

DISTRIBUSI KOTA-KOTA DAN PEMBANGUNAN

Perpustakaan 47748/7
Universitas Katolik Parahyangan
Jl. Merdeka 19
BANDUNG

Penyumbang
↓

19/7-90

Oleh:

Ir. Herman Willianto MSP

307.76
wil
d.

Makalah Untuk Koleksi

**PERPUSTAKAAN FAKULTAS TEKNIK
UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN**

BANDUNG, MEI 1989

DAFTAR ISI

	Hal.
I. PENDAHULUAN	1
I. PERAN KOTA DALAM PEMBANGUNAN	1
II. UKURAN KOTA YANG EKONOMIS	4
III. TINGKAT URBANISASI DAN POLA DISTRIBUSI BESARAN KOTA- KOTA DALAM PEMBANGUNAN	6
IV. KESIMPULAN	15
DAFTAR PUSTAKA	16

HUBUNGAN ANTARA DISTRIBUSI KOTA-KOTA DAN PEMBANGUNAN

I. PENDAHULUAN

Pengalaman negara-negara maju telah memberikan petunjuk tentang adanya proses urbanisasi dan perubahan besaran serta distribusi kota-kota dalam proses perkembangan sosial-ekonominya. Pengalaman ini sebagian telah mulai dialami pula oleh negara-negara berkembang yang sedang membangun daerahnya. Walaupun kondisi serta situasi saat negara-negara maju dahulu memulai proses urbanisasinya jelas berbeda dengan kondisi yang dihadapi oleh negara-negara berkembang saat ini, tapi studi tentang urbanisasi ini penting bagi negara-negara berkembang untuk mempersiapkan diri menghadapi kecenderungan urbanisasi yang tampaknya tak dapat dielakkan oleh semua negara yang berusaha untuk meningkatkan ekonomi dan kesejahteraan rakyatnya.

Tulisan berikut ini mencoba membahas peranan kota-kota dalam pembangunan, mengungkapkan perbedaan pendapat yang muncul sehubungan dengan besaran kota primat, serta membahas anggapan tentang adanya besaran absolut suatu kota yang ideal bagi perkembangan sosial ekonomi masyarakatnya.

Para pakar perencana wilayah ternyata melihat bahwa besaran relatif suatu kota-dalam sistem kota-kota dimana dia berada lebih penting dari pada besaran absolut kota tersebut karena besaran relatif ini mencerminkan sebaran pembangunan dan tingkat integrasi sistem ekonomi nasionalnya.

Sebaran kota-kota dalam sistem perkotaan suatu negara ternyata mengalami pergeseran-pergeseran sehubungan dengan proses perkembangan karakteristik perekonomiannya. Studi-studi statistik dan pengukuran sebaran kota-kota serta besaran relatifnya telah dicoba dilakukan. Dari studi-studi tersebut diperoleh temuan-temuan yang dapat memberikan wawasan bagi kebijaksanaan urbanisasi terutama bagi negara-negara berkembang yang cepat atau lambat akan dihadapkan dengan permasalahan ini.

Dalam tulisan berikut pembahasan akan dimulai dengan terlebih dahulu melihat peran kota dalam pembangunan serta ukuran kota yang ekonomis. Kemudian dikaji kaitan antara tingkat urbanisasi dan pola distribusi besaran kota-kota dengan jenjang-jenjang pembangunan.

I. PERAN KOTA DALAM PEMBANGUNAN

Seringkali proses urbanisasi yang terjadi dinegara sedang berkembang dilihat sebagai proses yang sama dengan

proses urbanisasi yang pernah terjadi di negara-negara maju dahulu. Sebagai contoh Reissman¹⁾ mengatakan bahwa perkembangan kota-kota industri di Barat dulu dan di negara-negara sedang berkembang kini merupakan proses yang sama walaupun sangat jauh terpisah dalam ruang dan waktu. Berdasarkan sudut pandang ini maka teori-teori yang mengacu pada pengalaman negara-negara maju dipakai untuk menafsirkan proses urbanisasi di negara-negara sedang berkembang.

Teori-teori tentang urbanisasi yang berasal dari pengalaman negara-negara maju ini mengkaitkan proses urbanisasi dengan perkembangan ekonomi dan perkembangan masyarakat. Sebagai penjelasan kaitan tersebut dikemukakan bahwa urbanisasi diawali dengan terjadinya kemajuan teknologi yang meningkatkan produktivitas manusia. Sejalan dengan peningkatan produktivitas ini kegiatan industri dan pelayanan berkembang sehingga setahap demi setahap meningkat peranannya dalam penyerapan tenaga kerja. Kegiatan industri dan pelayanan ini dapat berdekatan lokasinya karena pemakaian lahan yang relatif kecil dibandingkan dengan kegiatan pertanian. Oleh karena itu terjadilah pengelompokan kegiatan industri dan pelayanan pada suatu daerah yang kemudian disebut kota. Perbaikan teknologi pertanian pada saat yang sama telah mengurangi pemakaian tenaga kerja manusia sehingga penduduk desa bermigrasi ke kota untuk mengisi lapangan kerja yang terbuka dengan tingkat upah yang lebih tinggi di sektor industri dan pelayanan. Maka terjadilah proses urbanisasi yang seiring dengan perkembangan ekonomi.

Todaro menyatakan bahwa pembangunan ekonomi secara keseluruhan ditandai oleh realokasi tenaga yang keluar dari kegiatan pertanian dan masuk kedalam kegiatan perindustrian dengan cara bermigrasi dari daerah pedesaan ke kota-kota²⁾.

Kota tumbuh menjadi tempat konsentrasi penduduk dan tenaga kerja yang terspesialisasi. Lahirnya kota ini juga diiringi dengan perkembangan masyarakat. Maka ada anggapan bahwa kota berperan sebagai pusat perubahan sosial dan inovasi yang memperkenalkan pola hubungan sosial dan nilai-nilai baru untuk menggantikan pola tradisional, bahkan menyebarkannya ke daerah pedesaan. Inovasi yang dihasilkan kota tersebut mencakup infrastruktur ekonomi, kegiatan produksi, organisasi kegiatan sosial-ekonomi, serta teknik produksi barang dan jasa. Disamping itu juga terjadi perubahan-perubahan pola konsumsi rumah tangga untuk produksi barang dan jasa yang mendorong kegiatan produksi³⁾.

