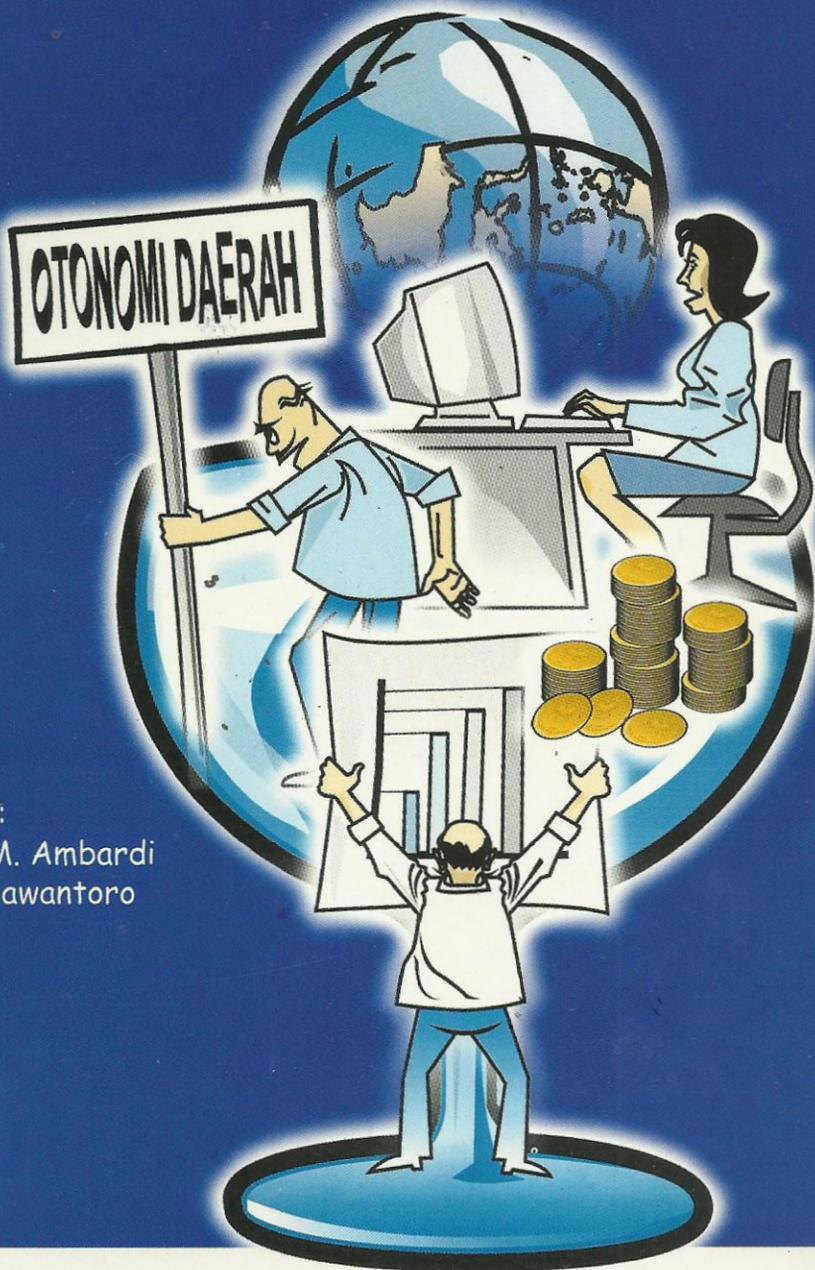


PENGEMBANGAN WILAYAH dan OTONOMI DAERAH

Kajian Konsep dan Pengembangan



Penyunting:
-Urbanus M. Ambardi
-Socia Prihawantoro



Penerbit:
Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah
Deputi Pengkajian Kebijakan Teknologi
BADAN PENGAJIAN DAN PENERAPAN TEKNOLOGI

Perpustakaan Nasional RI : Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah

Penyunting, Urbanus M. Ambardi, Socia Prihawantoro - Jakarta

Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah
(P2KTPW) – BPPT, 2002

328 + ix hlm.; 24 cm

ISBN 979-3138-01-7

1. Pembangunan Daerah

2 Perencanaan Daerah

I. Murti Ambardi, Urbanus

II. Prihawantoro, Socia

307.1

**Pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah :
Konsep dan Pengembangan**

©Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-undang
All rights reserved

Penyunting : Urbanus M. Ambardi, Socia Prihawantoro

Disain sampul oleh : Bambang Prasetyo Art & Graphic Design
Disain dan perwajahan oleh Urbanus M. Ambardi

Diterbitkan pertama kali oleh
Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah
BPPT
Jakarta, April 2002

Edisi pertama, 2002

Dicetak oleh CV Cahaya Ibu, Jakarta
Isi di luar tanggung jawab percetakan

*Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari Penerbit*

KATA PENGANTAR

Buku **Pengembangan Wilayah dan Otonomi Daerah** ini merupakan hasil dari serangkaian kegiatan pelatihan, bekerja sama dengan Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah dengan tema Manajemen Pengembangan Wilayah dalam Era Otonomi Daerah. Di samping tulisan-tulisan yang disampaikan sebagai materi pelatihan, buku ini juga dilengkapi dengan beberapa hasil penelitian lainnya, baik berupa teori maupun hasil kajian di beberapa daerah di Indonesia. Seluruh tulisan merupakan buah karya para peneliti di Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi.

Buku ini terdiri dari lima belas judul tulisan yang dikelompokkan ke dalam lima bagian. **Bagian Satu** memuat dua judul tentang isu globalisasi dan dampaknya terhadap pengembangan wilayah serta perlunya manajemen strategis pengembangan wilayah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah. Selanjutnya, bagian pengantar ini didukung oleh tiga tulisan berikutnya yang mengemukakan teori, konsep dasar, dan contoh aplikasi pengembangan wilayah, sebagaimana disajikan pada **Bagian Dua**.

