

Agglomerasi Perkotaan di Daerah Istimewa Yogyakarta

Mudrajad Kuncoro

Agglomeration has become a central attention in the literature of economic geography, business strategy and national competitiveness, and regional studies. However, we still know little of how common and widespread the phenomenon of agglomeration across regions, cities, and industries.

This paper explores the nature of agglomeration, where it tends to locate in DIY, and the driving forces underpinning agglomeration. It found that urbanisation and industrialisation tend to merge and form an extended city of Yogyakarta. The pattern and dynamics of agglomeration has been extending, albeit bringing wider inequality spatially. Hence, a common "spaceless" regional development strategy is urgently reformed.

Key words: *agglomerasi, industri, ketimpangan*

Penduduk dunia makin lama semakin banyak yang tinggal di kota. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melaporkan bahwa hampir separo penduduk dunia tinggal di wilayah perkotaan (UN, 1998: 2). Laporan tersebut juga menyajikan proyeksi yang menarik: Pertama, begitu melewati milenium baru, untuk pertama kali dalam sejarah umat manusia, penduduk perkotaan akan melampaui jumlah penduduk yang tinggal di pedesaan. Kedua, pada tahun 2030 diperkirakan 3 dari 5 penduduk dunia akan tinggal di wilayah perkotaan, baik kota kecil, kota besar, maupun kota metropolitan. Beberapa pakar sependapat bahwa dasawarsa terakhir abad ke-20 akan menjadi saksi apakah penduduk perkotaan melebihi penduduk pedesaan untuk pertama kalinya dalam sejarah (Clark, 1996). Kendati fenomena ini amat monumental, kejadian historis ini relatif kurang mendapat perhatian.

Tingkat urbanisasi di negara-negara Asia Tenggara lebih tinggi dibanding negara-negara Asia lainnya. Selama empat dasawarsa terakhir, tingkat urbanisasi—yang diukur dengan persentase penduduk yang tinggal di daerah perkotaan—meningkat hampir dua kali lipat di negara-negara ASEAN (Tabel 1). Pada tahun 1960, tingkat urbanisasi di negara-negara ASEAN sebesar 20 persen, sedikit di bawah negara-negara Asia lainnya. Pada tahun 1985, hampir semua negara-negara ASEAN memiliki tingkat urbanisasi yang jauh lebih tinggi dibanding rata-rata negara Asia. Kendati demikian, pada skala global, tingkat urbanisasi di negara-negara ASEAN masih tergolong rendah. Ini terbukti dari tingkat urbanisasi dunia pada tahun 1960 dan 1995 masing-masing sebesar 34 persen dan 45 persen, yang lebih tinggi daripada rata-rata tingkat urbanisasi ASEAN.

Industrialisasi telah menjadi kekuatan utama (*driving force*) di balik urbanisasi yang cepat di kawasan Asia sejak dasawarsa-

Topik: Keterpaduan Sektor Formal dan Informal Perkotaan

1980-an. Kecuali dalam kasus industri berbasis sumberdaya (*resource-based industries*), industri manufaktur cenderung berlokasi di dalam dan di sekitar kota. Pertanian dan industri berdampingan, bahkan kadang berebut lahan di seputar pusat-pusat kota. Pada gilirannya semakin mengaburkan perbedaan baku antara desa dan kota (McGee, 1991). Industri cenderung beraglomerasi di daerah-daerah di mana potensi dan kemampuan daerah tersebut memenuhi kebutuhan mereka, dan mereka mendapat manfaat akibat lokasi perusahaan yang saling berdekatan. Kota umumnya menawarkan berbagai kelebihan dalam bentuk produktifitas dan pendapatan yang lebih tinggi, yang menarik investasi baru, teknologi baru, pekerja terdidik dan terampil dalam jumlah yang jauh lebih tinggi dibanding perdesaan (Malecki, 1991).

aktifitas ekonomi maupun penduduk di perkotaan, menjadi isu sentral dalam literatur geografi ekonomi (Krugman, 1998), strategi bisnis dan peningkatan daya saing nasional (Porter, 1998a; Porter, 1998b), dan studi-studi regional (Maskell, et al. 1997; Scott & Storper, 1992). Ini disebabkan karena pertanyaan "mengapa" (*why*) industri manufaktur cenderung memilih berlokasi di dalam dan di sekitar kota-kota utama belum terjawab dengan memuaskan. Kita masih belum memahami seberapa jauh dan menyebarnya fenomena aglomerasi antar daerah, kota, dan industri.

Artikel ini akan memfokuskan pada analisis dinamika aglomerasi di propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pertama, akan disajikan terlebih dulu apa yang dimaksud dengan aglomerasi. Kedua, di mana dan bagaimanakah perkembangan

Tabel 1. Urbanisasi di Negara ASEAN, 1995 dan 1960

Negara	Tingkat Urbanisasi (%)	
	1995	1960
Thailand	20.0	12.5
Indonesia	35.4	14.6
Philippines	54.0	30.3
Malaysia	53.6	26.6
Brunei	69.2	43.4
Cambodia	20.4	10.3
Laos	20.7	7.9
Vietnam	19.4	14.7
ASEAN ¹	36.6	20.0
Asia	34.7	20.8
World	45.3	33.6

¹ Tidak termasuk Singapura karena merupakan negara kota dengan 100% penduduk tinggal di kawasan perkotaan.

Sumber: UN, 1998.

Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila *aglomerasi (agglomeration)*, baik

aglomerasi di DIY, yang tidak dapat dipisahkan dengan adanya kaitan yang erat

antara proses perkembangan kota dan industrialisasi. Ketiga, adanya aglomerasi aktivitas ekonomi dan penduduk di kota Jogja yang cenderung ke arah utara (baca: kabupaten Sleman) telah menyebabkan peningkatan ketimpangan pembangunan antar kabupaten/kota di DIY. Kabupaten Kulon Progo dan Gunung Kidul ternyata relatif tertinggal dibandingkan daerah lain di DIY. Masalahnya, mengapa kedua daerah ini tertinggal? Bagaimanakah strategi percepatan pembangunan daerah tertinggal?

Konsep Aglomerasi

Apa yang dimaksud dengan aglomerasi? Montgomery mendefinisikan aglomerasi sebagai konsentrasi spasial dari aktifitas ekonomi di kawasan perkotaan karena "penghematan akibat lokasi yang berdekatan (*economies of proximity*)... yang diasosiasikan dengan *kluster spasial* dari perusahaan, para pekerja, dan konsumen" (Montgomery, 1988).

