PERMASALAHAN PEMBANGUNAN WILAYAH RIAU MENYONGSONG OTONOMI WILAYAH*

oleh :

Ernan Rustiadi** dan Affendi Anwar***

I. Pendahuluan

Konsepsi dan pemikiran pembangunan ekonomi selama kurun waktu 50 tahun, telah mengalami beberapa perubahan secara dinamik dari waktu ke waktu. Bahkan secara konseptual pemikiran pembangunan bukan hanya sekedar mengalami perubahan yang marjinal, melainkan telah mengalami perubahan paradigma yang mendasar. Hal ini berarti beberapa aspek pembangunan yang tadinya dianggap baik, sekarang sebaliknya dianggap tidak baik. Demikian juga pengaruh dari perubahan tersebut dampaknya kepada pembangunan wilayah pedesaan. Pembangunan wilayah pedesaan sekarang dianggap sangat penting, karena apabila terjadi kegagalan pembangunan di wilayah ini, terutama dalam jangka panjang, akan memberi dampak-dampak negatif terhadap pembangunan (nasional) keseluruhannya. Kegagalan pembangunan di wilayah pedesaan umpamanya, telah menimbulkan derasnya proses migrasi penduduk yang berlebihan dari wilayah pedesaan ke kawasan kota yang selanjutnya akan dapat menimbulkan persoalan-persoalan dalam masyarakat kawasan kota yang sudah terlalu padat, sehingga menimbukan kongesti, pencemaran hebat, permukiman kumuh, sanitasi yang buruk, menurunnya kesehatan dan pada gilirannya akan menurunkan produktivitas kawasan perkotaan. Terjadinya percepatan dalam proses urbanisasi ini menimbulkan tidak siapnya para penentu kebijaksanaan dan pengelola kawasan kota-kota mengalami begitu banyaknya persoalan yang ditimbulkan oleh migrasi penduduk yang terlalu cepat. Sementara itu juga cara berfikir dan kemampuan mengelola kota kurang cepat mengalami peningkatan. Sehingga permasalahan kawasan perkotaan menjadi semakin kompleks yang sulit memperoleh pemecahannya. Padahal tujuan semula, kawasan perkotaan diharapkan

---

* Makalah disampaikan pada Konsultasi Regional PDRB se-Propinsi Riau, tanggal 21 September 2000, Pekanbaru

** Staf Pengajar Program Pascasarjana Program Studi Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan (PWD) IPB

*** Staf Pengajar Program Pascasarjana Program Studi Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Perdesaan (PWD) IPB, Guru Besar.

menjadi pusat pertumbuhan ekonomi wilayah keseluruhan, sehingga diharapkan kota-kota menjadi pusat pertumbuhan perekonomian keseluruhan negara.

Di lain pihak lemahnya posisi masyarakat pedesaan menjadi rawan terhadap berbagai bentuk eksploitasi sehingga sumberdaya pedesaan banyak terkuras (*depletion*) kearah kawasan perkotaan, sedangkan dilokasi kawasan perkotaan sumberdaya yang diolah menjadi produk-produk industri menimbulkan dampak eksternalitas berupa berbagai bentuk pencemaran-pencemaran. Permaslahan pembangunan yang sedang dihadapi sekarang, seperti terjadinya kesenjangan yang semakin melebar dan degradasi sumber-sumberdaya alam yang menimbulkan kerusakan lingkungan hidup sebagian besar disebabkan karena tidak seimbangnya kecepatan pembangunan antara kedua kawasan urban dan rural tersebut. Oleh karena itu salah satu tujuan dari pembangunan wilayah pedesaan adalah bagaimana menyeimbangkan antara pertumbuhan ekonomi perkotaan dengan pembangunan pedesaan melalui investasi-investasi sumberdaya manusia (*human capital*), sumberdaya sosial (*social capital*), sumberdaya modal material (*man-made capital*) dan pemeliharaan sumberdaya alam (*natural capital*) yang seimbang antara kedua kawasan tersebut.

Apabila pembangunan wilayah pedesaan diartikan sebagai suatu proses atau tahapan pengarahan kegiatan pembangunan di suatu wilayah tertentu yang dalam perwujudannya melibatkan interaksi antara sumberdaya manusia dengan sumberdaya lain-lainnya, termasuk sumberdaya alam dan lingkungannya melalui berbagai investasi, agar kapasitas produksi dan produktivitas masyarakat wilayah menjadi meningkat. Dalam melakukan berbagai investasi tersebut juga memerlukan pertimbangan kemampuan ekonomi makro negara, disamping memberikan dorongan insentif ekonomi kepada pihak swasta untuk mau menginvestasikan modalnya di wilayah pedesaan.

Dalam hubungan dengan pengertian wilayah pedesaan ini lawasnya (*scope*) sangat tergantung kepada luas cakupan batas definisinya yang pada dasarnya dipusatkan kepada cakupan ruang (daratan) yang menjadi tempat kehidupan manusia dan komponen-komponen pendukungnya yang lebih besar dari kawasan kota (ruang *supra urban*). Untuk memperbaiki kehidupan (kesejahteraan) masyarakat dalam wilayah yang bersangkutan diperlukan berbagai kegiatan investasi dimana dalam kegiatan tersebut juga melibatkan hubungan-hubungan interdependensi antara manusia dengan sesamanya yang terlibat di dalamnya melalui sesuatu sumberdaya, sehingga dari hasil aktivitas tersebut diharapkan dapat memperoleh manfaat atau nilai tambah untuk memenuhi kebutuhan konsumsi dalam mendukung kehidupannya di masa sekarang maupun masa yang akan datang secara berkelanjutan (*sustainability*). \

Dari perkembangan pemikiran pemabagunan seperti telah disinggung di atas, meskipun pemikiran pembangunan telah berubah-ubah, ternyata setelah

diterbitkannya publikasi '**Our Common Future'** pada tahun 1987 oteh '**World Commision on Environment and Development'**. Tujuan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) sekarang menjadi istilah 'kata-kata bersayap' dalam menentukan strategi pembangunan yang mutakhir. Ide pembangunan ini diartikan sebagai usaha pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa membahayakan kemampuan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhannya.

Salah satu startegi pembangunan yang memperhatikan kepada lingkungan hidup merupakan model pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang meskipun banyak telah orang memberikan definisi kepada pengertian pembangunan berkelanjutan tersebut, tetapi kiranya pengertian terakhir ini merupakan suatu rekonsiliasi antara pemikiran-pemikiran teori pembangunan yang sering mengalami berbagai pertentangan satu sama lain sebelumbya. Pengertian pembangunan berkelanjutan ini menjadi semakin dipahami dan semakin tersebar penggunaannya setelah indikator untuk menilainya ditemukan dan dihitung.

Dalam hubungan dengan pembangunan keberlanjutan seperti yang disinggung di atas, ada baiknya mengacu kepada pendapat dari Hicks yang mengemukakan bahwa pemanfaatan sumberdaya alam yang dikonsumsi pada masa kini jangan sampai mengganggu potensi pendapatan generasi yang akan datang yang diturunkan dari sumberdaya tersebut.

Tulisan ini akan membahas pengertian pembangunan wilayah dalam konteks: (1) Tujuan untuk mencapai pertumbuhan, pemerataan, dan keberlanjutan; (2) Berbagai permasalahan dan proses pembangunan wilayah; (3) Peranan statistik dalam pembangunan wilayah di era otonomi daerah.

II. Masalah dan Proses Pembangunan Wilayah

Pada tahapan pembangunan sekarang, meskipun kehidupan ekonomi telah mengalami transformasi struktural dari yang tadinya didominasi oleh kegiatan sektor primer (eksploitasi sumberdaya alam) dan pertanian kearah kegiatan industri, tetapi sebagian besar masyarakat wilayah dan pedesaan masih terlibat dalam kegiatan sektor primer tersebut. Dari pengertian di atas, maka terdapat empat hal yang memerlukan perhatian, yaitu: (1) menangguhkan konsumsi sekarang untuk dinikmati kemudian melalui investasi modal yang dikorbankan; (2) melibatkan unsur teknologi yaitu yang berperan dalam meningkatkan produktivitas; (3) mengatur hubungan interdependen antar kepentingan manusia dalam memanfaatkan sumber daya alam; (4) memahami dan memanfaatkan pengetahuan mengenai hubungan-hubungan fungsional antara wilayah pedesaan dan kawasan perkotaan dalam mencapai pembangunan wilayah yang berkeseimbangan, serta (5) menciptakan suatu sistem organisasi yang dilandasi

aturan hubungan kelembagaan yang dapat memberdayakan semua pihak yang terlibat dalam meningkatkan produktivitas masyarakat wilayah keseluruhan dengan pertolongan teknologi yang mengemat sumberdaya alam.

Sudah dari sejak awal dalam sejarah peradaban manusia terdapat kelima unsur-unsur di atas yang dalam pembangunan wilayah perlu dimanfaatkan secara sinergetik, yang sesuai pada tahap perkembangannya. Walaupun sejak dalam bentuk yang masih sangat sederhana pembangunan telah dirancang secara informal untuk jangka waktu yang lebih terbatas, yang dilakukan oleh kelompok orang-orang. Tetapi apabila interaksi diatas semakin bertambah kompleks dan horizon waktu perencanaannya lebih panjang, maka suatu aturan sistem perencanaan yang lebih terstruktur perlu dilaksanakan. Dalam satu kelompok masyarakat yang masih sangat sederhana dengan teknologi budidaya usahatani yang masih rendah, investasi dan pemanfaatan teknologi bercocok tanam dengan alat-alat pertanian sederhana sudah dilakukan. Pada waktu kurun lawas (scope) kehidupan masyarakat masih terbatas secara lokal, perencanaan sederhana tersebut sebenarnya sudah dilakukan oleh kelompok-kelompok masyarakat komunal dengan berbagai tatanan kelembagaan yang mengatur antara lain hak-hak warganya atas lahan, air dan tanaman yang tumbuh diatas lahan maupun binatang yang hidup disekitarnya yang kemudian dijinakan. Hak-hak tersebut mengatur tentang hak-hak akses anggota-anggotanya kepada sumberdaya tertentu dalam bentuk hierarki organisasi dengan hak-hak kewenangannya, dalam kelompok masyarakat tersebut terhadap sumberdaya alam asli, maupun hak-hak untuk memperoleh hasil produksi beserta kewajiban-kewajiban warga yang bersangkutan dengan dipimpin oleh pengetua atau pengurus adat yang mengaturnya dalam suatu organisasi adat dan aturan (hukum) adat yang mendasari siapa berbuat apa dan akan memperoleh apa yang pada dasarnya mengandung unsur-unsur keadilan (*fairness*) dengan mengingat akan kapasitas sumberdaya alam yang digunakannya, sehingga mengarah kepada tindakan konservasi, agar sumber pendapatan untuk menunjang kehidupan mereka dapat berkelanjutan. Karakteristik kelembagaan yang diatur menurut tatanan adat tersebut dalam dalam jangka panjang karenanya menjadi melembaga secara mantap, karena aturan yang terkandung di dalamnya saling menguntungkan semua warganya. Tetapi dengan semakin maju dan semakin meluasnya cakupan (scope) kebutuhan masyarakat, maka interaksi yang bersifat interdependen antar individual dalam kelompok dan antar kelompok manusia menjadi semakin meluas, sehingga kapasitas dan ragam sistem produksi yang ditumbuhkan melalui investasi guna mencapai tingkat konsumsi yang lebih tinggi, juga menjadi semakin kompleks. Selain itu perencanaan untuk meningkatkan kebutuhan hidup dalam mencapai tingkat kesejahteraan masyarakat dalam suatu wilayah yang lebih luas kemudian menjadi semakin diperlukan. Untuk mencapai tujuan itu, maka suatu perencanaan pembangunan wilayah yang mengandung unsur dimensi ruang yang

lebih luas dan waktu yang lebih panjang serta semakin kompleks menjadi suatu kebutuhan.