Adelman dan Morris menghubungkan urbanisasi dan industrialisasi. Konsentrasi penduduk di kota merupakan

- 1) Reissman, Leonard, (1964), The Urban Process, Cities in Industrial societies, Illionis, Glencoe, h.167
- 2) Todaro, M.P., (1978), Economic Development in the Third World, New York, Longmen Inc, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia (1983), Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga, Jakarta, Gahlia Indonesia, h.355.
- 3) Friedmann, John & Robertt Wulff, (1975), The Urban Transition : Comparative Studies of Newly Industrializing Societies, London, Edward Arnold, h.22.

sumber tenaga kerja industri, kota menawarkan variasi sumberdaya dan tenaga ahli yang lebih banyak dari pada desa. Disamping itu urbanisasi menciptakan nilai-nilai yang menguntungkan "entrepreneurship" dan pertumbuhan industri⁴⁾. Jadi lingkungan kota dianggap sebagai variabel penting dalam perkembangan sosial ekonomi.

Namun teori-teori yang berlandaskan pengalaman negara maju tersebut mendapat kritik-kritik ketika dicoba diterapkan pada realita dinegara sedang berkembang⁵⁾. Dalam hal kependudukan misalnya, berbeda dengan pengalaman negara-negara Barat, di negara-negara Asia Tenggara penambahan penduduk kota karena kelahiran jauh lebih penting dari pada penambahan karena "revolusi industri" di pedesaan. Migrasi dari desapun juga lebih disebabkan oleh faktor pendorong dari pada oleh faktor penarik.

Dari segi perkembangan sektor-sektor ekonomipun pengalaman Barat berbeda dengan pengalaman negara berkembang saat ini. Di Asia Selatan pada akhir tahun 1970'an penduduk yang bekerja disektor non-pertanian baru 30% , sedangkan di Eropa dan Amerika Utara pada tingkat urbanisasi yang sama dahulu proporsi penduduk yang bekerja di sektor non pertanian telah mencapai 55%. Mc Gee menyebut kondisi di Asia ini sebagai urbanisasi berlebihan. Urbanisasi berjalan lebih cepat dari pada perluasan lapangan kerja di sektor industri karena industri yang berkembang cenderung padat modal. Bahkan bukti-bukti empiris menunjukkan dominansi lapangan kerja di sektor pelayanan di kota-kota di negara berkembang. Sebagai konsekuensi pola urbanisasi ini, yang terjadi ialah berpindahnya penduduk dari sektor pertanian ke sektor pelayanan di kota yang berproduktivitas rendah. Dalam banyak kasus kota-kota di Asia struktur ekonominya terbagi dua antara sektor basaar yang padat karya dan sektor modern yang padat modal. Mc Gee mengatakan struktur dualistis ini sebagai gejala keterbelakangan ekonomi yang menjadi variabel penting yang mempengaruhi fungsi kota-kota di Asia.

Akhirnya perubahan sosial yang mengikuti transisi dari kehidupan pedesaan ke kehidupan perkotaan di negara-negara berkembang tak sama dengan yang terjadi di masyarakat Barat dulu. Keberadaan kantong-kantong pemukiman berkarakteristik pedesaan (misal perkampungan atau pemukiman kumuh) di kota-kota besar memungkinkan dipertahankannya bentuk-bentuk organisasi dan kelembagaan seperti ada di pedesaan. Masyarakat kampung didaerah perkotaan sering-kali tetap mempertahankan kontak dengan keluarganya di daerah pedesaan. Kondisi ini membatasi perubahan sosial yang terjadi.

Dari uraian tersebut diatas jelas bahwa peran kota dalam proses pembangunan di negara-negara berkembang tidak dapat ditafsirkan sama dengan peran kota di negara-negara

4) Adelman, Irma dan Cynthia Taft Morris, (1967), Society, Politics and Economic Development, Baltimore, Johns Hopkins Press, h.25.

5) Mc Gee, T.G.,(1971), The Urbanization Process in The Third World : Explorations in Search of a Theory, London, Bell & Hyman. Mc Gee, T.G., (....), "Catalysts or Cancers? The Role of Cities in Asian Society".

Barat dahulu. Sumbangan atau peran kota dalam pembangunan di negara-negara berkembang dipengaruhi oleh struktur perekonomian dan masyarakat kota tersebut. Mc Gee malah melihat peran ganda yang mungkin terjadi di kota-kota Asia yaitu selain sebagai katalis pembangunan bisa jadi bersifat bagai kanker yang merongrong dan menghambat pembangunan.

Selain variasi peran kota dalam pembangunan di negara-negara berkembang dipengaruhi oleh struktur kegiatan ekonominya, faktor besaran kota sering pula dipermasalahkan. Peran kota dalam pembangunan dianggap terkait dengan dimensi kota tersebut. Berikut ini akan dibahas hubungan antara besaran kota dan kontribusinya terhadap perkembangan ekonomi.

II. UKURAN KOTA YANG EKONOMIS

Sejak beberapa dekade yang lalu negara-negara berkembang dan maju, kapitalis dan sosialis semakin banyak yang memasukkan pertimbangan tentang besaran kota-kota dalam kebijaksanaannya terhadap urbanisasi. Kebijakan yang diterapkan umumnya dilatar-belakangi oleh asumsi bahwa kota-kota terbesar dari negara-negara tersebut telah terlalu besar, oleh karenanya dicoba untuk menyebarkan pertumbuhan kota tersebut. Namun dilain pihak dalam usaha mengembangkan daerah terbelakang disadari bahwa pusat pertumbuhan alternatif di daerah tersebut haruslah mempunyai besaran minimum tertentu.

Namun teori-teori dan fakta-fakta empiris dalam masalah besaran kota ini masih jarang dan berupa gagasan yang sering bersifat subyektif⁶⁾. Besaran kota minimum sebagai pusat pertumbuhan umumnya berkisar antara 250.000 sampai dengan 500.000 penduduk. Bahkan Friedmann dan Douglass menetapkan kota agropolitan sebesar 10.000 sampai 25.000 penduduk⁷⁾. Untuk kota terbesar malah tak ada ukuran yang pasti tentang besarnya. Besaran relatif ("relative size") dipandang lebih penting dari besaran absolut. Kota terlalu besar atau terlalu kecil lebih ditentukan secara relatif terhadap kota-kota lain dari pada besaran absolutnya. Jadi pembahasan terhadap besaran kota lebih melihat perbandingan antara kota terbesar dengan kota-kota lainnya.

