

EKONOMIKA DALAM PERENCANAAN WILAYAH DAN KOTA

Oleh Pradono

Pembangunan nasional telah membawa pada keberhasilan pembangunan ekonomi. Perkembangan ekonomi yang cepat telah mewarnai kehidupan bernegara di Indonesia sampai saat ini dan masa-masa yang akan datang. Tidak dapat disangkal lagi bahwa kehidupan masyarakat saat ini lebih banyak didominasi oleh hubungan ekonomi. Perkembangan ini pada gilirannya akan berdampak luas dan salah satunya pada aspek tata ruang. Dengan demikian para pengambil keputusan dan pelaku dalam perencanaan wilayah dan kota dituntut untuk dapat melihat perubahan perilaku tersebut untuk diadaptasikan dalam setiap produk perencanaan yang dibuat. Tulisan ini mencoba mengkaji seberapa jauh para perencana wilayah dan kota perlu mengetahui perilaku ekonomi melalui pemahaman ilmu ekonomi (ekonomika) dan implikasinya bagi dunia pendidikan perencanaan wilayah dan kota.

Pendahuluan

Tidak dapat disangkal lagi bahwa saat ini, di Indonesia kehidupan masyarakat telah membaik dengan keberhasilan melewati pembangunan jangka panjang tahap pertama (PJP I). Penekanan pada pembangunan ekonomi pada PJP I tersebut telah membawa pada perbaikan taraf hidup dan ekonomi masyarakat terbukti dengan berhasil ditekannya angka kemiskinan yang pada saat ini menurut perhitungan terakhir BPS tinggal sekitar 27 persen penduduk Indonesia.

Penekanan tersebut pada akhirnya akan membawa pada suatu perubahan dalam pola kehidupan masyarakat yang semakin menuju pada hubungan ekonomi, dengan semakin terkikisnya nilai-nilai sosial semacam gotong royong, kesetiakawanan sosial dan sebagainya. Masyarakat semakin memberikan nilai bisnis untuk setiap kegiatannya dalam bentuk tuntutan imbalan ekonomis. Dengan demikian semua aspek kehidupan dan setiap unit aset yang dimiliki dicoba untuk dapat ditarik manfaat ekonomi yang sebesar mungkin. Kekuatan ini sangat luar biasa dalam mengatur pola kehidupan masyarakat sehingga jika tidak dikendalikan sangat mungkin akan menggilas setiap tatanan yang ada. Dalam terminologi ekonomika kekuatan ini dinamakan mekanisme pasar.

Persoalannya kita membutuhkan bekerjanya kekuatan itu untuk dapat melangsungkan kehidupan kita. Kita hanya dapat memenuhi kebutuhan hidup jika mau memakai kekuatan tersebut. Dengan demikian yang kita butuhkan adalah pemahaman terhadap kekuatan tersebut dengan mengetahui pola dan perilakunya, sehingga dapat mengertinya dengan baik untuk kemudian memerintah dan memainkan kekuatan tersebut untuk tujuan kita. Tanpa pemahaman tersebut kita hanya akan dimainkan oleh kekuatan itu atau hanya sekedar menjadi penonton dari adegan pertunjukannya tanpa memperoleh hasil atau bahkan dirugikan.

Dalam kaitannya dengan tata ruang sebagai sebuah tatanan, maka pemahaman kekuatan tersebut akan sangat penting, mengingat mekanisme pasar selalu mencoba untuk tidak terlalu terikat dengan aturan. Namun cara lain masih dapat diterapkan yaitu dengan memberikan tatanan yang dapat mengkomodasikan kekuatan itu. Hal itu hanya dapat dilakukan jika kita telah tahu apa yang menjadi ciri dan perilaku kekuatan itu dengan baik. Untuk itu diperlukan sebuah pemahaman melalui pengkajian atau bagaimana inti dan ilmu dari kekuatan tersebut. Dengan perkataan lain seorang perencana perlu tahu ekonomika. Yang menjadi pertanyaan seberapa jauh harus tahu?

• Pradono, Staf Pengajar Jurusan Teknik Planologi FTSP-ITB, membantu mengajar Pengantar Ekonomika dan Ekonomika Perkotaan di PL ITB. Di samping itu ia aktif terlibat dalam penelitian dan studi bidang Perencanaan Wilayah dan Kota.

Bidang apa saja yang harus diketahui? Tulisan ini mencoba menjawab pertanyaan tersebut.

