan wilayah memfokuskan diri pada (tiga) hal, yaitu: Pertama, kesejahteraan masyarakat dan wilayah. Kedua menekankan sumber daya lingkungan dan faktor alam, yang dianggap memiliki pengaruh besar terhadap keberlanjutan sistem kegiatan produksi suatu wilayah. Ketiga, fokus pada institusi dan proses pengambilan keputusan yang fokus pada tata kelola yang bertanggung jawab dan berkinerja baik.

Teori pengembangan wilayah klasik meliputi teori lokasi dan teori pusat pertumbuhan, tetapi dalam perkembangan selanjutnya disebut juga teori agri-urban. Teori agri-urban muncul karena kekhawatiran bahwa alih fungsi lahan pertanian menjadi non pertanian semakin sering terjadi, sehingga lahan pertanian yang subur akan berkurang akibat alih fungsi.

### **1.4.1. Teori Lokasi**

Teori lokasi adalah suatu teori yang dikembangkan untuk memperhitungkan pola lokasi kegiatan-kegiatan ekonomi termasuk di dalamnya kegiatan industri dengan cara yang konsisten dan logis. Lokasi dalam ruang dibedakan menjadi dua yaitu:

#### **1. Lokasi absolut.**

Lokasi absolut adalah lokasi yang berkenaan dengan posisi menurut koordinat garis lintang dan garis bujur (letak astronomis). Lokasi absolut suatu tempat dapat diamati pada peta.

#### **2. Lokasi relatif.**

Lokasi relatif adalah lokasi suatu tempat yang bersangkutan terhadap kondisi wilayah-wilayah lain yang ada di sekitarnya. Ada beberapa teori lokasi antara lain

Teori lokasi dapat didefinisikan sebagai ilmu yang menyelidiki tata ruang (spatial order) kegiatan ekonomi. Atau dapat juga diartikan sebagai ilmu tentang alokasi secara geografis dari sumber daya yang langka, serta hubungannya atau pengaruhnya terhadap lokasi berbagai macam usaha atau kegiatan lain (activity). Secara umum, pemilihan lokasi oleh suatu unit aktivitas ditentukan oleh beberapa faktor seperti: bahan baku

lokal (local input); permintaan lokal (local demand); bahan baku yang dapat dipindahkan (transferred input); dan permintaan luar (outside demand). Ada beberapa teori lokasi antara lain (Hoover dan Giarratani. 2007).

#### **a. Teori Klasik**

David Ricardo (2008) berpendapat bahwa penduduk akan tumbuh sedemikian rupa sehingga tanah-tanah yang tidak subur akan digunakan dalam proses produksi, dimana sudah tidak bermanfaat lagi bagi pemenuhan kebutuhan manusia yang berada pada batas minimum kehidupan. Sehingga, sewa tanah akan sama dengan penerimaan dikurangi harga faktor produksi bukan tanah di dalam persaingan sempurna dan akan proporsional dengan selisih kesuburan tanah tersebut atas tanah yang paling rendah tingkat kesuburannya.

Berkenaan dengan kota, biasanya tingginya nilai tanah bukanlah tingkat kesuburan tanah tersebut, tetapi lebih sering dikaitkan dengan jarak atau letak tanah). VonThunen, tanah yang letaknya paling jauh dari kota memiliki sewa sebesar nol dan sewa tanah itu meningkat secara linear kearah pusat kota, dimana proporsional dengan biaya angkutan per ton/km. Semua tanah yang memiliki jarak yang sama terhadap kota memiliki harga sewa yang sama (Reksohadiprodo dkk., 1985).

#### **b. Teori Neo Klasik**

Teori Neo Klasik menyebutkan bahwa suatu barang produksi dengan menggunakan beberapa macam faktor produksi, misalnya tanah, tenaga kerja dan modal. Baik input maupun hasil dianggap variabel. Substitusi diantara berbagai penggunaan faktor produksi dimungkinkan. Agar dicapai keuntungan maksimum, maka seorang produsen akan menggunakan faktor produksi sedemikian rupa sehingga diperoleh keuntungan maksimum.

Beberapa pendapat para ahli mengenai Teori Lokasi :

### **1. Teori Lokasi Von Thunen (1826)**

Von Thunen mengidentifikasi tentang perbedaan lokasi dari berbagai kegiatan pertanian atas dasar perbedaan sewa lahan (pertimbangan ekonomi). Menurut Von Thunen tingkat sewa lahan adalah paling mahal di pusat pasar dan makin rendah apabila makin jauh dari pasar. Von Thunen menentukan

hubungan sewa lahan dengan jarak ke pasar dengan menggunakan kurva permintaan. Berdasarkan perbandingan (selisih) antara harga jual dengan biaya produksi, masing-masing jenis produksi memiliki kemampuan yang berbeda untuk membayar sewa lahan. Makin tinggi kemampuannya untuk membayar sewa lahan, makin besar kemungkinan kegiatan itu berlokasi dekat ke pusat pasar. Hasilnya adalah suatu pola penggunaan lahan berupa diagram cincin.

## **2. Teori Lokasi Alfred Weber (1909)**

Alfred Weber (1929) menganalisis tentang lokasi kegiatan industri. Menurut teori Weber pemilihan lokasi industri didasarkan atas prinsip meminimasi biaya. Weber menyatakan bahwa lokasi setiap industri tergantung pada total biaya transportasi dan tenaga kerja di mana penjumlahan keduanya harus minimum. Tempat di mana total biaya transportasi dan tenaga kerja yang minimum adalah identik dengan tingkat keuntungan yang maksimum.

1. Teori lokasi yang dikemukakan oleh Alfred Weber berawal dari tulisannya yang berjudul “Uber den Standort der Industrien” pada tahun 1909. Prinsip teori Weber adalah: “bahwa penentuan lokasi industri ditempatkan di tempat-tempat yang resiko biaya atau ongkosnya paling murah atau minimal (least cost location)”. Asumsi Weber yang bersifat prakondisi antara lain:
  2. Wilayah yang seragam dalam hal topografi, iklim dan penduduknya. Keadaan penduduk yang dimaksud adalah menyangkut jumlah dan kualitasnya.
  3. Ketersediaan sumberdaya bahan mentah. Inventarisasi sumberdaya bahan mentah sangat diperlukan dalam industri.
  4. Upah tenaga kerja. Upah atau gaji bersifat mutlak harus ada dalam industri yakni untuk membayar para tenaga kerja.
  5. Biaya pengangkutan bahan mentah ke lokasi pabrik sangat ditentukan oleh bobot bahan mentah dan lokasi bahan mentah.
  6. Persaingan antar kegiatan industri.
  7. Manusia itu berpikir rasional.

Weber menyusun model yang dikenal dengan sebutan segitiga lokasional (*locational triangle*). Menurut Weber, untuk menentukan lokasi industri ada tiga faktor penentu yaitu: material, konsumsi, dan tenaga kerja. Ketiga faktor tersebut atas oleh Weber diukur dengan ekuivalensi ongkos transport. Weber juga masih mengajukan beberapa asumsi lagi yaitu:

1. Hanya tersedia satu jenis alat transportasi.
2. Lokasi pabrik hanya ada di satu tempat.
3. Jika ada beberapa macam bahan mentah maka sumbernya juga berasal dari beberapa tempat.

Biaya transportasi menurut Weber tergantung dari dua hal pokok yaitu bobot barang dan jarak yang harus ditempuh untuk mengangkutnya.

### **3. Teori Lokasi Walter Christaller (1933)**

Christaller (1933) pertama kali mempublikasikan studinya yang berkaitan dengan masalah tentang bagaimana menentukan jumlah, ukuran dan pola penyebaran kota-kota. Asumsi-asumsi yang dikemukakan antara lain:

1. Suatu lokasi yang memiliki permukaan datar yang seragam.
2. Lokasi tersebut memiliki jumlah penduduk yang merata.
3. Lokasi tersebut mempunyai kesempatan transpor dan komunikasi yang merata.
4. Jumlah penduduk yang ada membutuhkan barang dan jasa.
5. Prinsip yang dikemukakan oleh Christaller adalah:

#### **a. Range**

Adalah jarak jangkauan antara penduduk dan tempat suatu aktivitas pasar yang menjual kebutuhan komoditi atau barang. Misalnya seseorang membeli baju di lokasi pasar tertentu, range adalah jarak antara tempat tinggal orang tersebut dengan pasar lokasi tempat dia membeli baju. Apabila jarak ke pasar lebih jauh dari kemampuan jangkauan penduduk yang bersangkutan, maka penduduk cenderung akan mencari barang dan jasa ke pasar lain yang lebih dekat.



## b. Threshold

Adalah jumlah minimum penduduk atau konsumen yang dibutuhkan untuk menunjang kesinambungan pemasokan barang atau jasa yang bersangkutan, yang diperlukan dalam penyebaran penduduk atau konsumen dalam ruang (spatial population distribution).

Dari komponen range dan threshold maka lahir prinsip optimalisasi pasar (market optimizing principle). Prinsip ini antara lain menyebutkan bahwa dengan memenuhi asumsi di atas, dalam suatu wilayah akan terbentuk wilayah tempat pusat (central place). Pusat tersebut menyajikan kebutuhan barang dan jasa bagi penduduk sekitarnya. Apabila sebuah pusat dalam range dan threshold yang membentuk lingkaran, bertemu dengan pusat yang lain yang juga memiliki range dan threshold tertentu, maka akan terjadi daerah yang bertampalan. Penduduk yang bertempat tinggal di daerah yang bertampalan akan memiliki kesempatan yang relatif sama untuk pergi kedua pusat pasar itu. Keterbatasan sistem tempat pusat dari Christaller ini meliputi beberapa kendala, antara lain: Jumlah penduduk, Pola aksesibilitas, dan Distribusi.

Perubahan penduduk yang besar akan menjadikan pola tidak menentu terhadap pola segi enam yang seyogyanya terjadi. Keterbatasan aksesibilitas transportasi ke suatu wilayah akan menjadi kebiasaan pola segi enam, terutama bila terdapat keterbatasan fisik wilayah. Dalam kenyataannya, konsumen atau masyarakat tidak selalu rasional dalam memilih barang atau komoditi yang diinginkan. Berikut di bawah ini gambar sistem segi enam Christaller.

### **1.4.2. Teori Pusat Pertumbuhan**

Pusat-pusat pertumbuhan (growth poles) dapat dijelaskan dengan dua cara, secara fungsional dan secara geografis. Secara fungsional, pusat pertumbuhan adalah konsentrasi kelompok usaha atau cabang industri yang karena sifat keterkaitannya memiliki unsur yang dinamis, sehingga mampu menggerakkan kehidupan ekonomi baik secara internal maupun eksternal (daerah belakangnya). Secara geografis, pusat pertumbuhan adalah tempat dengan fasilitas yang nyaman dan menjadi daya

tarik, menarik semua jenis perusahaan untuk menetap, dan orang-orang suka datang dan memanfaatkannya fasilitas yang ada di kota tersebut.

Suatu kota dikatakan sebagai pusat pertumbuhan harus bercirikan: (1) adanya hubungan intern antara berbagai macam kegiatan yang memiliki nilai ekonomi, (2) adanya unsur pengganda (*multiplier effect*), (3) adanya konsentrasi geografis, (4) bersifat mendorong pertumbuhan daerah belakangnya (Tarigan, 2012). Ciri-ciri pusat pertumbuhan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Adanya hubungan intern dari berbagai macam kegiatan hubungan internal sangat menentukan dinamika sebuah kota. Ada keterkaitan antara satu sektor dengan sektor lainnya sehingga apabila ada satu sektor yang tumbuh akan mendorong pertumbuhan sektor lainnya, karena saling terkait. Dengan demikian kehidupan kota menciptakan sinergi untuk saling mendukung terciptanya pertumbuhan.
2. Adanya unsur pengganda (*multiplier effect*) keberadaan sektor-sektor yang saling terkait dan saling mendukung akan menciptakan efek pengganda. Maknanya bila ada permintaan satu sektor dari luar wilayah, peningkatan produksi sektor tersebut akan berpengaruh pada peningkatan sektor lain. Peningkatan ini akan terjadi beberapa kali putaran pertumbuhan sehingga total kenaikan produksi dapat beberapa kali lipat dibandingkan dengan kenaikan permintaan di luar untuk sektor tersebut. Unsur efek pengganda memiliki peran yang signifikan terhadap pertumbuhan kota belakangnya. Hal ini terjadi karena peningkatan berbagai sektor di kota pusat pertumbuhan akan membutuhkan berbagai pasokan baik tenaga kerja maupun bahan baku dari kota belakangnya.
3. Adanya konsentrasi geografis konsentrasi geografis dari berbagai sektor atau fasilitas, selain bisa menciptakan efisiensi di antara sektor-sektor yang saling membutuhkan, juga meningkatkan daya tarik (*attractiveness*) dari kota tersebut. Orang yang datang ke kota tersebut bisa mendapatkan berbagai kebutuhan pada lokasi yang berdekatan. Jadi kebutuhan dapat diperoleh dengan lebih hemat waktu, biaya, dan tenaga. Hal ini membuat kota

tersebut menarik untuk dikunjungi dan karena volume transaksi yang makin meningkat akan menciptakan *economic of scale* sehingga tercipta efisiensi lebih lanjut.

4. Bersifat mendorong pertumbuhan daerah belakangnya sepanjang terdapat hubungan yang harmonis di antara kota sebagai pusat pertumbuhan dengan kota belakangnya maka pertumbuhan kota pusat akan mendorong pertumbuhan kota belakangnya. Kota membutuhkan bahan baku dari wilayah belakangnya dan menyediakan berbagai fasilitas atau kebutuhan wilayah belakangnya untuk dapat mengembangkan diri.

Pusat-pusat yang 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 dinamis. Terdapat arus penduduk, modal, dan sumberdaya ke luar wilayah belakang yang dimanfaatkan untuk menunjang perkembangan pusat-pusat dimana pertumbuhan ekonominya sangat cepat dan bersifat kumulatif. Sebagai akibatnya, perbedaan pendapatan antara pusat dan wilayah pinggiran cenderung lebih besar (Adisasmita, 2005).

Premis dasar dari konsep pusat pertumbuhan ini adalah bahwa kegiatan ekonomi di suatu wilayah cenderung mengelompok di sekitar beberapa titik fokus (pusat). Dalam suatu area, arus polarisasi akan tertarik ke fokus tersebut, meskipun arus akan berkurang karena jarak. Di sekitar titik fokus ini garis batas dapat ditentukan di mana kerapatan arus turun ke tingkat kritis minimum, pusatnya dapat dikatakan sebagai titik pertumbuhan dan area di dalam garis batas adalah zona pengaruh.

Aglomerasi mengacu pada agregasi industri atau kegiatan di satu tempat. Kegiatan komersial, industri, dan jasa sering dikelompokkan di lokasi tertentu dengan banyak keuntungan yang melekat. Akibat langsung dari fenomena ini adalah meningkatnya jumlah investasi dalam pemilihan lokasi. Terjadinya aglomerasi dinyatakan sebagai:

### **a. Scale of Economies**

Ketika sejumlah besar investasi terjadi di mana hanya satu perusahaan yang memilikinya, ini dapat diklasifikasikan sebagai *scale of economies*. Investasi besar di suatu daerah akan mendorong pertumbuhan ekonomi yang cukup besar di daerah tersebut karena terjaminnya sumber bahan baku dan pasar. Contoh dari Scale of Economies adalah hangar Boeing Everett di Seattle, pabrik mobil Fiat di Turin, dan kompleks pertambangan Freeport di Tembagapura.

### **b. Economies of Localization**

*Economies of localization* hampir sama sifatnya dengan *scale of economies*, hanya saja dalam hal ini banyak perusahaan yang terlibat, tetapi masih termasuk dalam satu sektor, sehingga bahan baku dan permintaan pasar dapat dengan mudah diperoleh dengan biaya transportasi yang minimal. Contoh paling jelas dari *Economies of localization* adalah aglomerasi industri otomotif di Detroit, Stuttgart, dan Nagoya, atau aglomerasi industri keuangan di London, New York, dan Wall Street, dan aglomerasi industri teknologi informasi di Silicon Valley.

### **c. Economies of Urbanization**

*Economies of urbanization* mirip dengan dua aglomerasi sebelumnya, perbedaannya adalah bahwa perusahaan yang terlibat adalah lintas industri. Perekonomian kota-kota tersebut di atas, seperti Detroit, Stuttgart, Nagoya, dll, semuanya bergantung pada satu industri, yaitu industri otomotif, dan ada banyak perusahaan di industri terkait. Ini berbeda dari *Economies of urbanization* di mana semua perusahaan, baik lintas industri atau yang sama, berlokasi di daerah tersebut. Contoh dari aglomerasi ini adalah ibukota negara-negara berkembang seperti Jakarta, Kuala Lumpur, Singapura, dan Manila. Banyak sekali industri yang berlokasi di kota tersebut, tidak hanya terbatas pada satu atau dua sektor saja.

### **1.4.3. Teori Agri-urban**

Agri-urban terdiri dari kata “agro” = pertanian dan “urban” = area dimana terdapat permukiman yang padat dan infrastruktur yang terbangun atau sebut saja kota, sebagai lawan kata dari rural (desa), sehingga agri-urban dapat diartikan sebagai kota pertanian atau kota didaerah lahan pertanian (Pranoto, 2005). Bachtiar (2003), mengemukakan bahwa kegiatan kota tani

berbasis budidaya pertanian, konservasi sumberdaya alam dan pengembangan potensi daerah dengan bingkai pembangunan berwawasan lingkungan, yang merupakan suatu upaya untuk menghindari kesalahan pembangunan masa lalu.

Pendekatan pembangunan perdesaan bertujuan untuk mencapai kemandirian pembangunan perdesaan berdasarkan potensi daerah yang dimiliki dan harus meminimalkan ketergantungan pada ekonomi perkotaan. Agri-urban relevan dengan pedesaan karena pada umumnya sektor pertanian dan pengelolaan sumber daya alam merupakan mata pencaharian utama sebagian besar masyarakat pedesaan. Di antara berbagai alternatif model pembangunan, model agri-urban dianggap sebagai konsep yang dapat mengatasi masalah ketimpangan kota-desa selama ini.

Kawasan agri-urban adalah kawasan terpilih dari kawasan agribisnis atau sentra produksi pertanian terpilih dimana pada kawasan tersebut terdapat kota pertanian (agropolis) yang merupakan pusat pelayanan. Pendekatan pembangunan perdesaan melalui konsep agri-urban dikembangkan oleh Friedman dan Douglas. Keduanya bahkan menekankan pentingnya pendekatan agri-urban dalam mengembangkan perdesaan di kawasan Asia dan Afrika. Pendekatan agri-urban menggambarkan bahwa pembangunan perdesaan secara beriringan dapat dilakukan dengan pembangunan wilayah perkotaan pada tingkat lokal. Dalam konteks pengembangan agri-urban terdapat tiga isu utama yang perlu mendapat perhatian, yaitu: (1) akses terhadap lahan pertanian dan penyediaan pengairan, (2). desentralisasi politik dan wewenang administrasi dari tingkat pusat dan tingkat lokal, dan (3) perubahan paradigma atau kebijakan pembangunan nasional untuk lebih mendukung diversifikasi produk pertanian. Melihat kota-kota sebagai site utama untuk fungsi-fungsi politik dan administrasi, pendekatan pengembangan agri-urban di banyak negara lebih cocok dilakukan pada skala kabupaten. (Douglass, 1976).

Menurut Friedman dan douglass tujuan pembangunan agri-urban adalah menciptakan "*cities in the field*" dengan memasukkan beberapa unsur penting dari gaya hidup kota ke dalam daerah pedesaan yang berpenduduk dengan kepadatan tertentu. Agri-urban *distric* merupakan satuan yang tepat untuk membuat suatu kebijaksanaan pembangunan ruang, melalui

desentralisasi perencanaan dan pengambilan keputusan (*decentralized*). Agri-urban *districts* dapat dikembangkan didaerah perdesaan dengan kepadatan penduduk tinggi atau *peri-urban* untuk meningkatkan standart hidup, meningkatkan kesempatan bekerja dan mengurangi tingkat migrasi ke kota.

Selanjutnya Mercado (2002) mengemukakan bahwa gambaran agri-urban adalah sebagai berikut: (1) skala geografinya relatif kecil; (2) proses perencanaan dan pengambilan keputusan berdasarkan partisipasi dan aksi koperatif pada tingkat lokal; (3) diversifikasi tenaga lokal termasuk pertanian dan kegiatan non pertanian; (4) pemanfaatan teknologi dan sumberdaya lokal; (5) berfungsi sebagai *urban-rural* industrial.

### **1.5. Pengembangan Wilayah Produktif**

Dalam dunia yang kompetitif saat ini, setiap negara perlu berupaya untuk membentuk wilayah produktif yang memberikan kesempatan kerja yang stabil bagi penduduknya sendiri. Dengan perkembangan globalisasi dan pesatnya pertumbuhan ekonomi negara-negara berkembang seperti Vietnam, persaingan antar negara semakin ketat, dan perusahaan kelas dunia menjadi penuh pertimbangan dalam hal pemilihan lokasi.

Penataan ruang nasional perlu secara kondisional mendukung terwujudnya kawasan produksi yang ditempati oleh industri bernilai tambah tinggi, yang akan memberikan penghasilan tinggi bagi pekerja. Industri juga perlu memanfaatkan sumber daya di wilayah yang bersangkutan, sehingga tidak mudah dialihkan ke negara lain yang menawarkan insentif baru. Oleh karena itu penting untuk mempromosikan deregulasi dan menciptakan lingkungan bisnis yang tidak terbatas dengan mengubah sistem yang mahal dan meningkatkan kelancaran arus orang, barang (termasuk uang) dan informasi.

Negara kita perlu menyediakan lingkungan industri yang menarik bagi perusahaan-perusahaan dunia untuk menetap di berbagai daerah di Indonesia Dalam jangka panjang, setiap daerah perlu berjuang untuk menjadi berdaya saing internasional. Melalui persaingan, perusahaan asing akan datang silih berganti, menciptakan lapangan kerja, mencari barang dan jasa pelengkap, dan pada akhirnya memberikan pendapatan yang tinggi bagi

mereka yang terlibat. Perusahaan asing ini telah membawa teknologi, kebiasaan kerja, pengetahuan manajemen dan informasi pasar, yang semuanya merupakan informasi penting yang perlu diketahui oleh perusahaan dan individu lokal. Bukan berarti pengusaha lokal diabaikan, bahkan menjadi pionir dalam pembangunan sehingga membutuhkan dukungan khusus.

Agar semakin banyak wilayah yang produktif, maka setiap daerah perlu memanfaatkan karakteristik masing-masing daerah untuk berinteraksi dengan dunia. Setiap wilayah perlu memiliki identitas unik yang dihargai oleh dunia. Tujuannya adalah untuk mengembangkan pertukaran yang lebih aktif dengan negara lain di berbagai bidang seperti ekonomi, sains, budaya, olahraga, dan pariwisata. Setiap wilayah perlu menawarkan sesuatu yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat internasional, terutama masyarakat Asia yang tidak kalah sejahteranya dengan negara industri maju.

Meningkatnya kegiatan asing perusahaan dan perseorangan asing di berbagai wilayah Indonesia akan menarik lebih banyak lagi perusahaan dan perseorangan asing untuk melakukan berbagai kegiatan baru di berbagai daerah Indonesia, dan perekonomian nasional juga akan berkembang. Strategi untuk mencapai tujuan tersebut yaitu membangun infrastruktur, mendorong kerjasama daerah dan meningkatkan partisipasi masyarakat. Infrastruktur wilayah, antara lain jalan, pelabuhan, listrik, dan konektivitas internet, mutlak diperlukan untuk pengembangan wilayah produktif. Membangun dan meningkatkan infrastruktur transportasi, energi, komunikasi, dan informasi untuk mendorong kerja sama dan pertukaran barang dan jasa antar wilayah, serta memberikan akses yang adil ke fungsi layanan pusat-daerah.

Langkah selanjutnya adalah mengembangkan lingkungan perkotaan yang tertata rapi, alami dan memiliki tradisi yang unik dan menarik. Ketertiban adalah perwujudan dari kepastian, yang sangat penting bagi pengusaha. Untuk menciptakan kepastian, diperlukan perencanaan tata ruang kota. Kota yang alami akan membuat kaum urban betah, yang merupakan keharusan untuk melepas penat bekerja. Tradisi unik akan memungkinkan pendatang baru mendapatkan pengalaman tambahan yang dapat mereka bagikan dengan orang lain. Setiap daerah perlu menggali tradisi lokal yang unik dan kemudian mengubahnya menjadi

kegiatan yang menyenangkan dengan tetap mempertahankan nilai-nilai tinggi yang telah dikembangkan masyarakat setempat sejak lama.

Selanjutnya Darwanto (2008) mengemukakan bahwa mendorong kerja sama dan interaksi antara wilayah di Indonesia dengan wilayah-wilayah negara lain merupakan upaya yang secara khusus perlu disiapkan. Dan partisipasi publik adalah upaya agar kemajuan wilayah dapat dirasakan oleh banyak orang, dengan memberi kesempatan bagi setiap orang untuk melakukan upaya secara profesional dan memberikan kontribusi pada kegiatan yang produktif di wilayah itu, tanpa memandang latar belakang budaya orang per orang.

### **1. Membangun infrastruktur wilayah yang produktif**

Sebagai pusat kawasan, kota akan memberikan pelayanan dasar, fasilitas kebudayaan, pendidikan dan pelayanan perkotaan lainnya, terutama kesempatan kerja, kepada masyarakat dan perdesaan di sekitarnya. Untuk mengubah kota-kota ini menjadi wilayah produktif, pemerintah daerah perlu:

1. Mendorong pengembangan industri berbasis pertanian, perkebunan, kehutanan, dan perikanan, serta membentuk klaster industri kawasan berbasis sumber daya alam yang mendayagunakan secara menyeluruh sumber daya manusia dan buatan.
2. Mendorong berkembangnya industri baru yang mandiri melalui pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam lingkungan yang alami dan nyaman.
3. Mengelola lingkungan alam di luar kota, berupa hutan, sungai, dan pantai, serta menyediakan fasilitas rekreasi yang menarik bagi penduduk kota yang produktif.
4. Menghubungkan kawasan dengan jaringan pariwisata domestik dan internasional untuk menarik wisatawan sebanyak mungkin ke kawasan tersebut.
5. Meningkatkan fasilitas penelitian, mengembangkan teknologi, meningkatkan keterampilan dan perilaku pekerja, serta mendorong kerjasama yang erat antara industri, pemerintah, dan lembaga pendidikan.

### **2. Membenahi kawasan metropolitan**

Kawasan metropolitan, yang sudah padat penduduk dan terkonsentrasi, perlu diubah menjadi tempat di mana orang dapat



hidup nyaman, dengan dimensi manusia yang menjadi ukuran pembangunannya. Pada saat yang sama, menjaga vitalitas ekonomi membutuhkan penggunaan berbagai infrastruktur dan fasilitas perkotaan secara efisien dan efektif. Memperbaiki lingkungan alam kota metropolitan adalah menghargai lingkungan alam kota dan menyediakan fasilitas agar semua kelompok masyarakat kota dapat menikmati alam. Dalam konteks ini, setiap tindakan individu atau institusi yang mengubah lanskap, bahkan dalam skala kecil, perlu dicegah kecuali diimbangi dengan upaya untuk menghasilkan hasil yang sama. Upaya lain adalah mengurangi kepadatan di kota metropolitan dengan mendistribusikan berbagai fungsi yang terkonsentrasi di sini ke kota-kota sekitarnya. Untuk menjadikan kawasan metropolitan menjadi kota yang nyaman diperlukan penyelesaian masalah, misalnya tentang kemacetan lalu lintas, dan polusi udara. Selain mengelola fungsi perkotaan, perlu dilakukan peningkatan kualitas industri yang ada dengan mengupayakan pengurangan industri yang menempati wilayah yang luas, yang menimbulkan polusi dan limbah yang sulit diatasi, atau menggunakan sumber daya yang terbatas seperti air.