Hubungan antara penyimpangan dan penyakit sosial dengan besaran kota sering dikemukakan, demikian pula peningkatan biaya infrastruktur sehubungan dengan peningkatan besaran kota. Dengan munculnya para "pecinta Lingkungan" dukungan pilihan terhadap kota-kota kecil meningkat. Kehidupan di

6) Alonso, Wiliam, (1971a), "The Economic of Urban Size", dalam Friedmann, J. & W.Alonso, ed, (1975), Regional Policy; Readings in Theory and Applications, MIT Press, h.434.

7) Friedmann, J, dan Mike Douglass, (1978), Aggropolitan Development : Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia, dalam Lo, Fu-Chen dan Kamal Salih, ed., Growth Pole Strategy and Regional Development Policy ; Asian Experiences and Alternatives Approaches, Oxford, Pergamon Press,

kota-kota kecil dianggap penting bagi pewujudan ekspresi individu, desentralisasi penting untuk kemandirian dan pengurangan beban terhadap ekosistem. Argumen-argumen ekonomi juga di kemukakan yaitu eksternalitas negatif dari kota-kota besar seperti polusi, kemacetan lalu-lintas, jarak ke tempat kerja jauh, dan kemiskinan.

Tapi pandangan optimis, misal dari Alonso, mengatakan bahwa tak ada bukti yang menunjukkan kota-kota besar terlalu besar dari sudut pandang pertumbuhan dan produktivitas, dan kehidupan di kota kecil juga dapat menjadi tak menyenangkan (atau menyenangkan) sebagaimana kehidupan di kota besar. Dari data kota-kota di Jerman Barat dan Jepang, Alonso⁸⁾ mendapatkan bahwa di Jerman Barat produk perkapita di kota-kota besar (lebih dari 500.000 penduduk) mencapai 40% lebih besar dari pada di kota-kota kecil (20.000-50.000 penduduk). Walaupun pengeluaran pemerintah perkapita di kota-kota besar tersebut meningkat tapi peningkatan produk perkapita masih lebih besar dari peningkatan pengeluaran pemerintah tersebut. Untuk di Jepang peningkatan produk perkapita di kota-kota besar malah relatif tak disertai dengan peningkatan pengeluaran pemerintah karena pemerintah memberikan tingkat pelayanan umum yang hampir merata di semua daerah. Wingo⁹⁾ dan Smith¹⁰⁾ menekankan daya tarik kota-kota besar karena variasi kesempatan yang ditawarkan dan eksternalitas dalam konsumsi. Keuntungan ekonomi karena aglomerasi¹¹⁾ walaupun sulit diukur namun cukup logis untuk menjelaskan daya tarik kota-kota besar. Sebaliknya studi-studi yang menunjukkan bahwa biaya sosial kota-kota besar melebihi keuntungan yang diperoleh oleh masyarakatnya belum ada.

Problem-problem sosial yang ditemui di kota-kota besar sebenarnya bukan tak ada di kota-kota kecil, tapi di kota-kota besar problem-problem tersebut lebih mudah terlihat

8) Alonso, Wiliam, (1971a), "The Economic of Urban Size", dalam Friedmann, J. & W.Alonso, ed, (1975), Regional Policy: Readings in Theory and Applications, MIT Press, h.439.

9) Wingo, L. (1972), Issues in a National Urban Development Strategy for the United States, US, 9, h.3-27.

10) Smith, W.F., (1970), Housing. The Social and Economic Elements, UCLA Press, Berkeley, h.159

11) Keuntungan aglomerasi mengacu pada empat faktor yang dialami oleh suatu unit produksi yang diperoleh dari ukurannya yang besar atau lokasinya yang terkait dengan tempat berkumpulnya aktivitas-aktivitas ekonomi dalam jumlah yang besar sehingga mengurangi ongkos produksinya (perolehan bahan baku produksi, pemrosesan dan distribusi kepada konsumen). Pertama keuntungan ekonomi karena skala, yaitu karena perluasan usaha atau produksi. Kedua keuntungan lokalisasi yang muncul karena berkumpulnya usaha-usaha sejenis, misalnya tersedianya fasilitas atau kegiatan yang tak mungkin terwujud jika hanya ada satu unit produksi saja. Tersedianya sekelompok tenaga trampil dan pelayanan sub-kontrak merupakan contoh konkrit keuntungan lokalisasi ini. Ketiga, keuntungan urbanisasi yang diperoleh dari pertumbuhan kota secara keseluruhan, misalnya kemudahan akses terhadap fasilitas pendidikan, pelayanan bisnis seperti lembaga periklanan, dan tenaga kerja yang bervariasi dalam jumlah besar. Faktor terakhir yaitu keuntungan transfer ("transfer economies") yang diperoleh karena kedekatan jarak antar perusahaan yang saling membeli/menjual, keuntungan karena berkurangnya biaya transportasi barang dan komunikasi. Lihat Moseley, M.J. (1974), h.90-96, Berry, Conkling, Michael Ray, (1976), h.145-152. dan Soegijoko, Sugijanto, (1979), h.86-87.

karena konsentrasi spasial yang lebih tinggi. Alonso¹²⁾ mengatakan bahwa problem kemiskinan dan rasial di kota-kota adalah "problem in cities", bukan "problem of cities". Jika kota-kota yang sama besarnya dibandingkan, tampak bahwa kota-kota besar adalah tempat munculnya problem-problem sosial, tapi problem yang muncul tak selalu sama. Dengan demikian dapat ditafsirkan bahwa frekuensi problem sosial yang lebih tinggi di kota-kota besar lebih disebabkan karena kota tersebut adalah cermin karakter masyarakat yang dipertegas karena tingkat konsentrasi yang tinggi.

Biaya sosial di kota-kota kecil sering diabaikan, misalnya perekonomian kota kecil umumnya lebih tidak stabil, kehidupan sosial lebih terbatas karena kurangnya "amenities" serta ketertutupan kota kecil lebih membuat orang kesepian dari pada menyenangkan.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa masalah besaran kota secara absolut kurang gayut untuk diperdebatkan. Problem kota lebih ditentukan oleh kepadatan penduduk, pola spasial dalam kota dan variasi kesempatan untuk berbagai gaya hidup di kota yang diluar cakupan pembahasan makalah ini. Pembahasan selanjutnya akan melihat tingkat urbanisasi dan pola distribusi besaran kota-kota.