Esensi Ekonomi Bagi Perencana Wilayah dan Kota

Menurut sejarahnya ekonomika dan ekonom pada mulanya sangat dibenci oleh para perencana yang dipelopori oleh para perencana kota di Inggris sekitar tahun 1940-an. Menurut mereka ekonom adalah "penjaja yang ke sana ke mari menawarkan *supply* dan *demand* dan kebebasan individu". Hal ini dapat dipahami mengingat kebanyakan para perencana kota semula dididik sebagai arsitek dan insinyur sehingga tujuan perencanaan lebih menekankan kepada keindahan estetika, sehingga tidak perlu memperhatikan yang lainnya (Evans, 1985 - 4). Para perencana ini pada waktu itu banyak memakai kontrol dan standart dalam menjalankan fungsi perencanaan.

Namun dalam perjalanannya dan perubahan kehidupan, perkembangan ekonomi telah banyak menerobos segenap aktivitas kehidupan masyarakat. Hal-hal yang sekiranya tidak mendukung perkembangannya akan diterjang atau cenderung tidak mematuhi tatanan. Dalam hal ini yang kemudian dirasakan adalah perlunya mengenali watak dan perilaku ekonomi untuk kemudian memanfaatkannya sebaik mungkin. Hanya dengan tahu perilaku tersebut kita dapat membuat tatanan yang sesuai dan lentur terhadap sepak terjangnya. Dengan demikian mulailah era perlunya para perencana memahami perilaku makhluk bernama "ekonomi", di samping ilmu-ilmu sosial lainnya. Windsor (1986) bahkan berani mengatakan analisis ekonomi sangat penting dalam perencanaan wilayah dan kota sehingga seseorang belum dapat dikatakan menguasai *planning*, tanpa pengetahuan ekonomi dan aplikasinya dalam ekonomi perkotaan dan wilayah serta keuangan pemerintah.

Paling tidak terdapat dua sumbangan utama ekonomika terhadap pengayaan wawasan perencanaan. Pertama, ekonomika dapat memberikan pemahaman bagaimana pelaku-pelaku ekonomi berinteraksi atau bagaimana bekerjanya mesin ekonomi, ini termasuk dalam kajian ekonomika positif. Dengan kajian ini memungkinkan perencana memprediksi lebih tepat apa yang akan terjadi di masa depan dan apa efek dari tindakan sekarang. Demikian pula prediksi terhadap efek samping atau yang tidak sengaja (eksternalitas). Sumbangan kedua adalah dalam bentuk ekonomika normatif yang membantu perencana mengindikasikan kebijakan apa yang seharusnya diambil untuk tujuan tertentu. Jadi jika ekonomika positif mengatakan jika X dikerjakan hasilnya akan Y dan Z,

maka ekonomika normatif akan menyatakan A harus dikerjakan karena hasilnya akan B dan C. (Evans, 1985: 190-191).

Mengenai peranan ekonomika ini terhadap Perencanaan Wilayah dan Kota, malah ada ahli yang berpendapat bahwa Perencanaan Wilayah dan Kota dan ekonomika mempunyai hubungan komplementer atau saling melengkapi. Misalnya ekonomika mengajarkan efisiensi alokasi sumberdaya untuk maksimisasi keluaran, prinsip ini dapat digunakan perencana sebagai basis dalam memutuskan alokasi sumberdaya pemerintah dan masyarakat, misalnya dalam pengaturan lahan yang relatif padat dan lain-lain. Sebaliknya dalam ekonomika dikenal terminologi "kegagalan pasar" dan perlunya pengaturan pemerintah, dalam beberapa hal, ini merupakan justifikasi perlunya *planning*. Selain itu dalam era globalisasi, para perencana mesti tahu bagaimana bekerjanya sistem pasar dunia, siklus bisnis dan fenomena ekonomi dunia lainnya sehingga dapat menterjemahkannya dalam *planning* secara lebih tepat (Lihat Windsor, 1986).

Dengan demikian para perencana perlu tahu ekonomika, paling tidak ada penguasaan minimal dalam hal prinsip bekerjanya perekonomian. Para perencana tidak perlu tahu semuanya tentang ekonomika, karena tidak semuanya terpakai dalam profesinya, kecuali kalau akan menjadi ekonom atau bekerja di bidang ekonomi.

Ekonomika yang mana?

Persoalannya dalam ekonomika itu sendiri terdapat berbagai aliran ekonomi dengan berbagai landasan filosofi yang berbeda. Masing-masing akan memberikan dasar pemikiran dan jalan keluar dari setiap persoalan ekonomi secara berbeda. Memang yang paling populer adalah aliran Neoklasik dengan tokohnya Alfred Marshall, di antara berbagai aliran seperti Marxisme, Institusionalis, Keynesian dan lain-lain.