### **3. Membentuk koridor kerja sama wilayah**

Daerah yang berbeda perlu bekerja sama satu sama lain, dan bahkan dengan kota-kota di luar batas wilayah, untuk mengembangkan area produksi yang hidup. Setiap kota perlu terhubung dengan kota-kota lain untuk membentuk koridor wilayah, yang memungkinkan wilayah-wilayah tersebut saling berinteraksi. Masing-masing pulau besar sudah memiliki struktur dasar koridor kerjasama antar daerah. Yang dibutuhkan adalah konsolidasi dan ekspansi bertahap ke pusat-pusat regional yang lebih dalam. Dalam koridor lintas wilayah ini, setiap daerah perlu berbagi sumber daya dan berbagi peran sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah untuk menjamin kelancaran arus barang antar daerah. Kerja sama antar wilayah akan meningkatkan efisiensi penggunaan ruang dan fasilitas antar wilayah. Peran tata ruang adalah mengakomodir kesepakatan yang membentuk kerjasama itu, bukan menjadi aturan yang tidak bisa diubah. Pada akhirnya, koridor kerja sama regional ini akan memungkinkan setiap kawasan, dengan budaya dan sejarahnya yang berbeda, bekerja sama untuk memperkuat karakter unik seluruh kawasan, yang juga dapat mewujudkan pengalaman dan nilai budaya baru.

#### **4. Membuka hubungan internasional yang merata**

Terbukanya hubungan internasional dari berbagai kawasan akan memungkinkan seluruh wilayah negara dapat bertahan dalam persaingan dengan wilayah negara lain dan memperkuat kerjasama lintas wilayah dan lintas batas. Hubungan internasional tidak dapat dimonopoli oleh kota-kota besar saja. Pertukaran internasional harus dilakukan secara mandiri oleh banyak daerah.

Untuk dapat memanfaatkan infrastruktur ini, masyarakat perlu didorong untuk mengembangkan keterampilan yang dibutuhkan untuk meningkatkan komunikasi internasional. Harapan untuk melakukan pertukaran internasional di berbagai bidang seperti ekonomi, ilmu pengetahuan, budaya, olahraga, dan pariwisata. Melalui kerja sama dan perdagangan internasional tersebut, masing-masing kawasan akan dapat mengembangkan lingkungan yang menarik secara internasional yang dapat dibanggakan oleh penduduk kawasan tersebut.



## **BAB II**

# **DASAR-DASAR PERENCANAAN RUANG WILAYAH**

### **2.1. Arti Dan Ruang Lingkup Perencanaan Ruang Wilayah**

Dalam kerangka perencanaan wilayah, ruang wilayah adalah ruang di permukaan bumi tempat manusia dan organisme lain dapat hidup dan bergerak. Sementara itu, ruang adalah wadah di lapisan atas permukaan bumi, termasuk apa yang ada di atas dan apa yang ada di bawah, selama manusia dapat menjangkanya. Ruang dengan demikian adalah lapisan atas permukaan bumi yang menopang kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya, baik melalui transformasi maupun kenikmatan langsung. Dalam hal ini, istilah “ruang” selalu dikaitkan dengan suatu wilayah, sedangkan istilah “wilayah” sekurang-kurangnya harus memiliki unsur: letak, bentuk, luas dan fungsi. Direktorat Bina Tata Perkotaan dan Pedesaan Ditjen Cipta Karta Dep. PU (1996) memberikan definisi tentang ruang sebagai wadah yang meliputi ruang daratan, ruang lautan, dan ruang udara; termasuk di dalamnya lahan atau tanah, air, udara. Dan benda lainnya serta daya dan keadaan, sebagai satu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidupnya.

Perencanaan ruang wilayah adalah perencanaan penggunaan/ pemanfaatan ruang wilayah, yang intinya adalah perencanaan penggunaan lahan (land use planning) dan perencanaan pergerakan pada ruang tersebut (Direktorat Bina Tata Perkotaan dan Pedesaan Ditjen Cipta Karta Dep. PU, 1996).

Perencanaan ruang wilayah terutama untuk menentukan bahwa penggunaan beberapa wilayah diatur secara ketat (dibatasi dengan jelas), dan beberapa wilayah tidak diatur sehingga menggunakan mekanisme pasar dalam pemanfaatannya. Merencanakan pemanfaatan ruang wilayah agar memberikan kemakmuran optimal bagi masyarakat dalam jangka pendek dan jangka panjang, termasuk mendukung pertahanan dan menciptakan keamanan.

Berdasarkan materi yang dicakup, perencanaan ruang wilayah ataupun penyusunan tata ruang wilayah dapat dibagi ke dalam dua kategori, yaitu perencanaan yang mencakup keseluruhan wilayah perkotaan dan nonperkotaan (wilayah belakang) dan perencanaan yang khusus untuk wilayah perkotaan. Perencanaan tata ruang yang menyangkut keseluruhan wilayah, Misalnya Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP), Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK). Perencanaan khusus untuk ruang perkotaan misalnya rencana tata ruang kota atau yang dulu disebut *master plan*, rencana tata ruang ibukota Kabupaten, dan rencana tata ruang ibu kota kecamatan. Perbedaan utama dari kedua jenis perencanaan tersebut adalah pada perbedaan kegiatan utama yang terdapat pada wilayah perencanaan. Dalam perencanaan seluruh wilayah terdapat kegiatan perkotaan dan kegiatan non perkotaan, terutama menitikberatkan pada mewujudkan hubungan yang harmonis antara kota dan wilayah sekitarnya. Dalam perencanaan wilayah perkotaan, kegiatan utamanya adalah kegiatan perkotaan dan permukiman, sehingga fokus perhatiannya adalah mengkoordinasikan hubungan antara berbagai kegiatan di kota untuk memenuhi kebutuhan masyarakat perkotaan dan pendatang.

## **2.2. Landasan dan Manfaat Pengaturan Penggunaan Ruang**

Pengaturan penggunaan ruang wilayah dapat merugikan sebagian orang atas tanah yang mereka miliki dan tidak dapat digunakan secara bebas. Dengan demikian, perlu di pertanyakan apa landasannya sehingga negara jelas diatur dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi “Bumi dan air dan kekayaan alam

yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Dalam sebuah terbitan World Bank, Christine M.E. Whitehead (Dunke ed; 1983:108) menulis “The market mechanism is until on its ovrays produce an effcident allocation of land uses” Artinya, Mekanisme perlu saja tidak akan menghasilkan suatu alokasi penggunaan lahan yang efisien. Whitehead mengemukakan beberapa alasan mengapa pemerintah perlu campur tangan dalam mengatur penggunaan lahan:

1. Perlu tersedianya lahan untuk kepentingan umum
2. Adanya factor eksternalitas (externalities).
3. Informasi yang tidak sempurna.
4. Daya beli masyarakat yang tidak merata, dan
5. Perbedaan penilaian masyarakat antara manfaat jangka pendek dengan manfaat jangka panjang.

Uraian atas masing-masing alasan itu di kemukakan berikut ini.

1. Pemerintah perlu menyediakan lahan untuk kepentingan umum (public goods), yang apabila diserahkan kepada mekanisme pasar, hal itu tidak akan tersedia atau ketersediaannya tidak sebanyak yang dibutuhkan.
2. Adanya faktor eksternalitas (externalities) dalam kegiatan manusia, yaitu adanya dampak dari kegiatan tersebut terhadap lingkungan di sekitarnya yang bisa merugikan atau menguntungkan masyarakat (tetapi dalam banyak hal merugikan).
3. Informasi yang tidak sempurna, menyangkut kondisi saat ini maupun tentang apa yang direncanakan orang saat ini untuk dilaksanakan di masa yang akan datang. Seseorang tidak mengetahui apa yang akan dilakukan orang lain atas lahannya padahal penggunaan lahan dapat mempengaruhi nilai/kegunaan lahan masyarakat di sekitarnya.
4. Daya beli masyarakat yang tidak merata sehingga ada pihak-pihak yang dapat menguasai lahan secara berlebihan tetapi ada pihak lain yang sulit mendapatkan lahan. Padahal lahan dibutuhkan setiap individu setidaknya sebagai tempat tinggal Selain mengakibat-kan ada pihak-pihak yang dirugikan pemanfaatan lahan juga menjadi tidak optimal.

5. Perbedaan penilaian individu / masyarakat antara manfaat jangka pendek dengan manfaat jangka panjang. Masyarakat cenderung menilai manfaat jangka pendek lebih penting ketimbang manfaat jangka panjang. Hal ini cenderung merugikan kepentingan dari generasi yang akan datang.

Alasan pertama adalah perlunya perlindungan kawasan yang mengandung tumbuhan dan satwa langka serta situs bersejarah yang dijadikan kawasan lindung. Kawasan lindung membutuhkan perlindungan karena jika terganggu, banyak faktor eksternal yang merugikan. Namun, selain faktor eksternal, ada alasan lain, terutama terkait pencegahan kepunahan spesies tumbuhan dan hewan langka, serta monumen bersejarah. Hal tersebut berguna tidak hanya untuk generasi mendatang, tetapi juga untuk masa kini.

Alasan kedua adalah pemerintah perlu mencegah orang menggunakan tanah yang merugikan mereka. Banyak contoh yang bisa diberikan, seperti perlunya suatu masyarakat mencegah pemanfaatan lahan yang tidak sesuai dengan peruntukannya (daya dukungnya), sekalipun ia sendiri tidak secara langsung merugikan orang lain. Misalnya, seseorang membangun rumah di daerah yang terkena banjir tahunan. Misalnya, calon pemukim tahu bahwa daerah itu terkena banjir tahunan, tetapi tetap membangun rumah di sana karena harga tanah lebih murah. Orang tersebut justru dirugikan, karena setiap tahun akan terjadi kerusakan harta benda, kehilangan pekerjaan, gangguan kesehatan, dll. Ketika bencana menimpa mereka, mereka seringkali terpaksa mencari bantuan dari pemerintah atau masyarakat. Faktor eksternal, seperti mudah sakit dan kemungkinan menularkan ke orang lain. Contoh lain yang disebutkan sebelumnya adalah orang yang menanam tanaman semusim di lereng bukit tanpa terasering.

Alasan Ketiga: Manusia menginginkan atau membutuhkan keindahan, kenyamanan, keamanan, ketenteraman, bekal, dan kepastian hukum dalam hidupnya. Tata guna lahan harus dikaitkan dengan pemenuhan keinginan atau kebutuhan manusia. Masalah estetika, kenyamanan, keteraturan memang perlu mendapat perhatian, terutama di perkotaan.

### 2.3. Bentuk Campur Tangan Pemerintah

Meskipun pemerintah memiliki kewenangan untuk mengatur penggunaan lahan berdasarkan Pasal 33 UUD 1945, namun tidak efisien jika semua penggunaan lahan dikelola oleh pemerintah. Pemerintah tidak serta merta mengetahui penggunaan terbaik dari semua lahan, sebaliknya sebelum UUD 1945, lahan itu sendiri dikuasai oleh masyarakat dan penggunaan terbaik dari tanah berubah dari satu periode ke periode berikutnya. Bentuk-bentuk intervensi pemerintah berikut ini dapat dikategorikan sebagai kebijakan-kebijakan yaitu menetapkan atau mengatur, mengarahkan, dan membebaskan.

Ketiga kebijakan itu tidaklah mutlak berpisah satu sama lain, bagaimana masing-masing kebijakan itu sebaiknya diterapkan akan diuraikan lebih lanjut yaitu;

1. Kebijakan yang bersifat menetapkan dan mengatur.  
Kebijakan preskriptif atau menetapkan dan mengatur berarti bahwa pemerintah menetapkan bahwa penggunaan lahan di dalam suatu lokasi hanya dapat digunakan untuk kegiatan-kegiatan tertentu yang telah ditentukan dengan jelas. Hal tersebut diberlakukan dengan alasan:
  - a. Mempertahankan kelestarian lingkungan hidup.
  - b. Menyediakan lahan untuk kepentingan umum
  - c. Melindungi masyarakat dari kemungkinan menderita kerugian.
  - d. Mencipta /menjaga /keasrian
  - e. Agar terdapat efisiensi dalam penyediaan prasarana
  - f. Melindungi kepentingan masyarakat kecil
  - g. Menghindari penggunaan lahan yang tidak efisien
  - h. Menghindari penggunaan lahan yang tidak optimal
  
2. Kebijakan yang bersifat mengarahkan  
Kebijakan direktif atau mengarahkan berarti bahwa pemerintah tidak menetapkan peraturan yang tegas, tetapi mengeluarkan kebijakan yang mendampingi/mendorong masyarakat untuk mencapai penggunaan lahan yang diinginkan. Berikut ini adalah contoh kebijakan direktif atau mengarahkan yaitu:
  - a. Pemerintah menginginkan lahan pertanian di lereng tidak ditanami tanaman semusim karena tanah

- memiliki daya ikat air yang rendah dan menyebabkan erosi saat permukaan terbuka.
- b. Pemerintah tidak ingin pembangunan kota berkembang di sepanjang jalan raya utama menuju kota, karena akan menyebabkan kemacetan lalu lintas di sepanjang jalur tersebut. Selain itu, karena biaya jalur penghubung semakin mahal, penyediaan fasilitas kepada masyarakat menjadi tidak efisien. Pemerintah dapat mengarahkan kota untuk berkembang ke arah lain, seperti membangun jalan baru ke berbagai arah, sambil menyediakan berbagai fasilitas seperti listrik, telepon, air minum, dan sekolah. Pengembang perumahan dihimbau untuk memilih lokasi yang menggunakan akses baru dan tidak diperkenankan membangun rumah yang akses tersebut merupakan jalur utama keluar kota.
  - c. Agar masyarakat tetap memiliki lahan hunian di kota/pinggiran, pengembang perlu membangun rumah kecil untuk setiap rumah menengah dan besar yang mereka bangun. Ada juga subsidi bagi pengembang untuk membangun rumah kecil, tapi tidak ada subsidi untuk rumah menengah dan besar
3. Kebijakan yang bersifat membebaskan
- Kebijakan liberatif atau bebas berarti penggunaan lahan di tempat itu tidak dikuasai atau dikontrol. Banyak terdapat lahan yang tidak tertata, terutama lahan di luar kota yang umumnya memiliki kepadatan penduduk yang masih rendah dan tanahnya datar sehingga kecil kemungkinan terjadinya erosi. Oleh sebab itu penggunaannya sebagian besar didominasi oleh masyarakat.

#### **2.4. Gambaran Umum Perencanaan Tata Ruang Wilayah**

Perencanaan tata ruang wilayah merupakan proses multipihak dengan tujuan pemanfaatan ruang untuk memberikan sebesar-besarnya kemakmuran dan menjamin keseimbangan kehidupan masyarakat. Setiap rencana tata ruang di tingkat nasional, regional, dan daerah harus membahas kebijakan makro pemanfaatan ruang dalam bentuk; 1) Tujuan pemanfaatan ruang, 2) Struktur dan pola ruang, dan 3) Pola pengendalian pemanfaatan ruang .



Tujuan pemanfaatan ruang adalah untuk menciptakan hubungan yang serasi antara berbagai kegiatan sub-wilayah. Struktur ruang menggambarkan pola pemanfaatan ruang dan hubungan antar berbagai ruang berdasarkan pemanfaatannya sebagai permukiman dan pusat pelayanan. Pola pengendalian pemanfaatan ruang merupakan kebijakan dan strategi yang perlu ditempuh agar rencana pemanfaatan ruang dapat dikendalikan sesuai dengan tujuan yang diinginkan.

#### 1. Penetapan kawasan lindung.

Kawasan lindung adalah kawasan yang memiliki fungsi melindungi kelestarian lingkungan. Kawasan lindung dapat berupa warisan alam atau hasil buatan manusia dan dimaksudkan untuk memiliki fungsi perlindungan. Fungsi utama kawasan lindung adalah untuk menyimpan air dan menstabilkan aliran, melindungi dataran rendah dari fenomena alam, menyediakan oksigen, dan melindungi hewan dan tumbuhan dari kepunahan, seperti jalur hijau kawasan lindung. Menurut keputusan pemerintah provinsi, hutan lindung, cagar alam, dan kawasan hutan wisata telah ditetapkan. Pemerintah menetapkan garis hijau harus ditarik 200meter dari pantai, dan seharusnya ditumbuhi mangrove. Pemerintah menetapkan 100meter lahan di kanan kiri sungai adalah sebagai jalur hijau Sedangkan untuk anak sungai ditetapkan 50 m jalur hijau disekitar mata air adalah 200 m di sekeliling mata air tersebut. Untuk Waduk dan danau ditetapkan 500 meter di sepanjang tepinya adalah jalur hijau. Tepi jurang juga ditetapkan sebagai jalur hijau yaitu dua kali dalamnya jurang. Jalur hijau juga dibutuhkan di perkotaan. Jalur hijau di perkotaan adalah taman terbuka hijau yang berfungsi sebagai penyedia oksigen, pencipta kenyamanan dan keindahan kota. Seharusnya 20% dari wilayah kota dijadikan taman terbuka hijau.

#### 2. Penetapan kawasan budi daya yang diatur.

Kawasan budidaya adalah suatu kawasan dimana manusia dapat memanfaatkan tanahnya untuk kegiatan, baik sebagai tempat tinggal maupun sebagai kegiatan untuk memperoleh penghasilan atau kesejahteraan. Kawasan budidaya yang diatur adalah area di mana aktivitas manusia tunduk pada batasan tertentu. Pembatasan tersebut dapat berupa jenis kegiatan, jumlah, ukuran, lokasi dan/atau cara pengelolaan. Tujuannya adalah untuk menghindari kemungkinan kerusakan alam oleh masyarakat, atau pengelola itu sendiri, sehingga nilai atau kegunaan sumber daya

alam tidak menurun secara drastis. Misalnya, mendedikasikan suatu wilayah untuk kegiatan tertentu seperti sub-kawasan yang digunakan sebagai kawasan industri, lokasi persawahan yang strategis, kawasan perdagangan, kawasan pelabuhan, bandara, kawasan industri kecil, kawasan peternakan, dll.

### 3. Kawasan budi daya yang diarahkan

Tata guna lahan untuk budidaya yang diarahkan tidak disebutkan dengan jelas, bahkan pengarahannya seringkali bersifat sektoral, seperti dinas pertanian, dinas kehutanan dan dinas tata kota. Kebijakan pengarahannya adalah mendorong masyarakat untuk bercocok tanam sesuai dengan daya tampung atau daya dukung lahan, daya dukung lahan ditentukan oleh faktor-faktor seperti bahan organik topografi, curah hujan, dan iklim. Di luar pertanyaan kesesuaian lahan, ada kebutuhan untuk mengarahkan penggunaan lahan untuk menciptakan manfaat terbaik atau menghindari kerugian bagi orang lain. Misalnya, peternakan lebah perlu dilakukan di dekat perkebunan karena menguntungkan kedua belah pihak. Langkah-langkah yang diambil untuk memandu atau mengarahkannya meliputi konsultasi, sosialisasi, pemberian insentif, proyek percontohan, bantuan benih atau peralatan, dan pemberian subsidi.

### 4. Kawasan budi daya yang dibebaskan

Kawasan budi daya yang dibebaskan adalah kawasan yang diatur atau diarahkan secara khusus kawasan ini biasanya berada diluar kota dan tidak ada permasalahan dalam penggunaan lahan.

### 5. Hierarki perkotaan

Hirarki perkotaan menggambarkan tingkat fungsionalitas perkotaan karena perbedaan jumlah, jenis, dan kualitas fasilitas yang tersedia di kota. Karena perbedaan ini maka jumlah dan jenis pelayanan yang dapat diberikan untuk setiap jenis fasilitas juga berbeda.

### 6. Pengelolaan wilayah pedesaan

Setiap desa perlu menentukan pembagian desa, yaitu wilayah yang digunakan sebagai pemukiman dan pertanian. Perlu diperhatikan daya dukung lahan, efisiensi sambungan jaringan antara masyarakat dengan lahan garapan, dan efisiensi sambungan di luar desa. Bab lain dari buku ini membahas lebih lanjut tentang pengembangan wilayah pedesaan.

## 7. Sistem prasarana wilayah

Sistem infrastruktur wilayah adalah jaringan yang menghubungkan suatu pusat kegiatan dengan kegiatan lainnya, yaitu dari satu pemukiman ke pemukiman lainnya, dalam hal ini bandar udara dan pelabuhan laut sebagai tujuan akhir dan pintu keluar yang tetap. Bab lain dari buku ini membahas lebih lanjut tentang prasarana wilayah

## 8. Kawasan yang diprioritaskan pengembangannya

Kawasan prioritas pengembangan adalah kawasan yang diperkirakan akan berkembang pesat di masa mendatang, baik karena kekuatan internal kawasan tersebut maupun karena adanya investor.

9. Penata gunaan tanah, air, udara, dan sumber daya alam lainnya  
Hakikat tata guna lahan adalah menggunakan lahan secara aman, tertib, dan efisien, serta mewujudkan pemanfaatan lahan budidaya dan infrastruktur yang sebaik-baiknya. Pengelolaan air adalah pemanfaatan secara optimal sumber air yang ada dan air permukaan dengan tetap menjaga kelestarian sumber tersebut, dengan tujuan menyediakan air yang dapat digunakan secara kuantitas dan kualitas. Pengelolaan udara adalah pengaturan penggunaan tanah dalam kaitannya dengan ruang udara dan penggunaan udara sebagai sumber daya. Faktor yang perlu diperhatikan antara lain jalur penerbangan, jaringan listrik, jaringan Telkom, ketinggian gedung, polusi udara dan arah angin, serta lokasi berbagai kegiatan yang dapat mempengaruhi lingkungan.

## 2.5. Gambaran Umum Perencanaan Tata Ruang Perkotaan

Tata ruang perkotaan berbeda dengan tata ruang wilayah karena intensitas aktivitas di kawasan perkotaan jauh lebih tinggi dan berubah lebih cepat dibandingkan kawasan di luar kota. Hal ini membuat perencanaan tata guna lahan di perkotaan menjadi lebih detail dan harus diramalkan jauh-jauh hari. Padahal, penataan ruang kawasan perkotaan diatur lebih awal dibandingkan dengan penataan ruang seluruh kawasan.

Dalam hal ini harus dipadukan pendekatan sektoral dan pendekatan regional (ruang). Sesuai dengan Keputusan Menteri

PU No. 64/KPTS/1986, ada empat tingkatan Rencana Ruang Kota, yaitu sebagai berikut.

1. Rencana Umum Tata Ruang Perkotaan  
Rencana Umum Tata Ruang Perkotaan menggambarkan posisi kota yang direncanakan terhadap kota lain secara nasional dan hubungannya dengan wilayah belakangnya.
2. Rencana Umum Tata Ruang Kota  
Rencana Umum Tata Ruang Kota menggambarkan pemanfaatan ruang kota secara keseluruhan.
3. Rencana Detail Tata Ruang Kota  
Rencana Detail Tata Ruang Kota menggambarkan pemanfaatan mu kota secara lebih rinci.
4. Rencana Teknik Ruang Kota  
Rencana Teknik Ruang Kota menggambarkan rencana geometri pemanfaatan ruang kota sehingga sudah bisa menjadi pedoman penentuan tempat (site) pembangunan/konstruksi di kota.

Sesuai dengan Keputusan Menteri PU No. 640/KPTS/1986 BAB Rencana Umum Tata Ruang Perkotaan setidaknya-tidaknya harus berisikan hal-hal sebagai berikut.:

1. Kebijakan pengembangan penduduk kota.  
Kebijakan pengembangan kependudukan berkaitan dengan jumlah penduduk dan kepadatan penduduk di berbagai wilayah kota. Jumlah penduduk seluruh kota harus diproyeksikan dengan memperhatikan kecenderungan masa lalu dan adanya berbagai perubahan atau upaya yang dapat menyebabkan pertumbuhan penduduk lebih cepat atau lebih lambat dari masa lalu.
2. Rencana pemanfaatan ruang kota.  
Perencanaan struktur pemanfaatan ruang kota adalah perencanaan bentuk kota dan penentuan hubungan hirarki antara berbagai kawasan di dalam kota. Bentuk kota tidak terlepas dari sejarah perkembangan kota, namun sedikit banyak dapat berpedoman pada penyediaan fasilitas dan perumusan berbagai peraturan yang berkaitan dengan penggunaan lahan.
3. Rencana struktur pelayanan kegiatan kota.  
Perencanaan struktur pelayanan kegiatan perkotaan menggambarkan hirarki fungsional dari kegiatan serupa di suatu kawasan perkotaan, berbagai fasilitas dan

lokasinya yang perlu direncanakan untuk hirarki ini seperti pendidikan, kesehatan, pasar, dermaga, kantor pos, bank, dan jasa. Setelah menentukan dampak dari masing-masing fasilitas, maka perlu memperhatikan segmentasi pasar.

4. Rencana sistem transportasi.  
Rencana sistem transportasi menyangkut perencanaan sistem pergerakan dan prasarana penunjang untuk berbagai jenis angkutan yang terdapat di kota
5. Rencana sistem jaringan utilitas kota.  
Rencana tersebut mencakup sumber air minum dan jaringannya, jaringan listrik, jaringan telepon, jaringan gas, saluran air hujan, sistem pembuangan limbah rumah tangga. Untuk setiap jaringan, tentukan kapasitas akomodasi setiap bagian kota, dan fasilitas pendukung yang diperlukan untuk memperlancar pekerjaan jaringan.
6. Rencana kepadatan bangunan.  
Rencana pembangunan menggambarkan persentasi tanah yang ditutupi oleh bangunan di perkotaan. Biasanya semakin jauh dari pusat kota maka kepadatan bangunan semakin rendah, terutama di bagian hulu sungai.
7. Rencana ketinggian bangunan.  
Ketinggian bangunan perlu diatur karena berkaitan dengan keindahan dan kenyamanan kota. Di lokasi dekat bandara, ketinggian bangunan perlu dibatasi, terutama pada arah jalur lepas landas dan pendaratan pesawat. Untuk lokasi yang dekat dengan jaringan listrik tegangan tinggi, ketinggian bangunan juga perlu disesuaikan. Secara umum, bangunan diperkenankan lebih tinggi di pusat kota dan semakin rendah di pinggiran kota.
8. Rencana pemanfaatan air baku.  
Daerah perkotaan memang perlu fokus pada pengembangan air baku dan perencanaan penggunaan. Hal ini disebabkan ketersediaan air yang sangat terbatas dan kebutuhan air yang semakin meningkat di perkotaan. Harus terdapat daftar sumber air yang dapat digunakan untuk memenuhi pasokan air kota, termasuk yang telah digunakan dan yang dapat digunakan di masa mendatang.
9. Rencana penanganan lingkungan kota.  
Rencana Pengelolaan Lingkungan Perkotaan adalah langkah-langkah yang diambil untuk setiap

lingkungan/bagian kota dalam rangka pengembangan dan pemeliharaan kenyamanan lingkungan perkotaan.

10. Tahapan pelaksanaan pembangunan.

Tahapan pengembangan dan pelaksanaan terkait dengan isi rencana pembangunan dan realisasi setiap tahapan, dan biasanya setiap tahapan memiliki jangka waktu 5 tahun. Beberapa pembangunan sendiri dapat berbentuk agenda komunitas, atau merupakan proyek yang dibiayai dari anggaran pemerintah.

11. Indikasi unit pelayanan kota.

Unit pelayanan perkotaan adalah unit kegiatan dari segala jenis yang melayani kepentingan umum, baik itu pemerintah, layanan kesehatan, layanan pendidikan, layanan sosial masyarakat lainnya, atau pembentukan pemadam kebakaran. Harus direncanakan kuantitas dan lokasi serta fase pembangunannya.