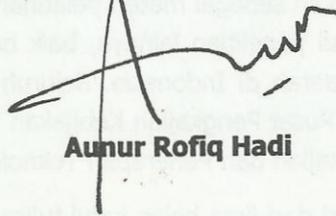
Secara lebih spesifik, **Bagian Tiga** menyajikan dua tulisan mengenai pengembangan perekonomian wilayah dan sumber-sumber pendanaannya. **Bagian Keempat** mengemukakan empat tulisan yang membahas lebih rinci beberapa aspek pokok pengembangan wilayah, yakni pengembangan sumberdaya manusia, pengembangan kelembagaan, dan pengembangan sistem informasi wilayah. Akhirnya, empat tulisannya yang dimasukkan ke dalam **Bagian Lima** menutup buku ini dengan menyajikan beberapa model-model kuantitatif dan kualitatif yang dibutuhkan untuk mendukung seluruh kegiatan perencanaan pengembangan wilayah.

Atas nama Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah, saya memberikan salut dan rasa terima kasih kepada semua pihak yang telah terlibat dan ikut mendukung, sehingga buku ini dapat diterbitkan. Penghargaan saya terutama ditujukan kepada Drs. Urbanus M. Ambardi dan

Socia Prihawantoro, S.E., M.E. sebagai penyunting yang telah bekerja keras agar buku ini layak dan enak untuk dibaca. Tentu saja kami sangat terbuka atas kritik dan saran perbaikan terhadap buku ini, untuk dapat disempurnakan di masa mendatang.

Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi
Pengembangan Wilayah – BPPT

Direktur,



Anur Rofiq Hadi

DAFTAR ISI

KATA SAMBUTAN Deputi Kepala BPPT Bidang Pengkajian Kebijakan Teknologi	iii
KATA PENGANTAR Direktur Pusat Pengkajian Kebijakan Teknologi Pengembangan Wilayah, BPPT	v
DAFTAR ISI	vii

BAGIAN SATU PENGANTAR MANAJEMEN PENGEMBANGAN WILAYAH

1	Dampak Globalisasi Ekonomi dan Kebijakan Regionalisasi terhadap Pengembangan Wilayah di Indonesia Ir. Dodi Slamet Riyadi, M.T.	1
2	Pengantar Manajemen Strategis untuk Pengembangan Wilayah Ir. Muchdie, M.S., PGDipl.Reg.Dev, Ph.D.	25

BAGIAN DUA KONSEP DASAR PENGEMBANGAN WILAYAH

3	Pengembangan Wilayah : Teori dan Konsep Dasar Ir. Dodi Slamet Riyadi, M.T.	47
4	Perencanaan Strategis Pengembangan Wilayah : Konsep dan Formulasi Ir. Dwi Martono Arlianto, M.Kom.	67

- 5 **Bagaimana Menganalisis Potensi Daerah ?** 95
Konsep dan Contoh Aplikasi
Alkadri, S.E., M.Si.
DR. Hasan Mustafa Djajadinigrat

BAGIAN TIGA
PENGEMBANGAN PEREKONOMIAN WILAYAH

- 6 **Pengantar Pengembangan Ekonomi Wilayah** 123
Tukiyat, S.E., M.Si.
- 7 **Pendapatan Asli Daerah dan Dana Perimbangan Sebagai** 137
Sumber Pendapatan Daerah
Drs. Urbanus M. Ambardi
Socia Prihawantoro, S.E., M.E.

BAGIAN EMPAT
PENGEMBANGAN SUMBERDAYA MANUSIA, KELEMBAGAAN,
DAN INFORMASI WILAYAH

- 8 **Pengembangan Sumberdaya Manusia dalam Rangka** 157
Pelaksanaan Otonomi Daerah
Ir. Suhandoyo, M.Si.
- 9 **Tatanan Baru Kelembagaan Pemerintah Daerah dalam** 181
Era Otonomi Daerah
Warseno, S.H.
- 10 **Disain Kelembagaan Pengembangan Wilayah** 203
Ir. Dwi Martono Arlianto, M.Kom.

- 11 **Membangun Sistem Informasi Melalui Internet** 219
Drs. Urbanus M. Ambardi

BAGIAN LIMA
MODEL-MODEL KUANTITATIF DAN KUALITATIF

- 12 **Analisis Pengembangan Wilayah Menggunakan Model Sistem Dinamis** 233
Ir. Sri Handoyo Mukti, M.T.
- 13 **Aplikasi Model Input-Output dalam Analisis Perekonomian Wilayah** 247
Ir. Muchdie, M.S., PGDipl.Reg.Dev, Ph.D.
- 14 **Sistem Pengembangan Prasarana Wilayah** 279
Ir. Sri Handoyo Mukti, M.T.
- 15 **Penggunaan Model SNSE dalam Analisis Perekonomian** 301
Socia Prihawantoro, S.E., M.E.
- BIODATA SINGKAT PARA PENULIS** 325

PENGANTAR MANAJEMEN STRATEGIS UNTUK PENGEMBANGAN WILAYAH

2

Muchdie

Peneliti Madya Bidang Ekonomi dan Pengembangan Wilayah
P2KTPW – PKT – BPPT
muchdie@bppt.go.id

2.1. PENDAHULUAN

Dibutuhkan pendekatan strategis terhadap masalah membangun kekayaan wilayah, dimana para pemimpin wilayah tersebut perlu mengembangkan visi, misi, kebijakan-kebijakan, dan struktur-struktur yang membimbing terhadap usaha-usaha pengembangan perekonomian wilayah. **Manajemen strategis** dapat dijadikan sebagai pendekatan. Konsep ini telah banyak diterapkan pada tingkat perusahaan dalam rangka memberikan arah perjalanan perusahaan tersebut di masa depan. Dengan pendekatan manajemen strategis tadi, perencana wilayah perlu merumuskan langkah demi langkah untuk menentukan jalur terbaik dalam mencapai tujuan pengembangan perekonomian wilayah.