Di antara berbagai aliran tersebut, menurut penulis aliran ekonomi yang perlu diketahui oleh *planner* di Indonesia adalah paling tidak aliran Neoklasik, Institusionalis dan Keynesian. Ketiganya perlu dipelajari karena sistem ekonomi kita yang tidak liberal dan masih menentukannya faktor kelembagaan dalam keberhasilan pembangunan masyarakat Indonesia.

Aliran Neoklasik sekarang ini menjadi aliran yang dominan dalam pengajaran ekonomika. Aliran ini menitikberatkan pada kekuatan pasar dalam alokasi sumberdaya, pemilihan subyektif kepuasan konsumen lewat konsep utilitas, *supply* dan *demand* menentukan harga ekuilibrium, dan distribusi pendapatan melalui

pasar input. Teori aliran ini menekankan pada perubahan marginal (Δ) sehingga dapat dipakai analisis kalkulus, yang memungkinkan perkembangan matematika ekonomi yang sudah demikian maju pada saat ini.

Dari inti ajaran aliran ini, terdapat beberapa kelemahan yang sangat penting untuk diketahui oleh para perencana yaitu terutama dalam kaitannya dengan aspek hubungan sosial. Aliran ini tidak mempelajari bagaimana aspek kebudayaan dan politik sebagai sumber ketidakmerataan, manusia sebagai individu yang terisolasi dan hanya disatukan oleh pasar, dan juga lebih melihat kepada alokasi sumberdaya berdasarkan peralatan teknis daripada sejarah kelembagaan. Konsekuensinya ia kurang memahami konflik sosial, sedangkan konflik ekonomi itu sendiri merupakan masalah utama dalam perencanaan sehingga aliran neoklasik kurang membantu perencana dalam memahami persoalan itu (Lihat, Feldman, 1987).

Aliran Neoklasik sangat maju dalam pengembangan teori mikroekonomi. Namun demikian dalam makroekonomi masih sangat lemah. Konsep makroekonomi Neoklasik ternyata tidak mampu menjelaskan fenomena kemandegan ekonomi (*malaise*) negara-negara Eropa pada tahun 1930an. Kelemahan ini diperbaiki oleh Keynes dengan memperkenalkan bagaimana kebijakan fiskal dan moneter pemerintah dapat mempengaruhi makroekonomi. Dari sini perencana dapat belajar bagaimana pemerintah ikut menentukan warna perekonomian suatu negara, dan sekaligus dapat mengerti logika kapan dan seberapa jauh perlunya campur tangan pemerintah dalam mengatur roda ekonomi.

Aliran lain yang cukup berpengaruh adalah aliran institusionalis. Aliran ini berkembang antara 1890 sampai 1920 dengan tokohnya Ayres, Veblen dan Commons. Tokoh-tokoh yang pernah dididik dalam aliran ini yang sampai saat ini masih terkenal antara lain Leontieff (penggagas model Input-Output), Schumpeter, Hirschman dan Gunnar Myrdal. Institusionalis menganggap pembangunan ekonomi sebagai evolusi dari teknologi dan insititusi. Aliran ini memandang penting untuk mengkaji hubungan antara lembaga ekonomi dengan aspek sosial lainnya. Mereka percaya masyarakat akan semakin sejahtera jika teknologi mampu mengarahkan perilaku ekonomi dan proses produksi dan disamping itu diperlukan adanya kontrol sosial dalam mengawasi proses tersebut (lihat Gellen, 1984). Di sini akan sangat dibutuhkan perencanaan dan administrasi sebagai alat kontrol yang penting dalam organisasi ekonomi baik pemerintah maupun swasta.

Dibandingkan dengan aliran Neoklasik, beberapa masukan penting dari aliran institusionalis ini dalam

mempelajari ekonomi adalah pentingnya perencanaan dalam pembangunan ekonomi. Neoklasik memang mengakui adanya kegagalan pasar misalnya jika terjadi monopoli, distribusi pendapatan, atau dalam penyediaan barang-barang umum seperti jalan, jembatan, keamanan, sekolah umum dll, namun bentuk intervensi pemerintah itu sendiri serasa asing dengan teorinya. Neoklasik mengesahkan intervensi tetapi bukan perencanaan. Itu saja tanpa dapat memberikan organisasi macam apa untuk mengatasi kegagalan pasar tersebut.

Institusionalis perlu kita pelajari karena dalam segi organisasi dan adminsitasi, Neoklasik tidak mampu menjelaskan perilaku dalam organisasi. Tidak mengherankan jika perkembangan awal studi administrasi bisnis justru berkembang bukan dari ekonomi, tetapi dari ilmu rekayasa (*engineering*), militer (struktur organisasi staf dan lini) dan juga psikologi sosial (lihat Arkadie, 1989).