## **2.6. Langkah-Langkah Dalam Pelaksanaan Perencanaan**

Seperti halnya pelaksanaan perencanaan umum, perencanaan pemanfaatan ruang wilayah, diawali dengan kegiatan pengumpulan data, baik data sekunder yang dimiliki oleh instansi maupun data lapangan. Studi diawali dengan studi kepustakaan kemudian dilanjutkan dengan pengumpulan data sekunder kemudian dianalisis. Hal ini untuk lebih menggambarkan data lapangan yang perlu dikumpulkan. Data yang diperoleh, baik sekunder maupun lapangan merupakan data eksisting, diolah menjadi tabel dan peta. Setiap variabel perlu diketahui tidak hanya besarnya, tetapi juga posisinya. *Forecasting* kemudian dibuat dengan berbagai parameter yang juga mempengaruhi rencana. Berdasarkan hasil prediksi tersebut, ditetapkan tujuan yang akan dicapai dalam jangka waktu tertentu di masa depan, seperti 5, 10, dan 20 tahun ke depan. Kemudian tentukan langkah-langkah untuk mencapai tujuan tersebut. Langkah-langkah ini berupa program dan proyek untuk setiap lokasi, dengan perkiraan jumlah dan sumber pendanaan yang dibutuhkan. Rencana tersebut dituangkan dalam rencana lima tahun dilengkapi dengan rencana tahunan

Perlu dicatat bahwa ketika menetapkan tujuan, sering terjadi konflik antara kondisi ideal yang diinginkan dan arah pembangunan kota berdasarkan mekanisme pasar. Dalam hal

demikian, harus dicari solusi/ritme antara pencapaian kondisi yang diinginkan dengan biaya yang harus dikorbankan. Setelah menjadi peraturan daerah (Perda), rencana tersebut akan mengikat semua pihak, sehingga wajar jika masyarakat/perwakilan masyarakat dilibatkan dalam penyusunan rencana tersebut. Tentu akan timbul berbagai konflik kepentingan yang seringkali tidak mudah untuk diselesaikan. Melalui sosialisasi dan transparansi, diharapkan dapat mencapai kesepakatan yang memberikan manfaat terbaik dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

## **BAB IV**

### **SUMBER DAYA LAHAN**

Sumber daya lahan merupakan sumber daya alam yang sangat penting bagi keberadaan manusia karena dibutuhkan untuk setiap aktivitas manusia, seperti pertanian, kawasan industri, kawasan pemukiman, jalan lalu lintas, kawasan rekreasi atau kawasan yang kondisi alamnya dipertahankan untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Sitorus (2021) mendefinisikan sumberdaya lahan (land resources) sebagai lingkungan fisik terdiri dari iklim, relief, tanah, air dan vegetasi serta benda yang ada di atasnya sepanjang ada pengaruhnya terhadap penggunaan lahan. Oleh karena itu sumberdaya lahan dapat dikatakan sebagai ekosistem karena adanya hubungan yang dinamis antara organisme yang ada di atas lahan tersebut dengan lingkungannya (Mather, 1986).

Untuk memenuhi kebutuhan dan keinginan manusia yang terus berkembang serta mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi, seringkali sumber daya lahan dikelola secara tidak bijak tanpa mempertimbangkan aspek-aspek berkelanjutan (jangka pendek), yang kelestariannya semakin terancam. Oleh karena itu, sumberdaya lahan berkualitas tinggi semakin berkurang dari hari ke hari, dan masyarakat semakin bergantung pada sumberdaya lahan marjinal (*inferior land*). Hal ini berimplikasi pada berkurangnya ketahanan pangan, tingkat dan intensitas pencemaran yang parah serta kerusakan lingkungan lainnya. Oleh karena itu, aktivitas kehidupan pada umumnya cenderung pada sistem pemanfaatan sumber daya alam dengan



daya dukung yang berkurang. Di sisi lain, permintaan sumber daya lahan terus meningkat akibat tekanan pertumbuhan penduduk dan peningkatan konsumsi per kapita. (Mather, 1986).

#### **4.1. Penggunaan Lahan**

Penggunaan lahan (*land use*) adalah setiap bentuk campur tangan (intervensi) manusia terhadap lahan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya baik material maupun spiritual (Vinl, 1975). Penggunaan lahan dapat dikelompokkan ke dalam dua kelompok besar yaitu (1) penggunaan lahan pertanian dan (2) penggunaan lahan bukan pertanian.

Penggunaan lahan umumnya tergantung pada daya tampung lahan dan letak lahan. Untuk kegiatan pertanian, penggunaan lahan bergantung pada kelas daya tampung tanah, yang ditandai dengan perbedaan sifat-sifat yang menghambat penggunaannya, seperti tekstur tanah, kemiringan permukaan, daya menahan air dan derajat erosi yang terjadi.

Penggunaan lahan juga tergantung pada lokasi, terutama untuk kawasan pemukiman, industri dan rekreasi (Suparmoko, 1995). Menurut Barlowe (1986), faktor-faktor yang mempengaruhi penggunaan lahan adalah faktor fisik dan biologis, faktor ekonomi dan faktor kelembagaan (institusional). Faktor fisik dan biologis meliputi kesesuaian ciri fisik seperti kondisi geologi, tanah, air, iklim, flora, fauna dan populasi. Pertimbangan ekonomi yang dicirikan oleh keuntungan, kondisi pasar dan transportasi. Faktor kelembagaan dicirikan oleh hukum pertanahan, kondisi politik, dan kondisi sosial, yang dapat dilaksanakan melalui sarana administratif.

#### **4.2. Perubahan Penggunaan Lahan**

Perubahan penggunaan lahan mengacu pada peningkatan penggunaan lahan dari satu penggunaan ke penggunaan lain yang diikuti oleh penurunan jenis penggunaan lahan lainnya dari satu penggunaan ke penggunaan lainnya, atau perubahan fungsi lahan dari waktu ke waktu. (Wahyunto et al., 2001). Perubahan penggunaan lahan merupakan keniscayaan dalam pelaksanaan pembangunan. Perubahan tersebut terjadi karena dua hal, pertama kebutuhan untuk memenuhi kebutuhan penduduk yang

terus bertambah dan kedua terkait dengan meningkatnya tuntutan akan kualitas hidup yang lebih baik.

Para ahli percaya bahwa perubahan penggunaan lahan lebih didorong oleh kebutuhan dan keinginan manusia. Menurut McNeill et al (1998), faktor pendorong perubahan penggunaan lahan adalah politik, ekonomi, demografi dan budaya. Aspek politik adalah adanya kebijakan yang diterapkan oleh pembuat kebijakan yang mempengaruhi pola perubahan penggunaan lahan. Selain itu, perubahan pertumbuhan ekonomi, pendapatan dan konsumsi juga menjadi faktor yang menyebabkan perubahan penggunaan lahan. Sebagai contoh, meningkatnya permintaan ruang untuk hidup, transportasi, dan rekreasi akan menyebabkan perubahan penggunaan lahan.

Teknologi juga berperan dalam mengubah fungsi lahan. Grubler (1998) menyatakan bahwa teknologi mempengaruhi pola penggunaan lahan dalam tiga cara. Pertama, perubahan teknologi telah membawa transformasi pertanian dengan meningkatkan produktivitas lahan pertanian dan produktivitas tenaga kerja. Kedua, perubahan teknologi transportasi telah meningkatkan efisiensi tenaga kerja, memberikan peluang peningkatan urbanisasi di perkotaan. Ketiga, teknologi transportasi dapat meningkatkan aksesibilitas suatu daerah.

Menurut Adjez (2000) di salah satu negara Afrika Timur, sebanyak 70% populasi menyumbang 10% dari perubahan penggunaan lahan selama 30 tahun. Pola perubahan penggunaan lahan ini antara lain disebabkan oleh pertumbuhan penduduk, kebijakan pemerintah terhadap sektor pertanian dan migrasi, serta faktor sosial ekonomi lainnya. Akibatnya, lahan basah yang penting bagi fungsi hidrologis dan ekologis semakin berkurang, yang pada gilirannya berkontribusi terhadap erosi tanah dan kerusakan lingkungan lainnya. Konsekuensi lainnya adalah dampak terhadap ketahanan pangan yang berdampak pada meningkatnya jumlah penduduk miskin.

Perubahan penggunaan lahan di suatu wilayah mencerminkan upaya manusia untuk menggunakan dan mengelola sumber daya lahan. Perubahan penggunaan lahan akan berdampak pada kondisi manusia dan lingkungan. Menurut Suratmo (1982), dampak kegiatan pembangunan terbagi menjadi dampak fisikokimia seperti dampak terhadap tanah, iklim mikro,

pencemaran, dampak terhadap vegetasi (flora dan fauna), dampak terhadap kesehatan lingkungan, dan dampak sosial ekonomi, yang meliputi karakteristik Permukiman, penduduk, pola pekerjaan dan pola pemanfaatan sumber daya alam yang ada.

### **4.3 Inventarisasi Sumber Daya Lahan**

Hudson (1997) menunjukkan bahwa tidak ada yang merencanakan suatu industri tanpa terlebih dahulu mempelajari berapa banyak bahan mentah yang tersedia. Demikian juga dengan pengelolaan hutan rakyat dan perkebunan memerlukan pemahaman tentang potensi sebenarnya dari lahan hutan yang dikelola saat ini untuk merencanakan langkah-langkah perbaikan pengelolaan selanjutnya. Inventarisasi Sumber Daya Lahan (ISDL) adalah inventarisasi informasi fisik tentang faktor-faktor yang berkaitan dengan pengelolaan lahan dan konservasi tanah. Tindakan pengelolaan dan konservasi berupa foto udara dan interpretasi peta dasar dan peta tematik yang ada.

Secara umum faktor yang dikumpulkan dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu faktor permanen (seperti topografi, jenis batuan, jenis tanah, dll) dan faktor dinamis (seperti kondisi vegetasi, erosi, dll). Faktor-faktor tersebut dapat diperoleh dari berbagai sumber seperti peta, hasil penelitian sebelumnya, survei lapangan yang dibantu dengan interpretasi foto udara dan klasifikasi citra satelit. Panduan teknis ini akan membahas ISDL, yang dilakukan melalui kerja lapangan yang didukung oleh foto udara dan interpretasi peta dasar dan peta tematik yang ada.

#### **1. Penafsiran Parameter**

Parameter fisik yang dikumpulkan dalam inventarisasi sumber daya lahan terdiri dari:

##### **1. Aspek Lahan:**

- Bentuk lahan  
Bentuk lahan (*landform*) menguraikan tentang jenis-jenis terrain khusus dan menempatkan satuan peta inventarisasi ke dalam bentang lahan (*landscape*).
- Kemiringan dan arah lereng  
Informasi derajat kemiringan lereng dan arah lereng sangat diperlukan untuk pengelolaan lahan. Parameter lereng juga digunakan untuk tujuan klasifikasi, misalnya

untuk menentukan fungsi konservasi dan budaya. Sehingga informasi ini sangat dibutuhkan untuk kepentingan pengelolaan, termasuk pengelolaan hutan.

- Kondisi drainase  
Parameter kondisi drainase perlu didokumentasikan untuk menentukan kapasitas dan klasifikasi kesesuaian lahan. Parameter ini diperlukan mengingat pengaruhnya yang sangat besar terhadap pertumbuhan tanaman. Korelasi antara parameter ini dan parameter fisik lainnya cukup besar. Daerah aluvial umumnya memiliki drainase yang kurang baik dibandingkan lereng. Namun, pada lereng bukit dengan bentuk yang kompleks, mungkin terdapat cekungan atau dataran di sepanjang lereng, sehingga kondisi drainase cekungan dan dataran pada lereng akan berbeda dengan lereng pada umumnya. Kondisi drainase tanah dengan batuan induk gamping akan berbeda dengan batuan vulkanik, karena kapur dapat dilalui air, sedangkan batuan induk vulkanik umumnya bertekstur halus dan sulit dilalui air.
- Kondisi permukaan  
Kondisi permukaan dinyatakan sebagai persentase batuan singkapan (*badrock*) dan keberadaan batuan permukaan (*rockiness*) di atas suatu satuan luas lahan. Informasi kondisi permukaan yang berkaitan dengan singkapan dan batuan permukaan merupakan kebutuhan yang mendesak sehubungan dengan kemungkinan tumpangsari tanaman tahunan. Pada kondisi tanah berbatu atau gundul, pengolahan tanah yang baik tidak mungkin dilakukan karena gangguan ini. Selain itu, persentase batuan yang terbuka cukup luas mengurangi jumlah tanaman per satuan luas, karena tidak mungkin menanam tanaman di bebatuan ini.

## 2. Aspek Tanah

- Jenis tanah  
Jenis tanah akan sangat dipengaruhi oleh jenis batuan induk, iklim, vegetasinya, Klasifikasi tanah yang umum dilaksanakan menggunakan US Soil Taxonomy atau klasifikasi Indonesia. Apapun metode klasifikasi yang digunakan jenis tanah akan selalu berkaitan dengan karakteristik fisik lahannya

- Tipe batuan  
Mengetahui jenis batuan penting karena menentukan parameter lainnya. Berbagai jenis batuan tanah akan membedakan bagaimana tanah dikelola. Misalnya, tanah yang dikembangkan dari batugamping akan dikelola secara berbeda dari tanah yang dikembangkan dari batuan vulkanik. Oleh karena itu, jenis batuan sering digunakan dalam kriteria klasifikasi kapasitas lahan pada tingkat satuan/unit.
- Kedalaman tanah  
Kedalaman tanah sangat menentukan pertumbuhan tanaman. Tanah dangkal akan terbatas kemampuannya dalam menyediakan air dan unsur hara lainnya. Disamping itu kedalaman tanah sangat menentukan lahan bisa diolah atau tidak. Pada tanah yang dangkal, pengelolaan tanah justru akan membalik subsoil ke atas yang berakibat terganggunya pertumbuhan tanaman. Pada klasifikasi kemampuan dan kesesuaian lahan, faktor kedalaman tanah sangat diperhitungkan dan menentukan.
- Sifat fisik tanah  
Sifat fisik tanah yang penting untuk pengelolaan lahan meliputi tekstur tanah dan struktur tanah. Tekstur tanah dapat diartikan sebagai perbandingan antara komponen tanah (pasir, debu dan liat), sedangkan struktur tanah adalah bentuk spesifik dari agregat tanah. Tekstur tanah relatif konstan, tetapi struktur tanah dapat dengan mudah berubah, terutama dengan pengolahan tanah.  
Pada lereng yang curam, tekstur tanah biasanya lebih kasar dibandingkan pada daerah datar karena partikel-partikel halus telah tererosi dan terendapkan pada daerah datar. Konsekuensi selanjutnya, daerah yang miring akan mengalirkan air lebih baik daripada daerah yang datar. Jenis batuan mempengaruhi komposisi tanah dan akhirnya teksturnya, sedangkan bentuk tanah mempengaruhi kekuatan eksternal dan akhirnya sifat fisiknya.
- Keasaman tanah (pH tanah)  
Zat-zat penting yang diambil oleh tumbuhan dan dikeluarkan dari tanah adalah air dan unsur hara. Jika unsur-unsur ini tidak ada di dalam tanah, atau jika unsur-unsur ini ada dalam jumlah yang cukup tetapi jarang larut

atau gagal memenuhi kebutuhan tanaman, tanaman mungkin kekurangan unsur hara. Tanaman tahunan relatif lebih tahan terhadap kekurangan unsur hara. Efek kekurangan unsur hara pada pertumbuhan tanaman juga bertahan lebih lama daripada tanaman semusim. Jadi kimia tanah hanya digunakan untuk menentukan kesesuaian lahan untuk tanaman semusim.

### 3. Kondisi Erosi

- Jenis dan tingkat erosi  
Erosi yang dimaksud disini adalah erosi yang disebabkan oleh air. Erosi angin memang ada, tapi tidak banyak terjadi di Indonesia. Secara umum, ada lima jenis erosi tanah, yaitu erosi permukaan, erosi alur, erosi parit, erosi tebing sungai, dan erosi tanah longsor. Tingkat erosi secara kualitatif diklasifikasikan sebagai diabaikan, ringan, sedang dan parah.
- Persentase lahan tererosi dalam satu satuan lahan.  
Erosi merupakan kendala utama pada penggunaan lahan yang berkelanjutan. Erosi hutan perlu diidentifikasi untuk menentukan jenis dan tingkat erosi serta persentase area yang tererosi pada sel peta sehingga upaya konservasi tanah yang efektif dapat direncanakan. Pengalaman lapangan menunjukkan bahwa erosi biasanya terjadi pada awal penebangan atau pembukaan lahan sampai 2 tahun pertumbuhan tanaman.  
Umumnya erosi tanah terjadi pada lahan miring, bukan lahan datar. Dari segi vegetasi juga banyak terjadi erosi pada lahan terbuka setelah penebangan, sebelum adanya semak belukar. Perlu juga diperhatikan bahwa sistem tumpang sari juga memiliki resiko tinggi terhadap erosi akibat pengolahan tanah. Pada dasarnya setiap tanah mengalami erosi berbeda-beda, tergantung dari sifat fisik dan batuan yang membentuknya. Oleh karena itu, kondisi erosi tidak hanya berkaitan dengan bentuk tanah, tetapi juga sifat tanah dan jenis batuan.

### 4. Aspek Tanaman

Inventarisasi parameter tanaman dilakukan karena kinerja tanaman yang ada merupakan cerminan dari keadaan lahan, sehingga identifikasi kondisi tanaman dapat dijadikan indikator keadaan lahan pada saat itu. Informasi ini sangat penting untuk lokasi baru yang akan dibuka untuk tanaman.

## 5. Aspek iklim

- Rata-rata hujan setahun (dari rekaman data 10 tahun terakhir)
- Jumlah bulan basah dalam setahun
- Jumlah bulan kering dalam setahun

### 4.4 Klasifikasi Kesesuaian Lahan

Klasifikasi kesesuaian lahan pada prinsipnya dilakukan dengan menggabungkan persyaratan tanaman atau persyaratan pertumbuhan tanaman dan karakteristik lahan. Oleh karena itu klasifikasi ini juga sering disebut sebagai *species matching*. Kelas kesesuaian lahan dibagi menjadi empat kelas yaitu: sangat sesuai (S1), sesuai (S2), hampir sesuai (S3) dan tidak sesuai (N). Subkelas dalam klasifikasi kesesuaian lahan ini juga mencerminkan tipe penghambat. Diketahui tujuh jenis penghambat yaitu e (erosi), w (drainase), s (tanah), a (keasaman), g (lereng), sd (kedalaman tanah), dan c (iklim). Dalam klasifikasi kesesuaian lahan, prioritas penekanan tidak diketahui. Oleh karena itu, semua kendala yang ada dalam satu satuan lahan disebutkan. Namun, dapat dipahami bahwa di antara hambatan-hambatan tersebut, ada yang mudah (misalnya a, w, e, g dan sd) atau sebaliknya ada yang sulit diatasi (c dan s).

Oleh karena itu, hasil akhir klasifikasi ditentukan berdasarkan pemberian kategori terburuk dari seluruh hambatan yang ada. Jika Anda dapat memperbaiki semua hambatan yang ada di unit lahan, Anda dapat mengubah klasifikasi ke tingkat yang lebih baik. Oleh karena itu, satuan lahan dengan faktor penghambat c atau s sulit untuk diperbaiki. Struktur klasifikasi kesesuaian lahan diketahui memiliki 4 kategori, dari tertinggi hingga terendah. Ada empat kategori, yaitu:

#### 1. Ordo

Ordo menggambarkan apakah lahan sesuai atau tidak sesuai untuk penggunaan lahan yang dipilih. Terdapat dua order yaitu:

- a. Sesuai (S): Lahan dapat digunakan secara berkelanjutan untuk tujuan tertentu tanpa atau sedikit merusak sumber daya alamnya, dengan keuntungan

yang memuaskan dengan mempertimbangkan input yang diberikan.

- b. Tidak Sesuai (N): Tanah memiliki karakteristik pembatas sehingga mencegah penggunaannya untuk tujuan tertentu. Pertimbangan penggunaan: Penggunaan lahan secara teknis tidak memungkinkan (irigasi, lereng) dan secara ekonomis, memberikan input jauh lebih besar daripada output.

## 2. Kelas

Kelas mencerminkan tingkat kesesuaian dalam ordo. Kelas diberi simbol nomor urut dibelakang simbol ordo. Ordo kesesuaian lahan dikelompokkan menjadi 5 kelas yaitu:

- a. S1 (Sangat Sesuai/*Highly Suitable*): Lahan tidak memiliki kendala yang serius terhadap penggunaan lahan secara berkelanjutan atau kendala pada produksi tidak signifikan dan tidak meningkatkan input.
- b. S2 (Cukup Sesuai/*Moderately Suitable*): Lahan memiliki batasan yang cukup serius pada penggunaan berkelanjutan, dan batasan tersebut mempengaruhi output dan meningkatkan input.
- c. S3 (Sesuai marginal/*Marginally Suitable*): Lahan memiliki keterbatasan serius dalam pemanfaatannya yang berkelanjutan. Pembatas mengurangi output dan meningkatkan input.
- d. N1 (Tidak Sesuai Saat ini (*Currently Not Suitable*): Lahan memiliki keterbatasan yang lebih parah, tetapi ini dapat diatasi, membuat penggunaan yang berkelanjutan menjadi tidak mungkin. Hambatan tidak dapat diperbaiki dengan manajemen dan pendanaan normal.
- e. N2 (Tidak Sesuai Selamanya/*Permanently Not Suitable*): Pembatas Lahan bersifat permanen, sehingga mencegah segala kemungkinan penggunaan berkelanjutan.

## 3. Sub kelas

Sub Kelas Kesesuaian mencerminkan jenis pembatas atau macam perbaikan yang diperlukan dalam kelas. Misal. Kekurangan air, bahaya erosi, dan sebagainya. Terdapat 2 pedoman untuk menentukan sub kelas, yaitu:



- a. Pembagian subkategori harus sekecil mungkin, asalkan jelas membedakan perlunya perbaikan pengelolaan lahan karena berbagai kendala.
- b. Pembatas untuk setiap subkelas harus dipilih yang paling konklusif sehingga jumlah pembatas dalam subkelas juga dijaga seminimal mungkin. Penghalang yang menyebabkan tanah termasuk dalam kelas tertentu harus dipilih sebagai kriteria penentuan sub kelas. Jika dua kendala ditemukan sama parahnya, maka dapat digunakan bersamaan.

Jenis pembatas ditunjukkan oleh simbol huruf kecil yang ditulis setelah simbol kelas, misalnya

S2n : Kelas S2 dengan faktor pembatas ketersediaan hara

S2ne : Kelas S2 dengan faktor pembatas ketersediaan hara dan bahaya erosi

Simbol yang ditulis didepan menggambarkan pembatas yang lebih dominan

**Tabel 4.1 Kerangka Klasifikasi Kesesuaian Lahan**

KATEGORI			
Ordo	Kelas	Subkelas	Unit
Sesuai (S)	Sangat Sesuai (S1)	-	-
	Cukup Sesuai (S2)	S2e, S2w	S2e-1, S2e-2
Tidak Sesuai (N)	Sesuai Marginal (S3)	S3x, S3t	S3n-1, S3n-2, dll
	Tidak sesuai saat ini (N1)	N1e, N1n	-
	Tidak sesuai selamanya (N2)	N2t, N2w	-

**4. Unit**


Mencerminkan perbedaan mikro dalam pengelolaan subkelas. Unit-unit di dalam subkelas memiliki kesesuaian yang sama, memiliki tingkat batasan yang sama di dalam subkelas, dan hanya berbeda dalam input produksi atau tata kelola. Unit diberi tanda nomor, ditulis setelah tanda subkelas. S2n-1, S2n-2, S3n-1, S3n-2, S3n-3, dst.

#### 4.5 Prosedur Evaluasi Kesesuaian Lahan

Prosedur evaluasi lahan meliputi beberapa tahap yaitu:

1. Konsultasi awal, menjabarkan tujuan evaluasi, data yang tersedia sebagai dasar evaluasi.
  - Apa tujuan evaluasi
  - data dan asumsi yang dipakai sebagai dasar evaluasi
  - luas dan batas daerah yang dievaluasi
  - macam penggunaan yang direncanakan
  - pendekatan yang digunakan
  - jenis klasifikasi yang digunakan
  - intensitas dan skala penelitian
  - pentahapan proses evaluasi
2. Penggunaan lahan (persyaratan dan pembatas). Menginventarisir persyaratan penggunaan lahan yang telah ditetapkan dan mengidentifikasi pembatas penggunaan lahan yang ada.
3. Satuan lahan dan kualitas lahan. Pada tahap ini ditentukan satuan lahan sebagai batas unit evaluasi. Satuan lahan didefinisikan dalam hal sifat tanah, hasil, penggunaan saat ini, dll. Setelah itu, sifat dan kualitas tanah dari setiap unit dievaluasi dan diperkenalkan secara rinci. Persyaratan kualitas lahan dan penggunaan lahan harus memiliki intensitas atau skala yang sama.
4. Perbandingan penggunaan lahan dan kualitas lahan. Penilaian lahan pada dasarnya adalah kombinasi dan perbandingan berbagai data yang dikumpulkan sesuai dengan persyaratan penggunaan untuk menghasilkan klasifikasi kesesuaian lahan. Data yang digabungkan adalah:
  - Penggunaan lahan, persyaratan dan pembatasnya,
  - Satuan lahan dan kualitas lahan
  - Kondisi sosial dan ekonominyaCara perbandingan adalah membandingkan masukan dan keluaran yaitu:
  - a. Secara langsung (percobaan Lapang)
  - b. Metode simulasi (menggunakan model matematik yang membuat hubungan antara keuntungan dengan kriteria evaluasi)
  - c. Penaksiran empiris (dengan asumsi ada hubungan antara keuntungan dengan kriteria evaluasi)

5. Penutup, dalam prosedur ini yang dilakukan adalah:
- a. Analisa sosial ekonomi (perhitungan sistem usaha tani/studi kelayakan)
  - b. Klasifikasi kesesuaian lahan
  - c. Penulisan laporan



## **BAB VIII**

# **PENGEMBANGAN WILAYAH PULAU-PULAU KECIL**

### **8.1. Wilayah Pulau-Pulau Kecil: Sebuah Deskripsi**

Wilayah pulau-pulau kecil memiliki potensi sumber daya alam dan jasa lingkungan yang tinggi, yang dapat dijadikan sebagai modal dasar pelaksanaan pembangunan Indonesia ke depan. Kawasan ini menawarkan kekayaan sumber daya alam seperti terumbu karang, padang lamun, mangrove, perikanan dan kawasan lindung. Pulau-pulau kecil juga memberikan jasa lingkungan yang baik karena keindahan alamnya yang dapat mendongkrak wisata bahari. Di sisi lain, potensi pemanfaatan pulau-pulau kecil masih belum optimal karena fokus dan kebijakan pemerintah saat ini lebih berorientasi pada lahan..

Perkembangan wilayah pulau-pulau kecil merupakan proses yang membawa perubahan ekosistem. Perubahan tersebut akan berdampak pada lingkungan. Semakin tinggi intensitas pengelolaan dan pembangunan, semakin tinggi tingkat pemanfaatan sumber daya dan semakin besar pula perubahan lingkungan di wilayah pulau-pulau kecil. Kegiatan pengelolaan pulau-pulau kecil menghadapi berbagai ancaman, baik ekologis yaitu kerusakan lingkungan seperti pencemaran, perusakan ekosistem dan penangkapan ikan berlebihan, maupun sosial yaitu tidak dapat diakses dan tidak diterima oleh masyarakat lokal. Oleh karena itu, dalam menghadapi perubahan dan ancaman tersebut, pengelolaan pulau-pulau kecil harus dilakukan secara menyeluruh dan terpadu.