Ini senada dengan Markusen (1996) yang menyatakan bahwa aglomerasi merupakan suatu lokasi yang "tidak mudah berubah" akibat adanya penghematan eksternal yang terbuka bagi semua perusahaan yang letaknya berdekatan dengan perusahaan lain dan penyedia jasa-jasa; dan bukan akibat kalkulasi perusahaan atau para pekerja secara individual. Markusen menulis bahwa aglomerasi menunjukkan:

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

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

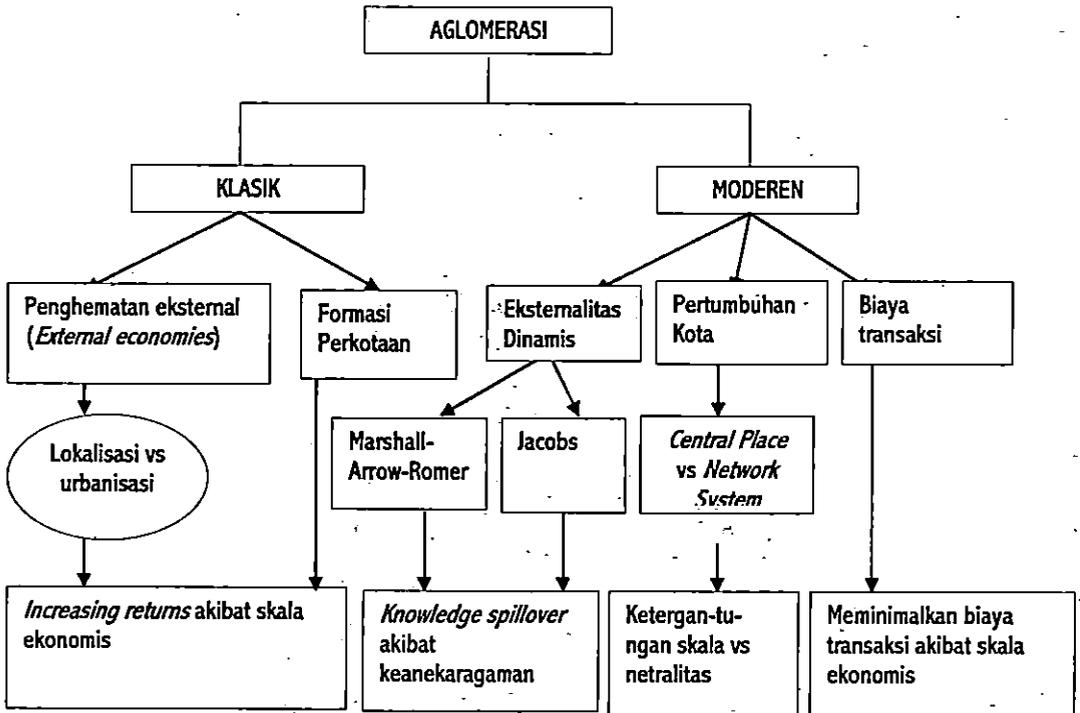
Perkembangan konsep dan pemikiran mengenai aglomerasi dapat dirangkum dalam Gambar 1. Gambar tersebut memperlihatkan bahwa setiap studi atau teori mengenai aglomerasi dapat digolongkan dalam perspektif klasik atau moderen (Kuncoro, 2002: bab 2). Perspektif klasik percaya bahwa aglomerasi merupakan suatu bentuk spasial dan diasosiasikan dengan konsep "penghematan akibat aglomerasi" (*economies of agglomeration*) melalui konsep eksternalitas. Para pendukung perspektif ini telah meletakkan dasar-dasar model mikro mengenai eksternalitas akibat skala ekonomis (Fujita & Ogawa, 1982; Fujita & Thisse, 1996). Belakangan, jalur pemikiran ini ditindaklanjuti dengan berbagai studi empiris yang mencoba menganalisis dan mengestimasi besarnya skala ekonomis, sebagaimana terlihat dari karya Gelder (1994), Henderson (1988), dan Sveikauskas (1975). Sementara itu, para ahli ekonomi perkotaan mendefinisikan kota sebagai hasil dari produksi aglomerasi secara spasial. Pada gilirannya hal ini mendorong tumbuhnya literatur mengenai formasi kota.

Perspektif moderen menunjukkan beberapa kelemahan teori Klasik mengenai aglomerasi. Pada konteks ini, tiga jalur pemikiran dapat diidentifikasi. Pertama, teori-teori baru mengenai eksternalitas

dinamis (*dynamic externalities*). Kedua, mazab pertumbuhan perkotaan. Ketiga, paradigma berbasis biaya transaksi.

an, kebanyakan studi memformalkan model yang mencoba menjelaskan daya tarik lokasi kawasan perkotaan. Periode ketiga

Gambar 1. Perkembangan Konsep dan Pemikiran Mengenai Aglomerasi



Sumber: Kuncoro (2000; 2002)

Dalam menjelaskan fenomena aglomerasi, banyak ekonom mendefinisikan kota sebagai hasil dari proses produksi aglomerasi secara spasial. Dalam khasanah studi perkotaan yang secara intensif dilakukan oleh para ekonom agaknya dapat diidentifikasi empat periode evolusi pemikiran (Quigley, 1998: 127-9). Pada periode pertama, yaitu beberapa dasawarsa setelah Perang Dunia I, fokus analisis adalah pada faktor-faktor yang mempengaruhi lokasi perusahaan dan rumah tangga dalam suatu kota. Pada periode kedua, yang dimulai pada pertengahan dasawarsa 1960-

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

Tabel 2. Jumlah Penduduk per Kabupaten/Kota di Propinsi D.I. Yogyakarta, 1990-2000

Kabupaten/Kota	1990		2000		Pertumbuhan
	Total	%	Total	%	
1. Kulonprogo	372.321	12,78	370.965	11,88	-0,04
2. Bantul	696.944	23,92	781.059	25,02	1,19
3. Gunungkidul	651.016	22,35	670.544	21,48	0,31
4. Sleman	780.381	26,79	901.735	28,89	1,51
5. Yogyakarta	412.392	14,16	397.398	12,73	-0,38
Propinsi DIY	2.913.054	100,00	3.121.701	100	0,72