Dengan demikian, maka terlepas dari batas-batas perencanaan wilayah yang didefinisikan, maka tujuan pembangunan wilayah seharusnya diarahkan untuk mencapai: (1) pertumbuhan (*growth*); (2) pemerataan (*equity*); dan (3) keberlanjutan (*sustainability*). Tujuan pembangunan pertama yaitu mengenai pertumbuhan, ditentukan sampai dimana sumber-sumberdaya yang langka yang terdiri atas :sumberdaya manusia (*human capital*), peralatan (*man-made resources*) dan sumberdaya alam (*natural resoource*) dapat dialokasikan secara maksimal sehingga dimanfaatkan untuk kebutuhan manusia dalam meningkatkan kegiatan produktifnya. Dalam hal ini terdapat upaya memperpadukan antara kemampuan sumber daya manusia (*human capital*) dan pemanfaatan sumber daya alam dengan ketersediaan sumber daya alam maupun sumber daya buatan dengan teknologi dalam rangka memperbesar produktivitasnya. Semakin tinggi tingkat kemampuan sumber daya manusia yang digambarkan oleh kemampuan penguasaan teknologi yang dipergunakannya, maka semakin besar kemampuan untuk memanfaatkan sumber daya alam yang tersedia guna mencapai pertumbuhan wilayah yang tinggi. Oleh karena itulah **pada masa awal pemikiran pembangunan**, maka tujuan pertama pembangunan wilayah yaitu pertumbuhan yang maksimal menjadi lebih dominan yang dipengaruhi oleh unsur teknologi. Sedang tujuan ke dua yaitu pemerataan mempunyai implikasi dalam pencapaian tujuan ketiga, yaitu agar sumberdaya dapat berkelanjutan maka tidak boleh ada yang terlalu serakah, dalam arti pengaturan dari pembangian manfaat hasil pembangunan harus fair, sehingga setiap warga yang terlibat perlu memperoleh pembagian hasil yang memadai secara adil. Jadi kelembagaan yang menyangkut pengaturan hubungan manusia melalui sesuatu (apakah berupa sumberdaya atau hasil-hasil produksi) yang berkatan dengan manusia lainnya terhadap manfaat yang diperoleh dari proses pertumbuhan material maupun non-material di suatu wilayah harus dapat dinikmati semua pihak secara fair. Sedang tujuan ke tiga yaitu keberlanjutan (*sustainability*) pembangunan wilayah harus memenuhi persyaratan bahwa penggunaan sumberdaya, baik yang ditransaksikan melalui sistem pasar maupun ditransaksikan di luar sistem pasar harus tidak melampaui kapasitas kemampuan produksinya. Bahkan apabila dalam proses produksi tersebut banyak input diambil dari sumberdaya alam yang bersangkutan, sebagian dari hasil yang diperoleh tersebut harus ditanamkan (diinvestasikan) kembali untuk menjaga keberlanjutannya. Apabila terdapat teknologi yang digunakan ternyata akan menguras (*depleting*) sumberdaya alam melampaui batas-batas kemampuan kapasitasnya, maka teknologi tersebut pemakaiannya harus dibatasi, bahkan jika teknologi tersebut mengancam keselamatan masyarakat, maka sudah semestinya dilarang penerapannya.

Sebenarnya sumberdaya alam dalam keseluruhan planet bumi ini, diperkirakan mecukupi untuk memenuhi kebutuhan manusia kaeseluruhannya. Oleh karena itu sejak revolusi industri di bidang manufaktur dan revolusi hijau di bidang pertanian untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia telah dapat mencapai pertumbuhan pembangunan di banyak wilayah-wilayah dunia yang mencukupi guna memenuhi kebutuhan hidupnya. Namun karena limpahan sumberdaya alam dan manusianya berbeda-beda (*diffenent resource endowment*), maka masalah yang terus menyertai kehidupan manusia di bumi ini adalah masalah pemerataan, yaitu terjadinya ketimpangan atau kesenjangan dalam distribusi pembagian manfaat-manfaat yang diperoleh dari sumberdaya tersebut yang disebabkan sebagian karena terjadinya keserakahan segolongan kecil kelompok manusia.

Laporan PBB akhir-akhir ini (1996) menunjukkan bahwa meskipun perekonomian dunia dalam dekade yang lalu telah mengalami berbagai kemajuan-kemajuan dilihat dari pertumbuhan agregatnya, tetapi suatu hal yang sangat memperihatinkan adalah telah terjadinya kesenjangan-kesenjangan yang semakin melebar. Terjadinya kesenjangan-kesenjangan tersebut baik terjadi antara negara maju dan negara berkembang, maupun kesenjangan tersebut terjadi di dalam negara maju dan di dalam negara berkembang sendiri. Hal ini terjadi antara lain karena tingkat konsumsi sumberdaya dunia yang sangat tidak merata; bahkan mencapai tingkat keganjilan yang sangat asimetrik, dimana kurang lebih hanya 1 milyar penduduk di negara-negara maju mengkonsumsi sumberdaya dunia lebih dari 80 %, sehingga sebagian besar masyarakat dinegara-negara miskin yang berjumlah lebih dari 4.6 milyar mengalami kekurangan dan hanya mengkonsumsi 20 % sumberdaya dunia. Oleh karena konsumsi sumberdaya tersebut dipergunakan melalui pengolahan yang menghasilkan produk-produk industri, maka peningkatan output industri menghasilakn pencemaran-pencemaran industri yang berbahaya yang semulanya bisa didaur ulang sampai suatu tahapan pengolahan tertentu. Namun pada suatu tahapan akhir (zat-zat dioxin) usaha pendaur ulangan menjadi hampir mustahil dilakukan, karena sulitnya didaur ulang dan biayanya medekati kemustahilan. Sehingga peningktan konsumsi sumberdaya alam dinegara maju dan kawasan perkotaan di negara berkembang, terutama di Asia Pasifik, termasuk kota-kota besar di Indonesia, terutama di pulau Jawa, termasuk Jakarta, Bandung dan Surabaya, maupun kota-kota besar lainnya juga menghasilkan pencemaran-pencemaran. Sebaliknya wilayah-wilayah *hinterland* dari kota-kota tersebut mengalami pengurasan-pengurasan sumberdaya alam (seperti hutan, biota bahari minyak bumi dan mineral-mineral), yang meskipun masih dalam skala regional, tetapi dampaknya semakin dapat dirasakan secara global.

Kelembagaan pembagian kekayaan sumberdaya dunia yang ada juga dikuasai oleh masyarakat negara maju yang bekerjasama dengan kelompok-kelompok elit dan

pengusaha besar di negara berkembang sehingga terjadi *biased* antara kegiatan sektor pertanian versus industri yang mengarah kepada terjadinya tingkat kepincangan pembagian konsumsi serta kesejahteraan masyarakat, yang pada gilirannya mendorong degradasi sumber-sumberdaya alam dan kerusakan lingkungan hidup lebih lanjut. Salah satu penyebab dari *biased*-nya pandangan masyarakat, terutama kelompok perencana ekonomi dan *policy makers* yang lebih menghargai kepada sektor industri dan modern di perkotaan dibanding dengan sektor pertanian di pedesaan. Bias ini bermula dari perubahan struktural yang sering didorong ke arah percepatan yang tidak wajar yang pada gilirannya menimbulkan ekses-ekses yang tidak diinginkan. Salah satu ekses tersebut berupa terjadinya distorsi dalam sistem *valuation* antara kedua sektor-sektor tersebut berupa memburuknya secara sekular *term of trade* antara sektor primer dan sektor industri yang kebetulan berlokasi pada kawasan yang berlainan. Terjadinya degardasi sumberdaya alam ternyata berkorelasi dengan terjadinya kesenjangan yang terjadi didalam masyarakat, terutama antara negara-negara kaya dengan negara sedang berkembang yang miskin, atau yang lebih dikenal sebagai kepincangan antara wilayah-wilayah Utara dan Selatan. Demikian pula kesenjangan antara lapisan kaya dan miskin ini terjadi baik di negara kaya sendiri maupun di negara yang miskin. Sebagai akibat dari ketimpangan tersebut di satu pihak masyarakat di negara maju dan lapisan masyarakat kaya di negara berkembang mengkonsumsi sumberdaya terlalu intensif sehingga sering berlebihan, yang dalam proses memproduksikan barang dan jasa yang dikonsumsi tersebut terjadi berbagai limbah pencemaran yang merusak lingkungan hidup. Sedangkan limbah dari pencemaran produksi dan konsumsi yang menggunakan teknologi tinggi berakibat lebih parah terhadap lingkungan ketimbang limbah dari proses produksi primer yang umumnya dilakukan di negara berkembang. Di samping itu masalah keberlanjutan pembangunan wilayah juga terus menghantui kehidupan ummat manusia di bumi ini, karena dengan kemajuan teknologi dan pertumbuhan yang dicapai, maka aspek konservasi dan pelestarian lingkungan sering kurang diperhatikan. Tuntutan kesejahteraan hidup yang semakin tinggi dan kemampuan intelektual manusia dengan penemuan-penemuan teknologi yang terbaru lebih mengarah kepada terjadinya pengurasan sumber daya alam dan kerusakan lingkungan. Di sisi lain yaitu masyarakat miskin, baik akibat ketidakmerataan maupun tingkat kemampuan yang rendah dalam penggunaan sumber daya alam, juga berkontribusi dalam lajunya kerusakan sumber daya alam dan lingkungan.