III. TINGKAT URBANISASI DAN POLA DISTRIBUSI BESARAN KOTA-KOTA DALAM PEMBANGUNAN

Hubungan antara tingkat perkembangan ekonomi dengan tingkat urbanisasi telah banyak dibahas dan data-data statistik yang ada menunjukkan korelasi positif. Tabel 1 berikut ini memberikan gambaran yang jelas tentang hubungan positif antara tingkat urbanisasi dan besarnya pendapatan perkapita, tingginya harapan hidup, kemampuan membelanjakan pendapatan di luar konsumsi pangan, serta besarnya penduduk yang melek huruf.

Adanya korelasi yang positif ini memberikan kemungkinan spekulasi khususnya bagi penganut teori modernisasi¹³⁾ bahwa urbanisasi adalah pendorong perkembangan ekonomi atau sebaliknya bahwa urbanisasi adalah konsekuensi dari perkembangan ekonomi. Tampaknya kedua hal tersebut berjalan bersama-sama. Kemajuan ekonomi, seperti dihasilkannya produk pertanian yang berlebih, mendorong munculnya kegiatan industri pengolahan dan perdagangan yang pada giliran selanjutnya menghasilkan urbanisasi. Sebaliknya urbanisasi yang berarti aglomerasi penduduk dan kegiatan-kegiatan

12) Alonso, W., (1971b), Problems, Purposes and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization, IURD, UCLA, Berkeley, WP 158, h.6

13) Penganut teori modernisasi berpendapat bahwa untuk perkembangan suatu negara modern, individu harus terbebas dari ikatan kedaerahan, kesukuan, kekeluargaan dan menjadi semakin berorientasi pada diri sendiri ("self-oriented"), salah satu komponen modernisasi ini adalah proses urbanisasi.

ekonomi secara spasial memberikan keuntungan-keuntungan lebih lanjut bagi kegiatan ekonomi tersebut.

TABEL 1
HUBUNGAN ANTARA TINGKAT URBANISASI DENGAN
PENDAPATAN PERKAPITA SERTA KESEJAHTERAAN NASIONAL
AKHIR TAHUN 1950`AN

	Kelompok negara dengan pendapatan perkapita					
	\$1.000 1.000	\$575- 1.000	\$350- 575	\$200- 350	\$100- 200	dibawah \$100
% penduduk kota	68,2	65,8	49,9	36,0	32,0	22,9
% penduduk yg. tinggal di kota berpenduduk > 100.000 org.	43,0	39,0	35,0	26,0	14,0	9,0
Usia harapan hidup (tahun)	70,6	67,7	65,4	57,4	50,0	41,7
% pengeluaran konsumsi diluar makan	73,8	69,5	63,9	62,4	54,2	45,0
% penduduk usia di atas 15 tahun yang melek aksara	98,0	94,0	81,0	70,0	51,0	29,0

Sumber : Berry, B.J.L.,(....),City Size and Economic Development, h.113.

Dengan sudut pandang ini kota dapat dianggap sebagai sarana pengungkapan kegiatan ekonomi suatu daerah. Kota menjadi pusat-pusat kegiatan dan inovasi, pusat jaringan transport dan mempengaruhi/mendorong perkembangan ekonomi daerah disekitarnya.

Konsep kota sebagai pusat/kutub pertumbuhan dipakai untuk menjelaskan peran sistem hirarki kota-kota tersebut dalam pembangunan nasional. Sistem kota-kota yang terintegrasi penting bagi difusi inovasi yang menyebar kebawah melalui hirarki sistem kota-kota dan kemudian menyebar ke "wilayah belakangnya". Melalui mekanisme ini perubahan dan pertumbuhan ekonomi disalurkan ke seluruh sistem dan pembangunan nasional terintegrasi dapat dicapai/dipertahankan¹⁴⁾. Dengan demikian pola distribusi besaran kota-kota dalam suatu negara menjadi penting dalam proses pembangunan. Hoselitz, B.F. menyatakan bahwa bukan hanya tingkat urbanisasi, pola urbanisasi juga terkait dengan

14) Berry, Brian J.L., dan Frank E. Horton, (1970), Geographic perspectives on Urban Systems, New Jersey, Prentice-hall, h.67.

pertumbuhan ekonomi¹⁵⁾ Sayang belum ada teori tentang pola distribusi besaran kota-kota yang diterima secara luas¹⁶⁾

Pada tahun 1940'an J.Q. Stewart¹⁷⁾ dan G.K. Zipf¹⁸⁾ telah mengemukakan bahwa jika kota-kota diurut sesuai besarnya dan digambarkan grafiknya dengan logaritma jumlah penduduknya sebagai ordinat dan logaritma urutan ("rank")nya sebagai absis, maka untuk negara yang mempunyai sistem kota-kota yang terintegrasi akan diperoleh garis yang mendekati lurus dengan angka arah -1. Kondisi ini disebut distribusi kota-kota yang mengikuti "rank-size rule". Hukum "rank-size" mengatakan bahwa jika kota-kota terbesar pada suatu negara diurutkan berdasarkan besarnya, maka hasil kali besaran suatu kota dengan ranking kota tersebut cenderung konstan.

Zipf merumuskan hubungan matematik untuk besaran kota-kota ("rank-size") sebagai berikut :

$$P_r = \frac{P_1}{r^q}$$

Artinya penduduk kota ranking ke-r (P_r) sama dengan penduduk kota terbesar (P_1) dibagi dengan nomor rankingnya pangkat q (r^q). Untuk kasus "rank-size rule" eksponen $q = 1$, atau angka arah garis distribusi kota-kota = $-q$. Jadi diharapkan besaran kota-kota yang mengikuti aturan ("rank-size rule") akan terurut sebagai berikut; $P_1, P_1/2, P_1/3, P_1/4, \dots$ dan seterusnya. Zipf mendapatkan hubungan tersebut dari data empiris, kemudian menganggapnya sebagai indikator tercapainya kesatuan nasional lewat sistem kota-kota terintegrasi.