Disadari adanya jurang antara pejabat dan pelaku bisnis dalam memandang suatu kebijakan pada tingkat wilayah dengan bekerjanya sistem bisnis pada tingkat lokal. Oleh karenanya kebijakan-kebijakan pemerintah mesti bersandarkan kepada pengertian yang mendalam tentang perilaku produsen, distributor, dan konsumen di pasaran. Menurut Kotler, Jatusripitak, dan Maesinçee (1998:117), beberapa teori ekonomi pembangunan yang selama ini cukup populer, ternyata tidak ada hubungannya dengan kenyataan-kenyataan yang terjadi di pasaran lokal maupun global.

2.2. MEMAHAMI TANTANGAN DALAM PEMBANGUNAN KEKAYAAN SUATU WILAYAH

Bagian ini membahas berbagai tantangan pengembangan perekonomian wilayah dengan menggambarkan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat, baik pada tingkat lokal, wilayah, nasional, maupun internasional. Kemudian, perhatian difokuskan kepada kekuatan-kekuatan perubahan yang menimbulkan masalah dan berbagai kesempatan. Pelbagai dilema dan *trade-off* dalam mengembangkan perekonomian wilayah juga akan dibahas pada bagian ini.

2.2.1. Empat Masalah Utama

Tidak ada suatu masyarakat pun yang bebas dari masalah, walaupun sifat, kedalaman, dan jangkauannya sangat beragam. Empat masalah utama yang dihadapi masyarakat di suatu wilayah pada umumnya adalah sebagai berikut :

1. Tingkat hidup yang rendah.

Dicerminkan oleh kurang gizi, penyakit dan kesehatan yang buruk, lebarnya jurang kaya-miskin, serta tingkat melek huruf yang rendah. Ini terjadi di banyak negara dan bahkan beragam menurut wilayah. Misalnya, dengan menggunakan ukuran perbandingan bagian dari pendapatan nasional pada 40 persen termiskin dengan 20 persen terkaya, ditemukan bahwa negara-negara di Taiwan, Hongkong, Korea Selatan, Indonesia, Kanada, Jepang, dan Swedia secara relatif memiliki ketimpangan yang rendah. Negara-negara lain seperti India, Malaysia, Tanzania, Cile, Costa Rica, dan Libya mempunyai ketimpangan yang sedang. Sedangkan negara-negara Brazil, Equador, Kolumbia, Jamaica, Mexico, Venezuela, Kenya, dan Guatemala memiliki ketidakmerataan yang sangat tinggi dalam distribusi pendapatannya. Selain itu, masyarakat dunia ketiga, termasuk Indonesia, sedang berjuang melawan kekurangan gizi, penyakit, dan buruknya kesehatan. Setiap tahun, sekitar 17 juta orang meninggal karena penyakit infeksi dan parasit.

Lebih dari 80 persen dari 12-13 juta penduduk yang terinfeksi HIV terdapat di dunia ketiga (UNDP, 1993). Kesempatan pendidikan dan tingkat melek huruf di dunia ketiga juga relatif rendah (45-64 persen) dibandingkan dengan di negara industri maju (99 persen).

2. Pertumbuhan penduduk yang tinggi.

Di negara-negara berkembang, tingginya jumlah dan pertumbuhan penduduk masih menjadi masalah utama, sehingga menjadi beban untuk membantu jutaan orang yang umurnya kurang dari 15 tahun. Saat ini, jutaan anak bekerja di usaha pertanian, pabrik, sudut jalan, dan tempat-tempat sampah di banyak kota besar di Asia, Amerika Tengah, dan Amerika Latin. Pertumbuhan penduduk yang tinggi menjadi pemicu bekerjanya lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*). Teori ekonomi mikro mengenai fertilitas penduduk miskin secara runtut dapat menjelaskan lingkaran tersebut.

3. Kurangnya lapangan pekerjaan.

Kesempatan kerja di negara-negara maju seperti Perancis, Jerman, dan Inggris menurun secara drastis, meskipun mereka mempunyai tingkat pertumbuhan ekonomi yang memadai. Negara-negara berkembang pun mengalami pertumbuhan yang tidak menciptakan kesempatan kerja, sementara angkatan kerja meningkat sekitar 2-3 persen per tahun. Walaupun hampir semua negara menghadapi masalah kekurangan kesempatan kerja, tingkat produktivitas di negara-negara berkembang tetap sangat rendah.

4. Prasarana yang tidak memadai.

Prasarana yang mencukupi dan dimanfaatkan dengan baik tidak hanya akan mendorong pertumbuhan ekonomi, tetapi juga meningkatkan taraf hidup masyarakat. Akan tetapi, di negara-negara berkembang, prasarana fisiknya jauh dari memuaskan. Di Bangladesh, misalnya, jaringan kereta api

bukan hanya tidak mencukupi tetapi pemeliharaannya pun tidak memuaskan. Konsumsi energi sangat rendah dan hanya delapan persen desa yang mempunyai akses terhadap tenaga listrik. Di negara industri juga terdapat masalah terbatasnya prasarana, yaitu menurunnya kondisi prasarana fisik. Di Amerika, misalnya, pemerintahan Presiden Clinton telah berjanji akan mengeluarkan US\$ 80 milyar untuk merenovasi jalan-jalan negara, menciptakan jaringan kereta api dengan kecepatan tinggi, dan mengembangkan teknologi-teknologi baru untuk memperluas kemampuan prasarana yang ada.

2.2.2. Kekuatan dan Tren Utama

Keempat masalah utama di atas merupakan hasil dari kekuatan-kekuatan yang lebih mendasar, yaitu (1) kesalingtergantungan global, (2) proteksionisme dan blok-blok ekonomi yang makin berkembang, (3) transnasionalisasi dari perusahaan-perusahaan multinasional (MNC), (4) kemajuan teknologi yang pesat, (5) politik dan kesukuan yang saling konflik, dan (6) keprihatinan yang makin mendalam mengenai lingkungan.

Berikut ini dapat diuraikan seberapa jauh kekuatan-kekuatan di atas dapat mempengaruhi pembangunan perekonomian suatu wilayah :

1. Kesalingtergantungan global dalam perdagangan.

Penanaman modal dan pembangunan. Perekonomian nasional dan regional secara penting terkait satu sama lain, tetapi tidak ada satu pihak pun (secara individu) dapat memaksakan kemauannya. Dalam keadaan kesalingtergantungan, pilihan terburuk yang dapat dilakukan adalah "autarki" (pemenuhan kebutuhan sendiri). Brazil dan India tertinggal dalam banyak bidang teknologi kunci (misalnya komputer) dikarenakan mereka ingin membuat sendiri teknologi tersebut.