Lewat ajaran Institusionalis kita diperkenalkan dengan dimensi selain ekonomi dalam pembangunan sehingga memungkinkan apresiasi yang sewajarnya terhadap aspek lain tersebut dalam mempengaruhi perilaku ekonomi. Dengan demikian pembangunan ekonomi bukan semata perpaduan teknis antar berbagai masukan seperti tenaga kerja, tanah, dan modal, namun juga perubahan dalam kebiasaan, adat dan organisasi. Persoalannya institusionalis kadang-kadang menyarankan perencanaan yang baik, tetapi perencana hanya mungkin dapat melakukannya dengan merubah masyarakat. Di sinilah letaknya seni perencanaan yang mungkin kita masih harus terus mengasahnya sesuai dengan perkembangan jaman. Hal itu merupakan proses yang kadang-kadang memerlukan waktu.

Pelajaran yang sangat menarik dari perlunya proses itu adalah keterlambatan kita dalam menangkap sinyal globalisasi ekonomi yang baru saja terjadi. Masalah institusi kita yang lamban menyebabkan kaku (*rigid*) sebagai calon investor dari luar mengundurkan diri dan lebih suka pindah ke Ghayzhon (RRC).

Masih perlunya pembenahan dalam berbagai sektor ekonomi sebagai penyebab ekonomi biaya tinggi, pembenahan monopoli, deregulasi dan debirokratisasi adalah bukti perekonomian Indonesia masih mencari bentuk yang sesuai. Dalam situasi perekonomian yang semakin sulit bagi Indonesia, dan pencarian sistem ekonomi yang paling tepat bagi masyarakat Indonesia, maka terbuka lebar bagi para perencana untuk ikut berpartisipasi, misalnya mempelopori dalam bidang rasionalisasi kelembagaan untuk perencanaan. Rasionalisasi di sini tidak harus berarti pengetatan, atau

ngurangan personil, namun dapat juga diartikan pengefektifan struktur organisasi yang sudah ada.

Implikasi Bagi Pendidikan Perencanaan Wilayah dan Kota

Perencana wilayah dan kota perlu mempelajari ekonomika untuk dapat mengerti bagaimana masyarakat berbahasa ekonomi, secara khusus bagaimana mengerti perilaku ekonomi di tingkat perkotaan dan wilayah. Perencana perlu mempelajari aliran Neoklasik karena memang sampai dengan sekarang aliran ini terus mendominasi dalam kajian ekonomika, meskipun perlu tetap dengan pikiran kritis dan dapat mengenali kelemahan-kelemahannya. Namun karena profesi perencanaan wilayah dan kota memerlukan berbagai aspek penglihatan, maka para perencana wilayah dan kota perlu melihat aliran lain terutama aliran Institusionalis dan Keynesian.

Pengajaran aliran-aliran tersebut perlu diseimbangkan dalam bentuk formulasi kurikulum ekonomika yang memadai dengan memberikan keseimbangan antara ketiga aliran tersebut. Di Jurusan Teknik Planologi FTSP-ITB ekonomika diberikan selama 3 semester yaitu Pengantar Ekonomika, Ekonomika Perkotaan dan Ekonomika Wilayah. Meskipun demikian dalam beberapa mata kuliah lain ada kajian-kajian ekonomi yang merupakan aplikasi langsung ekonomika tanpa memakai label ekonomika.

Aliran-aliran dalam ekonomika tersebut diperkenalkan dalam pengantar ekonomika. Dalam pengantar ekonomika ini diperkenalkan sebagian besar konsep-konsep Neoklasik dan sebagian kecil Keynesian dan Institusionalis. Keynesian dan Institusionalis secara aplikatif dan teknis sebenarnya banyak terkait dengan mata kuliah lain seperti pembiayaan pembangunan dan administrasi pembangunan □

Daftar Pustaka

- Arkadie, Brian van, (1989). *The Role of Institutions in Development; Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C.
- Evans, Allan W., (1987). *Urban Economics An Introduction*, Basil Blackwell, Oxford.
- Feldman, Marshall M. A., (1987). *What Kind of Economics for What Kind of Planning; American Planning Association Journal*; Autumn.
- Fisher, Peter S., (1982). *Economics and the Education of Planners; Journal of Planning Education and Research*, Vol. 1 No.2.
- Gellen, Martin, (1984). *Institutionalist Economics and the Intellectual Origins of National Planning in the United States; Journal of Planning Education and Research*, Vol. 4, December.
- Samuelson dan William Nordhaus, (1985). *Economics, 12th Edition*, MacGraw Hill Inc.
- Windsor, Duane, (1986). *Why Planner Need Economics; American Planning Assocoation Journal*; Summer.