Definisi pulau kecil didasarkan pada dua kriteria utama, yaitu ukuran pulau dan jumlah penduduk di pulau tersebut. Definisi pulau kecil yang dianut secara nasional sesuai dengan Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 41/2000 dan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 67 Tahun 2002 adalah pulau dengan luas kurang dari atau sama dengan 10.000 kilometer persegi dan berpenduduk kurang dari atau sama dengan 200.000 jiwa. Selain kriteria utama tersebut, beberapa ciri pulau kecil adalah terpisah secara ekologis dari pulau utama (*mainland island*), memiliki batas fisik yang jelas, terisolasi dari habitat pulau utama, sehingga terisolasi; memiliki jumlah pulau yang banyak, spesies endemik dan keragaman yang khas dan bernilai tinggi Tidak dapat mempengaruhi iklim hidro; Daerah tangkapannya relatif kecil, sehingga sebagian besar air permukaan dan limpasan sedimen masuk ke laut, dan masyarakat pulau-pulau kecil memiliki keunikan dibandingkan dengan pulau utamanya dari segi sosial, ekonomi dan budaya.

Pulau-pulau kecil dibagi menjadi pulau daratan, pulau vulkanik dan pulau karang berdasarkan jenisnya. Masing-masing tipe pulau tersebut memiliki kondisi lingkungan biofisik yang unik yang perlu diperhitungkan dalam mempelajari dan menentukan pengelolaan berkelanjutannya. Hal ini juga akan mempengaruhi pola permukiman yang berkembang di pulau-pulau kecil berdasarkan aktivitas yang dilakukan pada kondisi lingkungan biofisik. Misalnya tipologi pulau-pulau kecil lebih condong mengembangkan budidaya perikanan, maka pola pemukiman yang cenderung berkembang adalah masyarakat nelayan.

## **8.2. Potensi Pulau-Pulau Kecil**

Wilayah pulau kecil memiliki potensi yang cukup besar untuk dikembangkan karena letaknya yang strategis dari segi ekonomi, pertahanan dan keamanan serta adanya ekosistem khas tropis dengan produktivitas hayati yang tinggi yaitu terumbu karang, padang lamun dan mangrove. (mangrove) Ketiga ekosistem mirip dengan wilayah pesisir yang berinteraksi secara fisik dan berupa bahan organik terlarut, bahan organik partikulat, migrasi fauna, dan aktivitas manusia.

## 1. Potensi Sumberdaya Hayati Pulau-pulau Kecil

Potensi Sumberdaya hayati pulau-pulau kecil mirip wilayah pesisir, yaitu terumbu karang, padang lamun, dan hutan mangrove. Terumbu karang terbentuk dari endapan-endapan massif kalsium karbonat ( $\text{CaCO}_3$ ), yang dihasilkan oleh organisme karang pembentuk terumbu (karang hermatipik) dari filum *Cnidaria*, Ordo *Scleractinia* yang hidup bersimbiose dengan alga bersel satu *Zooxanthellae*, dan sedikit tambahan dari algae berkapur serta organisme lain yang mensekresi kalsium karbonat.

Manfaat yang terkandung dalam terumbu karang sangat besar dan beragam. Menurut Sawyer (1993) dan Cesar (1996) jenis manfaat yang terkandung dalam terumbu karang dapat diidentifikasi menjadi dua, yaitu manfaat langsung yaitu sebagai habitat bagi sumberdaya ikan (tempat mencari makan, memijah dan asuhan), batu karang, pariwisata, wahana penelitian dan pemanfaatan biota perairan lainnya dan manfaat tidak langsung seperti fungsi terumbu karang sebagai penahan abrasi pantai, keanekaragaman hayati dan lain sebagainya.

Terumbu karang dapat menjadi sumber devisa yang diperoleh dari penyelam dan kegiatan wisata bahari lainnya. Bahkan dewasa ini berbagai jenis biota yang hidup pada ekosistem terumbu karang ternyata banyak mengandung senyawa bioaktif sebagai bahan obat-obatan, makanan dan kosmetika. Selain itu terumbu karang juga menjadi daya tarik tersendiri dan menjadi perhatian bagi para ahli, mahasiswa, perusahaan farmasi sebagai obyek penelitian.

Ekosistem terumbu karang banyak menyumbangkan berbagai biota laut seperti ikan, karang, moluska dan krustasea bagi masyarakat di kawasan pesisir, dan bersama ekosistem pantai lainnya menyediakan makanan dan menjadi tempat berpijah bagi berbagai jenis biota laut yang bernilai ekonomi tinggi. Di kawasan pulau-pulau kecil, banyak dijumpai karang dari berbagai jenis yang terdapat pada rata-rata terumbu tepi (*fringing reef*), sedangkan di kawasan Indonesia bagian timur sering dijumpai terumbu karang dengan tipe terumbu cincin (*atoll*).

Lamun merupakan satu-satunya tumbuhan berbunga (*Angiospermae*) yang memiliki rhizoma, daun dan akar sejati yang hidup terendam di dalam laut. Lamun mengkolonisasi suatu

daerah melalui penyebaran buah (propagule) yang dihasilkan secara seksual (*dioecious*). Lamun umumnya membentuk padang lamun yang luas di dasar laut yang masih dapat dijangkau oleh cahaya matahari untuk mendukung pertumbuhannya, biasanya hidup diperairan yang dangkal dan jernih pada kedalaman berkisar antara 2-12 meter, dengan sirkulasi air yang baik. Substrat lumpur-berpasir merupakan substrat yang paling disukai oleh lamun dan berada diantara ekosistem mangrove dan terumbu karang.

Secara ekologis, padang lamun mempunyai beberapa fungsi penting bagi wilayah pulau-pulau kecil yaitu sebagai produsen detritus dan zat hara; mengikat sedimen dan menstabilkan substrat yang lunak dengan sistem perakaran yang padat dan saling menyilang; sebagai tempat berlindung, mencari makan, tumbuh besar, dan memijah bagi beberapa jenis biota laut, terutama yang melewati masa dewasanya di lingkungan ini; serta sebagai tudung pelindung yang melindungi penghuni padang lamun dari sengatan matahari. Di samping itu, padang lamun juga dapat dimanfaatkan sebagai tempat kegiatan budidaya berbagai jenis ikan, kerang-kerangan dan tiram, tempat rekreasi dan sumber pupuk hijau. Di kawasan pulau-pulau kecil banyak dijumpai lamun dari jenis *Enhalus* dan *Thalassia*, karena di kawasan ini kandungan sedimen organiknya relatif rendah dan didominasi oleh substrat pasir.

Hutan mangrove mempunyai fungsi ekologis sebagai penyedia nutrisi bagi biota perairan, tempat pemijahan dan asuhan bagi berbagai macam biota, penahan abrasi, amukan angin, taufan dan tsunami, penyerap limbah, pencegah intrusi air laut, dan lain sebagainya. Sedangkan secara ekonomis berfungsi sebagai penyedia kayu, bahan baku obat-obatan dan lain-lain. Disamping itu, ekosistem hutan mangrove juga memberikan manfaat tidak langsung, terutama sebagai habitat bagi bermacam-macam binatang seperti binatang laut (udang, kepiting, dan beberapa jenis ikan), dan binatang melata lainnya.

Di kawasan pulau-pulau kecil jenis mangrove yang banyak ditemukan adalah jenis *Avicennia*, karena wilayah pulau-pulau kecil merupakan daerah yang ketersediaan air tawarnya terbatas, pasokan sedimen (bahan organiknya) relatif rendah dan memiliki substrat pasir.

## **2. Sumberdaya Perikanan**

Secara ekologis, pulau tropis dan subtropis berasosiasi dengan terumbu karang. Oleh karena itu, di kawasan ini terdapat spesies yang memanfaatkan terumbu karang sebagai habitatnya, yaitu ikan ekonomis seperti ikan kerapu, napoleon, kima (*Tridacna gigas*), dan teripang. Komoditas tersebut dapat dikatakan unik di pulau kecil ini. Ciri utama komoditas ini adalah sebarannya bergantung pada terumbu karang, sehingga keberlangsungan populasinya dipengaruhi oleh kesehatan karang.

## **3. Potensi Sumberdaya Nir Hayati**

### **a. Pertambangan**

Kegiatan penambangan terutama dilakukan di negara pulau kecil di dunia dan di beberapa provinsi di Indonesia. Pemanfaatan potensi mineral wilayah pulau kecil harus direncanakan secara matang dan berkelanjutan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Struktur batuan dan geologi kepulauan Indonesia merupakan struktur batuan purba yang diyakini mengandung endapan mineral penting seperti emas, mangan, dan nikel. Beberapa aktivitas pertambangan baik pada tahap penyelidikan umum, eksplorasi maupun eksploitasi di pulau-pulau kecil antara lain : timah di P. Kundur, P. Karimun (Riau); nikel di P. Gag (Papua), P. Gebe (Maluku Utara), P. Pakal (Maluku); batubara di P. Laut, P. Sebuku (Kalsel); emas di P. Wetar, P. Haruku (Maluku) dan migas di P. Natuna (Riau).

### **b. Energi Kelautan**

Luas lautan lebih besar dari daratan, selama negara memiliki kemampuan untuk memanfaatkannya, energi laut memiliki prospek yang cerah sebagai sumber energi alternatif seperti minyak, LNG, dan batubara. Sumber daya laut yang dapat digunakan untuk mengelola pulau-pulau kecil antara lain konversi energi panas samudera/*Ocean Thermal Energy Conversion* (OTEC), panas bumi, gelombang laut, dan pasang surut..

## **4. Jasa-jasa Lingkungan**

Pulau-pulau kecil memberikan jasa lingkungan yang bernilai ekonomi tinggi, yaitu sebagai kawasan kegiatan wisata, media komunikasi, rekreasi, konservasi dan pemanfaatan lainnya. Jenis wisata yang dapat dikembangkan di kawasan pulau kecil adalah:



### **a. Wisata Bahari**

Kawasan pulau kecil merupakan aset wisata bahari yang sangat besar, dan potensi serta karakteristik geologisnya sangat erat kaitannya dengan terumbu karang (Coral Reef), khususnya karang keras. Di luar itu, logikanya, kondisi pulau kecil tak berpenghuni itu akan memberikan kualitas keindahan dan keaslian keanekaragaman hayati. Berdasarkan pemeringkatan yang dilakukan oleh lembaga pariwisata internasional, beberapa daerah kaya sumber daya di Indonesia memiliki peringkat daya tarik wisata bahari tertinggi dibandingkan negara lain di dunia. Beberapa kawasan wisata bahari yang paling sukses di dunia antara lain kawasan Great Barrier Reef, negara-negara Karibia seperti Bahama, kawasan Pasifik seperti Hawaii, dan kawasan Mediterania. Belajar dari pengalaman di kawasan tersebut, ternyata negara-negara tersebut merupakan "Negara Pulau-pulau Kecil (*Small Islands State*)", kecuali di *Great Barrier Reef* dan *Mediterranea*.

Sebagian besar pulau-pulau kecil di Indonesia memiliki potensi wisata bahari yang cukup potensial. Beberapa diantaranya telah dikembangkan sebagai daerah tujuan wisata bahari seperti Taman Nasional (TN) Taka Bone Rate (Sulsel), TN Teluk Cendrawasih, TN Kep. Wakatobi (Sultra), Taman Wisata Alam (TWA) Kep. Kapoposang (Sulsel), TWA Tujuh Belas Pulau (NTT), TWA Gili Meno, Ayer, Trawangan (NTB), TWA P. Sangiang (Jabar), dan lain-lain.

### **b. Wisata Terrestrial**

Pulau-pulau kecil memiliki potensi wisata darat, yaitu wisata yang merupakan bagian integral dari potensi wisata bahari. Wisata darat di pulau-pulau kecil, seperti Taman Nasional Komodo (NTT) yang menjadi tempat Situs Warisan Dunia, merupakan kawasan dengan potensi daratan sebagai habitat komodo, dan potensi keindahan perairan lautnya P. Rinca dan P. Komodo. Contoh lainnya adalah Pulau Moyo di NTB sebagai Taman Wisata (TB) yang kawasan hutannya masih asri untuk wisata buruan dan wisata bahari (diving). Kondisi Pulau Moyo dimanfaatkan oleh para pengusaha pariwisata sebagai kawasan "ekowisata darat". Terdapat resort di kawasan tersebut, harganya relatif tinggi, dan fasilitas yang disediakan berupa tenda, yaitu semacam paket mewah "camping trip". Paket wisata di kawasan

Pulau Moyo sudah terkenal di mancanegara dan bisa memberikan devisa negara.

### ***c. Wisata Kultural***

Pulau adalah prototipe konkret dari unit lengkap ekosistem terkecil. Komponen yang sangat penting adalah komponen masyarakat setempat. Komunitas ini sudah begitu lama berinteraksi dengan ekosistem pulau kecil sehingga pada kenyataannya masyarakat pulau kecil tentunya memiliki budaya dan kearifan tradisional (local wisdom) tersendiri yang menjadi komoditas wisata bernilai tinggi. Daerah yang bisa dijadikan sasaran wisata budaya, seperti Pulau Lembata. Orang Lamalera di Pulau Lembata memiliki budaya heroik "penangkap paus tradisional". Tradisi perburuan paus ini dilakukan setelah upacara budaya yang sangat khas, khas suku Lamalera. Budaya unik dan kearifan tradisional menarik wisatawan.

## **8.3. Urgensi Pulau-Pulau Kecil**

### **1. Fungsi Pertahanan dan Keamanan**

Dari sisi pertahanan dan keamanan, pulau-pulau kecil terutama di perbatasan penting sebagai pintu gerbang lalu lintas orang dan barang, seperti di Sabang, Sebatik dan Batam yang juga rawan penyelundupan barang ilegal, narkoba, senjata. dan racun. melarang. Sebanyak 92 pulau kecil terletak di perbatasan dengan negara lain, yang berarti pulau-pulau kecil tersebut memiliki arti penting sebagai garda depan dalam menjaga dan melindungi keutuhan NKRI.

### **2. Fungsi Ekonomi**

Kawasan pulau kecil memiliki peluang besar untuk dikembangkan menjadi kawasan usaha berbasis sumber daya yang potensial, seperti perikanan, pariwisata, jasa transportasi, industri pengolahan dan industri perlindungan lingkungan lainnya. Selain itu, pulau-pulau kecil dapat dimanfaatkan dan dikembangkan untuk mendukung pertumbuhan wilayah

### **3. Fungsi Ekologi**

Secara ekologis, ekosistem pulau-pulau kecil berfungsi sebagai pengatur iklim global, siklus hidrologi dan biogeokimia, penyerap limbah, sumber plasma nutfah, sumber energi alternatif,

dan sistem penyangga kehidupan lainnya. Hal ini sejalan dengan potensi/karakteristik pulau-pulau kecil yang penting sebagai habitat dan ekosistem (terumbu karang, lamun, mangrove) yang dapat menyediakan kebutuhan masyarakat.

#### **8.4 Isu-Isu Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil**

Pengelolaan pulau-pulau kecil perlu mempertimbangkan isu-isu yang sedang berkembang baik dari segi politik, pertahanan, keamanan, lingkungan, maupun sosial, ekonomi dan budaya.

##### **1. Isu Global**

Sejumlah konvensi internasional menjadi dasar pengelolaan pulau-pulau kecil, seperti yang berkaitan dengan perlindungan spesies tertentu, penetapan kawasan eksklusif dan/atau terbatas, pembuangan senyawa yang dapat mempengaruhi iklim global, undang-undang yang mengatur kontrol polusi dan sebagainya. KTT Bumi yang diadakan di Rio de Janeiro, Brasil pada tahun 1992 menghasilkan beberapa dokumen penting, antara lain: Prinsip Rio, Konvensi Perubahan Iklim dan Keanekaragaman Hayati, Prinsip Kehutanan dan Agenda 21, dan KTT Dunia tentang *World Summit on Sustainable Development* (WSSD) dimulai oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa juga Sebuah dokumen penting dihasilkan yang berfungsi sebagai dasar dan panduan bagi masyarakat internasional dalam upaya bersama menuju pembangunan berkelanjutan.

Dalam Sidang Khusus Majelis Umum PBB ke-22 tahun 1999 yang membahas pelaksanaan Program Aksi Barbados mengenai Pembangunan Berkelanjutan di Negara-negara Berkembang Kepulauan Kecil (SIDS), telah menghasilkan *State of Progress and initiatives for the Future Implementation of the Programme of Action for Sustainable Development of Small Island Developing States*, untuk jangka waktu 5 tahun (1999-2004). Beberapa masalah prioritas yang membutuhkan perhatian khusus yaitu: a) perubahan iklim dan naiknya permukaan air laut, b) bencana alam dan kerusakan lingkungan, c) sumberdaya air bersih, d) ekosistem pesisir dan terumbu karang, e) sumberdaya energi terbarukan, dan f) pariwisata untuk melindungi lingkungan dan budaya.

Peningkatan suhu permukaan bumi adalah fenomena yang dikenal sebagai pemanasan global terjadi akibat ekspansi termal

permukaan laut dan mencairnya es di kutub dikarenakan berbagai aktivitas di darat, seperti industrialisasi, penebangan hutan, kebakaran hutan, polusi udara dan penggunaan gas/ahan kimia lainnya. Tren kenaikan muka air laut global mencapai 13 sentimeter setiap 10 tahun, sedangkan suhu dunia naik hingga 0,019 derajat Celcius per tahun. Di Indonesia, permukaan laut naik 1-3 cm per tahun dan suhu naik 0,03 derajat per tahun.

Naiknya permukaan laut dapat berdampak serius bagi kelangsungan hidup pulau-pulau kecil, karena sebagian besar pulau-pulau kecil di Indonesia merupakan dataran rendah, hanya beberapa meter di atas permukaan laut (dpl). Kenaikan permukaan laut beberapa sentimeter dapat memiliki efek mengurangi daratan pulau secara signifikan. Isu *Free Trade Zone* (FTZ) akan mempercepat pengembangan pulau-pulau kecil terutama di kawasan perbatasan karena sangat strategis dalam menarik investor asing sehingga meningkatkan arus barang dan jasa. Misalnya potensi kawasan Sabang sebagai kawasan perdagangan dan pelabuhan bebas.

## **2. Isu Regional**

Pengelolaan pulau-pulau kecil yang tidak memperhatikan masalah lingkungan dalam skala regional dan terhubung dengan wilayah lain, seperti kegiatan penam-bangan pasir di laut yang tidak terkendali akan menyebabkan hilangnya pulau-pulau kecil terluar (seperti Pulau Nipah, di Provinsi Riau). Sehingga akan mempengaruhi keberadaan pulau-pulau kecil. Kondisi tersebut menjadi tidak kondusif untuk menetapkan batas laut dengan negara tetangga. Dengan terbentuknya pasar bebas ASEAN dan Asia-Pasifik serta penguatan kerjasama ekonomi sub-regional seperti IMT-GT, IMS-GT, BIMP-EAGA dan AIDA akan mendorong pengembangan pulau kecil khususnya kegiatan investasi.

Isu geopolitik terkait belum tuntasnya penetapan batas laut beberapa negara tetangga masih menjadi potensi sumber sengketa. Penetapan batas laut antar negara dan pemeliharaan titik-titik pangkal (*base point*) pulau-pulau perbatasan yang menjadi acuan penetapan batas laut nasional harus segera diselesaikan. Sehingga, akan mengurangi kemungkinan masalah perbatasan dengan negara lain.

### 3. Isu Nasional

Dengan jumlah pulau yang besar, potensi sumber daya alam yang besar, serta letaknya yang tersebar dan sulit dijangkau, maka pemerintah harus lebih memperhatikan isu-isu nasional terkait pengelolaan pulau-pulau kecil, yaitu:

- a. Basis data (*database*) pulau-pulau kecil yang tidak terkoordinir yang memuat nama, ukuran, potensi, karakteristik, peluang usaha, isu, dll;
- b. Pulau-pulau kecil sebagian besar merupakan daerah tertinggal, tidak berpenghuni atau berpenduduk jarang, tetapi memiliki potensi sumber daya alam yang baik;
- c. Keterbatasan sarana dan prasarana transportasi laut untuk menghubungkan pulau induk (*mainland*) dengan pulau-pulau kecil;
- d. Beberapa pulau kecil menjadi sengketa antarprovinsi, daerah, dan kota;
- e. Tidak jelasnya kewenangan antara pemerintah dan pemerintah provinsi/kabupaten/kota untuk mengelola pulau-pulau kecil di daerah perbatasan;
- f. Beberapa pulau terluar secara strategis penting karena berhubungan dengan batas negara tetapi terancam punah karena penambangan pasir yang tidak terkendali;
- g. Pencemaran di sekitar perairan pulau kecil akibat meningkatnya pembuangan limbah padat dan cair;
- h. Pulau-pulau kecil berpotensi menjadi tempat kegiatan yang mengancam stabilitas dan keamanan nasional;
- i. Sistem monitoring, control and surveillance (MCS) di pulau-pulau kecil masih terbatas.

Beberapa Undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan pulau-pulau kecil seringkali masih bersifat sektoral sehingga berpotensi untuk memicu konflik kepentingan, misalnya UU Nomor 9 Tahun 1985 tentang Perikanan, UU Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, UU Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Untuk itu diperlukan peraturan perundang-undangan yang lebih terintegrasi.

#### **4. Isu Daerah**

Ditetapkan undang-undang no. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menimbulkan beberapa permasalahan dalam pengelolaan pulau-pulau kecil, yaitu:

- a. Penguatan pemberdayaan dan peran kelembagaan berbasis daerah dan masyarakat dalam pengelolaan pulau-pulau kecil;
- b. Tekanan terhadap sumber daya alam dan lingkungan hidup dalam rangka peningkatan pendapatan daerah;
- c. Tersedianya data, informasi dan regulasi yang dibutuhkan untuk mengembangkan kebijakan terkait pengelolaan pulau-pulau kecil;
- d. kerjasama antardaerah dalam pengelolaan pulau-pulau kecil di bidang keselamatan, pemanfaatan sumber daya dan peningkatan kualitas lingkungan;
- e. Terjadinya sengketa antardaerah mengenai status kepemilikan dan kepengurusan pulau-pulau kecil.

Untuk mengantisipasi isu-isu kawasan yang berkembang, perlu diidentifikasi ketentuan-ketentuan dan peraturan perundang-undangan lintas wilayah yang mengatur aspek pesisir dan pulau-pulau kecil, serta mengidentifikasi kegiatan-kegiatan yang mempengaruhi kegiatan-kegiatan yang melintasi batas-batas administratif, seperti yang terjadi di Kep. Seribu (provinsi DKI Jakarta dan Banten).

### **8.5 Permasalahan Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil**

Disamping memiliki potensi yang besar, pulau-pulau kecil memiliki kendala dan permasalahan yang cukup kompleks yaitu:

#### **1. Belum Jelasnya Definisi Operasional Pulau-pulau Kecil**

Definisi pulau-pulau kecil Indonesia saat ini masih mengacu pada definisi internasional tentang negara-negara yang dekat dengan daratan, sehingga menjadi tidak dapat diterapkan untuk Indonesia, negara kepulauan, karena pulau-pulau Indonesia relatif kecil untuk pulau-pulau yang terletak di Indonesia. di negara benua. Ini merupakan persoalan tersendiri dari pembangunan pulau-pulau kecil di Indonesia. Jika mengikuti definisi yang ada, maka pilihan kemungkinan kegiatan di kawasan pulau kecil

sangat terbatas, yang tentunya menyebabkan lambatnya pengelolaan pulau-pulau kecil di Indonesia.

## **2. Kurangnya Data dan Informasi tentang Pulau-pulau Kecil**

Data dan informasi pulau-pulau kecil di Indonesia masih sangat terbatas. Misalnya, masih banyak pulau-pulau kecil di Indonesia yang belum diberi nama, yang menjadi persoalan tersendiri dalam identifikasi dan inventarisasi pulau-pulau kecil. Selain itu, akan menghambat proses perencanaan dan pengembangan pulau-pulau kecil di Indonesia. Permasalahan lain dalam pembangunan kelautan dan perikanan di Indonesia adalah ketidakjelasan jumlah pulau dan panjang garis pantai yang sangat berpengaruh terhadap perencanaan dan pelaksanaan rencana pembangunan sektor kelautan dan perikanan.

## **3. Kurangnya Keberpihakan Pemerintah terhadap Pengelolaan Pulau-pulau Kecil**

Dulu, arah pembangunan lebih terkonsentrasi di daratan, dan tidak mengarah ke wilayah laut dan pulau-pulau kecil. Kurangnya kesadaran, komitmen dan kemauan politik pemerintah untuk mengelola pulau-pulau kecil menjadi kendala utama dalam mengelola potensinya.

## **4. Pertahanan dan Keamanan**

Pulau-pulau kecil di perbatasan tetap bermasalah di bidang pertahanan dan keamanan. Hal ini antara lain disebabkan oleh belum terselesaikannya beberapa perbatasan laut dengan negara tetangga, banyaknya pulau perbatasan yang tidak berpenghuni, sarana dan prasarana fisik yang sangat terbatas, serta rendahnya kesejahteraan masyarakat setempat. Situasi ini menimbulkan kekhawatiran akan terjadinya pendudukan oleh negara lain dan menimbulkan perkembangan permasalahan yang sangat kompleks tidak hanya terkait dengan upaya menyeimbangkan hasil pembangunan, tetapi juga aspek pertahanan dan keamanan serta ancaman terhadap keutuhan negara kesatuan NKRI.

## **5. Disparitas Perkembangan Sosial Ekonomi**

Kondisi geografis dan letak pulau-pulau kecil menyebabkan perbedaan perkembangan sosial ekonomi dan distribusi penduduk antara pulau besar yang merupakan pusat pertumbuhan wilayah dengan pulau-pulau kecil di sekitarnya.

## **6. Terbatasnya Sarana dan Prasarana Dasar**

Pulau kecil sulit dijangkau dengan transportasi karena letaknya yang terpencil dan jauh dari pulau utama. Keterbatasan sarana dan prasarana seperti jalan, pelabuhan, sekolah, rumah sakit, pasar, listrik, media informasi dan komunikasi menyebabkan rendahnya tingkat pendidikan (kualitas sumber daya manusia), kesehatan, kesejahteraan dan pendapatan masyarakat pulau-pulau kecil di bawahnya.

## **7. Konflik Kepentingan**

Pengelolaan pulau-pulau kecil dapat menimbulkan dampak positif dan negatif terhadap lingkungan, sehingga perlu dilakukan upaya untuk meminimalkan dampak negatif sesuai dengan pedoman dan peraturan yang telah ditetapkan. Selain itu, pengelolaan pulau-pulau kecil dapat memicu konflik budaya melalui industri pariwisata yang rawan berbenturan dengan budaya lokal, sehingga akses masyarakat menjadi terbatas bahkan tidak ada, terutama pada pulau-pulau kecil yang dikelola investor.

## **8. Degradasi Lingkungan Hidup**

Pemanfaatan sumberdaya yang berlebihan dan tidak berwawasan lingkungan di pulau-pulau kecil akibat penegakan hukum yang lemah, kebijakan lintas sektoral yang tidak terintegrasi di tingkat pusat dan daerah, serta rendahnya kesejahteraan masyarakat, semuanya berkontribusi terhadap kerusakan lingkungan.



## BAB IX

# PENGEMBANGAN WILAYAH TERTINGGAL

### 9.1. Ketimpangan Pembangunan Wilayah

Ketimpangan adalah kondisi ketidakseimbangan. Jika dikaitkan dengan pembangunan wilayah, ketimpangan dapat dijelaskan sebagai tidak meratanya pembangunan suatu wilayah terhadap wilayah lainnya. Strategi dan kebijakan pembangunan yang lebih menitikberatkan pada pencapaian tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi telah berhasil mengurangi kemiskinan, meningkatkan pendapatan per kapita, serta meningkatkan rata-rata kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat. Namun pelaksanaan pembangunan tersebut belum dibarengi dengan proses keadilan sosial, ekonomi dan tata ruang.