Nilai "rank-size rule" suatu sistem kota-kota dirumuskan sebagai q dengan rumus matematik sebagai berikut

$$q = \frac{E \ln \frac{P_1}{P_r} \cdot \ln r}{E (\ln r)^2}$$

Makin besar nilai q makin besar konsentrasi penduduk di kota terbesar.

Gambar 1 menunjukkan penyebaran kota-kota di Amerika pada tahun 1960. Garis yang terbentuk mendekati lurus sampai dengan kota yang berpenduduk 250.000; besaran kota dengan

15) Hoselitz, Bert F., (1960), *Sociological Aspects of Economic Growth*, Glencoe, Free Press, h.218.

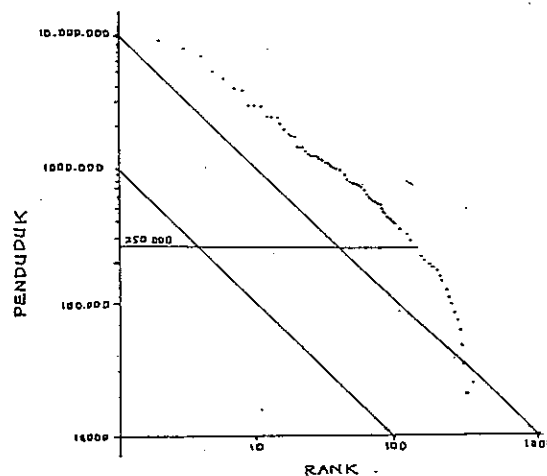
16) Richardson, H.W., (1973), *The Economic of Urban Size*, Aldershot, Gower, h.139.

17) Stewart, John Q., (1947), "Empirical Matematical Rules concerning the Distribution and Equilibrium of Population", *The Geographical Review*, XXXVII, No.3, July, 461-485.

18) Zipf, George Kingsley, (1941), *National Unity and Disunity*, Bloomington, Ind., Principia Press dan (1949), *Human Behaviour and the Principle of Least Effort*, Cambridge Mass., Addison Wesley.

penduduk 250.000 ini dianggap ambang batas minimum untuk kehidupan sosial ekonomi yang normal di Amerika.

GAMBAR 1
DISTRIBUSI "RANK-SIZE" KOTA-KOTA DI AMERIKA
TAHUN 1960



Perpustakaan
LP
Bandung 19
BANDUNG

Sumber: Berry, Brian J.L., (1968), Metropolitan Area Definition : A Re-evaluation of Concept and Statistical Practice, Washington D.C.: Bureau of The Census Working Paper No. 28.

Mark Jefferson pada saat yang hampir sama (1939) telah mengemukakan suatu konsep yang agak berbeda dengan Zipf, yaitu tentang kota primat. Menurut Jefferson dalam distribusi kota-kota terjadi primasi kalau jumlah penduduk kota terbesar mencapai beberapa kali penduduk kota kedua dan ketiga. Atau dengan kata lain primasi menunjukkan bahwa kota terbesar terlalu besar jika dibandingkan dengan kota-kota lain. Pengukuran primasi ini kemudian berkembang dengan rumus yang bervariasi. Kalau Jefferson melihat tiga kota terbesar, maka Linsky hanya melihat dua kota terbesar, Ginsburg, Berry dan Mehta melihat empat kota terbesar, sedang El-Sakhs melihat keseluruhan sistem kota-kota, tapi kemudian disederhanakannya menjadi hanya lima kota terbesar¹⁹⁾.

Akhirnya rumus-rumus indeks primasi yang sederhana dan sering dipergunakan ada dua yaitu yang berdasarkan empat kota terbesar dan yang berdasarkan sebelas kota terbesar. Dalam simbol matematik Indeks Primasi ini digambarkan sebagai berikut:

19) lihat Jefferson, Mark, (1972), "Development, Primacy and Systems of Cities", yang dipublikasikan pertama dalam The Journal of Developing Areas, 7, October, h.11-86.

$$I.P.4 = \frac{P_1}{\sum_{r=2}^4 P_r}$$

dimana : I.P.4 = Indeks Primasi untuk 4 kota
 P_1 = Penduduk kota terbesar
 P_r = Penduduk kota ke r (2, 3, 4)

Untuk Indeks Primasi dengan sebelas kota rumusnya :

$$I.P.11 = \frac{2P_1}{\sum_{r=2}^{11} P_r}$$

Anggapan bahwa ada distribusi kota dengan pola tertentu yang paling efisien bagi perkembangan ekonomi nasional mendorong dilakukannya pengkajian terhadap hubungan antara distribusi/hirarki kota-kota dengan tingkat perkembangan suatu negara. Brian J.L. Berry yang melakukan studi terhadap 38 negara tahun 1961 menyimpulkan bahwa tak ada hubungan antara tipe distribusi besaran kota-kota dengan tingkat perkembangan ekonomi dan tingkat urbanisasi suatu negara²⁰). Mehta mendukung kesimpulan Berry dan menambahkan bahwa primasi mungkin merupakan suatu fungsi dari wilayah yang kecil dan besaran penduduk ("a function of small areal and population size)²¹).

Sembilan tahun kemudian, tahun 1970, Berry²²) memperbaiki penafsirannya terhadap data yang sama. Beliau mengelompokkan ke 37 negara-negara menjadi 6 kelompok berdasarkan Indeks Primasinya (I.P. untuk 4 kota) dan melihat distribusi besaran kota pada tiap kelompok tersebut.

Ternyata terlihat adanya hubungan antara indeks primasi dan distribusi "rank-size". Negara-negara dengan Indeks Primasi terkecil cenderung mempunyai distribusi mendekati "rank-size" dan negara-negara dengan Indeks Primasi terbesar mempunyai distribusi primat.

Demikian pula antara distribusi "rank-size" dan karakter ekonomi terdapat hubungan. Negara-negara dengan

20) Berry, B.J.L., (1961), "City Size Distributions and Economic Development", *Economic Development and Cultural Change*, vol 9, July, h. 573-587, dicetak kembali dalam Friedmann, J. & William Alonso, ed, (1964), *Regional Development and Planning*, Cambridge, MIT Press, h.138-152.

21) Mehta, Surinder K., (1962), "Some Demographic and Economic Correlates of Primate Cities : A Case for Revaluation", dalam Breese, ed, *The City in Newly Developing Countries*, h.295-308.