2. Proteksionisme dan blok-blok ekonomi yang makin kuat.

Sementara hambatan tarif sedang dikurangi, hambatan nontarif justru bertambah dengan pesat dan menjadi lebih

penting. Banyak bentuk hambatan nontarif dalam perdagangan internasional, tetapi tarif umumnya lebih disukai karena hanya memajak impor, bukan membatasi produksi. Blok-blok ekonomi juga merupakan bentuk proteksionisme yang dapat menciptakan atau mengalihkan perdagangan. Liberalisasi perdagangan di dalam suatu wilayah mengurangi ongkos transaksi dan hambatan-hambatan yang berhubungan dengan perdagangan.

3. Transnasionalisasi perusahaan multinasional.

Munculnya industri global (mobil, elektronika, farmasi dan bahan-bahan kimia, minyak bumi, petrokimia) telah menciptakan jaringan pembagian kerja secara internasional. MNC berkembang dari organisasi-organisasi internasional menjadi perusahaan super yang sangat terprogram dan menjangkau seluruh dunia. Bahkan beberapa perusahaan mempunyai pengaruh politik yang sangat kuat di negaranya, sehingga dapat mempengaruhi kebijakan ekonomi, pembangunan industri, serta penciptaan lapangan kerja di negara yang bersangkutan.

4. Kemajuan pesat teknologi.

Dewasa ini, dunia telah bergeser dari era industri ke era informasi. Selama era industri, fokus bergeser dari pertanian (padat karya) ke industri manufaktur (padat modal). Sementara itu, pada era informasi, penekanan bergeser dari industri-industri padat modal ke industri padat pengetahuan. Bidang persaingan yang kritis adalah pengembangan teknologi untuk menciptakan produk-produk dengan nilai tambah yang tinggi dan lowongan kerja yang juga tinggi tingkat upahnya. Persaingan yang ketat akan terjadi di delapan bidang industri : mikroelektronika, bioteknologi, material, telekomunikasi, penerbangan sipil, robotika, peralatan mesin, dan piranti lunak komputer.

5. Politik kesukuan yang saling konflik.

Era keterbukaan dan demokratisasi telah memunculkan pertentangan-pertentangan internal yang berakar dari masalah-masalah ekonomi dan etnis. Ketegangan-ketegangan tersebut mendorong proses persaingan politik yang bisa meledak menjadi pertentangan antaretnis. Negara-negara berkembang seperti Somalia, Irak, Afghanistan, Kamboja, dan (juga) Indonesia, kelihatannya akan menghadapi kerusuhan yang berkelanjutan. Tuntutan memisahkan diri dan tuntutan untuk menentukan nasib sendiri cenderung muncul di negara multietnik seperti Indonesia.

6. Keprihatinan terhadap lingkungan (ekologi).

Degradasi ekologi merupakan masalah kritis yang menentukan masa depan umat manusia. Untungnya, telah muncul kesadaran tentang semakin rapuh dan rawannya bumi karena polusi, hilangnya sumberdaya yang tidak dapat diperbaharui, dan bencana-bencana, terutama dari negara-negara maju. Sementara itu, negara-negara miskin menghadapi dilema : meningkatkan pendapatan atau memperhatikan kerusakan lingkungan. Masalah lingkungan juga muncul dalam pembicaraan-pembicaraan perdagangan.

2.2.3. Sasaran Masyarakat

Masyarakat, dimanapun mereka berada dan pada tingkat apapun, menginginkan tiga hal di bawah ini :

1. Perekonomian yang baik.

Sasaran utama adalah menaikkan GNP (*gross national product*) dengan cara menstimulasi pertumbuhan ekonomi, sehingga kemiskinan dapat dikurangi dan standar hidup diperbaiki. Bersamaan dengan itu, peningkatan daya saing (lokal, regional, nasional, internasional) juga menjadi sangat penting. Bagi masyarakat miskin, hal ini akan mencakup upaya memperkuat akses ke pasar, aliran modal, dan pengalihan

teknologi. Secara internal, masyarakat menginginkan kesempatan kerja yang tinggi, harga yang stabil, barang dan jasa tersedia serta terdistribusi dengan baik.

2. Masyarakat yang baik.

Hidup seseorang tidak hanya ditentukan oleh pendapatannya, tetapi juga oleh harapan hidup, keamanan, lingkungan, kesehatan, serta terbebas dari kejahatan, obat-obat terlarang, kekerasan, dan keretakan keluarga.

3. Proses politik yang baik.

Dimanapun, orang menginginkan pemerintahan yang baik. Demokrasi merupakan proses politik terbaik untuk menghasilkan pemerintahan yang baik.

Walaupun perekonomian baik, masyarakat baik, dan proses politik baik merupakan tujuan dan sasaran yang diinginkan oleh masyarakat, namun semuanya sulit sekali untuk dicapai karena seringkali merupakan *trade-off* antara yang satu dan lainnya. Misalnya :

- Lebih banyak kebebasan berarti kurangnya keterpaduan sosial dan berkurangnya keamanan.
- Lingkungan yang sehat mungkin memerlukan pertumbuhan pendapatan yang lebih lambat.
- Pengalihan teknologi berakibat kepada ketergantungan yang tinggi dalam hubungan internasional.
- Pertumbuhan pendapatan yang tinggi seringkali berakibat kepada ketidakmerataan pendapatan.
- Perkuatan terhadap daya saing suatu negara berakibat kepada melemahnya negara-negara lain.

2.2.4. Tiga Lingkungan Masyarakat (*Threefold Society*)

Lingkungan dimana masyarakat berada dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu :

1. Lingkungan ekonomi (*economic sphere*).

Bisnis merupakan kelembagaan utama dari lingkungan ekonomi dengan peranan utamanya menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat. Pada masyarakat yang berorientasi pasar, bisnis bersaing satu sama lain dalam memenuhi kebutuhan dan permintaan konsumen.