Isu ketimpangan pembangunan antar wilayah pertama kali diangkat oleh Douglas.C tentang teori pertumbuhan neoklasik. Teori ini muncul untuk memprediksi hubungan antara tingkat pembangunan ekonomi nasional suatu negara dengan ketimpangan pembangunan antar wilayah (Chenery, 1914). Pengamatan ini dikenal sebagai konsep kurva U terbalik Kuznets (Todaro, 2001).

Hipotesis Kuznets dapat ditunjukkan dengan memplot pertumbuhan PDRB terhadap indeks gap. Hipotesis ini kemudian dikenal dengan hipotesis klasik Nex yang menarik perhatian para ekonom dan perencana pembangunan wilayah. Menurut hipotesis neoklasik, pada tahap awal proses pembangunan suatu negara, kesenjangan pembangunan antar wilayah cenderung melebar. Proses ini akan berlanjut hingga ketimpangan mencapai puncaknya. Setelah itu, jika pembangunan terus berlanjut, maka

kesenjangan pembangunan antar wilayah secara bertahap akan menyempit. Berdasarkan asumsi tersebut dapat ditarik kesimpulan sementara yaitu kurva ketimpangan pembangunan antar daerah merupakan kurva berbentuk U terbalik (Sjafrizal, 2008).

Ketimpangan dalam pembangunan ekonomi akan menimbulkan ketimpangan pendapatan antarpenduduk, wilayah, dan industri. Thee Kian Wie (1981) mengemukakan bahwa dari segi ekonomi, ketimpangan distribusi pendapatan dibagi menjadi :

- 1) Ketimpangan pembagian pendapatan antar golongan penerima pendapatan (*sixedistributionincome*)
- 2) Ketimpangan pembagian pendapatan antar daerah perkotaan dan daerah pedesaan (*urban-ruralincomedisparities*),
- 3) Ketimpangan pembagian pendapat antar daerah(*regional incomedisparaties*)

Ketimpangan pembangunan antar wilayah merupakan fenomena umum dalam kegiatan ekonomi suatu wilayah. Ketimpangan ini pada dasarnya disebabkan oleh perbedaan kandungan sumber daya alam dan perbedaan demografi di setiap wilayah. Karena perbedaan tersebut, maka suatu wilayah juga berbeda kemampuannya dalam mendorong proses pembangunan, sehingga tidak heran jika suatu wilayah seringkali memiliki Wilayah Maju (*develoved region*) dan Daerah Tertinggal (*undeveloved region*). Munculnya perbedaan wilayah berdampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat antar wilayah. Oleh karena itu aspek ketimpangan pembangunan antar wilayah ini juga berdampak pada kebijakan pembangunan wilayah yang dirumuskan oleh pemerintah daerah (Sjafrizal, 2008).

Dilihat dari proses tahapan perkembangan wilayah, wilayah berkembang lebih dahulu dibandingkan dengan wilayah lainnya. Proses berkembangannya suatu wilayah diawali dari tahap polarisasi, disperse, dan dekonsentrasi (Kemendes PDTT, 2011) :

1. Tahap polarisasi berlaku pemisahan antara daerah maju dan daerah tertinggal, daerah maju memiliki kemampuan untuk meningkatkan migrasi penduduk, daerah tertinggal menjadi pasar produk jadi, daerah tertinggal hanya menghasilkan produk primer, dan aliran modal dari daerah tertinggal ke daerah maju (*backwash effect*). Selain itu, masuknya produk dari daerah tertinggal ke pasar luar

negeri tidak memberikan nilai tambah bagi daerah tertinggal, sedangkan modal asing cenderung masuk ke daerah maju.

2. Fase dispersi terjadi ketika pemerintah mengintervensi pemerataan pembangunan sehingga pembangunan terjadi di daerah sekitar pusat pertumbuhan dan berlanjut seiring dengan meningkatnya aliran modal dari pusat pertumbuhan ke daerah yang kurang berkembang. Pindah ke desentralisasi dari waktu ke waktu.
3. Tahap dekonsentrasi perkembangan wilayah, karena aliran dan akumulasi modal di daerah tertinggal, sehingga mendorong mekanisme pasar kerja untuk lebih efektif menciptakan pertumbuhan ekonomi dan kegiatan ekonomi produktif di daerah tertinggal.

Indonesia saat ini tampak berada dalam “fase pemusatan dan polarisasi” pembangunan di mana daerah-daerah kaya atau maju menikmati aliran faktor-faktor produksi dari daerah-daerah miskin atau terbelakang, akibatnya pembangunan terkonsentrasi pada daerah-daerah yang sudah kaya dan maju, mengakibatkan melebarnya kesenjangan pendapatan antar daerah, pada saat yang sama daerah yang semula miskin atau tertinggal menjadi semakin miskin atau tertinggal, hal inilah yang menyebabkan banyak daerah tertinggal di Indonesia. Sehingga pelaksanaan pembangunan harus direncanakan dan berorientasi pada pengurangan ketimpangan.

## **9.2. Keteringgalan: Konsep Kemiskinan dan Wilayah Tertinggal**

Keterbelakangan atau keteringgalan adalah keadaan suatu daerah dibandingkan dengan daerah lain atau jika kita membandingkan tingkat perkembangan suatu daerah dengan daerah lain. Keadaan ini disebabkan oleh kondisi geografis alam dan perkembangan masyarakat manusia yang tidak seimbang. Dari segi ekonomi, sebagian orang lebih maju dari yang lain. Dalam keterbelakangan, selalu ada tiga konsep utama, yaitu kemiskinan, penduduk miskin, dan daerah miskin (daerah tertinggal). Pada dasarnya kemiskinan dan keterbelakangan merupakan dua konsep yang berbeda namun keduanya berkaitan erat.

Secara umum, kemiskinan dikaitkan dengan masalah kesejahteraan dan pemerataan. Definisi miskin didasarkan pada berbagai kriteria. Sementara itu, identifikasi daerah miskin juga memiliki faktor geografis tertentu, sumber daya alam, sumber daya manusia, daya dukung daerah, infrastruktur, keterjangkauan (aksesibilitas) dan karakteristik lainnya.

### **9.2.1. Konsep Kemiskinan**

Selama satu dekade terakhir, strategi yang dicanangkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan Bank Dunia (1990) di bidang pembangunan pedesaan terfokus pada tekad untuk memerangi kemiskinan. Salah satu laporan tahunan menyatakan bahwa pembangunan pedesaan didefinisikan sebagai “strategi yang ditujukan untuk meningkatkan kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat miskin pedesaan”. Artinya, aspek sosial ekonomi yang berkaitan dengan peningkatan pendapatan masyarakat pedesaan lebih diutamakan daripada aspek fisik lingkungan binaan pedesaan, dan terlebih lagi upaya tersebut lebih menekankan pada proses perubahan yang terus menerus. Kemiskinan pedesaan (rural poor) merupakan topik yang tidak dapat dipisahkan dari pertanian dan pembangunan pedesaan, terutama di negara-negara terbelakang yang sebagian besar penduduknya tinggal di pedesaan yang berbasis pertanian dan umumnya berada dalam belenggu kemiskinan (Rusli, 1995).

Todaro (2001) menyatakan bahwa jumlah penduduk miskin terbesar berada di perdesaan dan bergerak dalam kegiatan di sektor pertanian dan kegiatan lain yang berkaitan dengan pertanian. Oleh karena itu, masalah kemiskinan pedesaan merupakan masalah utama yang tidak dapat dipisahkan dari masalah pembangunan pertanian dan pedesaan. Sayogyo (1992) menjelaskan bahwa dilihat dari penyebab kemiskinan ada 2 (dua) jenis, yaitu: 1) kemiskinan alamiah, 2) kemiskinan struktural. Kemiskinan alami, yaitu kemiskinan yang terjadi karena kondisi alam yang buruk atau kekurangan sumber daya alam, sedangkan kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang terjadi ketika sekelompok orang terhalang untuk berpartisipasi dalam penggunaan sumber pendapatan yang ada karena struktur sosial komunitas. Kedua jenis kemiskinan tersebut ada di daerah pedesaan terbelakang dan terjadi secara bersamaan sehingga sulit untuk memisahkan keduanya.

Chambers (1996) berpendapat bahwa kemiskinan di Indonesia merupakan jenis kemiskinan yang menyeluruh, yang dicirikan oleh: kemiskinan properti, kelemahan fisik, isolasi, kerentanan dan ketidakberdayaan. Apalagi dua penyebab terakhir adalah dua kondisi yang sering menyebabkan keluarga miskin menjadi semakin miskin. Rahardjo (1994) mendefinisikan kemiskinan sebagai keadaan kekurangan yang dialami oleh individu atau rumah tangga. Situasi kemiskinan ini disebabkan oleh beberapa faktor yang berbeda, antara lain yang terkait dengan: kesempatan kerja, upah di bawah minimum, produktivitas rendah, kurangnya aset (tanah dan modal), diskriminasi, tekanan harga dan penjualan tanah untuk kepentingan seksual yang tidak produktif.

Emil Salim (1980) mengemukakan bahwa terdapat 4 (empat) ciri masyarakat yang tergolong miskin di pedesaan. Keempat ciri tersebut antara lain: 1) tidak memiliki faktor produksi (tanah, modal, dan keterampilan) sendiri; 2) tidak memiliki kemungkinan untuk menguasai faktor produksi sendiri; 3) berpendidikan rendah; 4) Sebagian besar hidup sebagai pekerja lepas pertanian atau pekerja kasar non-pertanian. Kemiskinan pedesaan dapat dikurangi setidaknya melalui upaya penciptaan lapangan kerja, peningkatan pendapatan, dan peningkatan kualitas penduduk (pendidikan dan keterampilan).

Sebagai contoh kriteria kemiskinan oleh Departemen Dalam Negeri (1985) dalam penelitiannya untuk menentukan lokasi Kecamatan miskin menggunakan garis batas kemiskinan atas dasar pendapatan untuk kebutuhan hidup yang penilaiannya didasarkan pada harga 9 bahan pokok di pasar setempat, kemudian diklasifikasi ke dalam 4 kelas kemiskinan yaitu: 1) miskin sekali jika pendapatan per kapita kurang dari 75% kebutuhan hidup minimum; 2) miskin, jika pendapatan per kapita antara 75-125%; 3) hampir miskin, jika pendapatan terletak antara 125 hingga 200 persen; 4) tidak miskin jika pendapatan perkapita lebih dari 200 persen kebutuhan minimum.

Dalam pendataan terakhir yang dilakukan BPS berkaitan dengan penduduk miskin penelima dana BLT (Bantuan Langsung Tunai), disebutkan bahwa penduduk miskin yang berhak mendapat BLT memiliki ciri-ciri, sebagai berikut:

1. luas lantai bangunan tempat tinggal kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang
2. lantai tempat tinggal terbuat dari tanah/bambu/kayu murahan
3. jenis dinding tempat tinggal terbuat dari bambu/rumbia/kayu berkualitas rendah/tembok tidak diplester
4. tidak memiliki fasilitas buang air besar/bersama/sama dengan rumah tangga lain
5. penerangan rumah tangga tidak menggunakan listrik
6. sumber air minum berasal dari sumur/mata air tidak terlindung/sungai air hujan
7. bahan bakar untuk memasak sehari-hari adalah kayu bakar/arang/minyak tanah
8. hanya mengonsumsi daging/susu/ayam satu kali dalam seminggu
9. hanya membeli satu setel pakaian baru dalam setahun
10. hanya sanggup makan sebanyak satu/dua kali sehari
11. tidak sanggup membayar biaya pengobatan di puskesmas/poliklini
12. sumber penghasilan kepala keluarga adalah petani dengan luas lahan 0,5 ha, buruh tani, nelayan, buruh bangunan, buruh perkebunan, atau pekerjaan lainnya dengan pendapatan di bawah Rp. 600.000 per bulan
13. pendidikan tertinggi kepala rumah tangga adalah tidak sekolah/tidak tamat SD/hanya SD
14. tidak memiliki tabungan / barang yang mudah dijual dengan nilai minimal Rp. 500.000 seperti sepeda motor (kredit/non kredit), emas, ternak, kapal motor, atau barang modal lainnya.

Secara umum, wilayah miskin dan tertinggal dicirikan berdasarkan rendahnya potensi desa, prasarana dan sarana sosial-ekonomi desa, kondisi perumahan dan lingkungan serta posisi sosial demografis yang tidak menguntungkan.

## **9.2.2. Konsepsi Daerah atau Desa Tertinggal**

### **1. Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal**

Sampai saat ini belum terdapat pendefinisian Desa Tertinggal yang baku. Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal mendefinisikan daerah Tertinggal sebagai daerah yang relatif kurang berkembang dibandingkan daerah lain dalam skala

nasional. Beberapa faktor yang diidentifikasi sebagai faktor penyebab ke-tertinggal-an suatu daerah sebagai berikut:

1. Geografi. Secara umum, daerah tertinggal secara geografis sulit dijangkau melalui jaringan (termasuk media transportasi dan komunikasi) karena berada di pedalaman, berbukit/bergunung, letak pulau yang terpencil, pesisir dan atau karena faktor topografi lainnya.
2. Sumber daya alam. Beberapa daerah tertinggal tidak memiliki potensi sumber daya alam, terdapat banyak sumber daya alam tetapi lingkungan sekitarnya merupakan kawasan lindung atau kawasan yang tidak dapat dikembangkan, dan daerah tertinggal akibat penggunaan sumber daya alam yang berlebihan.
3. Sumber daya manusia. Pada umumnya masyarakat di daerah miskin memiliki tingkat pendidikan, pengetahuan dan keterampilan yang rendah, serta kelembagaan adat yang kurang berkembang
4. Infrastruktur. Keterbatasan infrastruktur dan sarana komunikasi, transportasi, air bersih, irigasi, sanitasi, pendidikan dan pelayanan lainnya membuat masyarakat di daerah miskin sulit untuk melakukan kegiatan ekonomi dan sosial.
5. Daerah rawan bencana dan konflik sosial. Bencana alam dan konflik sosial yang sering terjadi di suatu daerah dapat mengganggu kegiatan pembangunan sosial dan ekonomi.
6. Kebijakan pembangunan. Ketertinggalan suatu daerah dapat disebabkan oleh kebijakan yang kurang tepat seperti tidak mendukung pembangunan daerah tertinggal, pendekatan dan prioritas pembangunan yang salah, serta tidak dilibatkannya lembaga Adat dalam perencanaan dan pembangunan.

Dilihat dari sebaran keruangannya, daerah Tertinggal secara geografis digolongkan menjadi beberapa kelompok, antara lain:

1. Daerah yang terletak di wilayah pedalaman, tepi hutan, dan pegunungan yang pada umumnya tidak atau belum memiliki akses ke daerah lain yang relatif lebih maju;
2. Daerah yang terletak di pulau-pulau kecil, gugusan pulau yang berpenduduk dan memiliki kesulitan akses ke daerah lain yang lebih maju;

3. Daerah yang secara administratif sebagian atau seluruhnya terletak di perbatasan antarnegara baik batas darat maupun laut;
4. Daerah yang terletak di wilayah rawan bencana alam baik gempa, longsor, gunung api maupun banjir.
5. Daerah yang sebagian besar wilayahnya berupa pesisir.

Berdasarkan uraian di atas, maka penetapan standar daerah miskin dapat mengadopsi metode perhitungan berdasarkan 6 (enam) kriteria dasar, yaitu: ekonomi kerakyatan, sumber daya manusia, infrastruktur (prasarana), kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas dan karakteristik daerah, serta berdasarkan wilayah yang terletak di perbatasan antar negara dan gugusan pulau kecil, daerah rawan bencana, dan rawan konflik.

## **2. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional**

Berkaitan dengan program pengentasan kemiskinan dan pembangunan daerah tertinggal, Bappenas (1998) menyusun program Inpres Desa Tertinggal (IDT) sepuluh tahun yang lalu, dan melakukan penelitian partisipatif dalam bentuk penelitian kebijakan (policy research) program IDT untuk menentukan penerapan program dan proses pembangunan masyarakat desa tertinggal. Kajian ini mengacu pada berbagai karakteristik, potensi dan keberhasilan program IDT di berbagai tipe desa tertinggal. Secara total, ada 23 (dua puluh tiga) tipe desa di Indonesia, yaitu desa transmigrasi, desa hutan, desa pantai, desa lahan kering, desa lahan sawah, desa perkebunan, desa monokultur tanaman tertentu, desa terpencil, desa daerah aliran sungai, desa adat, desa padat penduduk, desa jarang penduduk, desa penghasil garam, desa pariwisata, desa peternakan, desa kerajinan (tenun dan gerabah), desa pegunungan, desa pasang surut, desa perbatasan, desa pertambangan aspal, desa suku pendatang dan desa tipologi kepulauan.

Daerah tertinggal sering kali termasuk wilayah terisolir berpenduduk komunitas adat terpencil dengan karakteristik antara lain: 1) transportasi terbatas yang menghubungkan daerah tertinggal dengan daerah yang relatif lebih maju; 2) kepadatan dan persebaran penduduk relatif rendah; 3) Sebagian besar daerah ini defisit sumber daya, terutama sumber daya alam dan manusia; 4) pemerintah daerah tidak memprioritaskan pembangunan daerah tertinggal karena



dianggap tidak menghasilkan pendapatan asli daerah (PAD), dan 5) dukungan departemen terkait terbatas tidak optimal.

### **3. Badan Pusat Statistik (BPS)**

Menurut Badan Pusat Statistik, Desa tertinggal adalah desa yang mempunyai keterbatasan akses terhadap pelayanan dasar, infrastruktur, aksesibilitas/transportasi pelayanan umum, dan penyelenggaraan pemerintahan yang masih minim. Tidak hanya itu, desa tertinggal adalah desa yang memiliki nilai Indeks Pembangunan Desa (IPD) kurang dari atau sama dengan 50 (lima puluh). Pada tahun 2014, tercatat terdapat 20.432 desa tertinggal, jumlah tersebut menurun pada tahun 2018 yaitu sejumlah 13.232 desa. Badan Pusat Statistik mengidentifikasi daerah Tertinggal di Indonesia dengan menyempurnakan metode yang digunakan sebelumnya, yaitu dengan cara mereduksi variabel wilayah kota dari 25 menjadi 17, dan dari 27 menjadi 18 (untuk wilayah perdesaan).

Variabel-variabel tersebut tidak hanya mencakup variabel potensi desa dan keadaan perumahan/lingkungan, tetapi juga variabel mengenai potensi penduduk dan kemudahan (akses) untuk mencapai fasilitas umum. Variabel tersebut mencakup lapangan usaha mayoritas penduduk; fasilitas pendidikan, kesehatan, komunikasi, kepadatan penduduk; sumber air minum/masak; sumber bahan bakar; cara membuang sampah; jenis jamban persentase rumah tangga pengguna listrik, TV, kendaraan bermotor roda 4 atau kapal motor; persentase rumah tangga pertanian; persentase rumah tangga yang menyekolahkan anak/famili ke PT; keadaan sosial ekonomi; kemudahan mencapai puskesmas, pasar permanen dan pertokoan. Sedangkan untuk daerah pedesaan, selain variabel tersebut juga ditambahkan variabel jalan utama desa, serta keberadaan rumah tangga pelanggan koran/majalah.

### **4. Dinas Sosial**

Dalam menentukan daerah tertinggal, Dinas Sosial menggunakan indikator yang relatif berbeda dengan penekanan pada daerah/desa rawan sosial ekonomi. Menurut Dinas sosial terdapat tujuh golongan masyarakat penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS), yaitu: keluarga fakir miskin, wanita

rawan sosial ekonomi, keluarga berumah tak layak huni, anak terlantar, gelandangan dan pengemis. Sedangkan indikator keluarga fakir miskin menurut rumusan Depsos (1992) adalah sebagai berikut:

1. Perorangan atau kepala keluarga berusia 18-55 tahun
2. Mempunyai atau tidak mempunyai pekerjaan yang layak. Dengan penghasilan rendah (di bawah standar garis kemiskinan BPS yang berlaku pada tahun yang sama)
3. Kondisi rumah dan lingkungan tidak layak huni
4. Tingkat pendidikan dan keterampilan rendah
5. Mempunyai atau menghadapi hambatan-hambatan psikologis dan sosial.

### **9.2.3 Konsep Wilayah Tertinggal**

Pembangunan wilayah tertinggal merupakan upaya terencana untuk mengubah suatu daerah yang dihuni oleh-komunitas dengan berbagai pdahan sosial ekonomi dan keterbatasan fisik menjadi daerah yang maju dengan komunitas yang kualitas hidupnya sama atau tidak jauh tertinggal dibandingkan dengan masyarakat Indonesia lainnya (Kemendes PD TT, 2005).

Konsep daerah tertinggal memiliki multitafsir dan memiliki arti yang sangat luas karena sifat dan penetapannya berdasarkan kriteria yang beragam. Daerah tertinggal adalah daerah yang relatif terbelakang dan berkembang secara perlahan (stagnan) (Muta'ali, 2014). Selanjutnya, karakteristik daerah dengan pembangunan rendah memiliki ciri umum antara lain tingkat kemiskinan yang tinggi, kegiatan ekonomi yang sangat terbatas dengan fokus pada sumber daya alam, kurangnya sarana dan prasarana, dan kualitas sumber daya manusia yang rendah. Daerah dengan kondisi alam yang buruk terkadang sangat terisolasi. Menurut Keputusan Menteri PDT No. 1 Tahun 2005 tentang Strategi Nasional Pembangunan Daerah Tertinggal, daerah tertinggal didefinisikan sebagai daerah di mana komunitas dan wilayahnya relatif terbelakang dibandingkan dengan daerah lain di negara ini..

Daerah tertinggal umumnya ditandai dengan; letak geografis yang relatif terpencil dan sulit dijangkau, potensi sumber daya alam yang tersedia relatif kecil dan tidak terkelola dengan baik, sumber daya manusia yang relatif sedikit dan

berkualitas rendah, kondisi sosial ekonomi yang tidak memadai, rendahnya tingkat investasi dan kegiatan produksi, kemauan masyarakat untuk berkembang belum kuat, sistem pemerintahan belum sempurna, kualitas infrastruktur dan sarana pendukung belum tinggi, dan beberapa wilayah tertinggal masuk dalam daftar daerah rawan bencana dan daerah rawan konflik.

Wilayah tertinggal tergolong wilayah yang kurang atau tidak berkembang, yang menurut (Hanafiah, 1998) dapat dibatasi berikut:

1. Wilayah kurang berkembang. Laju pertumbuhan wilayah jauh lebih rendah daripada laju nasional. Dan tidak ada tanda-tanda mengejar pertumbuhan dan pembangunan nasional.
2. Wilayah tidak berkembang. Wilayah tersebut merupakan daerah yang belum berkembang atau miskin, ditandai dengan industri modern tidak dapat berkembang dalam berbagai skala. Ciri-ciri umumnya adalah daerah pertanian skala kecil, penduduk jarang dan tersebar, tidak ada kota atau pemukiman yang relatif terkonsentrasi.

Bappenas (2004) dan Kemendes PDTT (2005) menyebutkan bahwa faktor penyebab suatu daerah dikategorikan sebagai daerah tertinggal yaitu antara lain:

1. Secara Geografis: Tertinggal secara geografis karena pedalaman yang terpencil, perbukitan/pegunungan, pulau, pesisir dan pantai pulau-pulau terpencil, atau karena faktor geomorfik lainnya membuat pembangunan jaringan sulit dijangkau, baik itu media transportasi maupun komunikasi.
2. Sumber daya alam: Di beberapa daerah tertinggal, karena rendah/buruknya potensi sumber daya alam, seperti daerah kritis atau lingkungan sekitarnya adalah kawasan lindung atau tidak dapat dikembangkan, sulit bagi masyarakat untuk memperoleh mata pencaharian yang memadai.
3. Sumber Daya Manusia: Secara umum masyarakat di daerah miskin memiliki tingkat pendidikan, pengetahuan, dan keterampilan rata-rata, umumnya terkendala atau masih menganut nilai-nilai tradisional, dan sulit menerima nilai-nilai baru.

4. Kebijakan pembangunan: karena berbagai faktor kebijakan seperti sumber keuangan pemerintah yang terbatas, prioritas pembangunan yang salah, dan strategi atau cara pengelolaan daerah tertinggal, pembangunan daerah tertinggal tertinggal atau tertinggal. Komunitas lokal.

Menurut Kemendes PDTT penentuan suatu wilayah dikategorikan sebagai wilayah tertinggal berdasarkan pada beberapa faktor penyebab yang melekat dan dihadapi wilayah tersebut, antara lain:

1. Geografi. Secara umum, daerah dengan kondisi geografis yang buruk berada di pedalaman terpencil, daerah perbukitan/ pegunungan, pulau, pesisir dan pulau terpencil, atau karena faktor topografi lain yang mempersulit jaringan transportasi dan komunikasi untuk menjangkau media.
2. Sumber daya alam. Beberapa daerah tertinggal tidak memiliki potensi sumber daya alam, daerah dengan jumlah sumber daya alam yang besar tetapi lingkungan sekitarnya merupakan kawasan lindung atau tidak dapat dikembangkan, dan daerah tertinggal karena penggunaan sumber daya alam yang berlebihan.
3. Sumber daya manusia. Secara umum, tingkat pendidikan, tingkat pengetahuan dan tingkat keterampilan masyarakat di daerah tertinggal rendah, dan sistem adatnya masih tertinggal.
4. Infrastruktur. Keterbatasan infrastruktur dan fasilitas seperti komunikasi, transportasi, penjernihan air, irigasi, sanitasi, pendidikan dan layanan lainnya membuat masyarakat di daerah miskin sulit untuk melakukan kegiatan ekonomi dan sosial.
5. Daerah rawan bencana dan konflik sosial. Bencana alam dan konflik sosial yang sering terjadi di suatu wilayah dapat mengganggu kegiatan pembangunan sosial dan ekonomi.
6. Kebijakan pembangunan. Keterbelakangan suatu daerah dapat disebabkan oleh beberapa kebijakan yang kurang tepat, seperti tidak kondusifnya pembangunan daerah.

Sedangkan menurut BPS (2009), faktor-faktor yang menjadi penyebab ketertinggalan suatu wilayah yakni (1) faktor alam dan lingkungan, (2) faktor kelembagaan, (3) faktor sarana

atau prasarana serta akses, dan (4) faktor sosial ekonomi penduduk.

### **9.3. Tipologi Wilayah Tertinggal**

Memahami karakteristik, potensi dan permasalahan daerah tertinggal merupakan tujuan penting dari setiap kajian, sehingga dapat dicari strategi untuk mempercepat pembangunan daerah tertinggal dan mengurangi ketertinggalan daerah lain. Selama ini ruang lingkup penelitian pembangunan daerah tertinggal dapat dibagi menjadi dua aspek, yaitu ruang lingkup dan esensi pembangunan daerah tertinggal.

Ruang lingkup penelitian daerah tertinggal meliputi daerah sasaran pembangunan. Istilah daerah tertinggal selama ini mengacu pada dua wilayah administratif yang "berdaulat" yaitu kecamatan dan desa, yang secara bersama-sama disebut daerah tertinggal dan desa tertinggal.

1. Daerah Tertinggal: Daerah yang telah ditetapkan sebagai daerah tertinggal berdasarkan kriteria tertentu. Beberapa kriteria dan karakteristik tersebut antara lain dari segi ekonomi masyarakat, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas, karakteristik daerah, termasuk daerah dalam tahap pembangunan, relatif keterbelakangan masyarakat dan wilayahnya dibandingkan dengan yang lain termasuk kabupaten yang dikembangkan di daerah perbatasan.
2. Desa Tertinggal, Hal ini mengacu pada desa yang ditetapkan sebagai desa tertinggal menurut standar tertentu, memiliki karakteristik masyarakat, dan relatif tertinggal dibandingkan dengan desa lain di daerah tersebut. Beberapa kriteria tersebut antara lain kemiskinan, aksesibilitas, segregasi atau keterisolasian, kelangkaan sarana dan prasarana, serta rendahnya infrastruktur dan kapasitas produktif. Jumlah dan pengelompokan desa tertinggal yang sangat dominan dapat menentukan kabupaten mana yang menjadi tertinggal.