22) Berry, Brian J.L., dan Frank E. Horton, (1970), *Geographic perspectives on Urban Systems*, New Jersey, Prentice-hall, b.70-74.

TABEL 2.
HUBUNGAN TINGKAT PRIMASI DAN TIPE DISTRIBUSI BESARAN KOTA
DI 37 NEGARA

Tingkat Primasi	Distribusi Besaran Kota			Jumlah negara
	Rank-Size	Menengah	Primat	
Terbesar	-	-	8	8
2	1	1	2	4
3	1	2	1	4
4	1	-	2	3
5	6	2	-	8
Terkecil	4	4	2	10
Jumlah Negara	13	9	15	37

Sumber :Berry, Brian J.L., dan Frank E. Horton, (1970), *Geographic perspectives on Urban Systems*, New Jersey, Prentice-hall, h.70.

distribusi "rank-size" mencakup negara-negara industri (Belgia, Amerika), negara-negara besar (Brazil), dan negara-negara dengan sejarah urbanisasi yang panjang (India, China). Distribusi menengah, mendekati "rank-size", terdapat di negara besar (Kanada) dan yang punya sektor primer dan sekunder yang komersial (Australia, Selandia Baru).

TABEL 3
HUBUNGAN ANTARA TINGKAT URBANISASI DAN
TIPE DISTRIBUSI BESARAN KOTA
DI 37 NEGARA

Tingkat Urbanisasi	Distribusi Besaran Kota			Jumlah negara
	Rank-Size	Menengah	Primat	
Terbesar	4	2	5	11
2	2	2	1	5
3	1	2	3	6
4	4	2	3	9
5	2	1	3	6
Terkecil	-	-	-	-
Jumlah Negara	13	9	15	37

Sumber :Berry, Brian J.L., dan Frank E. Horton, (1970), *Geographic perspectives on Urban Systems*, New Jersey, Prentice-hall, h.70.

Distribusi menengah yang hampir primat terdapat di negara-negara kecil dengan produk primer yang relatif sedikit (Austria, Swedia, Belanda, Denmark) atau campuran antara komersial dan subsistensi (ekonomi dualistis seperti; Ceylon, Meksiko, Republik Dominika). Kondisi Primat menunjuk negara-negara kecil dengan perekonomian subsisten.

Namun beliau tidak melihat adanya hubungan antara tingkat urbanisasi dan pola distribusi "rank size" (lihat Tabel 3).

Dari tabel tersebut tampak bahwa antara tingkat Urbanisasi dan distribusi besaran kota-kota tak ada hubungannya. Hasil test "chi-square" juga tak menunjukkan adanya korelasi antara tingkat urbanisasi dan distribusi tersebut.

Tak puas dengan cara pengukuran primasi dan distribusi besaran kota, maka Sarah El-Shakhs mengemukakan cara pengukuran yang memperhitungkan keseluruhan sistem kota. Dengan cara ini ia ingin membuktikan bahwa tipe distribusi besaran kota tertentu terkait dengan jenjang perkembangan negara dimana sistem kota tersebut berada. Menurut El-Shakhs proses pembangunan merupakan bagian tak terpisahkan dari transformasi sistem spasial nasional²³). Pandangan ini dipengaruhi oleh Friedmann²⁴), Soja dan Tobin²⁵). Pada intinya El-Shakhs melihat hal-hal berikut :

- Ada kecenderungan polarisasi dan aksentuasi perbedaan antara pusat dan pinggiran selama jenjang awal pembangunan. Daerah pinggiran menjadi semakin tergantung pada pusat dan ketimpangan regional meningkat. Efek pelipat-gandaan dan keuntungan aglomerasi meningkatkan konsentrasi di kutub-kutub pertumbuhan.
- o Peningkatan kesenjangan serta ketegangan antara pusat-pinggiran yang menyertainya, ditunjang oleh meluasnya kesadaran sosial dan mobilisasi daerah pinggiran, menciptakan konflik-konflik terhadap hubungan ketergantungan pusat-pinggiran tersebut.
- Hanya setelah kondisi dasar untuk pertumbuhan berkelanjutan tercapai, yaitu pada tahap pembangunan yang lebih maju, maka sistem spasial akan bergerak lagi ke arah keseimbangan. "Spread-effect" dari proses pembangunan akan mengurangi kesenjangan sistem spasial yang tercipta sebelumnya.

23) El-Shakhs, Salah, (1972), "Development, Primacy, and Systems of Cities", dalam *The Journal of Developing Areas*, 7, October, h.11-86.

24) Friedmann, J.,(1972), "A General Theory of Polarized Development", dalam Hansen, N.,ed, (1972), *Growth Centres in Regional Economic Development*, New York, The Free Press, h.91-94.

25) Soja, E.W., & R. J. Tobin, (1972), "The Geography of Modernization: path, patterns, and processes of spatial change in developing countries", dalam Brunner, R. & G. Brewer, ed, *Ordered Complexity: Empirical Theories of Political Development*, Illionis, Glencoe.

Ukuran distribusi besaran kota-kota yang dibuat oleh El-Shakhs mencakup setiap elemen dalam sistem kota nasional. Tingkat primasi dari suatu kota C_i merupakan rata-rata perbedaan jumlah penduduk antara kota C_i tersebut dengan setiap kota-kota yang lebih kecil dari kota C_i . Hal ini digambarkan dengan persamaan sebagai berikut:

$$P_i = \frac{1}{(n-i)} \left[\frac{C_i - C_{(i-1)}}{C_i} + \frac{C_i - C_{(i-2)}}{C_i} + \dots + \frac{C_i - C_n}{C_i} \right]$$

C = jumlah penduduk kota
 n = jumlah kota-kota dalam sistem
 i = ranking
 P_i = primasi kota dengan ranking i

Tingkat primasi keseluruhan sistem ditunjukkan dengan Indeks Primasi P yang merupakan rata-rata dari tingkat primasi masing-masing kota. Rumusnya adalah sebagai berikut:

$$P = \frac{1}{(n-1)} \sum_{i=1}^{(n-1)} \left[\frac{1}{(n-i)C_i} \sum_{j=(i-1)}^n (C_i - C_j) \right]$$

Hasil Studi El-Shakhs terhadap 75 kota-kota di dunia ini memperkuat dugaan El-Shakhs dan Kingsley Davis²⁶⁾ yaitu bahwa proses urbanisasi menunjukkan pola dimana tingkat perubahan mula-mula kecil, lalu meningkat secara tajam pada awal proses industrialisasi dan kemudian menurun lagi ketika proporsi perkotaan mulai mencapai titik kejenuhan.