2. Lingkungan budaya (*cultural sphere*).

Mencakup agama/sistem kepercayaan, pendidikan, seni budaya, dan cara-cara hidup. Lingkungan budaya mendorong munculnya dan sekaligus memelihara nilai-nilai masyarakat. Kelembagaan budaya menyediakan sumber-sumber kehidupan yang intelektual dan artistik yang dibutuhkan bagi sipilisasi dan upaya mempertahankan nilai-nilai masyarakat. Tugas lingkungan budaya spiritual adalah menginspirasi dan melegitimasi nilai-nilai yang memandu proses kebijakan publik dalam lingkungan politik dan dinyatakan sebagai permintaan pasar pada lingkungan ekonomi. Lebih lanjut, lingkungan budaya juga mendefinisikan norma-norma yang berlaku pada kelembagaan sosial yang berkaitan dengan kedua lingkungan yang lain.

3. Lingkungan pemerintah (*governmental sphere*).

Mencakup legislasi, eksekutif, dan judicial. Peranan utama lingkungan pemerintah adalah untuk menegakkan keadilan dan melindungi hak masyarakat dengan menetapkan aturan-aturan di bidang bisnis dan kemasyarakatan. Pada masyarakat yang semakin demokratis, kebijakan publik dilakukan melalui perdebatan publik. Melalui proses ini, hak-hak individu didefinisikan secara legal sebelum memperoleh perlindungan dari pemerintah melalui peraturan perundangan. Pemerintah juga akan berperan dalam menyediakan pelayanan jika mekanisme pasar tidak dapat bekerja secara sempurna.

2.2.5. Modal Kekayaan Masyarakat

Untuk dapat mewujudkan keinginan masyarakat (perekonomian yang baik, masyarakat yang baik, dan proses politik yang baik) terdapat empat faktor yang harus dimasukkan dalam menilai potensi dan kekayaan suatu wilayah, yaitu :

- **Modal alami** mencakup nilai dari tanah, air, bahan mineral, kayu, dan sumberdaya alam lainnya.
- **Modal fisik** melingkupi nilai dari mesin-mesin, bangunan-bangunan, dan *public works*.
- **Modal manusia** meliputi nilai produktivitas penduduk.
- **Modal sosial** mencakup nilai keluarga, komunitas, dan berbagai organisasi yang menyatukan keseluruhan masyarakat.

2.3. DILEMA-DILEMA DALAM KEBIJAKAN PUBLIK MENUJU PENGEMBANGAN EKONOMI WILAYAH

2.3.1. Delapan Dilema Pengembangan Ekonomi

Para pembuat kebijakan pengembangan ekonomi wilayah dapat mengikuti logika sederhana untuk sampai kepada seperangkat strategi yang layak untuk diterapkan. Dengan mengenali peluang dan kendala, para pengambil keputusan dapat merumuskan seperangkat strategi pengembangan wilayah untuk merealisasikan kejayaan wilayahnya. Akan tetapi, terdapat sejumlah konflik kepentingan dalam mencapai tujuan-tujuan, dimana tujuan-tujuan tersebut terperangkap dalam dilema dan *trade-off*. Ada delapan masalah utama yang mengalami dilema dalam pengembangan perekonomian wilayah, yaitu :

1. **Pertumbuhan Versus Pemerataan**

Di negara-negara industri, terjadi perubahan fokus pembangunan ekonomi dari upaya mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi kepada perhatian yang mendalam terhadap lingkungan efek rumah kaca, pembuangan sampah nuklir, merosotnya lapisan ozon, dan erosi

permukaan bumi karena penggundulan hutan. Di negara-negara miskin, keprihatinan terpusat antara pertumbuhan dan pemerataan. Jelas bahwa pembangunan membutuhkan pertumbuhan (karenanya butuh modal), tetapi masalah dasarnya adalah bagaimana mendistribusikan hasil-hasil pertumbuhan tersebut secara cepat dan merata, sehingga jurang kaya-miskin tidak makin lebar. Aliran ekonomi Marx menjadi daya tarik tersendiri bagi negara-negara berkembang karena nampaknya ada pemecahan terhadap dilema distribusi pendapatan. Akan tetapi, dalam praktiknya aliran Marx mengakibatkan pertumbuhan ekonomi yang rendah dan standar hidup yang lebih rendah untuk semua golongan.

Ada dua pendapat mengenai dilema pertumbuhan dan pemerataan. **Pertama**, bahwa pada tahap awal pembangunan ekonomi, kepincangan distribusi pendapatan dapat diatasi dengan mendorong pertumbuhan ekonomi yang pesat. **Kedua**, bahwa tingkat hidup yang rendah akan menurunkan tingkat kesehatan, energi, insentif, dan produktivitas, sehingga akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang makin melambat.

2. Keseimbangan Sektoral *Versus* Kepincangan Sektoral

Memang ada dua strategi pertumbuhan yang dapat ditempuh, tetapi bisa jadi dilema bagi pembangunan itu sendiri. Pada strategi pertumbuhan seimbang, sektor pertanian dan sektor industri tumbuh secara seimbang dengan mengandalkan elastisitas pendapatan dan elastisitas permintaan bagi output pada masing-masing sektor. Sedangkan strategi pertumbuhan tidak seimbang memfokuskan pada kekuatan keterkaitan (ke depan dan ke belakang) sebagai pedoman untuk penanaman modal.

3. Terapi Kejut *Versus* Pembangunan

Perubahan secara gradual (perlahan-lahan tetapi pasti dan dampaknya mudah dinetralisir) dan perubahan secara drastis (terapi kejut) merupakan dilema lain dalam pengembangan perekonomian wilayah. Ada pihak yang berpendapat bahwa perubahan gradual lebih kecil risikonya, tetapi pihak lain yang kurang mendukung pendapat tersebut

menganggapnya terlalu lambat. Sebaliknya, terapi kejut dianggap memberikan perangsang yang lebih kuat terhadap sistem ekonomi baru, sehingga dapat mempercepat relokasi sumberdaya dan meningkatkan efisiensi ekonomi. Terapi kejut juga bisa mengurangi ketidakpastian yang dihadapi masyarakat, terutama dalam kondisi perekonomian yang mengalami inflasi tinggi dan berlangsung lama. Kerugian dari terapi kejut adalah pengurangan upah, output, kesempatan kerja, dan konsumsi.