Sumber: BPS D.I. Yogyakarta, 2000

Tabel 3. Jumlah Penduduk per Kecamatan di Kabupaten Sleman, 1999-2003

Kecamatan/Kota	1999		2003		Pertumbuhan
	Total	%	Total	%	
1. Moyudan	33.377	4,0	34.143	3,9	0,02
2. Minggir	34.308	4,1	34.990	4,0	-0,02
3. Seyegan	41.880	5,0	42.861	4,8	0,02
4. Godean	56.531	6,7	59.320	6,7	0,05
5. Gamping	64.828	7,7	70.435	8,0	0,09
6. Mlati	65.757	7,8	70.403	8,0	0,07
7. Depok	106.730	12,7	115.109	13,0	0,08
8. Berbah	39.793	4,7	41.555	4,7	0,04
9. Prambanan	43.685	5,2	44.829	5,1	0,03
10. Kalasan	54.138	6,5	56.187	6,4	0,04
11. Ngemplak	43.712	5,2	46.661	5,3	0,07
12. Ngaglik	64.538	7,7	70.050	7,9	0,09
13. Sleman	54.845	6,5	57.652	6,5	0,05
14. Tempel	46.032	5,5	47.751	5,4	-0,04
15. Turi	32.141	3,8	33.742	3,8	0,05
16. Pakem	30.250	3,6	31.868	3,6	0,04
17. Cangkringan	26.083	3,1	27.171	3,1	0,05
Kabupaten Sleman	836.628		884.727		

Sumber: Kabupaten Sleman Dalam Angka (1999 & 2003)

Aglomerasi di DIY

DIY adalah provinsi yang unik secara demografik. Jumlah penduduk DIY hanya sekitar 3,1 juta jiwa pada tahun 2000 dan memiliki angka pertumbuhan penduduk 0,72%, yang paling rendah di Indonesia. Dengan sekitar 60% penduduk tinggal di daerah perkotaan, DIY merupakan provinsi dengan penduduk paling padat kedua di Indonesia, setelah DKI Jakarta. Rata-rata tingkat kepadatan penduduk DIY pada tahun 2000 sebesar 980 orang/km², dengan tingkat kepadatan tertinggi di Kota Yogyakarta (12.228 orang/km²) dan terendah di Gunung Kidul (451 orang/km²).

Aglomerasi penduduk DIY cenderung berada di kota Jogjakarta dan kabupaten Sleman. Dengan laju pertumbuhan penduduk sebesar 1,51% per tahun selama 1990-2000, Kabupaten Sleman memiliki pertumbuhan penduduk tertinggi di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (lihat Tabel 2), diikuti Bantul dan Gunungkidul, sedang Kota Yoga dan Kulonprogo mengalami pertumbuhan negatif. Dari segi jumlah penduduk, Kabupaten Sleman juga memiliki penduduk terbesar diikuti Bantul, Gunungkidul, Jogja dan Kulonprogo.

Secara demografis hal ini menunjukkan bahwa di Sleman terdapat aktivitas yang tinggi dalam bidang kependudukan berupa bertambahnya para pendatang, meningkatnya angka kelahiran, dan banyaknya pasangan usia subur. Pada gilirannya, hal ini menunjukkan adanya fenomena perkotaan, terutama *Extended Yogyakarta Urban Region*, yaitu kota Yogyakarta ditambah kecamatan-kecamatan di Kabupaten Sleman yang berbatasan langsung dengan Yogyakarta.

Jika dilihat lebih rinci lagi, penyumbang jumlah penduduk yang tinggi di Kabupaten Sleman ternyata adalah Kecamatan Depok,

Gamping, Mlati, dan Ngaglik yang berada di bagian selatan Sleman. Kecamatan-kecamatan tersebut merupakan wilayah yang perkembangannya diarahkan untuk mendukung perkembangan (aglomerasi) Kota Yogyakarta. Keempat kecamatan ini mengalami pertumbuhan yang cepat dalam jumlah penduduk dan kegiatan ekonomi sebagai pengaruh banyaknya mahasiswa dan pendatang (lihat Tabel 3). Dengan demikian, bisa dikatakan bahwa wilayah tersebut merupakan pertumbuhan perkotaan/kawasan kota di Kabupaten Sleman.

Jika dilihat dilihat dari kepadatan penduduk per kecamatan per km persegi (lihat Tabel 4), kecamatan yang memiliki kepadatan penduduk di atas 1.800 orang per km² selain Gamping, Ngaglik, Mlati dan Depok adalah Godean dan Kota Sleman. Walaupun jumlah penduduk di Godean dan Sleman di bawah 70 ribu (tahun 2003), kepadatan penduduknya cukup tinggi (di atas 1.800 orang per km²). Ngaglik yang jumlah penduduknya di atas 70 ribu orang, hanya mempunyai kepadatan penduduk sebesar 1.800 orang/km².

Dari uraian di atas, dengan melihat komposisi penduduk Sleman, maka dapat disimpulkan bahwa wilayah selatan Kabupaten Sleman yang meliputi kecamatan Gamping, Mlati, Ngaglik dan Depok ditambah lagi dengan Kecamatan Godean dan Sleman memang merupakan basis pertumbuhan perkotaan yang membentuk satu aglomerasi dengan Kota Jogja. Kecamatan Godean, Sleman dan Ngaglik, kendati terletak agak jauh dari Kota Yogyakarta, telah berkembang menjadi arah kegiatan masyarakat di wilayah kecamatan sekitarnya sehingga menjadi pusat pertumbuhan. Indikator kependudukan ketiga kecamatan/kota tersebut memiliki

kepadatan penduduk yang cukup tinggi yang mencerminkan tingginya aktivitas kependudukan sebagai salah satu fenomena perkotaan.

dilakukan dengan melihat konsentrasi spasial per kecamatan dari Industri Besar dan Menengah (IBM) yang ada di Kabupaten

Tabel 4. Kepadatan Penduduk per Kecamatan di Kabupaten Sleman, 2003

Kecamatan	Penduduk	Kepadatan Penduduk per Km ²
Moyudan	34.143	1.236
Minggir	34.990	1.283
Sayegan	42.861	1.610
Godean	59.320	2.210
Gamping	70.435	2.408
Mlati	70.403	2.469
Depok	115.109	3.238
Berbah	41.555	1.808
Prambanan	44.829	1.084
Kalasan	56.187	1.568
Ngemplak	46.661	1.307
Ngaglik	70.050	1.819
Sleman	57.652	1.841
Tempel	47.751	1.470
Turi	33.742	783
Pakem	31.868	727
Cangkringan	27.171	566
Jumlah	884.727	1.539