Selain aspek wilayah, Muta'ali (2009) juga menggolongkan permasalahan ketertinggalan berdasarkan ciri wilayah dan masyarakat tertinggal seperti yang tertera pada tabel 9.1. Berdasarkan ciri dua tipe dalam tabel tersebut, dapat disusun tipologi wilayah yang mendasarkan keduanya yaitu :

1. Tipe I, Masyarakat tertinggal – wilayah maju, dicirikan dengan kelompok masyarakat terpinggirkan (*marginalisasi*) di kantong kantong industry atau pusat pertumbuhan serta perkotaan.
2. Tipe II, Masyarakat tertinggal – wilayah berkembang, dicirikan dengan kelompok dengan masyarakat yang berkembang secara ekonomi bervariasi dan berpotensi tetapi terkendala rendahnya akses dan keterkaitan.
3. Tipe III, Masyarakat tertinggal – wilayah tertinggal, dicirikan dengan kelompok masyarakat relative terisolasi, aksesibilitas rendah, berbasis pengolaan sumberdaya alam dan komunitas adat.

**Tabel 9.1. Ciri Tipologi Wilayah dan Masyarakat Tertinggal**

	<b>Wilayah Tertinggal</b>	<b>Masyarakat Tertinggal</b>
Defenisi	Daerah kabupaten yang masyarakat serta wilayahnya relative kurang berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional	Sekelompok masyarakat yang memiliki ciri ciri social ekonomi relative rendah dibandingkan dengan kelompok masyarakat lainnya
Ciri Ciri	Umumnya dikawasan perdesaan dan jauh dari pusat pembangunan, tingkat pelayanan terhadap pemulihan kebutuhan dan pelayanan infrastruktur yang rendah, rendahnya sumber daya yang dimiliki, keterisolasian dan	Kemiskinan tinggi, mempunyai tingkat Pendidikan, pengetahuan, dan keterampilan yang relative rendah serta kelembagaan masyarakat yang belum berkembang, kepemilikan asset dan akses rendah (social, ekonomi, dan politik)

	<p>minimnya potensi daerah, kurang berkembangnya kegiatan ekonomi produktif di perdesaan, rendahnya standart hidup dan kemiskinan</p>	
Indikator	<p>Geografis, sumberdaya Alam, sumber daya manusia, Sarana dan prasarana, tingkat kerawanan, kebijakan pembangunan</p>	<p>Kemiskinan, kualitas sumber daya manusia (Pendidikan dan Kesehatan) , pendapatan rendah, kepemilikan aser dan akses rendah</p>

Tipologi wilayah tertinggal bertujuan untuk mengidentifikasi secara spesifik potensi, permasalahan dan peluang pengembangan daerah tertinggal berdasarkan karakteristik geografis daerah, terutama letak geografis daerah dan posisi relatifnya dengan daerah lain. Berdasarkan tipologi ini, daerah rawan berbeda satu sama lain sehingga memerlukan intervensi yang berbeda pula.

Berdasarkan sebaran geografis wilayah Tertinggal, KEMENDES PDTT (2007) mengelompokkan wilayah Tertinggal ke dalam beberapa tipe, sebagai berikut:

1. daerah yang terletak di wilayah pedalaman, tepi hutan dan pegunungan yang pada umumnya tidak atau belum memiliki akses ke daerah lain yang relatif lebih maju;
2. daerah yang terletak di pulau-pulau kecil atau gugusan pulau dengan kondisi penduduk yang memiliki kesulitan akses ke daerah lain yang lebih maju;
3. daerah yang secara administratif, sebagian atau seluruhnya sebagian atau seluruhnya, terletak di perbatasan antar negara, baik batas darat maupun laut
4. daerah yang terletak di wilayah rawan bencana alam baik gempa, longsor, gunung berapi, maupun banjir, dan

##### 5. daerah yang sebagian besar wilayahnya berupa pesisir

Bappenas (2004) percaya bahwa wilayah tertinggal umumnya dapat dinilai berdasarkan lokasi geografisnya, dan secara kasar dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu daerah tertinggal pedalaman dan daerah tertinggal pulau terpencil. Kedua jenis tersebut memiliki karakteristik dan permasalahan serta potensi yang berbeda, sehingga dapat menjadi alat yang berbeda dalam intervensi pembangunan. Selain itu, wilayah tertinggal juga biasanya tersebar sepanjang batas negara.

Tipologi yang diuraikan di atas dapat menjadi dasar untuk mengembangkan strategi wilayah tertinggal, di mana pendekatan pembangunan wilayah tertinggal adalah yang terbaik. Sebagai contoh, perlu dibedakan antara strategi pembangunan pulau dan daerah tertinggal pesisir dan daerah tertinggal bukan pulau dan bukan pesisir, serta strategi pembangunan daerah tertinggal perbatasan dan daerah tertinggal bukan perbatasan.

Pembangunan daerah tertinggal adalah akselerasi. Perencanaan menyeluruh dan pembangunan yang terkoordinasi mendorong transformasi daerah tertinggal menjadi daerah maju, dan mengurangi ketertinggalannya. Cakupan pembangunan substantif yang dilakukan di daerah tertinggal meliputi seluruh lapisan masyarakat dan pembangunan daerah dan bersifat dinamis, tergantung kebutuhan daerah. Beberapa bidang pembangunan di daerah tertinggal bertujuan untuk menciptakan ketahanan, daya tarik dan daya saing serta kesejahteraan masyarakat di daerah tertinggal, meliputi aspek ekonomi, sosial, infrastruktur, kelembagaan, teknologi, lingkungan hidup, tata ruang, ketertiban dan keamanan (Kemendes PDTT, 2011).

1. Pembangunan ekonomi meliputi eksplorasi potensi daerah, pembangkitan/peningkatan investasi, penciptaan lapangan kerja, peluang usaha, dan peningkatan kapasitas ekonomi daerah. Di tingkat desa, pembangunan ekonomi difokuskan pada pemberdayaan ekonomi rumah tangga melalui potensi desa, ketahanan pangan, penciptaan lapangan kerja, peluang usaha dan pemberdayaan ekonomi rumah tangga.
2. Pembangunan sosial meliputi upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia di bidang pendidikan dan kesehatan sehingga meningkatkan kualitas Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Di tingkat desa secara langsung menysasar pemberantasan buta aksara, mengatasi anak putus sekolah,



peningkatan kesehatan ibu dan anak, kesadaran lingkungan masyarakat, peningkatan keterampilan tenaga kerja, kesetaraan gender, dan koordinasi hubungan antar kelompok masyarakat.

3. Pembangunan infrastruktur bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas infrastruktur penunjang ekonomi produktif daerah, serta meningkatkan kualitas dan kuantitas infrastruktur di kawasan pemukiman.
4. Pengembangan kelembagaan meliputi penguatan, peningkatan kapasitas dan peran, serta peningkatan kerjasama antar lembaga. Di tingkat desa, bertujuan untuk memperkuat dan meningkatkan kapasitas dan peran, serta meningkatkan kerjasama antar lembaga di pedesaan.
5. Pengembangan teknologi meliputi penambahan nilai dan peningkatan produktivitas melalui pengembangan teknologi tepat guna untuk memanfaatkan potensi lokal, pengembangan informasi, pengembangan pendidikan, dan pengembangan masyarakat (desa).
6. Pembangunan lingkungan hidup meliputi pelestarian fungsi lingkungan hidup, pemanfaatan sumber daya secara rasional, dan perlindungan kepentingan generasi sekarang dan mendatang.
7. Pengembangan tata ruang meliputi upaya optimalisasi pemanfaatan ruang darat dan laut yang aman, nyaman, efisien dan berkelanjutan untuk mencapai sinergi pemanfaatan ruang di tingkat kabupaten dan desa.
8. Pembangunan ketertiban dan keamanan bertujuan untuk membangun kepatuhan terhadap norma-norma yang berlaku dan kerukunan antar masyarakat, terutama di daerah tertinggal yang rawan konflik.

#### **9.4. Unit Kajian Wilayah Tertinggal**

Seperti telah disinggung pada bagian sebelumnya, unit-unit kajian wilayah tertinggal selama ini mengacu pada dua wilayah administrasi yang “berdaulat” yaitu kabupaten dan desa, yang secara bersama-sama disebut daerah tertinggal dan desa tertinggal.

##### **a. Kabupaten**

Wilayah tertinggal setingkat kabupaten disebut daerah tertinggal, yaitu kabupaten yang ditetapkan sebagai daerah

tertinggal menurut kriteria tertentu. Beberapa kriteria dan karakteristik tersebut antara lain masyarakat dan wilayah yang relatif tertinggal dibandingkan dengan daerah lain dalam lingkup nasional yang didasarkan pada kondisi perekonomian, sumber daya manusia, infrastruktur, kemampuan keuangan daerah, aksesibilitas, karakteristik daerah, termasuk yang berada di daerah perbatasan.

#### b. Desa

Wilayah tertinggal di tingkat desa disebut desa tertinggal, yang didefinisikan sebagai desa tertinggal menurut standar tertentu, dan desa yang karakteristik masyarakat dan wilayahnya relatif tertinggal dibandingkan dengan desa-desa lain dalam lingkup kabupaten. Beberapa kriteria termasuk kemiskinan, aksesibilitas, isolasi. Infrastruktur dan fasilitas langka dan kapasitas produksi rendah. Jumlah dan kelompok desa tertinggal yang sangat dominan menentukan kabupaten mana yang menjadi tertinggal.

Dalam konteks manajemen dan ketersediaan data, cakupan nasional hingga kabupaten dapat digunakan oleh unit analisis dalam studi daerah tertinggal. Instansi pusat dapat menunjuk daerah tertinggal dan desa di seluruh Indonesia. Selama ini kajian yang dilakukan oleh Kemendes PDTT telah mengidentifikasi daerah tertinggal, sedangkan BPS telah mengembangkan profil dan sistem informasi daerah tertinggal di tingkat kabupaten dan desa. Secara relatif, provinsi dan kabupaten juga dapat melakukan studi dinamis tentang keterbelakangan daerah di tiga tingkat; kabupaten, kecamatan, dan desa dalam wilayah administrasi.

### **9.5. Indikator Penentuan Wilayah Tertinggal**

Untuk melaksanakan pengembangan wilayah atau daerah tertinggal, perlu adanya identifikasi untuk menentukan daerah mana yang merupakan daerah tertinggal. Penetapan daerah tertinggal didasarkan pada berbagai aspek yang sesuai dengan kondisi atau karakteristik daerah yang bersangkutan. Berbagai aspek dimaksud berkaitan dengan faktor-faktor yang mengindikasikan penyebab ketertinggalan suatu wilayah.

Kriteria penentuan wilayah tertinggal terutama ditujukan pada status sosial ekonomi penduduk di daerah tersebut. Ini merupakan indikasi dampak proses pembangunan. Dalam menentukan kriteria utama digunakan indikator keterbelakangan ekonomi dan sosial masyarakat. Standar keterbelakangan ekonomi adalah proporsi penduduk miskin dan kedalaman kemiskinan di wilayah tersebut. Pada saat yang sama, kondisi kesehatan, pendidikan dan pekerjaan menunjukkan standar keterbelakangan di bidang sosial.

Tentu gambaran tersebut tidak dapat menjelaskan penyebab keterbelakangan suatu wilayah, sehingga diperlukan indikator lain untuk menggambarkan kondisi fisik yang menyebabkan keterbelakangan, yaitu kondisi infrastruktur seperti jalan, listrik, telepon, bank, dan pasar. Kurangnya infrastruktur sebagai faktor input tentu berdampak besar pada output, sehingga faktor ini bisa dikatakan sebagai standar dasar di baliknya. Kriteria lain adalah proses pembangunan itu sendiri, yang digambarkan dalam ketersediaan jumlah dana untuk pembangunan, efisiensi penggunaan, dan faktor-faktor lain yang dapat menghambat proses pembangunan. Sulit untuk mengkarakterisasi data sekunder dari situasi yang ada, karena banyak yang bersifat kualitatif.

Sebagai lembaga yang bertanggung jawab dalam pembangunan daerah tertinggal, Kemendes PDTT telah menetapkan enam kriteria dasar untuk menilai suatu daerah tertinggal. Keenam kriteria tersebut didasarkan pada aspek ekonomi masyarakat, sumber daya manusia, infrastruktur, kemampuan keuangan daerah dan karakteristik daerah. Selain kriteria tersebut, penetapan daerah tertinggal juga memperhatikan daerah yang terletak di daerah perbatasan antar negara dan daerah rawan bencana konflik yang ditentukan secara khusus. Subkriteria dan indikator yang digunakan oleh Kemendes PDTT ditunjukkan pada tabel di 9.2

Di tingkat regional, Indeks Pembangunan Daerah (IPR) yang disusun oleh BPS (2011) juga dapat dijadikan sebagai indikator dasar untuk menilai daerah tertinggal. Kekayaan intelektual memiliki dimensi pengukuran yang lebih lengkap, meliputi dimensi ekonomi, masyarakat, infrastruktur dan pelayanan publik, lingkungan dan teknologi, informasi dan komunikasi. Dalam lingkup desa tertinggal, Muta'ali (2006) menyusun

beberapa indikator yang dapat digunakan untuk menentukan desa tertinggal, meliputi enam kelompok Indikator yaitu: 1) faktor geografis, 2) kondisi sosial ekonomi masyarakat, 3) fasilitas desa dan infrastruktur, 4) sumber daya ekonomi desa, 5) tingkat ketahanan bencana, dan 6) tingkat swadaya desa

## 9.2. Tabel Indikator Daerah Tertinggal

No	Indikator	Kriteria
1	Perekonomian Masyarakat	1) Presentase Penduduk Miskin 2) Indeks kedalaman kemiskinan (gap antara penghasilan penduduk miskin dengan batas garis kemiskinan)
2	Sumberdaya Manusia	
	a. Tenaga Kerja	Tingkat pengangguran yang dimaksud menerapkan persentase jumlah penduduk yang menganggur di suatu kabupaten
	b. Kesehatan	1) Persentase desa dengan kasus balita kurang gizi 2) Persentase desa dengan kasus non balita kurang gizi 3) Angka kematian bayi, yaitu jumlah kematian bayi per1000 kelahiran. 4) Angka harapan hidup, yaitu jumlah rata-rata tahun penduduk suatu kabupaten diharapkan hidup. 5) Jumlah prasarana kesehatan (rumah sakit, rumah sakit bersalin, poliklinik atau balai pengobatan, puskesmas dan puskesmas pembantu) per1000 penduduk, jumlah dokter per 1000 penduduk. 6) Rata-rata jarak pelayanan prasarana kesehatan di suatu kabupaten, serta persentase kemudahan untuk mencapai prasarana kesehatan.

	c. Pendidikan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Angka melek huruf, yaitu persentase jumlah penduduk (15 tahun keatas) yang dapat membaca dan menulis terhadap jumlah penduduk secara keseluruhan di suatu kabupaten.</li> <li>2) Pendidikan penduduk dengan usia 15 tahun keatas,</li> <li>3) Jumlah murid sd yang dropout per 1000 penduduk.</li> <li>4) Jumlah sd dan smp per 1000 penduduk, serta</li> <li>5) Rata-rata jarak tanpa sd dan smp, yaitu rata-rata jarak tempuh masyarakat dalam suatu desa terhadap sd dan smp apabila tidak terdapat prasarana sd dan smp di desa tersebut yang ada dalam suatu kabupaten.</li> </ol>
3	Prasarana atau infrastruktur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Transportasi : persentase jumlah desa di suatu kabupaten berdasarkan jenis jalan (aspal atau beton, jalan diperkeras, jalan tanah, dan jalan lainnya)</li> <li>2) Persentase rumah tangga pengguna listrik.</li> <li>3) Persentase rumah tangga pengguna telepon.</li> <li>4) Jumlah bank umum</li> <li>5) Jumlah bank perkreditan rakyat (bpr), dan</li> <li>6) Jumlah desa yang mempunyai pasar tanpa bangunan permanen.</li> </ol>
4	Kelembagaan atau keuangan lokal	Celah fiskal: menerapkan selisih penerimaan keuangan daerah dengan belanja pegawai.
5	Aksesibilitas	Rata-rata jarak dari kantor desa ke kabupaten

6	Karakteristik daerah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Persentase jumlah desa yang rawan gempa bumi</li> <li>2) Persentase jumlah desa yang rawan tanah longso</li> <li>3) Persentase jumlah desa yang rawan banjir</li> <li>4) Persentase jumlah desa yang rawan bencana lainnya</li> <li>5) Persentase jumlah desa yang berada di kawasan lindung;</li> <li>6) Persentase jumlah desa yang berlahan kritis</li> <li>7) Persentase jumlah desa yang terjadi konflik dalam jangka waktu satu tahun terakhir</li> </ol>
---	----------------------	---

Selain itu, sebelumnya BPS (1990) dan unit analisis desa mengidentifikasi desa tertinggal dan desa tidak tertinggal menurut jenis kawasan pedesaan dan perkotaan. Dengan demikian, tipe terbelakang bersifat relatif dan dapat terjadi baik di perkotaan maupun pedesaan. Agusta (2008) mengembangkan indikator desa tertinggal terutama dengan mempertimbangkan faktor-faktor berikut: pengembangan masyarakat, pembangunan berkelanjutan untuk gaya hidup berkelanjutan, dan tata kelola dalam konteks pembangunan yang berpusat pada masyarakat. Singkatnya, kesimpulan berikut dapat ditarik:

1. Pengukuran dan perhitungan daerah tertinggal umumnya menggunakan satuan analisis wilayah administrasi, terutama (paling banyak) tingkat kabupaten (daerah tertinggal) dan tingkat desa (desa tertinggal) sebagai satuan. Menggunakan unit administrasi akan menyederhanakan pengelolaan data.
2. Dari perspektif tipe data, sebagian besar pengukuran di daerah tertinggal menggunakan data sekunder sebagai dasar analisis. Sumber utama data daerah berasal dari Badan Pusat Statistik (BPS) dan instansi terkait lainnya, sehingga indikator yang digunakan juga bergantung pada ketersediaan indikator di data sekunder. Semakin lengkap

dan kaya data sekunder, semakin banyak indikator yang dapat digunakan.

3. Dalam prakteknya, kriteria untuk mengidentifikasi daerah tertinggal di Indonesia sangat dibatasi oleh data sekunder yang tersedia. Data yang digunakan saat ini adalah data Potensi desa (PODES), data survei sosial ekonomi nasional (Susenas) dan data keuangan daerah.
4. Alat ukur (indikator) yang digunakan dalam evaluasi pembangunan daerah tertinggal sangat erat hubungannya dengan target dan satuan wilayah analisis, dan tidak ada indikator pembangunan daerah yang mutlak
5. Keterkaitan antara ketertinggalan wilayah dengan informasi adalah berlakunya prinsip bahwa semakin luas wilayah (kabupaten), maka semakin banyak indikator makro, sebaliknya semakin sempit wilayah (seperti desa) maka diperoleh indikator yang lebih detail.

Selain sebagai alat untuk mengidentifikasi daerah tertinggal, indikator ini juga berperan penting dalam percepatan pembangunan daerah tertinggal, terutama dalam merumuskan kebijakan publik terkait dan melaksanakan rencana pembangunan daerah tertinggal yang fokus pada percepatan dan pengoperasian. Efektif, efisien, tepat sasaran dan terintegrasi. Dengan memahami determinan atau alasan mengapa suatu daerah tertinggal, perencana dapat segera mengembangkan solusi.

## **9.6. Karakteristik Dan Masalah Kewilayahan**

Masalah kewilayahan adalah masalah yang muncul dan ada di daerah tertinggal karena letak geografis, potensi sumber daya alam, dan potensi sumber daya manusia. Starnas PDT (2005), menjelaskan permasalahan yang dihadapi oleh wilayah tertinggal di Indonesia yaitu:

1. Tersebar dan terisolirnya wilayah-wilayah tertinggal akibat keterpencilan dan terisolirnya serta kelangkaan sarana dan prasarana
2. Terbatasnya akses permodalan, pasar, informasi dan teknologi bagi upaya pengembangan ekonomi lokal
3. Gangguan keamanan dan bencana alam
4. Daerah perbatasan antara negara yang selama ini orientasi pembangunannya bukan sebagai beranda depan NKRI namun lebih menekankan pada aspek keamanan

5. Komunitas Adat Terpencil yang memiliki akses yang sangat terbatas kepada pembangunan sosial, ekonomi dan politik serta terisolir dari wilayah di sekitarnya.

Permasalahan yang dihadapi Wilayah Tertinggal yang masih dihuni oleh komunitas terpencil:

1. Terbatasnya akses transportasi yang menghubungkan wilayah tertinggal dengan wilayah relatif lebih maju
2. Kepadatan penduduk relatif rendah dan tersebar merata
3. Kebanyakan wilayah-wilayah tertinggal miskin sumberdaya
4. Belum diprioritaskannya pembangunan di wilayah tertinggal oleh PEMDA
5. Belum optimalnya dukungan sektor terkait untuk pengembangan wilayah tertinggal.

Menurut Kemendes PDDT (2004), permasalahan yang dihadapi daerah tertinggal adalah:

1. Kualitas SDM yang relatif rendah
2. Tersebar dan terisolirnya wilayah-wilayah tertinggal karena keterpencilan dan kelangkaan sarana dan prasarana
3. Terbatasnya akses permodalan, pasar, informasi, dan teknologi dalam upaya pengembangan ekonomi lokal
4. Adanya gangguan keamanan dan bencana yang menyebabkan kondisi daerah tidak kondusif untuk berkembang
5. Daerah perbatasan antar negara selama ini orientasi pembangunannya bukan sebagai beranda depan NKRI dan lebih menekankan aspek keamanan sehingga terjadi kesenjangan
6. Komunitas Adat terpencil yang akses pelayanan sosial, ekonomi dan politiknya terbatasserta terisolasi wilayah lainnya.

Wanggai (2004) menjelaskan bahwa persoalan yang dihadapi Wilayah Tertinggal adalah:

1. Rendahnya kualitas ekonomi masyarakat
2. Kesenjangan sosial ekonomi antar penduduk
3. Kesenjangan antar wilayah dan antar desa-kota
4. Rendahnya aksesibilitas wilayah
5. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia
6. Potensi sumberdaya alam yang belum dimanfaatkan secara optimal
7. Isolasi wilayah
8. Rendahnya kehadiran investor



9. Rendahnya keterkaitan antar sector ,antar wilayah dan antar usaha ekonomi

Bappenas (2004) menguraikan Perbedaan karakteristik Wilayah Tertinggal di Pedalaman dan di Pulau-pulau Kecil yaitu:

**Tabel 9.3. Perbedaan Karakteristik Wilayah Tertinggal di Pedalaman dan Pulau-Pulau Kecil**

<p><b>Kondisi Wilayah Tertinggal di Pedalaman</b></p>	<p><b>Kondisi Wilayah Tertinggal Di Pulau-pulau Terpencil</b></p>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kondisi Sumber Daya Alam yang rendah seperti Rawan longsor,banjir,terbatasn ya sumberdaya air,daerah yang terjal</li> <li>2. SDA nya mempunyai potensi namun daerahnya belum berkembang</li> <li>3. Ketersediaan atau keterbatasan prasarana dan saran komunikasi,transportasi ,air bersih,irigasi,kesehatan sehingga daerah itu susah berkembang</li> <li>4. Tingginya kesenjangan sosial ekonomi masyarakat</li> <li>5. Rendahnya akses ke pusat-pusat pertumbuhan lokal misalnya ibukota kecamatan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Penduduknya masih dapat dimanfaatkan oleh oang yang punya kepentingan</li> <li>2. Terdapat 88 pulau kecil yang bertitik dasar dan berbatasan langsung dengan 10 negara</li> <li>3. Terbatasnya sarana dan prasarana untuk melakukan pembinaan,pengawasan, dan pengolahan</li> <li>4. Kondisi pulau diperbatasan umumnya pulau-pulau yang sangat kecil sehingga rentan dengan kerusakan</li> <li>5. Adat istiadat,budaya dan agama masyarakat yang pulau-pulau kecil yang umumnya bertentangan dengan adat ataupun budaya yang dibawa pendatang</li> </ol>

6. Rendahnya kualitas SDM 7. Kualitas dan jumlah rumah penduduk belum layak 8. Masih belum mengenal uang sebagai alat jual beli	6. Pulau-pulau yang ada di Indonesia sulit berkembang karena lokasinya sangat terisolir dan jauh.
---	---

Muta'ali (2014) memberikan karakteristik wilayah tertinggal di kawasan perbatasan yaitu:

1. Keterisolasian Geografis Wilayah terhadap pusat perkembangan
2. Potensi SDM yang lemah khususnya dalam kuantitas atau jumlah penduduk yang minim.
3. Kemiskinan Struktural, sebagai akibat dari posisi keterisolasian geografis dan masih rendahnya optimalisasi pemanfaatan sumber daya wilayah
4. tingkat kesehatan yang lemah
5. Langkanya infrastruktur dan prasarana dasar untuk pengembangan kapasitas SDA dan SDM di perbatasan. seperti prasarana transportasi (jalan, jembatan, dermaga), listrik, telekomunikasi, prasarana pendidikan dan kesehatan
6. Langkanya ketersediaan pasokan energi khususnya BBM
7. Langkanya investasi/penanaman modal yang masuk ke daerah perbatasan.

Secara umum Wilayah Tertinggal memiliki karakteristik sebagai berikut:

1. Biasanya berada di kawasan perdesaan yang memiliki keterbatasan fungsi dan fasilitas yang dimiliki kawasan perkotaan serta produktifitas hasil pertanian yang sangat rendah
2. Rendahnya SDM dan SDA yang dimiliki
3. Memiliki struktur pasar yang kecil dan tidak efektif
4. Rendahnya standar hidup dan
5. Sangat jauh dari pusat pembangunan wilayah/negara.

Faktor kerawanan juga merupakan karakteristik wilayah tertinggal, dimana faktor kerawanan tersebut dapat mencakup kerawanan lingkungan fisik dan sosial ekonomi, dan dapat terjadi hubungan yang sangat berkorelasi antara keduanya. Faktor

kerawanan fisik dan iklim ini menjadikan suatu wilayah rentan terhadap bencana, yang dapat menyulitkan wilayah lain untuk berkembang, menimbulkan kerawanan sosial bahkan konflik sosial akibat kemiskinan dan munculnya berbagai penyakit, serta menjadikan wilayah terpuruk dan terbelakang yang tidak dapat diatasi. perangkap.

### **9.7. Faktor Penyebab Keteringgalan Wilayah**

Terjadinya ketimpangan ekonomi antar wilayah disebabkan oleh tidak meratanya pertumbuhan ekonomi. Tingkat perkembangan setiap daerah terjadi secara dinamis, perkembangan daerah maju selalu lebih cepat dibandingkan dengan daerah tertinggal lainnya, yang dalam jangka panjang akan menimbulkan kesenjangan yang besar.

Arsyad (2005) menyebutkan bahwa teori kutub pertumbuhan yang dipopulerkan oleh ekonom Perroux (1970) menyatakan bahwa pertumbuhan tidak muncul di berbagai daerah pada waktu yang sama pertumbuhan hanya terjadi di beberapa tempat yang merupakan pusat kutub pertumbuhan dengan intensitas yang berbeda. Inti teori Perroux sebagai berikut :

1. Dalam proses perubahan akan timbul industri unggulan. Industri unggulan merupakan industri penggerak utama bagi perkembangan suatu daerah Karena keterkaitan antar industri sangat erat maka perkembangan industri unggulan akan mempengaruhi perkembangan industri lain yang berkaitan erat industri ke industri unggulan tersebut.
2. Pemusatan industri di suatu daerah akan mempercepat pertumbuhan ekonomi, karena pemusatan industri akan membentuk pola konsumsi yang berbeda antar daerah, sehingga perkembangan industri di daerah tersebut akan mempengaruhi daerah lainnya.
3. Perekonomian adalah sistem industri yang relatif aktif atau gabungan antara industri unggulan dan industri relatif pasif, yaitu industri yang bergantung pada industri unggulan atau pusat pertumbuhan.