4. Kesempatan Kerja Tinggi *Versus* Inflasi Tinggi

Suatu wilayah mungkin menghadapi situasi kesempatan kerja yang tinggi dan inflasi yang juga tinggi. Untuk mengurangi inflasi, pembuat kebijakan mengurangi permintaan, tetapi akibatnya kesempatan kerja berkurang dan akhirnya menciptakan pengangguran. Sebaliknya, kebijakan ekspansi akan membuka kesempatan kerja (mengurangi pengangguran), namun akan mendatangkan inflasi. Jika dipilih kebijakan mengurangi pengangguran, muncul risiko meningkatnya inflasi. Sementara itu, kebijakan menurunkan inflasi berisiko terhadap meningkatnya pengangguran.

5. Pemilikan Negara *Versus* Pemilikan Swasta

BUMN (badan usaha milik negara) menghadapi masalah utang yang terus meningkat karena beberapa hal. **Pertama**, BUMN didirikan untuk berbagai tujuan dan melayani berbagai kepentingan. **Kedua**, BUMN dikuasi oleh tujuan-tujuan yang saling bertentangan yang seringkali menyebabkan negara harus menutupi aliran kas yang negatif. **Ketiga**, kebijakan-kebijakan harga dan tenaga kerja tidak sejalan dengan pengoperasian BUMN yang efisien. **Keempat**, banyak pemerintah tidak berhasil mengembangkan sarana yang efektif untuk mengawasi dan mengevaluasi kinerja BUMN.

6. Perusahaan Besar *Versus* Perusahaan Kecil

Sudah sangat jelas bahwa perusahaan besar mempunyai berbagai kelebihan, seperti akses yang besar kepada sumber-sumber keuangan, sehingga perusahaan besar untuk menginternalkan berbagai kegiatan

fungsional yang berkisar dari penelitian dan pengembangan, produksi dan pemasaran yang selanjutnya diikuti oleh skala dan cakupan ekonomi. Akan tetapi, ada beberapa faktor yang menyebabkan pertumbuhan usaha kecil menjadi lebih cepat, seperti disintegrasi vertikal dari perusahaan besar untuk menghindari upah yang tinggi, ketertutupan pada beberapa perusahaan besar, pengalihan dari sektor manufaktur ke jasa, penciutan strategis konglomerat besar sebagai bagian dari mengembalikan diri ke kompetensi inti.

Banyak pemerintah menaruh perhatian yang makin besar pada sumbangan potensial perusahaan yang lebih kecil karena dapat memenuhi kebutuhan untuk diversifikasi ekonomi. Perusahaan kecil lebih cepat menyesuaikan diri pada keadaan ekonomi yang berubah dan perusahaan kecil mungkin dapat mengurangi lebarnya ketidakmerataan pendapatan.

7. Intervensi *Versus* Pasar Bebas

Dalam mengalokasikan sumberdaya, terdapat dilema yang sangat mengganggu. Ada pendapat yang menyatakan bahwa pasar bebas merupakan cara terbaik dalam mengalokasikan sumberdaya yang langka, dimana harga merupakan signalnya. Pada pandangan ini, sinyal intervensi pemerintah dianggap mengurangi efisiensi. Perdagangan bebas dan persaingan akan mendorong efisiensi melalui mekanisme harga. Pandangan lain menyatakan bahwa intervensi pemerintah dibutuhkan karena mekanisme pasar tidak bekerja secara sempurna akibat adanya eksternalitas, monopoli (alamiah maupun buatan), dan sifat barang publik.

8. Penanaman Modal Asing *Versus* Memulai dengan Kemampuan Sendiri

Menarik modal asing (PMA) dapat dianggap sebagai cara untuk mengisi berbagai kesenjangan, misalnya kesenjangan investasi-tabungan dan kesenjangan perdagangan. Pemasukan modal asing dapat memperbaiki neraca pembayaran karena meringankan sebagian atau seluruh defisit. Berkaitan dengan kesenjangan manajemen, ketrampilan, dan efisiensi, PMA bisa memaksa perusahaan lokal untuk

menjadi lebih efisien dan inovatif. Akan tetapi, terdapat sejumlah argumen yang menyerang kebijakan PMA ditinjau dari berbagai aspek.

Pertama, dari aspek ekonomi, PMA oleh MNC dapat menurunkan tingkat tabungan dan laju penanaman modal dengan cara menghambat persaingan, tidak menanamkan kembali keuntungan mereka, serta memperlambat potensi pertumbuhan perusahaan lokal.

Kedua, dari aspek sosiologi, MNC cenderung memperkuat struktur ekonomi dualistis dengan mendukung kepentingan sejumlah kecil pekerja sektor modern yang bergaji besar. MNC juga memperburuk distribusi pendapatan dengan cara memperlebar perbedaan upah.

Ketiga, dari aspek teknologi, walaupun PMA memberikan sumbangan positif kepada penciptaan kesempatan kerja, tetapi sangat mungkin mengganti pekerjaan mesin dengan tenaga manusia (atau sebaliknya). Misalnya, beberapa MNC membangun operasi "obeng" yang hanya membutuhkan ketrampilan rendah untuk merakit komponen impor di negara tuan rumah dengan dilindungi oleh tarif yang tinggi.

Keempat, dari aspek fiskal, jumlah ini mungkin lebih kecil dari nilai yang diberikan kepada MNC dalam bentuk pengembalian pajak, kemudahan investasi yang berlebihan, subsidi politik yang tersembunyi, dan proteksi tarif. Selain itu, MNC dapat menghindari banyak pajak lokal melalui *transfer-pricing*, sehingga laba MNC jauh melebihi manfaat sosialnya.