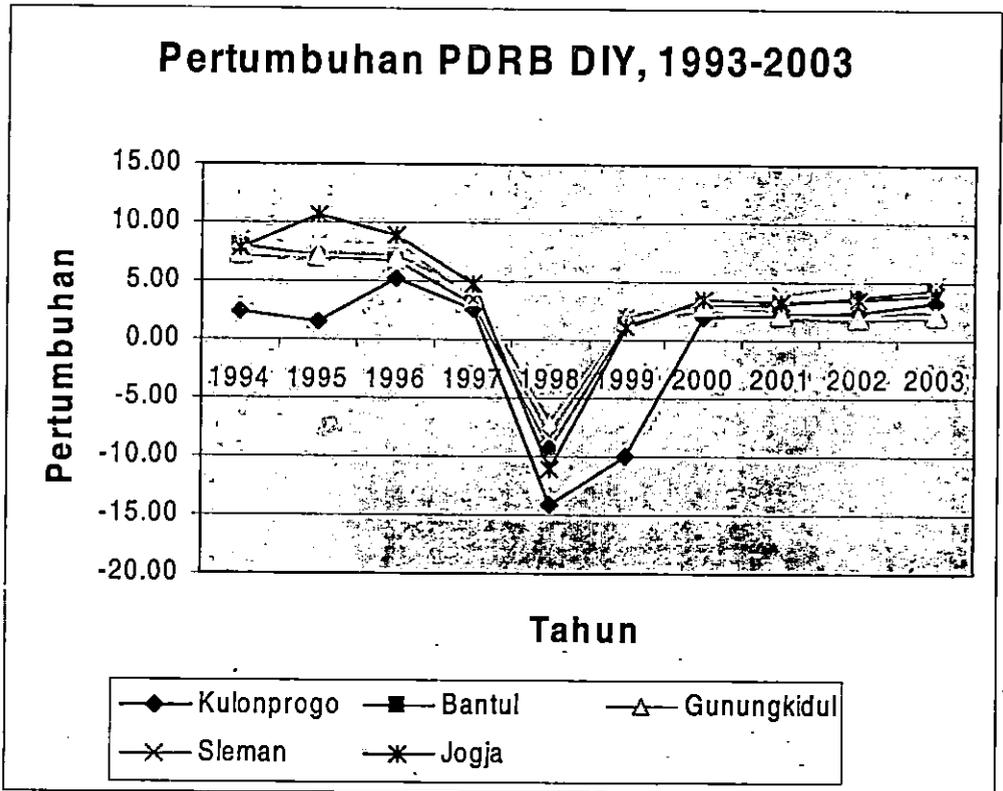
Sumber: BPS Kabupaten Sleman, 2003

Dinamika aktivitas ekonomi di DIY menimbulkan konsentrasi aktivitas ekonomi di kota Yogya dan kabupaten Sleman. Aglomerasi ekonomi di kedua daerah ini nampaknya tumbuh pesat, sebagaimana tercermin dari tingginya pertumbuhan ekonomi yang melebihi rata-rata DIY (lihat gambar 2). Menjamurnya rumah makan, rumah kos, berbagai aktivitas perdagangan dan jasa, berjalan seiring dengan dibangunnya universitas dan hotel.

Apakah aglomerasi penduduk juga sejalan dengan aglomerasi industri di DIY? Identifikasi wilayah perkotaan juga bisa

Sleman. Dengan menggunakan metode identifikasi kluster yang telah dikembangkan dalam literatur Industri (Kuncoro, 2002), Gambar 3 menyajikan peta lokasi IBM Kabupaten Sleman. Terlihat bahwa konsentrasi IBM berada di kawasan selatan Kabupaten Sleman, yang juga merupakan wilayah aglomerasi Kota Yogyakarta. Adanya akses jalan, khususnya *ring road* dan jalan raya yang menghubungkan Kota Yogyakarta dan Magelang, ikut berperan dalam membentuk aglomerasi industri di sepanjang kedua jalan ini.

Gambar 2. Pertumbuhan PDRB Kabupaten/Kota di DIY, 1992-2003



(Menurut Harga Konstan 1993, dalam %)

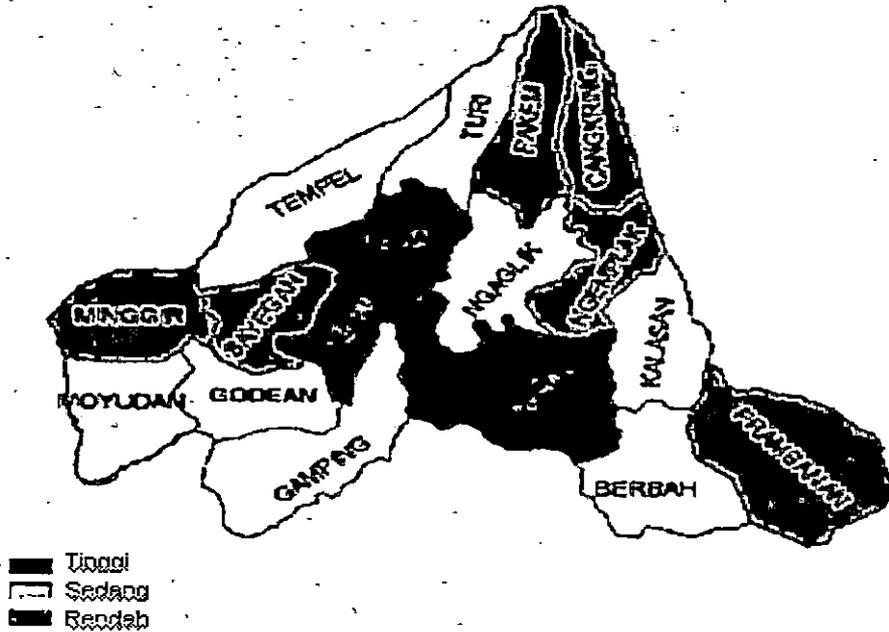
Ketimpangan Antar Daerah di DIY

Pertumbuhan ekonomi dan aglomerasi aktivitas ekonomi di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Sleman ternyata telah jauh meninggalkan daerah lainnya. Dengan menggunakan sejumlah indikator ekonomi dan sosial, harus diakui Gunung Kidul dan Kulon Progo relatif memang tertinggal. Selama 1997-2000, rata-rata kabupaten/kota di DIY mengalami kontraksi pertumbuhan ekonomi -3,11%, dengan rata-rata PDRB per kapita Rp 1,66 juta (lihat Tabel 5). Pada periode krisis tersebut, Gunung Kidul mengalami pertumbuhan -1,2%,

bahkan Kulon Progo lebih parah anjlok -8,5%; PDRB per kapita Gunung Kidul dan Kulon Progo masing-masing Rp 1,36 juta dan Rp 973,2 ribu. Selama 2001-2003, pertumbuhan ekonomi kabupaten/kota di DIY sudah mulai pulih dengan rata-rata 3,16%, dengan rata-rata PDRB per kapita Rp 1,79 juta. Pada periode awal otonomi daerah ini, Gunung Kidul mengalami pertumbuhan positif 2,1% dan Kulon Progo tumbuh 2,6%; PDRB per kapita Gunung Kidul dan Kulon Progo masing-masing Rp 1,44 juta dan Rp 999,7 ribu.