Apabila wilayah tersebut didefinisikan sebagai unit administratif yang lebih kecil, umpamanya wilayah suatu negara maka masalah pemerataan dan keberlanjutan pembangunan wilayah juga sering menjadi masalah yang belum dapat diatasi secara baik di negara yang bersangkutan. Untuk negara Indonesia, maka hal ini tercermin dalam ketimpangan pembangunan wilayah Jawa yang merupakan wilayah sebesar 7 % dari kesuluruhan daratan, dibanding dengan wilayah luar Jawa, atau antara

Kawasan Timur Indonesia (KTI) dengan Kawasan Barat Indonesia (KBI). Demikian pula kepincangan tersebut terjadi antara wilayah perkotaan dengan wilayah pedesaan. Masalah pemerataan dan keberlanjutan pembangunan wilayah karenanya memerlukan pendekatan kelembagaan baik yang berupa cara berfikir masyarakat maupun secara formal dalam bentuk perundang-undangan dan rangka pengorganisasian pembangunan keseluruhannya yang mendorong ke arah kemajuan lebih baik, dimana dalam batas-batas tertentu diperlukan campur tangan dan kemauan kuat politik dari kaum elit pemerintah maupun swasta.

Dari aspek perencanaan pembangunan wilayah, maka perencanaan yang sering hanya melihat dari pandangan satu pihak, yaitu dari pihak perencana yang berlokasi di pusat yang sebenarnya kurang mengetahui hal yang sebenarnya mengenai keadaan wilayah pedesaan dan berada di luar masyarakat yang ada di wilayah tersebut, maka sering terjadi bias. Bias ini terutama disebabkan oleh berbedanya kepentingan dan tujuan yang diinginkan masyarakat wilayah berbeda dengan apa yang dipikirkan pusat. Bagi pihak perencana pusat yang berada di luar wilayah dan tidak terlibat langsung dalam kegiatan yang menimbulkan interaksi antara masyarakat wilayah dengan alam lingkungannya, akan cenderung mempunyai kepentingan dan tujuan yang tidak sesuai dengan tujuan-tujuan pembangunan yang telah digariskan pusat yang biasanya lebih mengutamakan pertumbuhan. Pemikiran dari pusat yang menyangkut kapasitas sumberdaya alam di wilayah juga sangat kurang, seperti dalam pembangunan KTI yang keadaan alamnya lebih rawan dibanding dengan KBI, karenanya tidak dapat disamakan pendekatan perencanaannya. Di sisi lain masyarakat yang secara turun menurun dan mempunyai pengalaman empiris di sekitar lingkungan lokal berinteraksi dengan alam dan lingkungan dengan menghasilkan kelembagaan tertentu, yang pada dasarnya akan mengutamakan untuk mempertahankan keberlanjutan dan pemerataan dalam pemanfaatan sumber daya alam yang sering sangat rawan terhadap perubahan-perubahan yang drastis sebagai akibat dari tindakan kegiatan pembangunan. Oleh karena itu diperlukan adanya faktor penyesuaian program yang dibawa oleh perencana dari pusat dengan aturan tata cara adat setempat yang mencakup sistem-sistem kelembagaan lokal yang sudah ada dan dijalankan serta dipatuhi oleh masyarakatnya. Untuk memahami persoalan ini diperlukan adanya dialog yang terus menerus secara dua arah antara perencana pembangunan wilayah dengan masyarakat wilayah.

Masalah lain yang terjadi di Indonesia dalam PJP I adalah perencanaan yang terlalu memusat dalam pembagian kewenangan sistem pengelolaan sumber-sumberdaya alam wilayah, baik sumberdaya itu berupa hutan, laut, maupun sumberdaya mineral. Kesalahan interpretasi terhadap UUD 1945, terutama yang menyangkut pasal 33 ayat 3, yang penguasaan sumberdaya alam oleh negara, sering kemudian diterjemahkan dan diartikan sebagai penguasaan oleh pemerintah pusat;

sehingga menyebabkan hak-hak (*property right*) penduduk asli di daerah-daerah pada tingkat lokal yang tadinya sudah mengatur dan memberikan hak-hak pengelolaan dan pemanfaatan secara turun-temurun terhadap sumberdaya alam di wilayahnya menjadi hilang dan terabaikan. Padahal pasal 33 tersebut juga mengamanatkan bahwa pemanfaatan sumberdaya alam tersebut selain dikuasai oleh negara, tetapi untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, termasuk rakyat di tingkat lokal dalam wilayah. Tidak adanya pengakuan pemerintah pusat terhadap hak-hak masyarakat lokal wilayah, menyebabkan tidak ada kepastian tentang hak-hak pengelolaan sumberdaya alam oleh masyarakat wilayah. Sehingga ketidak pastian hak-hak ini (*insecure property right*), akan menimbulkan sumberdaya besifat akses terbuka (*open access resources*) yang pada gilirannya mengarah kepada degradasi sumberdaya dan mengancam keberlanjutannya. Di pihak lain, dengan luasnya sumberdaya alam wilayah Indonesia yang hendak dikuasai pemerintah pusat atas nama negara ini tidak mungkin dilakukan, karena biaya transaksi (*transaction cost*) yang sangat besar untuk mewujudkan *claim* negara itu sulit dilaksanakan yang dapat dikatakan mendekati kemustahilan. Oleh karena itu tidak mungkin diwujudkannya "kekuasaan negara" terhadap sumberdaya alam wilayah ini akan menimbulkan sifat akses terbuka dari sumberdaya yang bersangkutan dan pada akhirnya menimbulkan degradasi sumberdaya wilayah dan mengancam kelestarian sumberdaya alam tersebut. Bukti-bukti empirik yang menyangkut "open access" sumberdaya hutan menimbulkan banyaknya pencurian kayu yang tidak dapat dibendung pada waktu akhir-akhir ini. Demikian juga pengrusakan biota laut dan terkjadinya kelebihan tangkapan ikan (*overvishing*) sangat mendukung ramalan tentang keadaan akses terbuka tersebut karena gagalnya pengelolaan Departemen Kehutanan dan Direktorat Jendral Perikanan yang sering mengacu pada UUPK No.5 1967 dan UUPP No.9 tahun 1985 yang tidak secara ekplisit mengakui hak-hak masyarakat lokal wilayah untuk mengelola dan memanfaatkan sumberdaya yang bersangkutan.

III. Perencanaan Pembangunan Wilayah dan Pentingnya Sistem Informasi Wilayah

Pembangunan wilayah seperti yang didefinisikan di atas, yaitu untuk mencapai tujuan pembangunan wilayah yang mencakup aspek-aspek pertumbuhan, pemerataan dan keberlanjutan, maka diperlukan pengertian perencanaan pembangunan wilayah yang berdimensi lokasi dalam ruang dan berkaitan dengan aspek sosial-ekonomi wilayah.

Pengembangan sistem informasi wilayah pada dasarnya merupakan prasyarat dasar dari sistem perencanaan pembangunan wilayah, sebagaimana diungkapkan oleh Rittel (1982):

Information system is based on a systematic data transformation that aims at providing analytic support to planners and decision-makers. .... an information system should be judged by its contribution to solving organizing or rationality complex choice and decision problems.

Dengan demikian, suatu sistem informasi harus disiapkan untuk menjawab tantangan dan permasalahan yang ada. Sisteminformasi wilayah harus dikembangkan mulai dari penyediaan informasi dasar hingga ke informasi analitis untuk mendukung sistem perencanaan dan pengambilan keputusan. Pada dasarnya nilai manfaat dari suatu sisteminformasi dapat diukur dari berbagai aspek, diantaranya (Nijkamp, 1984):

1) accessibility
2) comprehensiveness
3) accuracy
4) appropriateness
5) timeliness
6) flexibility
7) verifiability
8) freedom from bias
9) quantifiability

Di dalam upaya memaksimalkan berbagai manfaat suatu sistem informasi sebagaimana diungkapkan di atas seringkali dihadapka n dengan pemilihan-pemilihan akibat adanya *multidimensional trade-off* akibat tujuan-tujuan yang tidak saling menenggang. Tidak dapat kita pungkiri bahwasanya sistem informasi yang sejauh ini dikembangkan tidak terlepas dari visi-visi politis kepentingan dari rejim pemerintahan yang ada.

Sistem informasi wilayah pada dasarnya menyangkut penyediaan informasi yang berbasis atas dua jenis data: (1) data atribut dan (2) data spasial. Data atribut adalah data yang dikenal selama ini sebagaimana umumnya disediakan didalam buku-buku statistik, sedangkan data spasial merupakan yang menyediakan dua jenis informasi secara sekaligus yaitu aspek lokasi (posisi geografis) dan topologi (informasi titik, poligon atau garis). Sistem informasi yang mengintegrasikan informasi data atribut dan data spasial dikenal sebagai Sistem Informasi Geografis atau *Geographical Information System* (GIS). Tantangan pembangunan wilayah sekarang ini menuntut informasi berdimensi ruang yang semakin integratif antara informasi atribut dengan informasi spasialnya (dimensi ruang). Nilai manfaat informasi statistik mengenai suatu wilayah secara bersamaan tidak dapat dipisahkan dari akurasi informasi geografisnya tentang keakuratan batas-batas dan posisi geografisnya.

Perencanaan pembangunan wilayah yang berdimensi ruang menyangkut perencanaan dalam tata guna tanah (TGT), tata guna air (TGA), tata guna udara (TGU), dan tata guna sumber daya alam lainnya. Mengingat dimensi ruang merupakan kesatuan yang terdiri atas tanah, air dan udara, maka perencanaan tata ruang menyangkut tata guna

ke tiga unsur ruang tersebut dalam satu paket yang tidak terpisahkan. Secara operasional, maka penataan ruang dibagi atas kawasan budidaya dan kawasan non-budidaya atau kawasan lindung. Dalam kawasan budi daya diusahakan kegiatan pemanfaatan ruang dengan kegiatan produktif seoptimal mungkin, sedang untuk kawasan non budi daya dilakukan upaya perlindungan dan konservasi untuk menjaga kelestariannya dan fungsi lindungnya terhadap ruang dan wilayah secara keseluruhan.