Kelima, dari aspek politis, beberapa MNC tidak hanya memperoleh kontrol atas aset-aset lokal dan kesempatan kerja, tetapi juga sangat mempengaruhi keputusan politik negara tuan rumah.

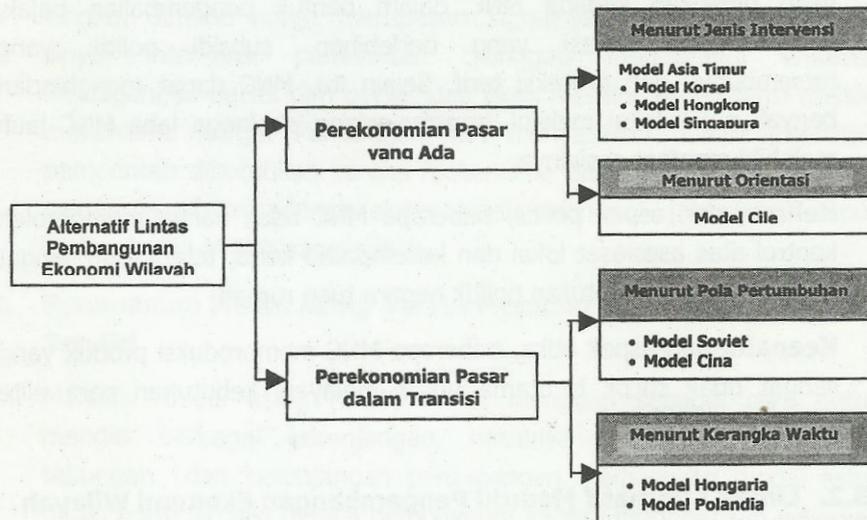
Keenam, dari aspek etika, beberapa MNC memproduksi produk yang sangat tidak cocok terutama untuk melayani kebutuhan para elite setempat.

2.3.2. Lintas Alternatif Menuju Pengembangan Ekonomi Wilayah

Terdapat banyak cara bagi suatu wilayah untuk mengejar ketertinggalannya melalui pembangunan ekonomi. Dewasa ini, konsep

ekonomi kapitalis sudah tidak ada lagi, atau mungkin sebenarnya memang tidak ada. Perekonomian global dewasa ini lebih bersifat "keanekaragaman kapitalis". Bahkan, di luar tiga serangkai lokomotif ekonomi dunia (Amerika, Eropa, dan Jepang), terdapat variasi lanjutan yang bersifat khas Asia Timur, Amerika Latin, dan bangsa-bangsa lain. Di Asia Timur dan Asia Tenggara, Singapura memilih untuk membangun infrastruktur yang menarik teknologi tinggi dan jasa-jasa. Hongkong memutuskan untuk menjalankan sistem ekonomi *laissez-faire*, sedangkan Korea Selatan dan Taiwan mengikuti Jepang. Di Amerika Latin, Chile memprakarsai strategi liberalisasi sebelum negara-negara Amerika Latin yang lain melakukannya.

Lintas alternatif menuju pengembangan ekonomi wilayah dapat secara ringkas dipahami dengan menelusuri skema pada Gambar 2.1. Skema tersebut memperlihatkan bahwa lintas alternatif pengembangan ekonomi wilayah terdiri atas dua pendekatan, yaitu pendekatan perekonomian pasar yang ada dan pendekatan perekonomian pasar dalam transisi. Rincian dari masing-masing pendekatan tersebut dapat dilihat pada Gambar 2.1.



Gambar 2.1.
Sasaran-sasaran Teknoekonomi

Di Eropa, usaha teknologi yang disponsori oleh pemerintah telah menunjukkan hasil. Misalnya, Prancis merupakan prototipe negara yang menetapkan sasaran-sasaran teknoekonomi yang sangat ambisius dan merancang seperangkat mekanisme negara untuk menunjang tercapainya sasaran-sasaran tersebut. Di bekas negara-negara sosialis, pengambilan keputusan tersentralisasi dan transaksi pasar telah menggantikan perencanaan terpusat dan alokasi menurut pemerintah. Tentu saja sifat dan tingkat perubahannya akan berbeda.

2.3.3. Proses Manajemen Strategis

Secara umum, proses manajemen strategis terdiri dari tiga tahapan, yaitu :

1. **Analisis strategi**, mencakup analisis lingkungan organisasi, baik eksternal maupun internal. Analisis lingkungan biasanya dilakukan menggunakan analisis KeKePAn (kata lain dari SWOT). Hitt et.al. (1999) mengidentifikasi bahwa model I/O (*Industrial Organisation*) digunakan secara intensif untuk menjelaskan pengaruh lingkungan terhadap langkah-langkah strategis perusahaan.
2. **Formulasi strategi**, berupa rumusan sasaran jangka panjang (SJP) dan strategi umum (SU) yang kemudian dirinci menjadi sasaran tahunan (ST) dan strategi operasional (SO), baik pada tingkat pimpinan puncak, dinas-dinas, maupun instansi teknis fungsional.
3. **Implementasi dan pengendalian strategi**. Tahap ini merupakan realisasi strategi yang dikembangkan secara logis pada tahap-tahap sebelumnya dalam proses manajemen strategis. Tanpa implementasi yang efektif, strategi suatu organisasi akan gagal menghasilkan manfaat dari analisis lingkungan, penetapan arah organisasi, dan perumusan strategi organisasi. Tahap implementasi strategi dilaksanakan melalui fungsi-fungsi dan struktur organisasi, kepemimpinan, kultur, dan imbalan. Untuk mengimplementasikan strategi

secara berhasil, manajer harus mempunyai posisi yang jelas mengenai berbagai isu yang beragam. Misalnya, bagaimana menangani perubahan-perubahan yang terjadi pada organisasi ketika strategi baru diimplementasikan ? Bagaimana cara terbaik mengatasi hal-hal yang berkaitan dengan budaya organisasi supaya strategi dapat diimplementasikan secara mulus ? Bagaimana implementasi strategi mempengaruhi struktur organisasi ? Ketrampilan manajemen apa yang dibutuhkan agar strategi dapat diterapkan secara berhasil ?