Sebelum tahun 1997, Gunung Kidul dikenal sebagai kabupaten yang paling

Gambar 3. Peta Sebaran Industri Menengah dan Besar per Kecamatan di Kabupaten Sleman Berdasarkan Penyerapan Tenaga Kerja, 2001



Sumber: Kuncoro, et al. (2005)

Tabel 5. Rata-rata Pertumbuhan Ekonomi dan PDRB per Kapita

Kabupaten/ Kota	1997-2000		2001-2003	
	Pertumbuhan ekonomi*	PDRB per kapita**	Pertumbuhan ekonomi*	PDRB per kapita**
Jogjakarta	-2,67	3.310.478	3,37	3.679.107
Sleman	-1,17	1.588.300	4,16	1.700.146
KulonProgo	-8,53	973.190	2,60	999.686
Bantul	-2,01	1.068.987	3,59	1.132.711
GunungKidul	-1,17	1.359.180	2,09	1.439.210
Rata-rata DIY	-3,11	1.660.027	3,16	1.790.172

Keterangan:

* Uji beda rata-rata pertumbuhan ekonomi signifikan pada derajat keyakinan 99%.

** Uji beda rata-rata PDRB/kapita tidak signifikan pada derajat keyakinan 95%

Sumber: Diolah dari BPS

Topik: Keterpaduan Sektor Formal dan Informal Perkotaan

tertinggal di DIY. Namun, ternyata selama 1997-2003, Gunung Kidul sudah jauh berubah. Rekor pertumbuhan ekonomi Gunung Kidul ternyata melebihi rata-rata kabupaten/kota di DIY. Artinya, tingkat pembangunan di Kabupaten tersebut amat pesat di atas rata-rata daerah lain di DIY. Kendati demikian, PDRB per kapitanya masih di bawah rata-rata DIY. Ini mencerminkan masih rendahnya kesejahteraan masyarakat. Tingkat kemiskinan di kabupaten Gunungkidul memang masih substansial.

Tabel 5 juga memperlihatkan perubahan mendasar yang layak dicatat di DIY adalah pertumbuhan ekonomi. Uji beda rata-rata pertumbuhan ekonomi daerah kabupaten/kota di DIY terbukti signifikan, sementara PDRB per kapita tidak signifikan. Dengan kata lain, dilihat dari perspektif ekonomi, rekor perubahan rata-rata pertumbuhan ekonomi sebelum dan setelah otonomi daerah amat meyakinkan: dari 3,1% menjadi 3,16%.

Indikator sosial, terutama kemiskinan dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM), juga menunjukkan kesimpulan serupa (lihat tabel 6). IPM di kabupaten Gunung Kidul dan Kulon Progo juga berada dalam papan bawah pada tahun 1999, yaitu masing-masing 63,6 dan 65,8, yang jauh di bawah rata-rata IPM DIY sebesar 68,7. Padahal IPM DIY tercatat memegang peringkat nomor 2 terbaik secara nasional. Pada tahun 2002, IPM DIY turun menjadi peringkat ke-3; sementara peringkat IPM Kabupaten Gunung Kidul meningkat menjadi urutan ke-140 namun Kulon Progo justru mengalami penurunan peringkat menjadi urutan ke 76.

Rekor IPM di DY sejalan dengan catatan angka kemiskinan. Rata-rata tingkat kemiskinan untuk Propinsi DIY tahun 2003 adalah 19,1%, dengan urutan kabupaten yang memiliki tingkat kemiskinan tertinggi adalah Gunung Kidul (25,2%), diikuti Kulon Progo (25,1%), kabupaten Bantul (18,6%), kabupaten Sleman (15,5%), dan kota Yogyakarta (12,8%).

Tabel 6. Peringkat Pembangunan Manusia

Kabupaten/kota	IPM		Peringkat IPM	
	1996	2002	1996	2002
Kulon Progo	70	69,4	68	76
Bantul	69,5	68,4	79	94
Gunung Kidul	65,3	67,1	187	140
Sleman	72,9	69,8	33	30
Yogyakarta	76,1	72,7	5	3
DIY	71,8	70,8	2	3

Sumber: BPS, Bappenas; UNDP (2004)