Williamson (1965) mengungkapkan bahwa ketimpangan wilayah akan berdampak buruk terhadap pertumbuhan ekonomi

bahkan distribusi pendapatan antar wilayah karena berbagai konsekuensinya. Lebih lanjut terungkap bahwa meningkatnya disparitas/ketimpangan antar wilayah disebabkan oleh:

1. Migrasi tenaga kerja antardaerah bersifat selektif, para migran tersebut terdidik, berketerampilan tinggi, dan produktif
2. Migrasi kapital antar daerah, karena adanya proses aglomerasi pada daerah yang relatif kaya menyebabkan daya tarik tersendiri bagi insipirator daerah lain yang berakibat terjadinya aliran kapital ke daerah yang lebih maju.
3. Pembangunan sarana public pada daerah yang lebih padat fsn potensial berakibat mendorong terjadinya kesenjangan/ketimpangan antardaerah yang lebih besar
4. Kurangnya keterkaitan antardaerah yang dapat menyebabkan terhambatnya proses ofek sebar dari proses pembangunan

Selanjutnya Sjafrizal (2009) menyatakan bahwa terdapat lima factor terjadinya ketimpangan ekonomi, yaitu:

1. Perbedaan kualitas dan kuantitas Sumber Daya Alam. Wilayah yang memiliki kualitas dan kuantitas Sumber Daya Alam yang baik tentunya dapat memproduksi suatu barang dengan biaya yang relatif murah jika dibandingkan dengan wilayah yang kualitas dan kuantitas Sumber Daya Alamnya kecil.
2. Perbedaan kondisi demografis. Kondisi demografis yaitu perbedaan tingkat pertumbuhan dan struktur kependudukan, perbedaan tingkat pendidikan dan kesehatan, serta perbedaan pada kondisi Ketenagakerjaan dan perbedaan dalam tingkah laku atau kebiasaan serta etos kerja yang dimiliki masyarakat wilayah tersebut.
3. Perbedaan konsentrasi kegiatan ekonomi wilayah. Pertumbuhan ekonomi daerah akan cenderung lebih cepat pada daerah yang memiliki konsentrasi kegiatan ekonomi cukup besar.
4. Kurang lancarnya mobilitas barang dan jasa. Apabila mobilitas barang dan jasa terhambat, maka kelebihan produksi pada daerah lain tidak dapat didistribusikan dan dijual kepada daerah lain yang membutuhkan

5. Alokasi dana pembangunan dan investasi antar wilayah. Alokasi dana pembangunan merupakan salah satu yang sangat menentukan pertumbuhan ekonomi suatu daerah, daerah yang mendapat alokasi investasi yang lebih besar dari pemerintah atau dapat menarik lebih banyak investasi swasta akan cenderung mempunyai tingkat pertumbuhan ekonomi daerah yang lebih cepat.

Bappenas (2007) mengemukakan faktor-faktor penyebab terjadinya kesejangan antar wilayah di Indonesia, yaitu :

1. Faktor geografis suatu wilayah, khususnya nilai strategis lokasi dapat mengakibatkan perkembangan ekonomi menjadi lebih baik dibandingkan dengan wilayah lain yang kurang menguntungkan kondisi geografisnya
2. Faktor sejarah, tergantung pada bentuk organisasi dan kehidupan perekonomian pada masa yang lalu
3. Faktor politik. Politik yang tidak stabil akan menyebabkan ketidakpastian di berbagai bidang terutama di bidang ekonomi
4. Faktor administrative. Tingkat efisiensi administrative akan lebih mampu mengundang investasi dibandingkan dengan wilayah yang birokrasinya berbelit
5. Faktor sosial. Masyarakat yang relative maju umumnya memiliki institusi dan perilaku yang kondusif untuk berkembang dibandingkan dengan masyarakat yang tertinggal
6. Faktor ekonomi juga sangat berpengaruh, misalnya perbedaan kualitas dan kuantitas dari factor produksi yang dimiliki seperti lahan, infrastuktur, tenaga kerja, modal, dan lain-lain.

Berdasarkan strategi Pembanguna Daerah Tertinggal (PDT) Beberapa permasalahan lainnya yang dihadapi oleh wilayah tertinggal di Indonesia antara lain:

1. tersebar dan terisolirnya wilayah wilayah tertinggal akibat keterpencilan serta kelangkaan sarana dan prasarana wilayah sehingga mengakibatkan wilayah tertinggal masih belum banyak tersentuh oleh program-program pembangunan
2. terbatasnya akses permodalan, pasar, informasi dan teknologi bagi upaya pengembangan ekonomi.
3. gangguan keamanan dan bencana yang menyebabkan kondisi daerah tidak kondusif untuk berkembang

4. daerah perbatasan antar negara yang selama ini orientasi pembangunannya bukan sebagai beranda depan NKRI, namun lebih menekankan pada aspek keamanan (*security approach*), sehingga terjadi kesenjangan yang sangat lebar dengan daerah perbatasan negara tetangga.
5. Komunitas Adat Terpencil (KAT) memiliki akses yang sangat terbatas kepada pelayanan sosial, ekonomi dan politik, serta terisolir dari wilayah di sekitarnya (Bappenas, 2004).

Terdapat pula beberapa permasalahan lain, terkait dengan pengembangan wilayah tertinggal, yang tertuang dalam Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal (2007), yaitu:

- 1) terbatasnya akses transportasi yang menghubungkan wilayah tertinggal dengan wilayah yang relatif lebih maju
- 2) Kepadatan penduduk relatif rendah dan tersebar
- 3) Kebanyakan wilayah-wilayah tertinggal miskin sumberdaya, khususnya sumberdaya alam dan sumberdaya manusia
- 4) belum diprioritaskannya pembangunan di wilayah tertinggal oleh pemerintah daerah karena dianggap tidak menghasilkan PAD secara langsung
- 5) belum optimalnya dukungan sektor terkait untuk pengembangan wilayah tertinggal.

Diantara faktor tersebut, faktor keterbatasan sarana dan prasarana wilayah memiliki kontribusi terbesar sebanyak 50,81% diikuti perekonomian lokal (18,35%), sumberdaya manusia (17,14%), dan aspek karakteristik daerah dan kelembagaan kurang dari 10%. (Kemendes PDTT, 2005). Kendala dan permasalahan di wilayah yang masih relatif tertinggal sangat memerlukan intervensi dari berbagai pihak, terutama pemerintah dalam hal kebijakan pembangunan wilayah. Melalui intervensi diharapkan masalah ketertinggalan dapat teratasi sehingga pembangunan yang lebih adil dan merata di Wilayah tertinggal, dan pada akhirnya dapat meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

Setiap kali kita menganalisis penyebab ketimpangan wilayah di Indonesia, kita tidak boleh lupa bahwa Indonesia adalah negara kepulauan bukan negara kontinental. Sebutan negara kepulauan, berarti Indonesia memiliki pulau-pulau dan

lautan yang membentang luas, konsekuensinya Indonesia memiliki ragam sistem sosial, budaya, dan sistem ekonomi yang berpengaruh besar terhadap tingkat kemajuan atau pembangunan daerah.

## **9.8 Cara Mengatasi Kesenjangan Wilayah**

Pembangunan suatu daerah perlu senantiasa ditingkatkan agar laju pertumbuhan daerah semakin seimbang dan serasi, sehingga pelaksanaan pembangunan nasional serta hasil-hasilnya semakin merata di seluruh Indonesia. Pemerataan pembangunan untuk mengatasi kesenjangan wilayah dilaksanakan dengan cara berikut (Sukirno, 2004):

1. Meningkatkan Perhubungan (prasarana Perhubungan dan sosial ekonomi) agar memperlancar mobilitas manusia dan barang, memperlancar hubungan antara daerah yang jauh dengan pusat pembangunan, menghubungkan daerah produksi dengan daerah pemasaran baik dalam maupun luar negeri.
2. Meningkatkan pendidikan dan kesehatan agar penduduk lebih mampu memanfaatkan dan melestarikan sumber-sumber kekayaan alam dan lebih mampu menanggulangi masalah
3. Penyebaran penduduk yang lebih merata melalui program transmigrasi dan pembinaan pemukiman yang serasi dengan sumber-sumber alam dan lingkungan hidup
4. Peningkatan kemampuan aparatur Pemerintah dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan di daerah Kesenjangan antar wilayah dapat dikurangi dengan pembangunan daerah, yakni dengan cara mengoptimalkan faktor-faktor Pembangunan daerah.

Bappenas (2010) menjelaskan bahwa pembangunan daerah merupakan alat kebijakan yang dapat mengurangi disparitas antar daerah, terutama jika pemerintah melakukan beberapa intervensi, seperti pemerataan investasi, merangsang permintaan dan mendorong pemerataan investasi, terutama jika investasi publik terkonsentrasi pada daerah yang relatif kurang terlayani. daerah maju.

Pembangunan banyak daerah masih tertinggal. Masyarakat yang tinggal di daerah tertinggal umumnya tidak terpengaruh oleh perencanaan pembangunan. Oleh karena itu, mereka menerima layanan sosial, ekonomi dan politik yang sangat terbatas. Mereka terisolasi dari daerah sekitarnya dan membutuhkan perhatian pemerintah dan dukungan pembangunan yang kuat.

Melalui intervensi dan kebijakan tersebut, diharapkan masalah keterbelakangan antara daerah maju dan daerah tertinggal dapat teratasi, pembangunan merata di daerah tertinggal, dan pada akhirnya kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat dapat ditingkatkan. . semua. Namun dalam prakteknya, banyak permasalahan dalam implementasi kebijakan pemerintah yang disebabkan oleh manajemen pembangunan yang buruk. RPJMN menyoroti beberapa masalah ini, termasuk:

1. Pengelolaan potensi sumber daya lokal dalam pengembangan perekonomian daerah tertinggal masih belum optimal
2. Kualitas SDM dan tingkat kesejahteraan masyarakat daerah tertinggal masih rendah.
3. Koordinasi antar pelaku pembangunan di daerah tertinggal masih lemah
4. Tindakan afirmatif kepada daerah tertinggal belum optimal
5. Aksesibilitas daerah tertinggal terhadap pusat-pusat pertumbuhan wilayah masih rendah
6. Saran dan prasarana pendukung ekonomi lainnya masih terbatas

Faktor dimensi yang paling dominan yang menyebabkan ketertinggalan di suatu daerah yaitu:

1. Belum adanya sikap profesionalisme dan kewirausahaan dari pelaku pengembangan kawasan di daerah
2. Masih lemahnya koordinasi, sinergi dan kerja sama antara pelaku
3. Pengembangan kawasan
4. Keterbatasan jaringan prasarana dan saran fisik dan ekonomi yang mendukung
5. Ketidakseimbangan pasokan SDA dengan kebutuhan pembangunan

Ada lima aspek masalah untuk mengefektifkan Pembangunan Wilayah Tertinggal menurut (Muta'ali, 2014), yaitu:



1. Permasalahan berkaitan dengan pengembangan ekonomi lokal
  2. Permasalahan berkaitan dengan keberdayaan masyarakat
  3. Permasalahan berkaitan dengan kapasitas kelembagaan
  4. Permasalahan berkaitan dengan Keterisolasian Daerah
  5. Permasalahan berkaitan dengan karakteristik daerah
- Kebijakan pembangunan wilayah tertinggal juga menjadi bagian utama kebijakan Pengurangan Ketimpangan Pembangunan Wilayah yang menurut RPJMN dilakukan dengan cara sebagai berikut:

1. Mendorong percepatan pembangunan dan pertumbuhan wilayah-wilayah strategis dan cepat tumbuh yang selama ini masih belum berkembang secara optimal, sehingga dapat menjadi motor penggerak bagi wilayah tertinggal lainnya.
2. Meningkatkan keberpihakan pemerintah untuk mengembangkan wilayah-wilayah tertinggal dan terpencil sehingga wilayah-wilayah tersebut dapat tumbuh dan berkembang secara efektif dan efisien.
3. Mengembangkan wilayah-wilayah perbatasan dengan mengubah arah kebijakan pembangunan yang selama ini cenderung berorientasi inward looking menjadi outward looking.
4. Menyeimbangkan pertumbuhan pembangunan antar kota-kota metropolitan, besar, menengah dan kecil secara hierarkis dalam suatu system pembangunan perkotaan nasional.
5. Meningkatkan keterkaitan kegiatan ekonomi dengan wilayah yang ada dipedesaan dan perkotaan.
6. Mengoperasionalkan Rencana Tata Ruang sesuai dengan hierarki perencanaan (PTRW-Nasional, RTRW-Pulau, RTRW-Provinsi, RTRW-Kabupaten/Kota) sebagai acuan koordinasi dan sinkronisasi pembangunan antar kota dan antar wilayah.

Dalam rangka mewujudkan kebijakan tersebut, menurut Bappenas (2004), penyelesaian wilayah tertinggal perlu menggunakan prinsip-prinsip pengembangan yaitu sebagai berikut :

1. Berorientasi pada masyarakat (*people centered*)
2. Berwawasan lingkungan (*environmentally sound*)
3. Sesuai dengan adat istiadat dan budaya setempat (*culturally appropriate*)

4. Sesuai dengan kebutuhan masyarakat (*socially accepted*)
5. Tidak diskriminatif (*non discriminative*)

Karakteristik wilayah dan masyarakat wilayah tertinggal menunjukkan perbedaan yang cukup berarti dengan wilayah lain di Indonesia, maka pendekatan penanggulangan/pengentasan kemiskinan di wilayah tertinggal tidak hanya berfokus pada aspek ekonomi tetapi sifatnya harus lebih menyeluruh dan merata pada semua aspek pembangunan.

Menurut Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal Republik Indonesia (2004) untuk mempercepat pembangunan daerah tertinggal ditetapkan kebijakan umum berupa pemihakan, percepatan dan pemberdayaan masyarakat di daerah tertinggal. Kebijakan tersebut diterjemahkan dalam kebijakan operasional, seperti berikut:

1. Meningkatkan kualitas SDM melalui pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat sesuai dengan standar pelayanan minimum di daerah tertinggal sehingga setara dengan rata-rata masyarakat Indonesia lainnya.
2. Meningkatkan ketersediaan sarana dan prasarana ekonomi.
3. Meningkatkan akses masyarakat kepada sumber-sumber permodalan, pasar, informasi dan teknologi.
4. Mencegah dan mengurangi risiko gangguan keamanan dan bencana melalui pengembangan system deteksi dini
5. Merehabilitasi keusakan fisik, serta pemulihan sosial budaya, dan ekonomi akibat bencana dan konflik.
6. Mengubah orientasi pembangunan daerah perbatasan dari pendekatan yang lebih menekankan pada keamanan, kepada pendekatan yang lebih menekankan pada kesejahteraan dan menjadikannya beranda depan engara sebagai pusat pertumbuhan ekonomi.
7. Memberdayakan Komunitas Adat Terpencil (KAT) melalui peningkatan akses kepada pelayanan sosial, ekonomi dan politik serta wilayah disekitarnya.

Beberapa konsep Bappenas (2004) kebijakan-kebijakan untuk pembangunan daerah tertinggal antara lain:

1. Meningkatkan kemampuan KAT dalam memenuhi kebutuhan hidupnya dalam berbagai aspek kehidupannya agar mampu menanggapi perubahan sosial budaya dan lingkungan hidupnya.

2. Meningkatkan dan pemeratakan pelayanan sosial yang lebih adil.
3. Meningkatkan dan memantapkan partisipasi sosial masyarakat dalam pelayanan sosial dengan melibatkan semua unsur dan komponen masyarakat atas dasar swadaya dan kesetiakawanan sosial.
4. Semua tempat terpencil dan terisolir, wilayah pulau-pulau kecil dan wilayah perbatasan harus dapat terhubung dengan wilayah-wilayah lain agar penduduk dapat berinteraksi sehingga terwujud kedaulatan NKRI.

Setelah ada suatu kebijakan maka perlu perumusan strategi, hal ini dimaksudkan agar setiap strategi pembangunan daerah tertinggal yang akan dibuat sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masing-masing daerah. Dengan demikian, antara kebijakan dan strategi harus menunjukkan kesinergian sehingga setiap kebijakan dan strategi yang sudah dirumuskan dapat berlangsung mengenai sasaran.

### **9.9. Isu Strategis Pengembangan Wilayah Tertinggal**

Pembangunan di berbagai wilayah masih tertinggal. Masyarakat di daerah miskin sebagian besar masih belum tersentuh oleh program pembangunan, sehingga akses terhadap pelayanan sosial, ekonomi dan politik masih sangat terbatas. Oleh karena itu, masyarakat yang tinggal di daerah tertinggal membutuhkan perhatian khusus dari pemerintah dalam hal pembangunan.

Permasalahan yang dihadapi dalam pengembangan wilayah tertinggal adalah:

1. Lalu lintas yang menghubungkan daerah tertinggal dan daerah yang relatif berkembang terbatas,
2. Kepadatan penduduk relatif rendah dan tersebar,
3. Banyak daerah yang miskin sumber daya, terutama sumber daya alam dan manusia,
4. Pemerintah daerah tidak memprioritaskan pembangunan daerah tertinggal karena dianggap tidak langsung menghasilkan pendapatan asli daerah (PAD),
5. Dukungan dinas terkait dalam pembangunan daerah belum sempurna, daerah tertinggal strategis dan daerah cepat

tumbuh diharapkan menjadi motor penggerak pembangunan daerah tertinggal.

Secara umum, menurut RPJMN 2010-2014 isu strategis yang berupa permasalahan dan tantangan yang dihadapi dalam pembangunan di wilayah tertinggal adalah:

1. Pengelolaan potensi sumberdaya local dalam pengembangan perekonomian masih belum optimal, hal ini disebabkan karena rendahnya kemampuan permodalan, penguasaan teknologi, rendahnya kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dan masyarakat dalam mengelola sumberdaya local.
2. Kualitas sumberdaya manusia dan tingkat kesejahteraan masyarakat tertinggal masih rendah, contohnya masih adanya tingkat pendidikan yang rendah, keterampilan angkatan kerja yang rendah, derajat kesehatan masyarakat yang rendah serta tingginya tingkat kemiskinan.
3. Koordinasi antarpelaku pembangunan di wilayah tertinggal masih rendah.
4. Tindakan afirmatif kepada daerah tertinggal belum optimal, khususnya pada aspek kebijakan perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, koordinasi, dan pengendalian pembangunan
5. Aksesibilitas daerah tertinggal terhadap pusat-pusat pertumbuhan wilayah masih rendah
6. Sarana dan prasarana yang masih terbatas, seperti listrik, irigasi dan air bersih

Sedangkan menurut Strategi Nasional Pembangunan Daerah Tertinggal, beberapa isu strategis dalam pembangunan daerah adalah:

1. Rendahnya optimalisasi pemanfaatan dan pengelolaan potensi sumberdaya dan keunggulan local untuk menumbuhkan dan mengembangkan perekonomian di daerah tertinggal.
2. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah tertinggal. Hal ini disebabkan karena rendahnya tingkat pendidikan, rendahnya derajat kesehatan, dan tingginya kemiskinan di daerah tertinggal.

3. Terbatas dan rendahnya aksesibilitas daerah tertinggal secara fisik terhadap pusat- pusat pertumbuhan ekonomi wilayah.
4. Terbatasnya ketersediaan sarana dan prasarana pendukung serta penunjang kegiatan ekonomi lainnya. Hal ini disebabkan karena terbatasnya persediaan listrik, sarana telekomunikasi, prasarana irigasi dan prasarana air bersih.
5. Terbatas dan belum optimalnya tindakan pemihakan tergadap upaya percepatan pembangunan daerah tertinggal.

Koordinasi dan sinergi antar pelaku pembangunan di daerah tertinggal terbilang lemah dan kurang optimal. Hal ini disebabkan terbatasnya penggunaan model dan program kerjasama antar daerah tertinggal dalam proses dan mekanisme perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengendalian pembangunan di daerah tertinggal. Kawasan perbatasan, termasuk pulau-pulau kecil terluar, memiliki potensi sumber daya alam yang sangat besar dan merupakan kawasan strategis penting bagi pertahanan dan keamanan negara.

Permasalahan utama daerah tertinggal adalah bahwa arah kebijakan pembangunan daerah selama ini cenderung “melihat ke dalam”, dan daerah terdepan seolah hanya menjadi kebun belakang pembangunan nasional. Oleh karena itu, kawasan perbatasan tidak dianggap sebagai kawasan prioritas pembangunan oleh pemerintah pusat maupun daerah.

Daerah tertinggal di perbatasan mencakup banyak daerah yang tidak berpenghuni atau berpenduduk jarang di mana layanan penting pemerintah belum tercapai. Terjadi ketidakseimbangan antara penawaran sumber daya alam dan permintaan pembangunan. Hal ini disebabkan oleh bencana alam, penjarahan hutan dan kerusakan lingkungan yang terjadi dalam 5 tahun terakhir, yang menyebabkan semakin menurunnya ketersediaan air untuk kebutuhan manusia dan kebutuhan pertanian. Hal ini mengakibatkan banyaknya lahan kering di daerah-daerah yang sebagian besar penduduknya hidup di bawah garis kemiskinan. Penebangan hutan lindung menyebabkan berkurangnya sumber air yang rawan banjir, dan menjadikan daerah tertinggal menjadi daerah bencana lahan kering yang rawan banjir.

### 9.10. Model Strategi Pengembangan Wilayah Tertinggal

Menurut Fahmi (2010), strategi yang biasa digunakan di berbagai negara berkembang untuk pembangunan daerah tertinggal secara makro biasanya menggunakan pendekatan teori *balanced growth*, *teori growth pole*, *import substitutions industrialization*, *exported growth* dan *nucleus industries*. Inti dari hipotesis teori-teori tersebut adalah pembangunan memiliki *trickled down effect* kepada level paling bawah dengan memberikan stimulan terhadap faktor pengungkit tertinggi dalam pembangunan ke wilayah belakang (tertinggal).

**Tabel 9.4. Substansi Model Pengembangan Wilayah Tertinggal**

No	Model Pengembangan Wilayah	Substansi Model Penerapannya
<b>A</b>	<b>Berbasis Keruangan</b>	
1	Agri-urban	Membangun distrik Agri-urban di wilayah tertinggal
2	Integrasi Sosial	Membangun Sistem Permukiman dan Keterkaitan antar Wilayah (Intra region dan Interregion) khususnya antar perkotaan dan sistem mengkaitkan wilayah tertinggal dengan wilayah dengan hirarki di atasnya (kota)
3	Pusat Pertumbuhan	Membuat Kawasan Pusat Pertumbuhan di kawasan tertinggal dengan basis sumber daya di wilayahnya sesuai dengan basis sumberdaya wilayahnya, dimulai dari pusat pelayanan dan permukiman skala kecil (desa pusat pertumbuhan)

4	Keterkaitan Desa Kota	Keterkaitan wilayah tertinggal (desa-des) dengan Kota-kota lain dalam hubungan yang saling menguntungkan disekitarnya dalam hubungan yang saling menguntungkan
5	Jejaring regional	Globalisasi, perdagangan internasional dan keterkaitan jejaring regional di wilayah tertinggal
<b>B</b>	<b>Berbasis Ekonomi Regional</b>	
1	Pertumbuhan Ekonomi	Pertumbuhan ekonomi wilayah (termasuk wilayah tertinggal) merupakan fungsi dari optimasi sumberdaya wilayah merupakan fungsi dari optimasi sumberdaya wilayah, tenaga kerja, modal, dan teknologi
2	Resource Endowment	Perkembangan wilayah tertinggal ditentukan oleh sumberdaya alam, pendayagunaan, dan permintaan alam, pendayagunaan dan permintaan
3	Sektor Ekspor	Perkembangan wilayah tertinggal ditentukan oleh keberadaan dan eksistensi sektor ekspor termasuk komoditas unggulan yang menjadi basis ekonomi eksistensi sektor ekspor termasuk komoditas unggulan yang menjadi basis ekonomi
4	Ekonomi local	Potensi local dan komoditas unggulan wilayah tertinggal serta kerjasama antar <i>stakeholder</i> dalam pemberdayaan ekonomi local
<b>C</b>	<b>Berbasis Pengembangan Kawasan</b>	
1	Infrastructure Led	Mendahulukan pembangunan infrastruktur sebagai prasarat dalam Pengembangan wilayah tertinggal

2	Policy Led	Mendahulukan political well, dan kebijakan pemerintah dalam Pengembangan wilayah tertinggal, dan khususnya kebijakan hubungan antar wilayah. Pembangunan tertinggal membutuhkan kebijakan afirmatif (khusus) dan pemihakun dalam policy.
3	Investment Led	Mendahulukan investasi (investor) dalam pengembangan wilayah
<b>D</b>	<b>Berbasis Manajemen kawasan</b>	
1	Daya Saing wilayah	Daya saing wilayah menjadi kunci pengembangan wilayah Tertinggal
2	Kluster Industri	Membuat kluster industri di wilayah tertinggal untuk meningkatkan produktivitas, efisiensi dan nilai tambah sehingga meningkatkan daya saing wilayah
3	Kerjasama regional	Khusus pada wilayah tertinggal yang memiliki posisi geografi strategis dan menjadi bagian dari wilayah kerjasama regional, seperti beberapa kawasan perbatasan menjadi bagian dari unsur kerjasama regional. Khususnya kerjasama ekonomi untuk meningkatkan output sebagai pasar bagi produk wilayah Tertinggal termasuk meminimalisasikan berbagai hambatan interaksi antar wilayah
<b>E</b>	<b>Berbasis Masyarakat</b>	Masyarakat pembangunan wilayah tertinggal, berorientasi sebagai subjek dan objek peningkatan kualitas sumberdaya manusia, kapasitas kelembagaan, dan partisipasi.



Dalam penerapan teori dan model pengembangan wilayah tersebut ditentukan oleh karakter dan ciri-ciri khas wilayah tertinggal khususnya berkaitan dengan posisi geografis sebagai daerah yang remote area, bahkan terkadang terisolir dan jauh dari pusat-pusat perkembangan wilayah. Selain itu juga ditentukan oleh tipe dan karakter sumberdaya alam dan sumberdaya manusia yang dimiliki bahkan untuk wilayah tertinggal di perbatasan, hubungan dengan wilayah dari negara lain sangat menentukan perkembangannya.

## **BAB XI**

### **PEMEKARAN DAERAH**

#### **11.1. Pengertian Dan Latar Belakang Pemekaran Daerah**

Pemekaran daerah di Indonesia adalah pembentukan wilayah administratif baru di tingkat provinsi maupun kota dan kabupaten dari induknya. Landasan hukum terbaru untuk pemekaran daerah di Indonesia adalah UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. UUD 1945 tidak mengatur perihal pembentukan daerah atau pemekaran suatu wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1): “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”<sup>14</sup> Selanjutnya, pada ayat (2) pasal yang sama tercantum kalimat sebagai berikut. “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan”.