Selain itu perencanaan pembangunan wilayah perlu dibatasi oleh batas-batas wilayah yang menjadi unit perencanaannya. Dalam menetapkan batas-batas wilayah, maka terdapat pengelompokan wilayah berdasar kriteria-kriteria : (a) homogenitas; (b) nodal; dan (c) administratif. Konsep homogenitas menetapkan wilayah berdasarkan beberapa persamaan unsur baik itu fisik, sosial, maupun ekonomi. Konsep Nodal menetapkan wilayah berdasar perbedaan struktur tata ruang, dimana terdapat sifat ketergantungan secara fungsional, misal antara wilayah pusat (inti) yang biasanya kawasan perkotaan dengan wilayah belakangnya yang biasanya kawasan pedesaan. Hubungan secara fungsional ini bisa berupa : arus mobilitas penduduk, barang dan jasa, maupun komunikasi dan transportasi. Dalam satu unit wilayah bisa terdapat struktur tata ruang yang bertingkat (hierarki) misal dari hierarki tertinggi (orde satu) berupa kota metropolitan, kemudian kota besar, kota kecil sampai pedesaan dengan tingkat orde yang lebih rendah. Sedang konsep ke tiga adalah batas wilayah ditentukan berdasar batas wilayah administratif seperti propinsi, kabupaten, atau kecamatan. Perencanaan pembangunan wilayah yang banyak dilakukan adalah berdasar batas wilayah adminstratif, walaupun berdasar batas fungsional seperti konsep nodal sering kali tidak berkesesuaian. Usaha untuk menyesuaikan bentuk perencanaan yang sesuai dengan batas wilayah adminstratif dan sesuai secara fungsional, sering kali menenui hambatan karena pertimbangan-pertimbangan politis. Untuk itu bentuk perencanaan pembangunan wilayah yang seimbang baik antar maupun intra wilayah, sangat mendukung keberhasilan pembangunan wilayah yang berdimensi ruang.

Perencanaan pembangunan wilayah yang berdimensi ruang di Indonesia telah diatur dalam Undang-undang No 24 tahun 1992 tentang Penataan Ruang. Dalam UU No 24/1992 ini disebutkan bahwa dalam mekanisme pembangunan, maka setiap pemanfaatan ruang harus didasarkan pada perencanaan tata ruang, sesuai dengan batas wilayah administratif. Untuk tingkat nasional berdasar Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional (RTRWN), untuk wilayah propinsi berdasar RTRW-Propinsi dan untuk wilayah Kabupaten/Kotamadya berdasar RTRW-Kab/Kodya. Untuk pemanfaatan dalam kawasan tertentu baik itu pedesaan, perkotaan atau kawasan dengan ciri tertentu seperti kawasan industri, pariwisata, atau kawasan lainnya, misal yang berfungsi lindung bisa disusun Rencana Detail Tata Ruang Kawasan (RDTRK) atau Rencana Induk Sistem (RIS) untuk khusus kawasan perkotaan. Diharapkan dengan

adanya perencanaan pembangunan wilayah yang didukung oleh perencanaan tata ruang yang akurat akan terwujud hasil pembangunan yang optimal yaitu tercapainya pertumbuhan, pemerataan dalam bentuk keseimbangan pembangunan antar dan intra wilayah serta keberlanjutan pembangunan karena terpeliharanya kawasan yang berfungsi lindung.

Perencanaan pembangunan wilayah dari aspek ekonomi tekanannya lebih kepada mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang biasanya dilihat dari tolok ukur peningkatan angka Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Walaupun **pertumbuhan ekonomi yang ditunjukkan oleh angka PDRB sering bias dalam arti *over estimate* karena sering tidak dikoreksi oleh adanya dampak negatif pertumbuhan ekonomi**, namun angka ini masih menjadi standart yang dianggap sah dalam menilai keberhasilan pembangunan wilayah. Dalam perkembangan terakhir seiring dengan kesadaran akan pentingnya pemerataan dan keberlanjutan pembangunan, maka aspek pelestarian lingkungan sudah diperhitungkan dalam perhitungan PDRB.

Belajar dari krisis moneter yang disusul dengan terjadinya krisis ekonomi dan kemudian krisis multidimensi , kita semakin menyadari besarnya bahaya laten akibat terjadinya berbagai kesenjangan multidimensi. Informasi statistika standar umumya kurang menyediakan data dasar mengenai keragaan pelaksanaan pembangunan dari dua sisi lainnya: aspek pemerataan dan aspek keberlanjutan. Pengembangan tolok ukur-tolok ukur pemerataan pembangunan sudah lama digunakan sebagai basis ukuran dari tingkat perkembangan suatu negara dan wilayah, namun ketersediaan informasinya di negara kita relatif sangat langka.

Perencanaan pembangunan wilayah dari aspek ekonomi adalah penentuan peranan sektor-sektor pembangunan dalam mencapai target pembangunan yaitu pertumbuhan, yang diikuti dengan kegiatan investasi pembangunan baik itu investasi pemerintah, maupun investasi swasta. Sebelum sampai ke tahap investasi, maka diperlukan adanya analisis kriteria kawasan (dari aspek tata ruang), analisis kriteria investasi, analisis lokasi dan pelaku investasi, serta analisis pembiayaan.

Penentuan peranan sektor-sektor pembangunan diharapkan dapat mewujudkan keserasian antar sektor pembangunan, sehingga dapat : (1) diminimalisasikan adanya inkompabilitas antar sektor dalam pemanfaatan ruang, (2) terwujudnya keterkaitan antar sektor baik ke depan maupun ke belakang; dan (3) proses pembangunan yang berjalan secara bertahap ke arah yang lebih maju dan dihindari adanya kebocoran wilayah dan kemubajiran sumber daya. Untuk menentukan peranan sektor-sektor dalam perencanaan pembangunan wilayah sering digunakan analisis Tabel Input-Output (Tabel IO).

Analisis kriteria kawasan merupakan titik temu perencanaan pembangunan dari aspek tata ruang dan aspek ekonomi. Penetapan lokasi investasi pembangunan yang didasari oleh informasi kriteria kawasan, sangat membantu mencapai tujuan pembangunan wilayah. Dengan demikian, maka analisis kriteria investasi juga didasari oleh angka-angka yang tidak bias, karena telah dikoreksi oleh kemungkinan adanya pengaruh negatif terhadap lingkungan yang terdapat dalam informasi kriteria kawasan.

Terakhir adalah analisis pembiayaan pembangunan. Analisis pembiayaan menyangkut sumber pembiayaan yaitu apakah berasal dari APBN, APBD Dati I, APBD Dati II, atau dari swasta. Bagi wilayah-wilayah yang belum maju, maka pembangunan sarana dan prasarana atau infrastruktur dalam bentuk investasi dari adalah prioritas pertama sebagai insentif terjadinya pertumbuhan, sehingga dapat menarik investator swasta menanamkan modalnya. Bagi Pemerintah Daerah yang belum dapat membiayai pembangunan, karena kekurangan sumber pembiayaan, maka bantuan dari pemerintah pusat masih berperan besar. Sebagai ujung tombak dari perencanaan pembangunan wilayah dari aspek ekonomi adalah pelaksanaan proyek-proyek pembangunan. Dalam pelaksanaan proyek-proyek pembangunan, maka manajemen proyek, khususnya aspek pelaksanaan dan pengendalian yang sesuai dengan perencanaan, merupakan permasalahan pembangunan. Tidak jarang terjadi penyimpangan-penyimpangan yang menyebabkan proyek pembangunan gagal dan tidak mencapai sasaran. Apabila proyek pembangunan tersebut merupakan satu mata rantai pembangunan keseluruhan, maka dengan gagalnya proyek pembangunan tersebut akan menganggu perencanaan pembangunan secara keseluruhan.

Seperti telah disebutkan di atas, maka pertumbuhan suatu unit wilayah sering tidak seimbang dengan unit wilayah lainnya dengan kata lain terjadi kepincangan kemajuan kesejahteraan masyarakat dalam pembangunan yang dapat disebabkan oleh beberapa hal yaitu: (1) Perbedaan karakteristik limpahan sumber daya *alam (resource endowment*); (2) Perbedaan demografi; (3) Perbedaaan kemampuan sumber daya manusia (*human capital*); (4) Perbedaan potensi lokasi; (5) Perbedaan dari aspek aksesibilitas dan kekuasaan (*power*) dalam pengambil keputusan; dan dapat pula karena (6) Perbedaan dari aspek potensi pasar. Perbedaan pertumbuhan satu unit wilayah dengan unit wilayah lainnya dapat terjadi karena disebabkan oleh beberapa faktor sekaligus dan saling berkaitan.

Karena perbedaan pertumbuhan wilayah dalam lingkup suatu negara, maka dalam satu kawasan lebih luas akan terdapat beberapa macam karakteristik wilayah ditinjau dari aspek kemajuannya yaitu: (1) Wilayah maju; (2) Wilayah sedang berkembang; (3) Wilayah belum berkembang; dan (4) Wilayah tidak berkembang.

Wilayah maju adalah wilayah yang telah berkembang yang biasanya dicirikan sebagai pusat pertumbuhan. Di wilayah ini biasanya terdapat pemusatan penduduk,

industri, pemerintahan dan sekaligus pasar yang potensial. Selain itu juga dicirikan oleh tingkat pendapatan yang tinggi, tingkat pendidikan dan kualitas sumber daya manusia yang juga tinggi. Biasanya wilayah maju berkembang karena didukung oleh potensi sumber daya alam yang tinggi baik di wilayah tersebut maupun dari wilayah belakangnya, potensi lokasi yang strategis, tingginya kualitas sumber daya manusia karena didukung oleh sarana pendidikan yang lengkap, dan aksesibilitas yang sangat baik terhadap pasar domestik maupun pasar internasional karena didukung oleh infrasruktur yang lengkap seperti jalan, pelabuhan, alat komunikasi, maupun sarana penunjang lainnya. Namun wilayah maju bila tidak memperhatikan keseimbangan wilayah dan cenderung mengeksploitasi wilayah pendukungnya dan menjadi sangat maju dan tidak seimbang, maka akan muncul apa yang disebut permasalahan *diseconomic of scale*, yaitu munculnya penurunan produktivitas akibat adanya kenaikan biaya-biaya, baik itu biaya produksi langsung seperti tuntutan kenaikan upah, kenaikan harga faktor produksi atau masalah manajemen lainnya, maupun munculnya biaya-biaya sosial yang harus ditanggung seperti masalah peningkatan biaya pelayanan umum seperti kesehatan, transportasi, pendidikan, maupun keamanan, dan munculnya permasalahan sosial lainnya seperti kemacetan dan kecelakaan lalu lintas, tingkat kriminalitas yang tinggi, peningkatan harga lahan, masalah perumahan, banjir dan lain-lain. Wilayah maju juga dicirikan oleh struktur ekonomi yang secara relatif semakin didominasi oleh sektor industri dan jasa.