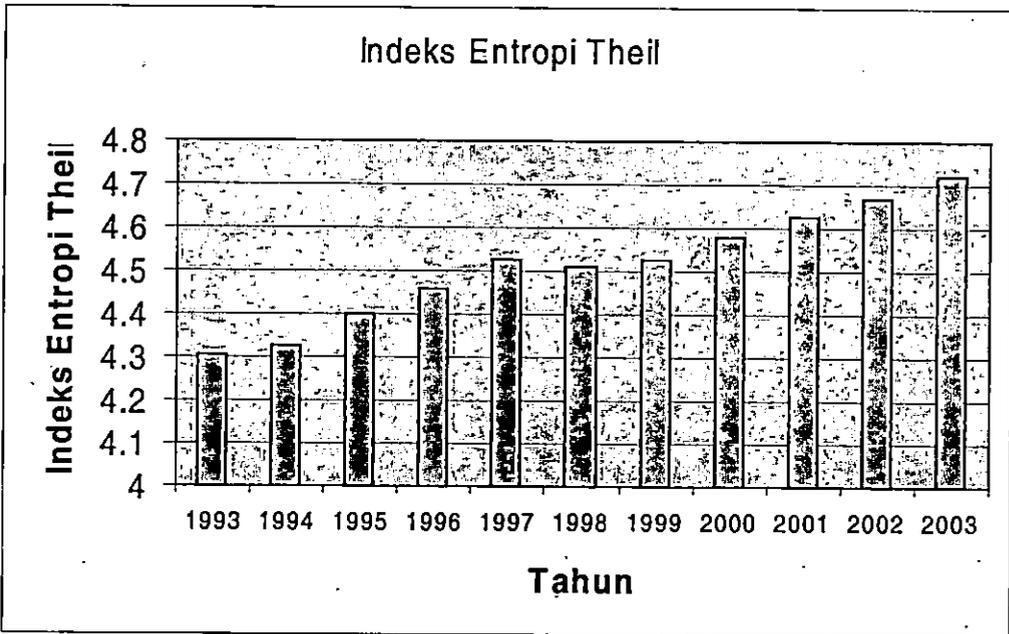
Faktor Penyebab Ketimpangan

Salah satu penyebab utama ketertinggalan Gunung Kidul dan Kulon Progo diakibatkan oleh kebijakan pembangunan yang terlalu bertumpu pada dimensi sektoral. Ini jelas tampak dengan dominannya penerapan asas dekonstruksi dan orientasi sektoral pemerintah pusat. Di daerah nampaknya tidak jauh berbeda. Ini terlihat dari kuatnya fanatisme dinas dan pendekatan sektoral dalam Propeda/ Renstrada. Ini tercermin dari dokumen-dokumen perencanaan yang tidak ada rincian program maupun aksi hingga tingkat kecamatan, apalagi kelurahan. RUTRW (Rencana Umum Tata Ruang Wilayah) nampaknya dalam praktek tidak banyak dimasukkan dalam Renstrada, tak lebih hanya sebagai "tempelan". Bahkan di

banyak daerah RUTRW sering dikalahkan dengan obsesi kepala daerah yang berorientasi jangka pendek dan pragmatis, sejalan dengan masa jabatannya.

Belum dimasukkannya dimensi spasial dalam perencanaan pembangunan disadari ketika ketimpangan antardaerah mulai terasa. Di banyak kasus, pertumbuhan ekonomi tidak selalu sejalan dengan pemerataan. Ekonom menyebutnya sebagai *trade-off*. Indeks entropi Theil, sebagai indikator ketimpangan spasial, menunjukkan trend peningkatan yang signifikan selama 1991-2002 (lihat Gambar 4). Artinya, memang ada indikasi kuat terjadinya ketimpangan aktivitas ekonomi antar daerah di DIY meskipun khusus untuk Kabupaten Sleman mengalami tren penurunan.

Gambar 4. Ketimpangan Antardaerah di DIY



Sumber: Diolah dari BPS

Diabaikannya dimensi spasial membuat warna pembangunan daerah ditentukan "mekanisme pasar". Akibatnya modal dan orang cenderung memilih daerah yang menawarkan *return* yang lebih tinggi dan menarik, yang pada gilirannya daerah yang maju semakin maju, yang tertinggal tetap tertinggal. Pertanyaannya, mengapa tipologi daerah di DIY seperti itu? Faktor apa di balik perubahan *positioning* daerah kabupaten/kota ini?

Di kalangan para ahli ekonomi regional dikenal setidaknya dua teori. *Pertama*, teori kutub pertumbuhan (*growth pole theory*), yang menjelaskan adanya konsentrasi pertumbuhan daerah di pusat (*core*), yang tidak selalu berdampak positif bagi daerah pinggiran (*hinterland*). Boleh dikata, kutub pertumbuhan di provinsi DIY adalah kota Jogja, yang selama 15 tahun terakhir cenderung berkembang ke utara khususnya ke wilayah kabupaten Sleman.

Kedua, teori aglomerasi ekonomi, yang menjelaskan peranan *urbanization economies* dan *localization economies*. 'Penghematan urbanisasi' terjadi karena orang dan investor lebih suka memilih kawasan perkotaan, yang menawarkan penghematan biaya akibat kemudahan aksesibilitas dan keberadaan infrastruktur kota. 'Penghematan lokalisasi' muncul karena kedekatan geografis terhadap sumber bahan baku, tenaga kerja, dan *knowledge spillover*, menawarkan manfaat konsentrasi spasial.

Kesimpulan

Artikel ini telah mencoba memberikan bukti empiris adanya perkembangan aglomerasi di DIY, yang ternyata membentuk aglomerasi penduduk dan industri pada saat yang bersamaan. Aglomerasi berada di wilayah kota Yogyakarta, yang juga

mencakup kecamatan-kecamatan di wilayah kabupaten Sleman yang langsung berbatasan dengan kota ini. Adanya aglomerasi aktivitas ekonomi dan penduduk di kota Jogja yang cenderung ke arah utara (baca: kabupaten Sleman) telah menyebabkan peningkatan ketimpangan pembangunan antar kabupaten/kota di DIY.

Dalam konteks ini, diperlukan reorientasi strategi pembangunan daerah. *Pertama*, strategi pembangunan ekonomi lokal perlu menekankan dimensi spasial. Pendekatan kluster bagi pengembangan bisnis di daerah merupakan trend, yang banyak dianut di banyak negara (Kuncoro, 2002; Porter, 1998). Implikasinya, bagi daerah perlu mengkombinasikan pendekatan sektoral berbasis kluster: di mana bisnis/sektor unggulan daerah cenderung berlokasi dan mengelompok?

Kedua, keteringgalan Gunung Kidul dan Kulon Progo barangkali karena mayoritas kelurahan/desanya masih termasuk kawasan perdesaan. Dari 18 kecamatan di Gunung Kidul, 139 dari 144 kelurahan/desa tergolong kawasan perdesaan. Dari 12 kecamatan di Gunung Kidul, 75 dari 88 kelurahan/desa tergolong kawasan perdesaan. Desa, yang jauh dengan keramaian dan hiburan, umumnya masih tertinggal dalam berbagai jenis infrastruktur. Karena itu, dapat dipahami, kantong kemiskinan umumnya berada di daerah perdesaan. Oleh karena itu, strategi pembangunan perdesaan nampaknya perlu diintegrasikan dengan strategi pengembangan kota, dengan mengembangkan keterkaitan desa-kota (*rural-urban linkage*) dan jejaring antarkota (*network cities*).

Ketiga, diperlukan *big push* bagi percepatan pembangunan daerah tertinggal. 'Daya dorong' yang tinggi bisa diartikan modal dan infrastruktur. Aksesibilitas modal dan

Agglomerasi Perkotaan di DIY: Apa, Dimana, dan; Mudrajad Kuncoro

keberpihakannya kepada daerah yang tertinggal merupakan langkah strategik. Pengembangan infrastruktur ekonomi, yang menghubungkan daerah tertinggal dengan pusat-pusat bisnis, pasar, dan jejaring internasional, nampaknya perlu menjadi prioritas bagi pemerintah pusat maupun daerah.