Menurut Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2007, pemekaran daerah/wilayah adalah pemecahan suatu pemerintah baik provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, Desa / Kelurahan menjadi dua daerah atau lebih. Menurut Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000, tentang persyaratan pembentukan dan kriteria pemekaran, penghapusan dan penggabungan daerah, pada pasal 2 menyebutkan pemekaran daerah/wilayah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui:

- a) Percepatan pelayanan kepada masyarakat
- b) Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi
- c) Percepatan pertumbuhan pembangunan ekonomi daerah
- d) Percepatan pengelolaan potensi daerah
- e) Peningkatan keamanan dan ketertiban
- f) Peningkatan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Ada beberapa alasan mengapa pemetaan wilayah saat ini menjadi salah satu metode pengelolaan dan peningkatan pelayanan publik yang paling populer di pemerintah daerah, yaitu:

1. Menginginkan pelayanan publik yang lebih baik dalam lingkup yang terbatas/terukur. Dengan asumsi cakupan yang lebih terbatas melalui proses perencanaan pembangunan daerah, maka pendekatan pelayanan melalui pemerintah daerah yang baru akan dapat memberikan pelayanan yang lebih baik daripada pelayanan melalui pemerintah daerah induk, cakupan wilayah pelayanan lebih luas, sehingga pelayanan publik akan lebih sesuai dengan kebutuhan lokal yang tersedia.
2. Menyesuaikan langkah-langkah dengan kondisi setempat, meningkatkan kerangka pembangunan ekonomi daerah, dan mendorong pertumbuhan ekonomi penduduk setempat. Dengan berkembangnya Daerah Otonom Baru (DOB), akan terbuka peluang untuk menggali berbagai potensi ekonomi daerah baru yang selama ini belum tergarap.
3. Departemen pemerintah menyerap lebih banyak tenaga kerja dan mendesentralisasikan kekuasaan. Realitas politik seperti ini juga sangat didukung oleh masyarakat sipil dan dunia usaha, karena berbagai peluang ekonomi baru formal dan informal semakin mudah diakses sebagai dampak lanjutan dari pemekaran wilayah.

Selanjutnya, tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 diganti Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah (selanjutnya ditulis PP 78/07). Dalam PP 78/07 mengatur mengenai proses pembentukan daerah yang didasari pada 3 (tiga) persyaratan, yakni administratif, teknis, dan fisik kewilayahan:

1. Persyaratan administratif didasarkan atas aspirasi sebagian besar masyarakat.
2. Persyaratan secara teknis didasarkan pada faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya

otonomi daerah. Adapun faktor lain tersebut meliputi pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan.

3. Persyaratan fisik kewilayahan dalam pembentukan daerah meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Dengan adanya persyaratan tersebut, diharapkan daerah yang baru terbentuk tumbuh dan berkembang serta mampu melaksanakan otonomi daerah untuk meningkatkan pelayanan publik yang sebaik-baiknya, mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, dan memperkokoh keutuhan negara kesatuan. Republik Indonesia. Dalam pembentukan daerah, daerah induk tidak boleh tidak mampu melaksanakan otonomi daerah, sehingga dapat mewujudkan tujuan pembentukan daerah berdasarkan penelitian daerah.

Pemekaran wilayah kabupaten/kota menjadi beberapa kabupaten baru, pada dasarnya untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Dalam hal pembangunan daerah, calon dapil yang baru terbentuk perlu menyeimbangkan basis sumber daya. Hal ini perlu dilanjutkan agar tidak ada perbedaan yang signifikan di masa mendatang. Selanjutnya, kebutuhan kolektif masyarakat Pemekaran menuntut pembentukan ruang publik baru dalam upaya membentuk wilayah Pemekaran.

Pada prinsipnya pemekaran daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan dan percepatan pelayanan, demokrasi, perekonomian daerah, pengelolaan potensi daerah, keamanan dan ketertiban, serta hubungan yang serasi antara pusat dan daerah. Pada hakekatnya tujuan pemekaran wilayah adalah untuk meningkatkan sumber daya yang lestari, mendorong keselarasan dan pembangunan antarsektor, serta memperkuat integrasi nasional. Untuk mencapai tujuan tersebut diperlukan peningkatan kualitas sumber daya manusia di berbagai bidang, karena peran sumber daya manusia diharapkan dapat meningkatkan kinerja organisasi, memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, dan mendukung pembangunan daerah. Strategi pengembangan sumber daya manusia yang dilaksanakan secara

berkesinambungan melalui proses akumulasi dan pemanfaatan sumber daya manusia terbukti strategis dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat luas. Hal ini menjelaskan pentingnya penerapan dan pelaksanaan strategi pengelolaan sumber daya manusia yang berorientasi pada investasi sumber daya manusia di tingkat organisasi agar dapat berkontribusi pada peningkatan daya saing bangsa secara berkelanjutan.

Salah satu kendala yang cukup serius yang sering dihadapi oleh kabupaten/kota baru sebagai akibat dari pemekaran daerah yaitu penyelenggaraan pemerintahan serta penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat. Kinerja lembaga pemerintah tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat sebagai akibat kekurangan sumber daya manusia yang sesuai dengan bidang pekerjaannya, ahli dan terampil. Aparat pemerintah daerah harus menangani tugas-tugas yang diberikan kepadanya dengan kemampuan manajemen yang memadai dan sesuai kualifikasi. Oleh karena itu, diperlukan pengembangan sumber daya manusia kelembagaan, karena dapat meningkatkan kapabilitas kelembagaan yang meliputi kompetensi profesional, wawasan, kepemimpinan dan profesionalitas, dan pada akhirnya meningkatkan kinerja suatu lembaga.

Proses pembangunan sebenarnya merupakan perubahan sosial dan budaya. Untuk menjadikan pembangunan sebagai proses yang dapat bergerak maju, maka perlu mengandalkan manusia dan struktur sosialnya untuk melaksanakannya (*self-sustaining process*). Pembangunan tidak hanya dikonseptualisasikan sebagai upaya pemerintah. Dalam banyak teori pembangunan menyebut beberapa teori, yaitu *Growth theory*, *rural development Theory*, *Agro first*, *Basic needs* dan sebagainya. Teori pembangunan ini mencakup berbagai pendekatan ilmu sosial yang ditujukan untuk mengatasi keterbelakangan. Dengan demikian, tidak akan ada standar dan definisi akhir pembangunan, tetapi hanya saran tentang apa arti pembangunan dalam konteks tertentu. Dalam perkembangan selanjutnya, muncul berbagai pendekatan studi pembangunan. Salah satunya adalah tentang pembangunan daerah. Secara garis besar, pembangunan daerah diartikan sebagai upaya merumuskan dan menerapkan kerangka teoritis kebijakan ekonomi dan program pembangunan yang memperhatikan aspek

kewilayahan dengan mengintegrasikan aspek sosial dan lingkungan untuk kesejahteraan yang optimal dan berkelanjutan.

### **11.2. Faktor Yang Mempengaruhi Pemekaran Daerah**

Dalam bukunya yang provokatif, *The Implementation Game*, Eugene Bardach (1991) menunjukkan bahwa sulit untuk membuat program dan kebijakan publik yang terlihat bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi mengungkapkannya dengan kata-kata dan slogan yang terdengar baik bagi para pemimpin dan konstituen yang mendengarkan mereka. Dan lebih sulit lagi untuk memuaskan semua orang, termasuk mereka yang dianggap pelanggan, dalam bentuk apa dan bagaimana implementasinya. Bardach bermaksud untuk menggambarkan sulitnya mencapai konsensus dalam proses kebijakan publik dan mengimplementasikan kebijakan tersebut. Hal ini terlihat pada pelaksanaan pekerjaan dan perjalanan dari tujuan yang disepakati hingga tercapainya tujuan tersebut.

Jones (1995) sendiri berpendapat bahwa, dalam implementasi kebijakan, pergeseran atau transfer yang dimaksud Bardach merupakan salah satu tenggang waktu yang populer dalam proses kebijakan publik, yakni pergeseran dari politis ke administratif. Oleh karena itu penting untuk disadari bahwa dalam praktiknya tidak ada gambaran yang jelas tentang kebijakan publik. Di bagian akhir penjelasannya, Bardach juga mengatakan bahwa proses menyepakati paket tertentu jarang mengarah pada penyelesaian masalah yang memuaskan semua orang.

Hogwood dan Gunn (1986) menunjukkan bahwa secara garis besar kegagalan kebijakan dapat dibagi menjadi dua kategori. Yang pertama adalah implementasi kebijakan (*non-implementation gap*) dan implementasi kebijakan yang gagal (*unsuccessful Implementation*). Kebijakan non-implementasi berarti kebijakan tidak mencapai hasil yang diharapkan, bahkan mungkin karena pihak-pihak yang bertanggung jawab atas implementasi tidak mau bekerja sama, atau cakupan kebijakan yang ingin dicapai terlalu luas. Masih menurut Hogwood dan Gunn, agar suatu kebijakan dapat dilaksanakan dengan baik, faktor-faktor berikut harus diperhatikan, yaitu:

1. kondisi eksternal yang dihadapi organisasi dan instansi pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan dan kendala;

2. untuk melaksanakan kebijakan harus tersedia waktu dan sumber-sumber yang memadai;
3. keterpaduan antar sumber daya yaitu manusia, dana dan fasilitas-fasilitas pendukung lainnya;
4. kebijakan yang di implementasikan harus didasari hubungan kausalitas yang erat;
5. hubungan kausalitas harus bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
6. hubungan saling ketergantungan harus kecil pemahaman yang mendalam;
7. kesepakatan terhadap tujuan;
8. tugas-tugas harus terperinci dan ditempatkan pada urutan yang tepat;
9. komunikasi dan koordinasi yang sempurna; dan
10. pihak-pihak yang memiliki wewenang dapat menuntut dan memperoleh kepatuhan kewenangan.

Menurut penelitian implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Mazmanian dan Sabatier (1983), yang paling penting adalah merancang dan mengidentifikasi variabel-variabel yang dianggap penting, kemudian menentukan variabel mana yang paling besar pengaruhnya dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu kebijakan. Masih menurut dua ahli, Sabatier dan Mazmanian, variabel-variabel yang dapat mempengaruhi berhasil tidaknya suatu kebijakan adalah sebagai berikut:

1. mudah atau tidaknya masalah yang akan dikerjakan;
2. kemampuan keputusan kebijakan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasi kebijakan; dan
3. pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan tersebut.

Dalam wacana publik dan kajian akademis diuraikan dorongan pemekaran selama ini lebih banyak muncul dari tuntutan daerah. Beberapa alasan utama daerah mengajukan pemekaran antara lain adalah:

1. Kebutuhan untuk pemerataan ekonomi daerah. Kebutuhan untuk pemerataan ekonomi menjadi alasan paling populer digunakan untuk memekarkan sebuah daerah.
2. Kondisi geografis yang terlalu luas. Banyak kasus di Indonesia, proses delivery pelayanan publik tidak pernah terlaksana dengan optimal karena infrastruktur yang tidak

memadai. Akibatnya luas wilayah yang sangat luas membuat pengelolaan pemerintahan dan pelayanan publik tidak efektif.

3. Perbedaan Basis Identitas. Alasan perbedaan identitas (etnis, asal muasal keturunan) juga muncul menjadi salah satu alasan pemekaran. Tuntutan pemekaran muncul karena biasanya masyarakat yang berdomisili di daerah pemekaran merasa sebagai komunitas budaya tersendiri yang berbeda dengan komunitas budaya daerah induk.
4. Kegagalan pengelolaan konflik komunal. Kekacauan politik yang tidak bias diselesaikan seringkali menimbulkan tuntutan adanya pemisahan daerah.
5. Adanya insentif fiskal yang dijamin oleh Undang-Undang bagi daerah-daerah baru hasil pemekaran melalui Dana Alokasi Umum (DAU), bagi hasil Sumber Daya Alam, dan Pendapatan Asli Daerah

### **11.3. Tinjauan Pemekaran Daerah**

Pemekaran daerah adalah suatu proses membagi satu daerah administratif (daerah otonom) yang sudah ada menjadi dua atau lebih daerah otonom baru berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Landasan pelaksanaannya didasarkan pada PP nomor 78 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah.

Untuk melihat pemekaran dan perkembangan suatu daerah perlu dilakukan perbandingan kinerja daerah sebelum dan sesudah pemekaran. Dari sini dapat diketahui apakah ada perubahan (kemajuan) yang signifikan di suatu daerah setelah pemekaran. Tanpa perbandingan yang setara, pendekatan ini dapat dianggap tidak tepat. Selain itu, kabupaten induk dapat dibandingkan dengan kabupaten baru untuk melihat bagaimana pemekaran kedua kabupaten mempengaruhi daerah tersebut. Rata-rata perkembangan setiap kabupaten/kota di provinsi yang sama juga dibandingkan. Hal ini untuk melihat situasi daerah otonom baru dan daerah induk secara keseluruhan. dan sekitarnya.

Perbandingan perkembangan pemekaran wilayah dapat dilihat pada beberapa aspek yaitu:



1. kinerja perekonomian daerah;
2. kinerja keuangan daerah;
3. kinerja pelayanan publik; serta
4. kinerja aparaturn pemerintah daerah.

#### **11.4. Implikasi Pemekaran Daerah**

Pemekaran daerah, yaitu suatu daerah yang memisahkan diri dari badan induknya untuk memperoleh status yang lebih tinggi dan memajukan pembangunan daerah. Misalnya, pemekaran daerah dapat meningkatkan status kekuasaan, dan pemekaran daerah juga dapat meningkatkan peluang menjadi PNS. Dengan otonomi daerah, sebagian masyarakat dapat menikmati kas daerah, dan pemekaran daerah dapat memanfaatkan setiap potensi budaya atau sumber daya alam. per wilayah atau provinsi. - setiap. Secara umum, beberapa dampak pemekaran wilayah antara lain:

##### **1. Implikasi di bidang Politik Pemerintahan**

Dari sisi politis, pemekaran wilayah dapat menumbuhkan perasaan homogeny daerah pemekaran baru yang akan memperkuat civil society agar lebih aktif dalam kehidupan politik.

##### **2. Implikasi di bidang Sosio Kultural**

Dari dimensi sosial, kultural, bisa dikatakan bahwa pemekaran daerah mempunyai beberapa implikasi positif, seperti pengakuan sosial, politik dan kultural terhadap masyarakat daerah. Melalui kebijakan pemekaran, sebuah entitas masyarakat yang mempunyai sejarah kohesivitas dan kebesaran yang panjang, kemudian memperoleh pengakuan setelah dimekarkan sebagai daerah otonom baru.

##### **3. Implikasi Pada Pelayanan Publik**

Dari dimensi pelayanan publik, pemekaran daerah memperpendek jarak geografis antara pemukiman penduduk dengan sentra pelayanan, terutama ibukota pemerintahan daerah. Pemekaran juga mempersempit rentang kendali antara pemerintah daerah dengan unit pemerintahan di bawahnya.

##### **4. Implikasi Bagi Pembangunan Ekonomi**

Pemekaran dianggap sebagai cara untuk meningkatkan pembangunan di daerah miskin, khususnya dalam kasus pembentukan kabupaten baru. Adanya pemekaran dinilai akan memberi kesempatan kepada daerah miskin untuk memperoleh lebih banyak subsidi dari pemerintah pusat (khususnya melalui skema DAU dan beberapa DAK), hal ini akan mendorong peningkatan pendapatan per kapita di daerah tersebut.

5. Implikasi Pada Pertahanan, Keamanan dan Integrasi Nasional

Pembentukan daerah otonom baru, bagi beberapa masyarakat pedalaman dan masyarakat di wilayah perbatasan dengan negara lain, merupakan isu politik nasional yang penting.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Zainal. 2016. *Studi Revitalisasi Angkutan Sungai Sebagai Moda Transportasi Perkotaan di Kota Banjarmasin*. Jurnal Agregat Vol 1. No. 1
- Adisasmita, Rahardjo. 1994. *Teori-Teori Lokasi dan Pengembangan Wilayah*. Ujung Pandang: Universitas Muslim Indonesia
- Adisasmita, Rarhardjo. 2005. *Dasar-dasar Ekonomi Wilayah*. Penerbit Garda Ilmu
- Adjez, A. 2000. *Stimulating Changing in Land Cover as Affected by Economic and Climatic Factors In*.
- Agusta, Ivanovic. 2008. *Perumusan Desa Tertinggal yang Berpusat Pada Potensi Masyarakat dan Wilayah*. Surabaya: Makalah pada Simposium Nasional Riset dan Kebijakan Ekonomi
- Aqilah. 2011. *Wilayah Pesisir dan Ekosistem Mangrove*.
- Arsyad, Lincolyn. 2005. *Ekonomi Pembangunan*. Yogyakarta: STIE TKPN
- Atmaja. 2010. *Wilayah Pesisir (Coastal Zone)*
- Bachtiar, Hasan. 2003. *Manajemen Industri*. Bandung: Ramadhan Citra Grafika
- Bappenas. 1998. *Pembangunan Perkotaan dan Perdesaan, Perumahan, dan Pemukiman*.  
<http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/6458/>
- Bappenas. 2004. *Perencanaan Pengembangan Kawasan Untuk Percepatan Pembangunan Daerah*. Jakarta: Direktorat Pengembangan Kawasan Khusus dan Tertinggal
- Bappenas. 2004. *Tata Cara Perencanaan Pengembangan Kawasan Untuk Percepatan Pembangunan Daerah*. Direktorat=t Pengembangan Kawasan Khusus dan Tertinggal
- Bappenas. 2007. *Analisis Implementasi Kebijakan Pengembangan Wilayah Strategis Cepat Tumbuh Dalam Rangka Mendorong Pengembangan Wilayah Tertinggal*. Jakarta: Direktorat Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal.

- Bappenas. 2010. *Rangkuman Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014, Prioritas Bidang Kawasan Strategis, Kawasan Perbatasan, Daerah Tertinggal, dan Kawasan Rawan Bencana*. Jakarta: Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional
- Bardach, Eugene. 1991. *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press
- Barlowe, R. 1978. *Land Resource Economics*. Prentice-Hal, Inc., Engle wood Cliffs, New Jersey
- Barus, Baba; dkk. *Pengembangan Kawasan Perdesaan dalam RTRW Berbasis Karakter Lokal dan Lingkungannya*. Bogor: Pusat Pengkajian Perencanaan dan Pengembangan Wilayah
- Benge, D. G.. 2002. *Sinopsis Ekosistem dan Sumberdaya Pesisir dan Laut Serta Prinsip Pengelolaannya*. Cetakan kedua. Bogor: Pusat Kajian Sumberdaya Pesisir dan Laut
- Bintarto. 1989. *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Branch, Melville C. 1995. *Perencanaan Kota Komprehensif: Pengantar dan Penjelasan*. Edisi Terjemahan. Yogyakarta: Gadjah Masa University Press
- Buiding And Reinvingt Decentralized Governance Project dan United Nation Development Program. 2007. *Studi Evaluasi Pemekaran Daerah*. Version of July 4.
- Chambers, Robert. 1996. *PRA (Participatory Rural Appraisal) Memahami Desa Secara Partisipatif*. Yogyakarta: Penerbit Kanisuis.
- Charles, P Jones. 1995. *Investment: Analysis and Manajemen*. Ninth Edition. New York: Jhon Willey & Sons Inc.
- Chenery, Hollis, dan Ahluwalia. 1974. *Redistribution With Growth, Published for the World Bank and the Institute of Development Studies*. Sussex: Oxford U.P.
- Christaller, Walter. 1993. *Central Places in Southern Germany*. Germany

- Cullingworth, B and Nadin. 2006. *Town and Country Planning in the UK*. London and New York: Routledge
- Dahuri, Rokhmin dkk. 2001. *Pengelolaan Sumber Daya Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu*. Jakarta:PT. Pradnya Paramita
- Daldjoeni, N. 1998. *Geografi Desa dan Kota*. Salatiga. Hlm. 87
- Darajati, Wahyuningsih. 2004. *Strategi Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Lautan Secara Terpadu dan Berkelanjutan*. Makalah Sosialisasi Nasional MFCDP
- Darwanto, Herry. 2008. *Balance Scorecard untuk Pemerintah*. Availabe at <http://bappenas.go.id>
- Diwiryo, Rusla. 1996. *Panel Nasional Ahli Pembangunan Prasarana: Pembangunan Prasarana Perkotaan Di Indonesia*. Jakarta: Departemen Pekerjaan Umum
- Fahmi, Irham. 2010. *Manajemen Resiko*. Bandung: Alfabeta
- Friedman, J dan Douglass, M. 1976. *Pengembangan Agri-urban: Menuju Siasat Baru Perencanaan Regionald iAsia, Terjemahan*. Jakarta: Lembaga Penerbit FE UI
- Glasson. J. 1974. *An Introduction to Regional Planning*. London: Hutchinson Educational
- Grigg, N. 1988. *Infrastructure Engineering and Management*.
- Grubler, A. 1998. *Technology Change in Land Use and Land Cover: A Global Perspective*. UK: Cambridge University Press.
- Hakim, Saeful S. dan Dyah, Panuju R. 2009. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Crespent Press dan YAyasan Obor
- Hanafiah, T. 1982. *Pendekatan Wilayah Terhadap Masalah Pembangunan Perdesaan*. Bogor: Fakultas Pertanian IPB
- Hanafiah, T. 1998. *Pendekatan Wilayah dan Pembangunan Perdesaan*. Bogor: Program Studi Sosial Ekonomi Pertanian
- Hariato dan Tukidi. *Konsep Pengembangan Wilayah dan Penataan Ruang di Indonesia di Era Otonomi Daerah*. Jurnal Geografi: FIS UNNES.

- Hogwoof, Brian W. and Gunn, Lewis A. 1986. *Policy Analysis for The Real World*. Oxford: University Press.
- Hoover dan Giarratani. 2007. *Economic of Location: Translate Edition*. Jakarta: Lembaga Penerbit UI
- Hudson, W.R. dkk. 1997. *Infrastructure Management: Integrating Design, Construction, Maintenance, Rehabilitation, and Renovation*. New York: McGraw-Hill
- Jayadinata. 1992. *Tata Guna Tanah dan Perencanaan Perdesaan, Perkotaan, dan Wilayah*. Bandung: ITB Press
- Jones M.T dan Williams R.H. 2001. *The European Dimension of British Planning*. UK: Taylor & Francis
- Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal. 2005. *Strategi Nasional Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal*. Jakarta: KEMENDES PDPT
- Kementerian PUPR. 2017. *Pengenalan Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pusat Pendidikan dan Pelatihan Jalan, Perumahan, Pemukiman, dan Pengembangan Infrastruktur Wilayah,
- Kusumastanto, T. 1998. *Metode Penelitian dan Analisis Data Sosial-Ekonomi Masyarakat Pesisir*. Bogor: IPB
- Mahi, A. K. 2016. *Pengembangan Wilayah: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Kencana.
- Masmania, Daniel H. Dan Sabatier, Paul A. 1983. *Implementation and Public Policy*. New York: HarperCollins.
- Mather. 1986. *Land Use*. New York: Longman Group UK Limited. Hlm 286.
- Mercado, R.G. 2002. *Regional Development in the Philippine: A Review of Experience, State of the Art and Agenda for Research and Action*. Discussion Paper Series: Philippine Institute for Development Studies
- Mungkasa, Oswar. 2020. *Perencanaan Tata Ruang Sebuah Pengantar*. Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional

- Muta'ali, Luthfi. 2009. *Pendekatan Integrasi Ruang Ekonomi Dalam Pembangunan Masyarakat Tertinggal*. Jakarta: Makalah pada Lokakarya Penyusunan Strategi Pengembangan Ekonomi Perdesaan dan Masyarakat Tertinggal
- Muta'ali, Luthfi. 2014. *Pengembangan Kawasan Perbatasan*. Yogyakarta: BPFU UGM
- Muta'ali, Luthfi. 2014. *Pengembangan Wilayah Tertinggal*. Yogyakarta: BPFU UGM.
- Nia K. Pontoh; Iwan Kustiawan. 2009. *Pengantar Perencanaan Perkotaan*. Bandung: ITB Press.
- Perroux, Francois. 1970. "Economic Space: Theory and Applications," *Quarterly Journal of Economics*.
- Pontoh, Nia K dan Setiawan, Iwan. 2008. *Struktur Tata Ruang Kota*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Pranoto, SA. 2005. *Sistem Operasional dan Pemeliharaan Sistem Drainase*. Semarang: PascaSarjana Universitas Diponegoro Magister Teknik Sipil
- Purnomosidi, H. 1981. *Konsepsi Dasar Pengembangan Wilayah di Indonesia*. Jakarta : DPU.
- Reksohadiprodjo; Sukanto; Karseno. 1985. *Ekonomi Perkotaan*. Yogyakarta: BPFU-Yogyakarta
- Ricardo, David. 2008. *Teori Pertumbuhan Klasik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Pustaka
- Rusli, dkk. 1995. *Metodologi Identifikasi Golongan dan Daerah Miskin Sebuah Tinjauan dan Alternatif*. Jakarta: Grasindo
- Rustiadi, dkk. 2009. *Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Sadyohutomo, Mulyono. 2008. *Manajemen Kota dan Wilayah, Realita dan Tantangan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Salim, Emil. 1993. *Pembangunan Berwawasan Lingkungan*. Jakarta: LP3ES, Jakarta, Cetakan Keenam.
- Sayogyo. 1992. *Indikator Sosial dan Indikator Kesejahteraan Rakyat*. Bogor: Lembaga Penelitian Sosiologi Perdesaan, IPB

- Siswanto. 2006. *Evaluasi Sumber Daya Lahan*. Surabaya: UPN Press
- Sitorus, S.R.P. 2001. *Pengembangan Sumberdaya Lahan Berkelanjutan*. Edisi kedua. Lab. Perencanaan Pengembangan Sumberdaya Lahan. Bogor: Fakultas Pertanian Jurusan Tanah IPB
- Sjafrizal. 2008. *Ekonomi Regional: Teori dan Aplikasi*. Padang: Baduose Media
- Soedarso, Budiono. 2001. *Pengembangan Promosi dan Investasi Kawasan (Teritorial Marketing) Sebagai Wujud Pemanfaatan Ruang untuk Mendukung Pengembangan Ekonomi Wilayah*. Jurnal Estat Vol. 3 No. 1
- Sukirno, S. 2004. *Pengantar Teori Makroekonomi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Sumardjo. 1995. *Tipologi Kecamatan Berdasarkan Data PODES dan Ketenagakerjaan Luar Sektor Pertanian*. Bogor: Worker Paper
- Suratmo, F.G.. 1982. *Ilmu Perlindungan Hutan*. Bogor: Fakultas Kehutanan IPB
- Tarigan, Robinson. 2012. *Ekonomi Regional, Teori dan Aplikasi: Edisi Revisi*. Jakarta: Bumi Aksara
- Tarigan, Robinson. 2003. *Perencanaan Pembangunan Wilayah: Edisi Revisi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Thee Kian Wie. 1981. *Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan*. Jakarta: FE UI
- Theresiana, Ester dan Dewi, S. P. 2013. *Analisis Perkembangan Struktur Ruang Kawasan Bersejarah Kampung Kauman Kota Semarang*. Jurnal Teknik PWK Vol (2) No (3)
- Tisnaamidjaja, D.A; Asep Warian Yusuf. 1997. *Pranata Pembangunan*. Bandung: Universitas Parahyangan.
- Todaro, Michael P. 2001. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. jilid II, edisi keenam, alih bahasa Haris Munandar. Jakarta: Erlangga



- UNECE. 2008. *Spatial Planning – Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition*. Economic Commission for Europe, 1-56.
- Vink, A.P.A. 1975. *Land Use in Advancing Agriculture*. New York: Springer-Verlag.
- Wanggai, V, V. 2004. *Rencana Kerja Sub-Direktorat Kawasan Tertinggal*. Jakarta: Bappenas.
- Weber, Alfred. 1929. *Theory of The Location of Industries*. Chicago: The University of Chicago Press
- Williamson. J. G. 1965. *Regional Equality and The Process of National Development: A Description Pattern*. Economic Development and Cultural Change, Vol.13 No. 4, Hal 3-45
- Wiranto, Tatag. 2004. *Pembangunan Wilayah Pesisir dan Laut Dalam Kerangka Pembangunan Perekonomian Daerah*. Sosialisasi Nasional Program MFCDP.