Wilayah yang sedang berkembang biasanya dicirikan oleh pertumbuhan yang cepat dan biasanya merupakan wilayah penyangga dari wilayah maju, karena itu mempunyai aksesibilitas yang sangat baik terhadap wilayah maju. Wilayah ini juga dicirikan oleh potensi sumber daya alam yang tinggi, tingkat pendapatan dan kesempatan kerja yang tinggi, namun belum terjadi kesesakan dan tekanan biaya sosial. Struktur ekonomi wilayah yang sedang berkembang secara relatif, masih terjadi keseimbangan antara peranan sektor pertanian atau primer lainnya dengan sektor industri. Sektor jasa sudah mulai berkembang walau perannya secara relatif masih kecil.

Wilayah yang belum berkembang dicirikan oleh tingkat pertumbuhan yang masih rendah baik secara absolut, maupun secara relatif, namun memiliki potensi sumber daya alam yang belum dikelola atau dimanfaatkan. Wilayah ini masih didiami oleh tingkat kepadatan penduduk yang masih rendah, dengan tingkat pendapatan dan pendidikan yang relatif juga rendah. Selain itu wilayah ini belum mempunyai aksesibilitas yang baik terhadap wilayah lainnya. Struktur ekonomi wilayah ini masih didominasi oleh sektor primer dan biasanya belum mampu membiayai pembangunan secara mandiri.

Wilayah yang tidak berkembang dicirikan oleh dua hal yaitu : (a) Wilayah tersebut memang tidak memiliki potensi baik potensi sember daya alam maupun

potensi lokasi, sehingga secara alamiah sulit sekali berkembang dan mengalami pertumbuhan; dan (b) Wilayah tersebut sebenarnya memiliki potensi, baik sumber daya alam atau lokasi maupun memiliki keduanya, tetapi tidak dapat berkembang dan bertumbuh karena tidak memiliki kesempatan dan cendrung dieksploitasi oleh wilayah yang lebih maju. Wilayah ini dicirikan oleh tingkat kepadatan penduduk yang jarang dan kualitas sumber daya manusia yang rendah, tingkat pendapatan yang rendah, tidak memiliki infrastruktur yang lengkap dan tingkat aksesibilitas yang rendah. Wilayah yang mempunyai potensi sumber daya alam yang berlimpah, namun tidak berkembang dicirikan oleh tingkat kebocoran wilayah yang tinggi, dimana manfaat tertinggi dari pemanfaatan sumber daya alam tersebut dinikmati oleh wilayah lainnya.

Ke empat wilayah yang berbeda tingkat pertumbuhan tersebut menurut batas wilayah dengan konsep nodal merupakan hierarki dari orde satu yaitu wilayah maju sampai orde empat yaitu wilayah yang tidak berkembang. Batas-batas wilayah nodal ini bisa berkesesuaian dengan batas wilayah menurut konsep administrasi dan dapat pula tidak berkesesuaian karena faktor aksesibilitas dan adanya pengaruh kekuatan-kekuatan sentrifugal serta sentripetal suatu wilayah. Sesuai dengan batas wilayah menurut konsep nodal, maka terdapat hubungan fungsional antara tingkat hierarkie wilayah. Hubungan fungsional tersebut mencakup faktor-faktor : demografis, lokasi, sumber daya alam (tanah, air, udara, dan SDA lainnya), kesempatan kerja, pendapatan, struktur industri, migrasi, pengangguran, arus barang dan jasa, pasar dan permintaan, struktur ekonomi, dan faktor sosial-budaya lainnya.

Secara hierarki menurut batas admnistratif, maka dapat dikatakan bahwa hubungan fungsional tersebut adalah antara tingkat (orde) wilayah yang mempunyai pusat ibu kota propinsi yang merupakan wilayah orde pertama dengan ibu kota kabupaten sebagai wilayah orde dua, ibu kota kecamatan sebagai wilayah orde tiga, dan desa sebagai wilayah orde empat. Kemudian apabila kierarki itu dibagi dua, maka sering pula pembagiannya menurut hubungan fungsional antara wilayah perkotaan (orde kesatu dan kedua) dengan wilayah belakangnya yaitu pedesaan (orde ketiga dan keempat).

Dari sudut pelasanaan pembangunan praktis, terjadinya perubahan struktur ekonomi nasional, memberikan kenyataan bahwa peranan pangsa sektor pertanian dalam pembentukan GDP maupun penyerapan tenaga kerja telah mengalami pergeseran dan perubahan ke sektor industri dan jasa. Perubahan tersebut secara spatial mempunyai implikasi tentang pentingnya peranan ekonomi perkotaan, disamping ekonomi pedesaan dalam pembangunan wilayah. Namun perlu disadari bahwa kemajuan kawasan perkotaan disamping mempu meningkatkan produktivitas secara agregat, yang juga peningkatan ini banyak memberi dampak negatif, baik kepada beberapa segment golongan masyarakat di perkotaan sendiri, maupun

terhadap masyarakat wilayah pedesaan. Ditinjau dari aspek tujuan pertumbuhan, pemerataan, dan keberlanjutan pembangunan, terjadinya struktur limpahan sumberdaya manusia (*human resource endowment*) yang berkaitan dengan kelemahan yang terjadi pada sistem-sistem pengorganisasian dan kelembagaan dalam masyarakat yang berbentuk asimetrik, akan semakin meminta perhatian, Oleh karena itu sistem manajemen dalam arti spatial antara kawasan perkotaan yang berkaitan dengan pembangunan wilayah pedesaan menjadi semakin penting.

IV. Mekanisme Perencanaan Pembangunan Wilayah

Berdasar batas wilayah administratif, maka wilayah dibagi dalam Propinsi Daerah Tingkat I, Kabupaten Daerah Tingkat II, Kecamatan, dan Desa. Dari strata wilayah berdasar batas adminstratif ini, maka berdasar Undang-undang (UU) No. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, titik berat otonomi daerah diletakkan pada daerah tingkat II (Dati II). Hal ini berarti azas desentralisasi yang menyangkut kewenangan penyusunan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pembangunan, maupun dari segi pembiayaannya menjadi tanggung jawab daerah tingkat II sepenuhnya.

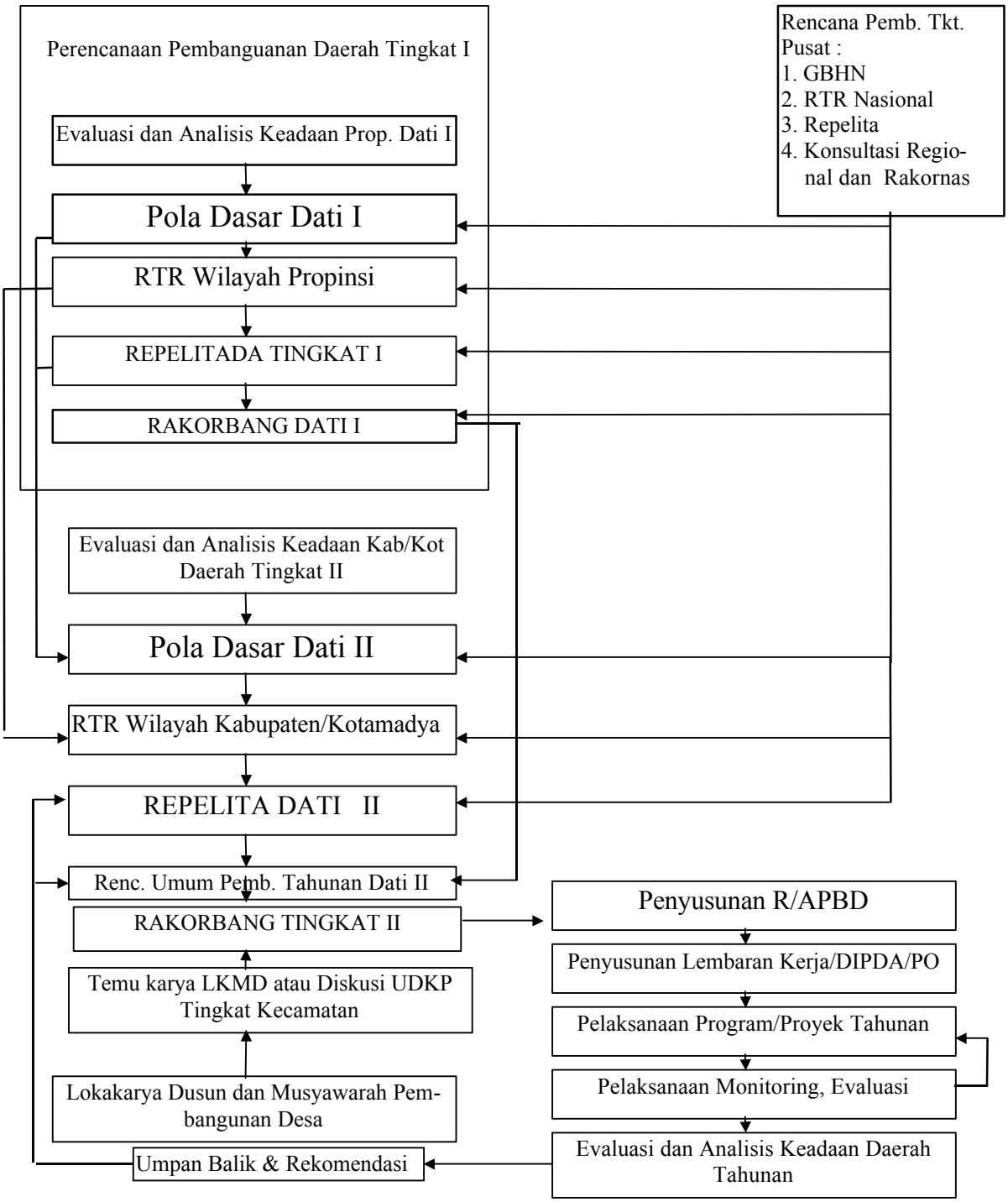
Hal di atas berpengaruh kepada mekanisme perencanaan pembangunan secara keseluruhan yaitu sebagai tindak lanjut dari UU No 5/1974 di atas, maka berdasar KEPPRES No. 15/1974 dan KEPMENDAGRI No. 142/1974, serta disempurnakan lagi oleh KEPPRES No. 27/1980, dibentuklah Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) di setiap daerah tingkat I dan daerah tingkat II. Selanjutnya KEPMENDAGRI No. 185/1980 menyebutkan struktur organisasi dan tugas pokok Bappeda. Tugas pokok Bappeda adalah membantu Kepala Daerah dalam menentukan kebijaksanaan di bidang perencanaan pembangunan di daerah, serta melakukan penilaian dalam pelaksanannya. Dalam pelaksanaan tugasnya, maka Bappeda bertugas menyusun produk-produk perencanaan daerah yaitu : (1) Pola Dasar Pembangunan (Poldas); (2) Rencana Pembanggunan Lima Tahuan Daerah (Repelitada); (3) Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (Repetada); (4) Koordinasi Perencanaan; (5) Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW); (6) Rancangan, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (R/APBD); (7) Laporan Monitoring dan Evaluasi; dan (8) Tugas-tugas lain dari Kepala Daerah yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan daerah.