Di sinilah letak pentingnya menyusun perencanaan jangka panjang dan rencana aksi bagi daerah tertinggal. Sayangnya saat ini belum ada koherensi dan sinergi antara visi maupun Renstrada antardaerah di DIY. Tabel 7 merangkum visi dan misi seluruh kabupaten/kota dan provinsi di DIY. Terlihat masing-masing daerah memiliki visi dan misi yang berbeda, sejalan dengan tuntutan masyarakat, kebutuhan daerah, dan perspektif perencanaan di masing-masing daerah. Apalagi saat ini fanatisme sektoral mulai beralih menjadi fanatisme daerah yang cenderung berlebihan. Rencana Aksi Strategis Pengembangan Perekonomian

DIY dan Outline Business Plan (KR, 10/12/2004), yang disusun PSPPR UGM dan Bappeda DIY, nampaknya belum secara eksplisit memasukkan ketiga usulan reorientasi strategi pembangunan daerah di atas. Perhatian terhadap daerah tertinggal masih minimal.

Implikasinya, bagi pemda, DPD dan DPRD, jelas merupakan pekerjaan rumah yang tidak ringan, terutama bagaimana mempercepat pembangunan daerah tertinggal. DIY membutuhkan kutub-kutub pertumbuhan ekonomi baru di luar Kota Jogja dan Sleman agar pemerataan aktivitas ekonomi, dan pada gilirannya pemerataan pendapatan dapat meningkat di mendatang. Pembangunan mal baru, yang semua berada di kota Jogja dan Sleman, perlu diarahkan agar menciptakan keterkaitan dengan aktivitas ekonomi rakyat, yang mayoritas tinggal di perdesaan dan daerah tertinggal. ●

Tabel 7. Visi dan Misi Propinsi, Kabupaten dan Kota di DIY

NO.	KAB/KOTA/PROV	VISI	MISI
1	DIY	Terwujudnya pembangunan regional sebagai wahana menuju pada kondisi DIY pada tahun 2020 sebagai pusat pendidikan, budaya dan daerah tujuan wisata terkemuka dalam lingkungan masyarakat yang maju, mandiri, sejahtera lahir batin, didukung oleh nilai-nilai kejujuran dan pemerintahan yang bersih dalam pemerintahan yang baik dengan mengembangkan ketahanan sosial, budaya dan sumber daya berkelanjutan	<ul style="list-style-type: none"> • Pusat pendidikan terkemuka di Indonesia • Pusat kebudayaan terkemuka di Indonesia dengan Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat sebagai pusat budaya • Daerah otonom berdasarkan <i>good governance</i> • Wilayah pembangunan yang terpadu, kompetitif dan sinergi antar wilayah dan antar sektor yang efisien dan efektif • Daerah tujuan wisata MICE (Meeting, Incentive, Conference and Exhibition) utama di Indonesia • Wilayah pengembangan wisata dalam arti luas (pertanian tanaman pangan, perkebunan, perikanan, kehutanan), yang didukung oleh berkembangnya perekonomian.
2	Kota Yogyakarta	Terwujudnya pembangunan Kota Yogyakarta dalam rangka meletakkan kerangka dasar menuju Kota Yogyakarta sebagai kota pendidikan yang berkualitas, kota pariwisata yang berbudaya, pertumbuhan dan pelayanan jasa prima, ramah lingkungan serta masyarakat madani yang didukung pemerintah yang baik.	<ul style="list-style-type: none"> • Kota Yogyakarta menuju kota pendidikan yang berkualitas didukung oleh masyarakat, swasta yang berilmu pengetahuan dan teknologi • Kota Yogyakarta menuju sebagai kota pariwisata • Kota Yogyakarta sebagai pusat pertumbuhan dan pelayanan jasa • Menjaga, melestarikan dan mengembangkan lingkungan dalam rangka pembangunan yang berkelanjutan • Memajukan warga masyarakat dalam setiap aspek kehidupan

Topik: Keterpaduan Sektor Formal dan Informal Perkotaan

3	Kabupaten Bantul	Bantul Progotamansari sejahtera, demokratis, dan agamis. (Progotamansari: produktif dan profesional, hijau dan rindang, tertib, aman, sehat, asri.	<ul style="list-style-type: none"> • Mewujudkan kesejahteraan dengan prioritas mencerdaskan dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat • Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab • Mewujudkan demokratisasi dalam segala aspek kehidupan, menghormati hak asasi manusia, dan menjamin tegaknya supremasi hukum • Mewujudkan peningkatan produksi, produktifitas, dan nilai tambah hasil-hasil potensi daerah yang berkelanjutan dan berwawasan lingkungan.
4	Kabupaten Sleman	Terwujudnya masyarakat Kabupaten Sleman yang maju, sejahtera, lestari, mandiri, berdaya saing, damai, demokratis, agamis dan berkeadilan	<ul style="list-style-type: none"> • Penerapan dan pengembangan teknologi • Peningkatan pertumbuhan ekonomi • Peningkatan derajat kesehatan masyarakat • Pelestarian lingkungan hidup • Pelestarian nilai-nilai budaya • Penataan dan optimalisasi birokrasi • Pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan • Peningkatan pendidikan masyarakat • Peningkatan penegakan supremasi hukum • Peningkatan kesadaran berdemokrasi • Peningkatan kualitas beragama • Pemerataan pemanfaatan sumber daya
5	Kabupaten Kulon Progo	Terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat Kulon Progo, didukung pemerintahan yang baik dan bersih, pengembangan sumber daya daerah, ketahanan sosial budaya dan berwawasan kebangsaan.	<ul style="list-style-type: none"> • Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih ditandai dengan kredibilitas aparat pemerintah yang profesional, transparan dan akuntabel serta terwujudnya demokrasi dan penegakan supremasi hukum • Pengembangan sumber daya daerah baik SDM melalui pengembangan pendidikan maupun SDA terutama komoditas pertanian dalam arti luas dengan mengembangkan ekonomi kerakyatan dengan prioritas pada agrobisnis • Ketahanan sosial budaya yang diwujudkan dengan pelaksanaan pembangunan kesehatan, peningkatan kesejahteraan sosial, kualitas beragama, pengembangan seni budaya dan pariwisata, peningkatan peran perempuan, pemuda, dan olah raga • Penanaman wawasan kebangsaan untuk mempertebal rasa persatuan dan kesatuan antar seluruh warga masyarakat
6	Kabupaten Gunung Kidul	Terwujudnya Kabupaten Gunung Kidul sebagai daerah pengembangan pertanian, industri kecil dan menengah, sehat, pariwisata yang berbudaya dengan didukung pemerintahan yang baik dan seuber daya manusia yang berkualitas menuju kemandirian serta peningkatan taraf hidup masyarakat tahun 2005.	<ul style="list-style-type: none"> • Pemantapan sistem dan kelembagaan pemerintah daerah serta peningkatan kemampuan aparat • Pemantapan kelembagaan serta peningkatan kemampuan masyarakat • Penegakan hukum • Peningkatan kemampuan keuangan daerah • Penyediaan prasarana dasar yang memadai • Pengembangan sumber daya pertanian, pariwisata, industri kecil, dan menengah berbasis pada potensi lokal dan berorientasi pedesaan • Peningkatan pendapatan masyarakat melalui sistem ekonomi kerakyatan • Peningkatan peran serta masyarakat • Peningkatan kerjasama antar daerah • Peningkatan kelestarian alam dan lingkungan hidup • Peningkatan iman dan taqwa • Peningkatan budaya berdasarkan nilai Juhur Pancasila