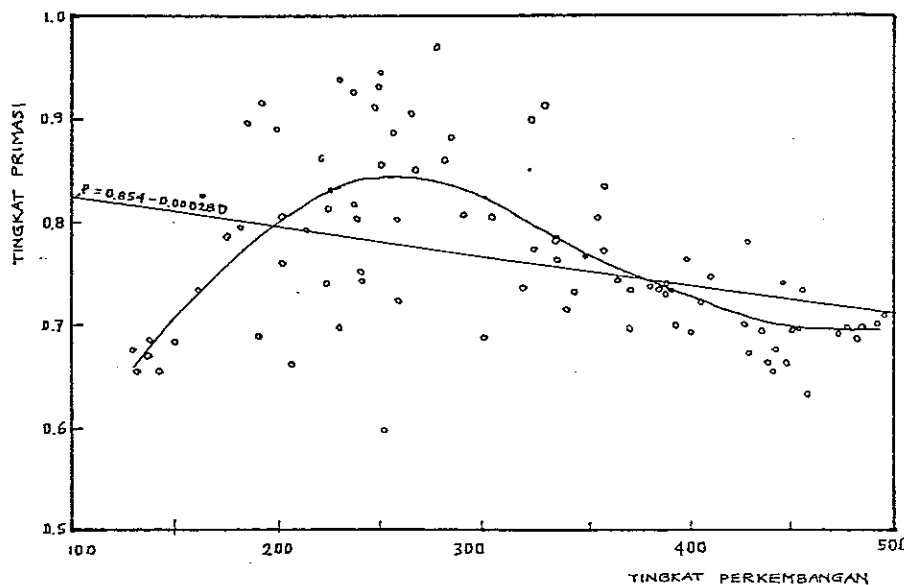
El-Shakhs menyimpulkan temuannya sebagai berikut²⁷⁾ :

- 1) Ada asosiasi yang jelas antara distribusi primasi kota-kota dan tingkat perkembangan sosial ekonomi suatu negara
- 2) Bentuk kurva primasi (atau evolusi primasi selama perkembangan/pembangunan) tampak mengikuti pola yang konsisten dimana puncak primasi tercapai ketika jenjang sosial-ekonomi berada pada masa transisi; primasi distribusi kota-kota pada masa sebelum dan sesudah transisi tersebut lebih kecil. (Kesimpulan ini diperoleh dari membandingkan tingkat perkembangan dan primasi dari 75 negara-negara di dunia).

26) Davis, Kingsley, (1962), "Urbanization in India: Past and Future" dalam Roy M. Turner, ed, *India's Urban Future*, Berkeley, University of California Press, h.3.

27) El-Shakhs, Salah, (1972), "Development, Primacy, and Systems of Cities", dalam *The Journal of Developing Areas*, 7, October, h.11-86.

GAMBAR 1
TINGKAT PERKEMBANGAN DAN PRIMASI DI 75 NEGARA



Sumber : El-Shakhs, Salah, (1972), "Development, Primacy, and Systems of Cities", dalam *The Journal of Developing Areas*, 7, October,

Menurut El-Shakhs pola evolusi tersebut merupakan akibat dari dua pengaruh yang saling bertentangan dari proses pembangunan pada struktur spasial nasional. Dimulai dengan munculnya kota-kota yang tersebar dan terisolasi; kemudian pertumbuhan penduduk, perkembangan teknologi dan sarana-sarana produksi ekonomi serta perubahan dalam distribusi kekuasaan cenderung memusatkan fungsi-fungsi non-agraris dan penduduk di kota-kota. Dalam sistem kota-kota proses konsentrasi sentripetal ini bergeser terus-menerus dengan kecepatan yang makin tinggi dari tingkat lokal, ke regional dan ke-nasional dimana pada saat ini hampir semua fungsi-fungsi dan pelayanan kota, kekuasaan ekonomi dan politik serta distribusi penduduk menjadi terpusatkan dan terkonsentrasi pada satu atau beberapa daerah inti/kota primat yang telah mendapatkan kemampuan untuk berfungsi sebagai pusat-pusat inovasi. Pada saat ini ketimpangan antar wilayah semakin besar, kurva primasi mencapai puncak, pola-pola kekuasaan mulai mendapat tantangan, konflik otoritas dan pembangunan semakin tajam. Penyelesaian konflik tersebut dapat bervariasi dan jangka waktu berlangsungnya jenjang ini tak dapat ditentukan karena tergantung pada beberapa kondisi lokal.

Namun peningkatan pengaruh serta pentingnya daerah pinggiran dan perubahan struktural dalam pola kekuasaan menimbulkan arus balik proses desentralisasi dan "spread-effect" dalam pembangunan. Perkembangan antar wilayah

cenderung semakin seimbang dengan percepatan pertumbuhan wilayah-wilayah terbelakang dan pusat-pusat kotanya.

IV. KESIMPULAN

Dari uraian di depan dapat ditarik beberapa kesimpulan tentang tingkat urbanisasi, distribusi besaran kota-kota dan perkembangan atau pembangunan nasional suatu negara.

Hubungan antara tingkat urbanisasi dan tingkat pembangunan suatu negara menunjukkan korelasi positif. Namun karena antara urbanisasi dan pembangunan berjalan seiring saling terkait, maka kebijaksanaan urbanisasi yang dimaksudkan untuk mendorong pembangunan haruslah dilakukan bersama-sama dengan kebijaksanaan sosial-ekonomi lainnya.

Masalah besaran absolut kota sering diperdebatkan namun tak ada kesepakatan ataupun bukti-bukti empiris yang mendukung pendapat adanya batas besaran kota tertentu yang efisien secara ekonomi dan baik untuk perkembangan kehidupan sosial. Argumen yang mendukung peran positif kota-kota besar terutama untuk perkembangan ekonomi sulit dibantah jika melihat realita besarnya daya tarik kota-kota besar tersebut. Namun untuk perkembangan kota-kota besar di negara berkembang yang mempunyai karakteristik dualistis daya tarik ini perlu dikaji lebih lanjut. Terjadinya urbanisasi berlebihan dengan akumulasi pengangguran di kota-kota besar akibat dorongan migrasi dari desa-desa terbelakang dapat terselubung dalam kekenyalan sektor informal yang marginal.