Selanjutnya untuk terwujudnya proses perencanaan yang sinkron antara mekanisme perencanaan dari bawah ke atas (*bottom up*) dan dari atas ke bawah (*top down*), maka Departemen Dalam Negeri mengelurkan Peraturan Menteri Dalam Negeri PERMENDAGRI No. 9 tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah atau di singkat dengan P5D.

Skema mekanisme perencanaan yang sesuai dengan prinsip P5D, dengan tekanan pada perencanaan di Dati II dapat diikuti pada Gambar 1.

Penyusunan Poldas, Repelitada, dan RTRW yang disusun sekali dalam lima tahun dan menjadi tugas Bappeda biasanya disusun bekerja sama dengan pihak konsultan, sedang tugas perencanaan lainnya yang bersifat tahunan seperti rencana tahunan, rapat koordinasi pembangunan, penyusunan R/APBD, prencanaan proyek pembangunan, dan monitoring serta evaluasi diusahakan langsung disusun oleh Bappeda bekerja sama dengan instansi sektoral. Rakorbang Dati II merupakan perwujudan mekanisme perencanaan pembangunan yang menampung aspirasi dari bawah dan dari atas. Dari bawah dimulai dengan Lokakarya Dusun/kampung dan Musyawarah Pembangunan Desa, yang kemudian hasilnya dibawa ketingkat kecamatan dalam acara temu karya Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD) dan Diskusi Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP). Dari sini para Camat akan membawa hasil diskusi UDKP dalam bentuk ususlan program/proyek yang disebut Rencana Pembangunan Tahunan Kecamatan (RPTK) ke Rakorbang Dati II dan kan bertemu dengan pimpinan daerah tingkat II baik yaitu Kepala Dinas/instasi sektoral yang akan menanggapi RPTK dan disesuaikan dengan usulan/program sektoral yang akan ditanggapi oleh para Camat. Rakorbang ini merupakan tahap terpenting dalam proses perencanaan pembangunan daerah, karena dari sini diharapkan muncul proyek-proyek pembangunan yang menghasilkan pertumbuhan sekaligus pemerataan dan keberlanjutan. Rakorbang Dati II biasanya dilakukan di ibu kota kabupaten yang diselenggarakan oleh dan atas koordinasi Bappeda Tingkat I dalam satu hari kerja.

Dari Rakorbang dihasilkan Daftar Usulan Proyek Pembangunan (DUPP), kemudian penyusunan R/APBD, Daftar Isian Proyek (DIP), Lembaran Kerja (LK), dan Petunjuk Opreasional (OP), Kemudian rencana monitoring dan Evaluasi.



Gambar 1. Mekanisme Perencanaan Pembangunan Daerah

Sayangnya mekanisme perencanaan pembangunan yang cukup konprehensif ini, walau telah berlaku lebih dari satu dasa warsa, namun masih banyak para pejabat di daerah yang berkepentingan tidak mengetahui dan memahaminya secara baik. Hal ini terjadi karena faktor lemahnya koordinasi dan peran Bappeda, serta faktor sumber daya manusia perencanaan di daerah yang masih belum memadai, terutama peran perencanaan dari bawah ke atas, sehingga dalam Rakorbang bukannya terjadi proses diskusi dua arah yang saling mengisi dan menyesuaikan tetapi lebih berupa diskusi se arah berupa pengarahan dari atas ke bawah, sehingga aspirasi dari bawah kurang terakomodasi. Selain itu waktu Rakorbang yang hanya satu hari kerja, juga menyebabkan rapat koordinasi ini hanya menjadi formalitas dibanding pembahasan subtansi perencanaan pembangunan daerah, akibatnya adalah beberapa permasalahan perencanaan yaitu : (1) Dalam penyusunan DUP, sebagian besar Instansi/Dinas Sektoral lebih memperhatikan pedoman perencanaan yang bersifat vertikal yaitu dari instansi sektoral di atasnya; (2) RPTK yang mestinya di bawa para Camat sering tidak terakomodasi atau bahkan belum tersusun; (3) R/APBD sering tidak transparan, sehingga proyek pembangunan yang dibiayai oleh APBD Dati II, kriterianya kurang tampak; (4) Kegiatan monitoring dan evaluasi masih jarang dilakukan, sehingga hampir tidak diketahui apakah tujuan-tujuan pembangunan daerah sudah dicapai atau belum; dan (5) Perencanaan pembangunan lebih berorientasi kepada perencanaan proyek dan bukan kepada tujuan pembangunan; serta (6) Belum jelas keterkaitan antara rencana pembangunan tahunan dengan rencana pembangunan jangka menengah (Repelitada, Poldas, dan RTRW), maupun dengan rencana pembangunan jangka panjang.

Selain itu lembaga perencanaan pembangunan baik di pusat (Bappenas) maupun di daerah (Bappeda Dati I dan Dati II), sering membuat perencanaan dengan asumsi perencana mengetahui segala aspek yang terdapat di wilayah yang direncanaannya (dominasi perencanaan dari atas ke bawah). Padahal dengan luasnya wilayah Indonesia dengan segala keragaman yang menyertainya seperti kondisi sosial-ekonomi, budaya dan adat-istiadat, dan fisik-geografis, maka dalam unit wilayah lebih kecil (misal daerah tingkat II) diperlukan dialog antara pihak perencana dengan masyarakat seperti yang telah diatur dalam institusi Rapat Koordinasi pembangunan (Rakorbang) seperti yang termuat dalam PERMENDAGRI No 9/1982 tentang P5D di atas.

V. Hubungan Fungsional dalam Perencanaan Pembangunan Wilayah

Dalam perencanaan pembangunan daerah di Indonesia, seperti yang terdapat dalam Poldas, Repelita, maka perencanaan wilayah menganut konsep nodal dan batas wilayah admnistratif. Dengan kondisi ini, maka perencanaan wilayah selalu terdapat wilayah sebagai pusat berupa perkotaan dengan wilayah belakangnya berupa pedesaan. Hubungan fungsional antara kawasan perkotaan dengan kawasan pedesaan sering

digambarkan dua ciri yang saling berlawanan yaitu : (1) Kawasan perkotaan mempunyai struktur ekonomi yang didominasi oleh sektor sekunder dan tertier berupa sektor industri dan jasa dengan produktivitas tinggi dan di pedesaan didominasi oleh sektor primer yang menghasilkan bahan mentah berupa pertanian pangan, kehutanan, dan pertambangan dengan produktivitas yang rendah; (2) Pendaptan per kapita di perkotaan yang tinggi dan sebaliknya sangat rendah di pedesaan; (3) Kesempatan yang kerja yang banyak di perkotaan dan sebaliknya semakin terbatas di wilayah pedesaan, sehingga tingkat pengangguran sangat tinggi di pedesaan.; (4) Kualitas sumber daya manusia yang tinggi di perkotaan, dan sebaliknya di pedesaan yang dilihat dari tingkat pendidikan yang diperoleh. Kondisi yang berlawanan yang sepintas merupakan terjadinya ketimpangan pembangunan wilayah perkotaan dengan pedesaan memberikan justifikasi kepada pemerintah untuk mendorong pembangunan di pedesaan lebih banyak, khususnya usaha-usaha peningkatan produktivitas pertanian. Sayangnya peningkatan produksi absolut produk pertanian, tidak diikuti oleh peningkatan pendapatan relatif dan kesejahteraan sebagain besar petani. Mekanisme subsidi dan kredit yang diberikan pemerintah banyak dinikmati oleh segolongan kecil kelompok petani pemilik maupun yang bukan petani, regulasi harga yang cukup ketat menyebabkan nilai tukar produk pertanian semakin kecil terhadap produk-produk lain, perbaikan infrastruktur seperti jalan dan informasi yang seharusnya dinikmati petani dalam bentuk harga produk yang lebih tinggi, justru lebih banyak dinikmati pedagang dalam bentuk keuntungan tata niaga.

Kondisi di atas semakin menekan ekonomi penduduk pedesaan, dan ditambah dengan kelangkaan alternatif pekerjaan, maka ini merupakan daya dorong untuk bermigrasi ke luar dari pedesan dan masuk ke perkotaan. Disamping itu investasi modal, terutama modal swasta lebih banyak diarahkan pada sektor industri dan jasa di perkotaan, dan ini secara relatif jauh lebih besar dibanding dengan investasi dalam bentuk prasarana di pedesaan.

Kondisi di atas kalau dilihat secara sektoral dan dalam skala nasional, maka terdapat adanya pergeseran struktural. Adapun indikator pergeseran struktural di atas yaitu menurunnya secara relatif pangsa sektor pertanian di banding sektor lain terutama sektor industri. Selama PJP I menunjukkan bahwa pangsa relatif sektor pertanian menurun dengan laju 2,1 % per tahun, sedang sektor industri meningkat dengan laju 4,1 % per tahun. Pergeseran struktur di atas berpengaruh terhadap perkembangan regional suatu wilayah. Sektor pertanian terkait dengan penyediaan lahan yang luas dan tersebar, sedang sektor industri relatif lebih sempit dan terpusat. Seperti diketahui pergeseran struktural ini terutama terjadi pada wilayah-wilayah dengan pertumbuhan ekonomi yang sangat pesat seperti Jakarta, Bandung, Semarang, Yogyakarta dan Surabaya di pulau Jawa, kemudian Medan di Sumatra, Denpasar di Bali dan Ujung Pandang di Sulawesi.