Sumber: Pemda DIY (2003); Kuncoro (2004: bab 4)

Daftar Pustaka

- Badan Pusat Statistik. *Survei Industri Manufaktur Menengah dan Besar*, Beberapa Edisi.
- Badan Pusat Statistik, Bappenas, UNDP, 2004. *The Economics of Democracy: Financing Human Development in Indonesia*. Jakarta: BPS.
- Black, Duncan and Henderson, Vernon. (1999), A Theory of Urban Growth, *Journal of Political Economy*, 107(2): 253-284.
- Carlino, Gerald A. 1998, Trend in Metropolitan Employment Growth, *Federal Reserve Bank of Philadelphia*, Juli-Agustus, 13-21.
- Clark, D., 1996. *Urban World: Global City*. London: Routledge.
- Ellison, Glenn and Glaeser, Edward L., 1999, The Geographic Concentration of Industry: Does Natural Advantage Explain Agglomeration?, *The American Economic Review*, 89(2): 311-316
- Firman, Tommy, 1992, The Spatial Pattern of Urban Population Growth in Java, 1980-1990, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 28(2): 95-107.
- Fujita, M., & Ogawa, H., 1982. Multiple Equilibria and Structural Transition of Non-monocentric Urban Configuration. *Regional Science and Urban Economics*, 12, 161-196.
- Fujita, M., & Thisse, J.-F. (1996). The Economics of Agglomeration. *Journal of Japanese and International Economics*, 10, 339-78.
- Gelder, L. v. (1994). *Industrial Agglomeration and Factor Market Segmentation with Empirical Applications to Indonesia*. Unpublished Ph.D Dissertation, Cornell University, US.
- Glaeser, E. L., Kallal, H. D., Scheinkman, J. A., and Shleifer, A., 1992, Growth in Cities, *Journal of Political Economy*, 100(6): 1126-1152.
- Hayter, Roger. 2000, *The Dinamicc of Industrial Location: The Factory, the Firm, and the Production System*, Chichester: John Wiley & Sons.
- Henderson, J. V., 1988. *Urban Development, Theory, Fact, and Illusion*. New York: Oxford University Press.
- Henderson, J. Vernon, Kuncoro, A., and Nasution, D., 1996, The Dynamics of Jabotabek Development, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 32(1): 71-95.
- Jones, G. W. and Mamas, S. G. M. 1996, The Changing Employment Structure of the Extended Jakarta Metropolitan Region, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 32(1): 51-70.
- Kelly, Philip F. 1999, Everyday Urbanization: The Social Dynamics of Development in Manila's Extended Metropolitan Region, *International Journal of Urban Regional Research*, 23(2): 283-303.
- Krugman, P. 1996, Urban Concentration: The Role of Increasing Returns and Transport Costs, *International Regional Science Review*, 19(1&2): 5-30.

Topik: Keterpaduan Sektor Formal dan Informal Perkotaan

- Krugman, P. 1998. Space: The Final Frontier. *Journal of Economic Perspectives*, 12(2), 161-74.
- Kuncoro, Mudrajad. 2001, *Metode Kuantitatif: Teori dan Aplikasi untuk Bisnis dan Ekonomi*, Yogyakarta: AMP YKPN.
- Kuncoro, Mudrajad. 2002, *Analisis Spasial dan Regional: Studi Aglomerasi dan Kluster Industri Indonesia*, UPP AMP YKPN.
- Kuncoro, Mudrajad. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*. Jakarta: Erlangga.
- Malecki, E. J. 1991. *Technology and Economic Development: the Dynamics of Local, Regional, and National Change*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Markusen, A. 1996. Sticky places in slippery space: A typology of industrial districts. *Economic Geography*, 72(3), 293-.
- Maskell, P., Eskelinen, H., Hannibalsson, I., Malmberg, A., & Vatne, W. 1997. *Competitiveness, Localised Learning and Regional Development*. London and New York: Routledge.
- McGee, T. G. 1991. The Emergence of Desakota Regions in Asia: Expanding a Hypothesis. In N. Ginsburg, B. Koppel, & T. G. McGee (Eds.), *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*. Honolulu: University of Hawaii Press.
- Mody, Ashoka and Wang, Fang-Yi. 1997, Explaining Industrial Growth in Coastal China: Economic Reform . . . and What Else?, *The World Bank Economic Review*, 11(2): 293-325.
- Montgomery, M. R. 1988, How Large is too Large? Implication of the City Size Literature for Population Policy and Research, *Economic Development and Cultural Change*, 36: 691-720.
- Ottaviano, Gianmarco I.P. and Puga, Diego. 1988, Agglomeration in the Global Economy: A Survey of the 'New Economic Geography', *The World New Economy*, 21(6): 707-732.
- Porter, M. E. 1998. Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, November-December(6), 77-91.
- Quigley, J. M. 1998. Urban Diversity and Economic Growth. *Journal of Economic Perspectives*, 12(2), 127-38.
- Sveikauskas, L. 1975. The Productivity of Cities. *Quarterly Journal of Economics*, 89(3), 393-413.
- UN. 1998. *World Urbanization Prospects The 1996 Revision: Estimates and Projections of Urban and Rural Populations and of Urban Agglomerations*. New York: Department of Economic and Social Affairs, Population Division, United Nations.