Pengendalian strategi merupakan tipe khusus pengendalian organisasi yang memokuskan kepada monitoring dan evaluasi proses manajemen strategis dalam rangka memperbaiki dan meyakinkan bahwa hal tersebut akan berfungsi secara tepat. Agar dapat melakukan tugas ini secara berhasil, manajer harus dapat memahami proses pengendalian strategi dan peran audit strategi.

2.3.4. Proses Manajemen Strategis pada Organisasi Publik

Manajemen telah menggunakan SIM (*Strategic Issue Management*) sebagai suatu metode untuk mengatasi berbagai perubahan lingkungan sosial politik. Isu strategis adalah suatu kondisi dimana hasilnya memberikan dampak yang besar terhadap kinerja organisasi, cenderung kontroversial, dan mempunyai konsekuensi-konsekuensi bagi organisasi yang memerlukan perubahan strategi-strategi organisasi.

SIM adalah proses mengidentifikasi isu-isu sosial politik yang penting, mengevaluasi potensi dampaknya terhadap kegiatan dunia usaha, serta merumuskan strategi dan mengimplementasikannya. Secara rinci, proses SIM terdiri atas sembilan tahapan berikut (Peery, 1995) :

1. Identifikasi isu publik.

Mencakup kegiatan-kegiatan pemantauan (*monitoring*), peramalan (*forecasting*), pengidentifikasian (*identification*), dan penelusuran kecenderungan sosial, politik, dan teknologi yang menjadi pertimbangan dunia usaha.

2. Pengkajian profil dampak.

Pengembangan dalam lingkungan teknologi, sosial, politik mempunyai dampak yang khusus bagi kegiatan bisnis. Tahap ini mengaitkan isu-isu yang telah diidentifikasi dan terus dipantau oleh pihak-pihak yang berkepentingan dalam mengembangkan kemampuan memberi respon yang efektif terhadap isu-isu tersebut.

3. Evaluasi dan prioritas isu.

Isu-isu bisa dikelompokkan berdasarkan besaran dampak dan peluang dampak strategis terhadap operasi kegiatan bisnis.

4. Diagnosis tahapan isu.

Isu-isu melewati enam tahapan daur hidup dan rencana-rencana respon dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan di setiap tahap. Tahapan tersebut memungkinkan para manajer untuk mempertimbangkan suatu isu secara luas berdasarkan tahapan daur hidup.

5. Pengembangan strategi.

Tujuan, pendekatan, tipe kepakaran, pengaruh, dan rencana tindak sangat beragam, tergantung kepada (1) pendidikan dan komunikasi, (2) partisipasi dan keterlibatan dengan organisasi lain, (3) mendukung dan memfasilitasi kebijakan publik, (4) negosiasi dan/atau membangun konsensus, (5) pengaruh administrasi lembaga, dan (6) litigasi.

6. Pengorganisasian untuk manajemen strategis.

Proses manajemen strategis harus dikelola oleh bagian atau individu tertentu dalam suatu organisasi agar dapat dicapai dengan cara yang efektif.

7. Pengembangan rencana tindak.

Rencana tindak mencakup alokasi sumberdaya untuk kegiatan khusus berdasarkan pilihan strategi umum yang telah dipilih.

8. Implementasi dan tindak lanjut.

Implementasi mencakup kegiatan mengkoordinasikan respon dari pernyataan publik dengan kegiatan-kegiatan yang diarahkan oleh organisasi.

9. Evaluasi hasil umpan balik.

Kajian efektivitas dari upaya mengelola isu publik dibutuhkan untuk melihat apa hasil yang diperoleh sesuai dengan yang diinginkan. Jika tidak, maka tindakan lain dan proses SIM barangkali dibutuhkan.

2.4. PENUTUP

Tulisan ini telah membahas pengantar pemahaman mengenai proses manajemen strategis, khususnya untuk organisasi publik. Di bagian awal dibahas sebuah pemahaman pengantar mengenai berbagai tantangan dalam pengembangan perekonomian wilayah, tepatnya tantangan dalam membangun kekayaan suatu wilayah, dilema-dilema dalam kebijakan publik ke arah pengembangan ekonomi wilayah, dan lintas alternatif menuju pembangunan perekonomian wilayah. Contoh-contoh memang masih menggunakan wilayah/kawasan yang terdiri dari negara-negara, akan tetapi substansinya akan juga tepat bagi pengembangan perekonomian wilayah dalam suatu negara.

Pendekatan strategis dipandang tepat untuk mengatasi masalah dan tantangan yang dihadapi untuk pengembangan perekonomian wilayah, sehingga pada bagian berikutnya dibahas pengantar pemahaman mengenai proses manajemen strategis secara umum yang terdiri atas analisis strategi (analisis lingkungan eksternal dan internal), formulasi strategi, dan implementasi strategi. Proses manajemen strategis untuk organisasi publik (tepatnya isu-isu publik yang strategis) juga dibahas melalui proses SIM (*Strategic Issue Management*). Proses ini agaknya tepat bagi perumusan strategi pembangunan wilayah.

DAFTAR PUSTAKA

- Hitt, M. A., R. D. Ireland, dan R. E. Hoskisson, 1999, *Manajemen Startegis Menyongsong Era Persaingan dan Globalisasi*, Edisi Bahasa Indonesia oleh Armand Hedyanto, Erlangga Jakarta.
- Kotler, P., S. Jatusripitak, dan S. Maesincee, 1998, *Memasarkan Keunggulan Bangsa: Pendekatan Strategis untuk Membangun Kekayaan Nasional*, P.T. Prenhallindo, Jakarta.
- Peery Jr., N. S., 1995, *Business, Government, and Society : Managing Competitiveness, Ethics, and Social Issues*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey.
- Porter, M., 1990, *The Competitive Advantage of the Nations*, The Free Press Mcmillan Inc., New York.
- Thompson Jr., A. A., dan A. J. Strickland III, 1995, *Strategic Management : Concepts and Cases*, Eighth Edition, R. Irwin Inc., Chicago.