Kota-kota yang mengalami pertumbuhan ekonomi yang pesat di atas mempunyai daerah belakang (*hinterland*) berupa pedesaan yang pada umumnya wilaya-wilayah pertanian yang subur (sawah). Dengan adanya perkembangan dan perluasan kota, maka mau tidak mau terjadi perubahan lahan pertanian menjadi non pertanian seperti menjadi tempat pemukiman, jalan maupun lokasi-lokasi industri yang terdapat di pinggiran kota.

Adanya tekanan pengalihan lahan pertanian menjadi non pertanian, menyebabkan lahan pertanian semakin terbatas, sedang di pihak lain pertumbuhan penduduk yang menggantungkan kehidupannya terhadap lahan tersebut semakin tinggi. Kondisi ini menyebabkan sektor pertanian tidak mampu lagi menopang kehidupan masyarakat sebagai masyarakat agraris.

Terjadinya realokasi tenaga kerja dari sektor yang berprodukstivitas rendah ke sektor yang lebih tinggi (dari sektor pertanian ke sektor industri), akan membantu meningkatkan produktivitas (seperti di negara-negara maju). Bagi Indonesia kemungkinan mobilitas vertikal bagi tenaga kerja adalah sulit terjadi karena tujuan utama moblitas/perpindahan tersebut adalah mempertahankan kesempatan kerja yang ada, bukan atas dasar peningkatan kemampuan (*skill*) untuk dapat memenuhi permintaan sektor industri yang membutuhkan tenaga kerja atas kemampuan tertentu. Akibatnya adalah meningkatnya jumlah tenaga kerja yang tidak terampil di perkotaan dan mengisi permintaan tenaga buruh kasar atau masuk ke sektor informal.

Kondisi wilayah perkotaan yang kemudian bercirikan : (1) Ketersediaan tenaga buruh yang berlimpah akibat pergeseran masyarakat yang keluar dari sektor pertanian dan berurbanisasi ke kota-kota inti; (2) Meningkatnya tarikan permintaan akibat perkembangan kota; dan (3) Tersedianya infrastruktur yang dibangun oleh pemerintah, menyebabkan perusahaan terangsang untuk meningkatkan produksinya baik itu berupa ekspansi maupun investasi baru. Pada awal perkembangannya, memang terjadi efisiensi ekonomi dimana didapat biaya produksi dan biaya-biaya transfer lainnya yang lebih rendah (*economic of scale*).

Pada perkembangan selanjutnya terdapat kecenderungan aglomerasi baik itu kelompok-kelompok industri maupun penduduk di pinggiran kota yang mengarah kepada melampaui daya dukung fisik wilayah tersebut. Masalah yang muncul kemudian adalah walaupun wilayah tersebut mengalami pertumbuhan ekonomi dan tingkat pendapatan per kapita yang meningkat akibat *economic of scale dan external economic* di atas, akan tetapi diramalkan dalam waktu yang dekat pada suatu ukuran tertentu akan mengalami *diseconomic of scale* yaitu terjadinya *crowded* dan *congestion* yang dicirikan dengan meningkatnya biaya-biaya sosial seperti pencemaran air dan udara, kemacetan lalu lintas, tindak kriminalitas dan ketidakpuasan serta ketegangan-ketegangan sosial dan politik dalam masyarakat. Akibat selanjutnya adalah kemubaziran energi dan penurunan tingkat produktivitas total.

Untuk menghindari *diseconomic of scale* yang lebih parah, maka perlu dilakukan langkah-langkah kebijakan yang dapat diambil oleh para pengambil keputusan (khususnya pemerintah). Selama ini telah ada usaha-usaha pemerintah yang ditujukan kepada masyarakat golongan miskin di perkotaan, namun sayangnya usaha ini lebih ditujukan kepada perbaikan fisik dan kurang memperhatikan kepada usaha untuk memperkuat kelembagaan.

Sebenarnya masyarakat miskin perkotaan adalah sumber produktivitas. Dengan adanya perbaikan kehidupan secara menyeluruh akan meningkatkan produktivitas total yang akan menyumbang kepada makro-ekonomi.

Adanya proses aglomerasi di wilayah perkotaan, sampai saat ini belum ditemukan adanya kebijakan pemerintah dalam makro-ekonomi, baik itu kebijakan fiskal maupun kebijakan moneter yang mengarah kepada peningkatan produktivitas total wilayah dan pembangunan berkelanjutan. Hal ini salah satunya disebabkan oleh kurangnya isu produktivitas dari rumah tangga dan perusahaan-perusahaan yang berada dalam sistem ekonomi makro perkotaan.

Disamping itu keberadaan desa-desa sebagai *hinterland* dari wilayah perkotaan dan sebagai asal dari proses urbanisasi penduduk atau aglomerasi penduduk, kurang mendapat perhatian. Untuk itu hubungan fungsional antara kota-desa harus diusahakan sebagai hubungan interdependensi atau kesalingtergantungan dan bukan searah yaitu kehidupan desa tergantung dari kehidupan kota, khususnya dari aspek ekonomi. Kebijakan yang mengarah kepada kegiatan pembangunan ekonomi di pedesaan dan berbasis kepada penguatan ekonomi rumah tangga dan diikuti oleh perbaikan infrastrurktur, khususnya aksesibilitas antara kota-desa, diharapkan mampu menahan laju proses aglomerasi penduduk di perkotaan dan menciptakan hubungan desa-kota yang serasi.

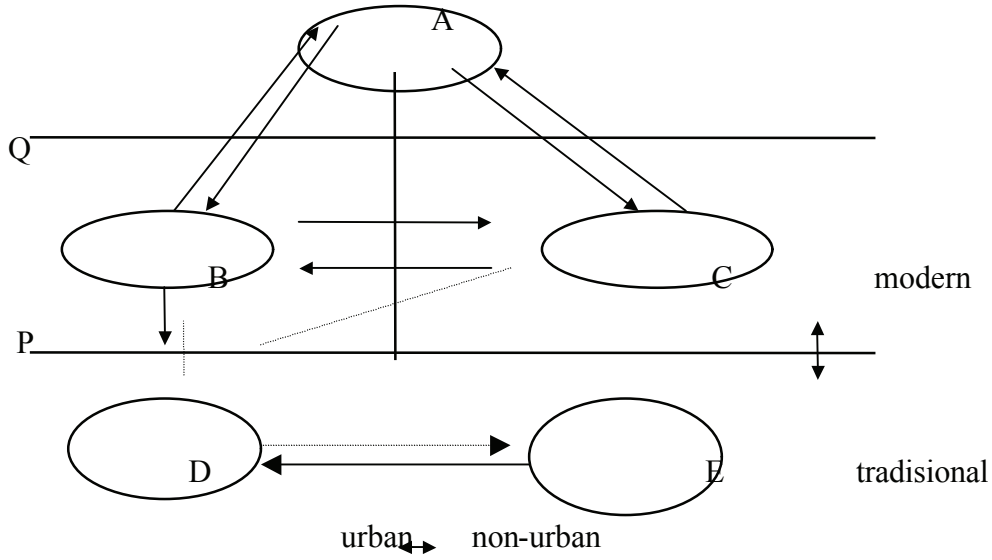
Pada dasarnya wilayah adalah satu satuan atau unit geografis dengan batas-batas tertentu, dimana bagian-bagiannya (sub wilayah) satu sama lain tergantung secara fungsional. Dari pengertian di atas dapat dikatakan pengertian wilayah bersifat relatif yaitu tidak ada batasan luas. Karena relatif, maka pembagian wilayah tergantung kepada tujuan dari analisis wilayah tersebut.

Dalam konsep wilayah nodal seperti yang telah dibahas di atas, maka wilayah ditafsirkan sebagai sel hidup yang mengandung inti dan plasma. Inti adalah pusat atau kutub yang berfungsi sebagai pusat konsentrasi tenaga kerja, lokasi industri dan jasa dan pasar bahan mentah, sedang plasma adalah wilayah belakang (*hinterland)* yang berfungsi sebagai pemasok tenaga kerja, pemasok bahan mentah, pasar dari industri dan jasa.

Pertumbuhan penduduk, meningkatnya sarana perhubungan, menurunnya secara relatif sektor pertanian sebagai penopang kehidupan masyarakat petani di

pedesaan dan daya tarik kota menyebabkan terjadinya arus urbanisasi dari desa ke kota atau dari daerah belakang atau plasma ke pusat-pusat atau inti. Di sisi lain dengan adanya ketersediaan infrastruktur di pusat atau inti, tenaga kerja yang berlimpah menyebabkan banyak industri bertumbuh di pusat dan wilayah pinggiran kota inti.

Dengan menggunakan klasifikasi sederhana dari pendekatan Cartesian, dapat digambarkan sistem ekonomi wilayah, seperti skema pada Gambar 2 di bawah ini.



Gambar 2. Skema Sistem Ekonomi Wilayah dan Pedesaan

Dari Gambar 2 di atas terdapat empat wilayah dalam sistem ekonomi wilayah yaitu : (1) Wilayah A menyangkut hubungan dengan kegiatan luar negeri; (2) Wilayah B adalah wilayah yang bercirikan ekonomi industri besar barang konsumsi dan industri jasa modern; (3) Wilayah C adalah wilayah yang bercirikan ekonomi industri ekstraktif dan penghasil bahan primer seperti pertambangan, perkebunan besar; (4) Wilayah D adalah wilayah yang bercirikan ekonomi usaha kecil dan informal di perkotaan; dan (5) Wilayah E wilayah yang bercirikan ekonomi industri kecil dan sektor primer tradisional di pedesaan seperti pertanian tanaman pangan, perikanan nelayan tradisional, peternakan sederhana, dan perkebunan rakyat, sampai ke pada kerajinan rumah tangga

Dari Gambar 2 di atas, dimana terdapat lima wilayah dalam sistem ekonomi suatu negara/wilayah, maka untuk negara seperti Indonesia terdapat sebagian besar interaksi dan arus uang terjadi di atas garis P. Jadi multiplier ekonomi sebagian besar terjadi di sektor modern termasuk melalui interaksi dengan luar negeri.

Wilayah B yang merupakan industri barang konsumsi, maka sebagian besar berlokasi mendekati konsumen. Dalam konteks Indonsia, maka sebagian besar

berlokasi di pulau Jawa, dan dalam konteks regional akan berlokasi di perkotaan atau di pinggiran kota. Sebaliknya Wilayah E yang bertempat sebagian besar penduduk Indonesia sebagai masyarakat agraris. Oleh karena aktivitas ekonomi sebagian besar terjadi di atas garis P yaitu di sektor modern, lambat atau cepat akan muncul kehendak dan merangsang migrasi penduduk dari wilayah non urban. Arah garis putus-putus menunjukkanarah migrasi. Arus yang menumpuk di sektor informal disebabkan adanya rektriksi yang terdapat, khususnya menyangkut keterampilan dan kualitas tenaga kerja. Jadilah Wilayah D sebagai bejana besar penampung migrasi penduduk yang menyebabkan kekumuhan dan masalah-masalah sosial lainnya di perkotaan.