Besaran relatif suatu kota sehubungan dengan posisinya dalam sistem hirarki kota-kota dianggap lebih penting karena distribusi besaran kota-kota dalam suatu negara terlihat mempunyai kaitan dengan tingkat perkembangan ekonomi negara tersebut. Pola yang sementara ini terjadi adalah terbentuknya distribusi besaran kota yang "rank-size" di awal perkembangan, lalu mengarah ke primasi dan kemudian menuju ke pola distribusi "rank-size" lagi.

Perkembangan ke arah primasi ini terlihat disebabkan oleh percepatan pembangunan yang cenderung terpusat pada titik-titik aglomerasi karena keuntungan-keuntungan ekonomi yang ditawarkannya. Pola distribusi primat ini mencerminkan ketimpangan pembangunan antar wilayah. Oleh karenanya pola distribusi "rank-size" yang hirarkhis lebih disukai para pakar pengembangan wilayah karena dianggap mencerminkan integrasi wilayah nasional.

Dengan mengetahui pola evolusi dan mekanisme perkembangan distribusi besaran kota-kota ini maka kebijaksanaan pengembangan kota-kota dapat diarahkan baik untuk mengantisipasi kecenderungan yang ada ataupun untuk mengendalikan pola perkembangan yang cenderung mengarah ke primasi. Misalnya pada saat terjadi percepatan pembangunan yang mengarah pada pembentukan kota primat, penyebaran pembangunan ke kota kedua dan kota-kota lain dapat dilakukan dengan peningkatan jaringan transportasi/komunikasi serta penyebaran pembangunan infrastruktur kota.

DAFTAR PUSTAKA

- Adelman, Irma dan Cynthia Taft Morris, (1967), Society, Politics and Economic Development, Baltimore, Johns Hopkins Press
- Alonso, William, (1971a), "The Economic of Urban Size", dalam Friedmann, J. & W. Alonso, ed, (1975), Regional Policy: Readings in Theory and Applications, MIT Press, h.434-450.
- Alonso, W., (1971b), Problems, Purposes and Implicit Policies for a National Strategy of Urbanization, IURD, UCLA, Berkeley, WP 158.
- Berry, B.J.L., (1961), "City Size Distributions and Economic Development", Economic Development and Cultural Change, vol 9, July, h. 573-587, dicetak kembali dalam Friedmann, J. & William Alonso, ed, (1964), Regional Development and Planning, Cambridge, MIT Press, h.138-152.
- Berry, Brian J.L., dan Frank E. Horton, (1970), Geographic perspectives on Urban Systems, New Jersey, Prentice-hall
- Berry, J.L., Conkling, E.C., Michael Ray, (1976), The Geography of Economic Systems, New Jersey, Prentice Hall Inc.
- Davis, Kingsley, (1962), "Urbanization in India: Past and Future" dalam Roy M. Turner, ed, India's Urban Future, Berkeley, University of California Press
- El-Shakhs, Salah, (1972), "Development, Primacy, and Systems of Cities", dalam The Journal of Developing Areas, 7, October, h.11-86.
- Friedmann, J., (1972), "A General Theory of Polarized Development", dalam Hansen, N., ed, (1972), Growth Centres in Regional Economic Development, New York, The Free Press.
- Friedmann, J, dan Mike Douglass, (1978), Aggropolitan Development : Towards a New Strategy for Regional Planning in Asia, dalam Lo, Fu-Chen dan Kamal Salih, ed., Growth Pole Strategy and Regional Development Policy ; Asian Experiences and Alternatives Approaches, Oxford, Pergamon Press,

- Friedmann, John & Robertt Wulff, (1975), The Urban Transition : Comparative Studies of Newly Industrializing Societies, London, Edward Arnold,
- Hoselitz, Bert F.,(1960), Sociological Aspects of Economic Growth, Glencoe, Free Press.
- Jefferson, Mark, (1972), "Development, Primacy and Systems of Cities", dipublikasikan pertama dalam The Journal of Developing Areas, 7, October, h.11-86.
- Mc Gee, T.G.,(1971), The Urbanization Process in The Third World : Explorations in Search of a Theory, London, Bell & Hyman.
- Mehta, Surinder K., (1962), "Some Demographic and Economic Correlates of Primate Cities : A Case for Revaluation", dalam Breese, ed, The City in Newly Developing Countries, h.295-308.
- Moseley, M.J.,(1974), Growth Centres In Spatial Planning, Oxford, Pergamon Press.
- Reissman, Leonard,(1964), The Urban Process, Cities in Industrial societies, Illionis, Glencoe.
- Richardson, H.W.,(1973), The Economic of Urban Size, Aldershot, Gower.
- Smith, W.F., (1970), Housing, The Social and Economic Elements, UCLA Press, Berkeley
- Soegijoko, Sugijanto,(1979), Spatial Efficiency of Urban Centers as a Basis for Regional Development ; A Case Study of South Sumatra, Ph D. Thesis.
- Soja, E.W.,& R. J. Tobin, (1972), "The Geography of Modernization: path, patterns, and processes of spatial change in developing countries", dalam Brunner,R. & G. Brewer, ed, Ordered Complexity: Empirical Theories of Political Development, Illionis, Glencoe.
- Stewart, John Q.,(1947), "Empirical Matematical Rules concerning the Distribution and Equilibrium of Population", The Geographical Review, XXXVII, No.3,July, h.461-485.
- Todaro,M.P.,(1978), Economic Development in the Third World, New York, Longmen Inc, diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia (1983), Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga, Jakarta, Gahlia
- Wingo, L. (1972), Issues in a National Urban Development Strategy for the United States, US, 9. h.3-27.

Zipf, George Kingsley, (1941), National Unity and Disunity,
Bloomington, Ind., Principia Press

Zipf, George Kingsley, (1949), Human Behaviour and the
Principle of Least Effort, Cambridge Mass., Addison
Wesley.

Perpustakaan
Universitas Katolik Parahyangan
Jl. Merdeka 19
BANDUNG