Ketimpangan wilayah yang terjadi di Indonesia dalam skala nasional menyangkut wilayah Jawa dengan luar Jawa, atau antara Kawasan Barat Indonesia (KBI) dengan Kawasan Timur Indonesia (KTI) atau bahkan antara Jakarta dengan luar Jakarta harus diatasi dengan pencanangan kemauan politik dan komitmen yang kuat dari pemerintah. Perimbangan pertumbuhan wilayah yang saat ini masih timpang harus harus diimbangi dengan distribusi investasi pembangunan yang awalnya dari pemerintah, kemudian mendorong pihak swasta dengan mekanisme insentif dan disinsentif. Kebocoran wilayah yang terjadi pada daerah yang secara relatif tidak berkembang, namun mengandung potensi sumber daya alam seperti Kalimantan dan Irian Jaya, harus dikurangi dengan penyediaan infrastruktur yang lebih lengkap di wilayah tersebut dan membuka pelabuhan ekspor langsung yang berorientasi ke luar negeri lebih banyak tidak hanya terpusat di pulau Jawa.

VI. Penutup

Dari pembahasan di atas, maka perencanaan pembangunan wilayah di Indonesia yang termuat dalam PERMENDAGRI No 9/1982, tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah menunjukan mekanisme pembangunan yang mensinkronkan aspirasi dari bawah ke atas dan dari atas ke bawah. Disamping itu perencanaan pembangunan juga didasarkan atas perencanaan dari aspek tata ruang, sehingga tujuan pembangunan disamping mendorong pertumbuhan, juga diharapkan mempunyai unsur pemerataan (keseimbangan antar wilayah dan pembagian manfaat yang proporsional diantara pelaku ekonomi), juga mengandung keberlanjutan pembangunan dengan mengkoreksi manfaat pembangunan dengan kerusakan lingkungan dan perlindungan serta pelestarian kawasan lindung. Penyediaan data dasar sistem evaluasi pembangunan wilayah mengenai keragaan pembangunan ditinjau dari aspek-aspek pemerataan dan keberlanjutan, serta inetegrasi data statistika dengan di dalam penyediaan sistem informasi wilayah berbasis geografis (GIS) merupakan tantangan lokalitas di dalam pembangunan sistem informasi wilayah di era otonomi daerah.

Pada pelaksanaannnya sampai selesai satu tahap Pembangunan Jangka Panjang ke satu (PJP I) dan memasuki tahun ke tiga pelita VI, apa yang diatur dalam PERMENDAGRI No 9/1982 di atas belum terlaksana sepenuhnya, sehingga masih banyak ketimpangan pertumbuhan wilayah dan kerusakan lingkungan yang mengancam keberlanjutan dan kelestarian pembangunan. Ketimpangan tersebut menyangkut pertumbuhan pembangunan Jawa dengan luar Jawa, KBI dengan KTI, atau dalam unit wilayah yang lebih kecil adalah antara kawasan perkotaan dengan kawasan pedesaan.

Kalau menyangkut pemerataan dan keberlanjutan pembangunan, maka pendekatan kelembagaan yang harus dijalankan. Pendekatan kelembagaan tersebut adalah dalam bentuk upaya-upaya introduksi kelembagaan atau perbaikan pelaksanaan kelembagaan yang sudah ada yaitu :

1. Peningkatan kualitas sumber daya manusia di wilayah yang belum dan tidak berkembang dan atau di daerah belakang, sehingga mekanisme perencanaa pembangunan dari bawah ke atas dapat mengimbangi perencanaan pembangunan dari atas ke bawah, sehingga permasalahan pembangunan yang sebenarnya di wilayah belakang (baik wilayah pedesaan maupun wiayah belum dan atau tidak berkembang) dapat terakomodasi dalam perencanaan pembangunan.

2. Terdapatnya komitmen dan kemauan politik pemerintah untuk mendorong investasi, baik investasi pemerintah, maupun investasi swasta ke wilayah yang belum dan tidak berkembang dan atau ke wilayah pedesaan yang tetap memperhatikan keseimbangan tata ruang. Komitmen ini diwujudkan dalam berbagai kebijakan yang mengandung mekanisme insentif dan disinsentif.

3. Dalam menggali potensi wilayah belum dan tidak berkembang serta wilayah pedesaan, maka diusahakan bukan dengan cara mensubtitusi kelembagaan masyarakat yang telah ada, tetapi mengembangkannya sebagai modal dasar masyarakat (*social capital*), karena telah mengandung unsur-unsur efisiensi dan *equity*, dan karenanya diikuti dan ditaati oleh seluruh individu yang terdapat dalam kelompok masyarakat terebut.

4. Pengembangan kelembagaan masyarakat adalah dengan membuang berbagai aturan main yang tidak realisitis, memperkuat aturan yang sudah baik dan sesuai dengan karakteristik fisik, sosial, dan ekonomi, serta memperluas pilihan-pilihan alternatif sesuai dengan potensi baik sumber daya alam, sumber daya manusia, maupun teknologi yang tersedia.

TABEL 1. DISTRIBUSI PERSENTASE PDRB TINGKAT II KABUPATEN DAN KOTA DI PROPINSI RIAU, 1996-1999

KABUPATEN/ KOTA	1996	1997	1998	1999
1. INDRAGIRI HULU	7.43	7.16	7.33	7.79
2. INDRAGIRI HILIR	9.44	9.01	9.30	9.99
3. KEPULAUAN RIAU	13.15	12.65	14.19	13.19
4. K A M P A R	10.50	9.88	10.65	11.31
5. BENGKALIS	20.20	19.03	16.31	17.73
6. PEKANBARU	12.71	12.79	11.34	10.84
7. B A T A M	26.57	29.48	30.88	29.15
TOTAL	**100.00**	**100.00**	**100.00**	**100.00**

TABEL 2. LAJU PERTUMBUHAN PDRB TINGKAT II KABUPATEN/KOTA DI PROPINSI RIAU, 1996-1999

KABUPATEN/ KOTA	1996	1997	1998	1999
1. INDRAGIRI HULU	8.98	7.25	-3.55	3.81
2. INDRAGIRI HILIR	7.28	5.43	0.19	4.58
3. KEPULAUAN RIAU	8.99	6.17	-3.03	4.20
4. K A M P A R	7.68	6.17	-2.05	3.60
5. BENGKALIS	7.92	5.07	1.75	4.06
6. PEKANBARU	9.56	13.32	-2.48	-1.65
7. B A T A M	16.85	14.76	3.08	6.38
TOTAL	**8.89**	**9.00**	**-1.81**	**4.19**

Tabel 3. Banyaknya Perusahaan, Tenaga Kerja dan Pengeluaran Tenaga Kerja Menurut Kelompok Industri, Tahun 1997

DATI II	Banyaknya Perusahaan	Tenaga Kerja Dibayar		Tenaga Kerja Tdk Dibayar	Jumlah	Pengeluaran Utk Tenaga Kerja (000 Rp)
		Tenaga Kerja Produksi	Tenaga Kerja Lainnya			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
INHUL	13	6,457	2,133	1	8,591	16,139,527
INHIL	10	3,016	1,796	-	4,812	16,017,095
KEPRI	25	2,665	839	18	3,522	22,531,096
KAMPAR	65	8,760	1,401	25	10,186	33,839,758
BENGKALIS	54	18,281	6,538	34	24,819	1,062,997
PEKANBARU	36	10,686	2,102	6	12,788	48,834,785
BATAM	165	70,077	8,375	2	78,452	679,605,855
RIAU	368	119,942	23,184	86	143,170	818,031,113

Tabel 4. Nilai Tambah Menurut Kelompok Industri Tahun 1997 (Ribuan Rupiah)

DATI II	Niali Output	Nilai Input	Nilai Tambah Atas Dasar Harga Pasar	Pajak Tak Langsung	Nilai Tambah Atas Dasar Biaya FaktorProduksi
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
INHUL	315,387,987	224,668,609	90,719,378	643,240	90,076,138
INHIL	384,077,265	306,094,522	77,982,743	853,956	77,128,787
KEPRI	730,677,003	426,102,098	304,574,905	2,750,775	301,824,130
KAMPAR	398,047,342	273,323,878	124,723,464	734,817	123,988,647
BENGKALIS	1,713,905,256	1,156,796,159	557,109,097	5,193,810	551,915,287
PEKANBARU	692,520,179	523,735,774	168,784,405	2,349,439	166,434,966
BATAM	9,703,406,487	6,036,222,797	3,667,183,690	12,346,872	3,654,836,818
RIAU	13,938,021,519	8,946,943,837	4,991,077,682	24,872,909	4,966,204,773

Tabel 5. Penduduk Kabupaten/Kota Tahun 1999 Di Propinsi Riau

Kabupaten/Kota		Jenis Kelamin		
		LK	PR	LK + PR
(1)		(2)	(3)	(4)
I.	Indragiri Hulu *)	233,700	229,300	463,000
	1. Indragiri Hulu	129,850	127,406	257,256
	2. Kuantan Singingi	103,850	101,894	205,744
II.	3. Indragiri Hilir	267,200	263,100	530,300
III.	Kepulauan Riau *)	243,980	242,007	485,987
	4. Kepulauan Riau	126,664	125,864	252,528
	5. Karimun	77,983	77,203	155,186
	6. Natuna	39,333	38,940	78,273
IV.	Kampar *)	348,500	352,600	701,100
	7. Kampar	108,411	110,003	218,414
	8. Rokan Hulu	133,171	135,124	268,295
	9. Pelalawan	106,918	107,473	214,391
V.	Bengkalis *)	581,900	574,800	1,156,700
	10. Bengkalis	193,536	191,168	384,704
	11. Rokan Hilir	183,563	181,317	364,880
	12. Siak	116,501	115,115	231,616
	13. Dumai	88,300	87,200	175,500
VI.	14. Pekanbaru	308,400	303,800	612,200
VII.	15. Batam	177,920	163,393	341,313
	RIAU	2,161,600	2,129,000	4,290,600

Sumber: Proyeksi Penduduk Propinsi Riau, BPS Propinsi Riau
Keterangan: *) Merupakan Kabupaten Induk