

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Dalam kajian geografi, wilayah dapat diartikan sebagai suatu bagian permukaan bumi yang memiliki karakteristik khusus atau khas tersendiri yang menggambarkan satu keseragaman atau homogenitas sehingga dengan jelas dapat dibedakan dari wilayah-wilayah lain di daerah sekitarnya. Wilayah lebih luas dari kota dilihat dari segi fungsional, tidak memandang tegas batas administrasi (lingkungan permukaan bumi, dikaitkan dengan pengertian kesatuan geografis). Perkembangan pada suatu wilayah akan sejalan dengan perkembangan penduduk dan aktivitas yang ada di dalamnya yang mana perkembangan penduduk dan aktivitas dalam wilayah itu bersifat dinamis dan dapat terus berubah setiap saat. Maka dari itu diperlukan usaha pembangunan/pengembangan dan perencanaan pada suatu wilayah yang berfungsi sebagai penyeimbang perkembangan dan pertumbuhan daerah-daerah yang ada di dalam wilayah tersebut.

Pembangunan/pengembangan merupakan suatu usaha yang sadar dan terencana untuk meningkatkan mutu hidup yang dalam pelaksanaannya akan selalu menggunakan dan mengelola sumber daya baik sumber daya manusia maupun sumber daya buatan (Sugeng Martopo, 1997). Salah satu tujuan pokok dari pembangunan itu adalah untuk mendukung pembangunan wilayah-wilayah lain yang ada didalamnya terutama dalam keserasian perkembangan atau laju pertumbuhan antar wilayah dalam daerah tersebut. Faktor pendorong perkembangan suatu wilayah sangat terkait dengan ketersediaan sarana dan prasarana pada wilayah tersebut.

Kecenderungan perkembangan wilayah di Indonesia pada umumnya kebanyakan wilayah yang ditetapkan sebagai ibukota suatu kota/kabupaten pertumbuhan wilayahnya akan lebih berkembang dibandingkan dengan perkembangan wilayah lain yang ada dalam kota/kabupaten tersebut. Hal tersebut dapat dilihat dari ketersediaan sarana dan prasarana di bagian wilayah ibukota kota/kabupaten yang lebih memadai dibandingkan dengan daerah-daerah lain yang ada di dalam wilayah kota/kabupaten tersebut. Akibatnya daerah ibukota wilayah kota/kabupaten tersebut menjadi lebih cepat perkembangannya karena mobilitas dan juga pergerakan aktivitas dari penduduk didalamnya mampu ditunjang dengan keberadaan sarana/prasarana wilayah yang keberadaannya cenderung memusat di ibukota

wilayah kota/kabupaten tadi sehingga menyebabkan timbulnya kesenjangan antara wilayah ibukota dengan wilayah lain yang ada di dalam kota/kabupaten tersebut.

Melihat adanya fenomena yang sudah banyak terjadi tersebut, maka dari itu dalam usaha pembangunan dan pengembangan suatu wilayah diperlukan adanya perencanaan pembangunan/pengembangan pusat pelayanan. Hal ini dikarenakan dengan adanya rencana pembangunan dan pengembangan akan sangat berkaitan dengan fungsi-fungsi wilayah yang nantinya akan diemban pada tiap daerah yang ada di dalam suatu wilayah yang mana terlaksananya fungsi-fungsi wilayah itu nanti akan berkaitan dengan fasilitas umum yang nantinya akan dibangun guna mendorong tumbuhnya aktivitas dan pergerakan penduduk yang ada di daerah-daerah lain di luar wilayah ibukota kota/kabupaten sehingga perbedaan dan kesenjangan antara wilayah ibukota dengan wilayah lain yang ada pada kota/kabupaten tersebut dapat sedikit berkurang sekaligus mengarahkan pergerakan penduduk untuk menyebar dan tidak memusat pada satu pusat titik pelayanan tertentu saja.

Pusat pelayanan merupakan suatu wilayah yang dapat ditentukan melalui sistem perwilayahan. Dalam suatu sistem perwilayahan, kota menjadi unsur atau elemen utama dan merupakan simpul-simpul atau *nodes*, kemudian hubungan atau interaksi antara *nodes* ini merupakan faktor pembentuk sistem dari perwilayahan tersebut yang kemudian membentuk jejaring aliran yang akan membentuk interaksi antar daerah-daerah pada wilayah tersebut. Ada beberapa faktor penting yang diemban dalam interaksi atau keterkaitan sistem pusat perwilayahan ini diantaranya pertama mewujudkan interaksi spasial yang awalnya terpisahkan oleh aktivitas yang beragam antar wilayah sehingga penting untuk menghubungkan interaksi yang beragam antar wilayah ini. Kedua dari interaksi atau keterkaitan ini nantinya dapat diferensiasi dan spesialisasi dalam sistem perwilayahan. Ketiga adalah sebagai wahana untuk mengorganisir kegiatan dalam suatu ruang wilayah. Keempat adalah dalam memfasilitasi serta menyalurkan perubahan-perubahan dari satu simpul ke simpul lainnya.

Pembahasan mengenai sistem hierarki wilayah pada umumnya didasarkan atas Teori Christaller-Roch di mana ada dua hal penting yang mendasar dari teori ini yaitu *range* dan *threshold*. *Range* berarti jarak tempuh yang masih dapat ditempuh oleh suatu barang dan pelayanan/jasa tertentu. Sementara *threshold* adalah jumlah penduduk atau sumber daya minimum yang dibutuhkan untuk dapat menciptakan permintaan-permintaan yang cukup atas barang dan pelayanan yang ditawarkan (Lutfi Muta'ali, 2015:168).

Hierarki dalam perencanaan sangat erat kaitannya dengan jumlah dan juga hierarki ketersediaan fasilitas umum pada suatu wilayah di mana dengan adanya hierarki tersebut maka dapat ditentukan kebutuhan fasilitas yang akan dibangun guna memenuhi kebutuhan fasilitas umum pada suatu wilayah tertentu. Nantinya fasilitas yang akan dibangun ini tidak hanya tergantung dengan jenisnya saja, tetapi juga cakupan dan kualitas pelayanan yang akan mampu ditawarkan fasilitas tersebut. Di mana mungkin suatu fasilitas tertentu hampir terdapat pada wilayah tetapi jika dilihat dari sisi pelayanan dan kualitas yang ditawarkan mungkin akan memiliki perbedaan.

Lokasi penelitian yang akan dipilih nanti berlokasi di Kabupaten Bengkulu Utara, Provinsi Bengkulu. Secara administrasi Kabupaten Bengkulu Utara memiliki luas wilayah seluas 4.424,6 km<sup>2</sup> dan merupakan kabupaten terluas yang ada di Provinsi Bengkulu. Seiring dengan berjalannya waktu, dalam kurun waktu  $\pm 10$  tahun terakhir wilayah administrasi Kabupaten Bengkulu Utara tercatat 3 kali mengalami perubahan karena adanya pemekaran wilayah di kabupaten ini. Awalnya jumlah kecamatan di Kabupaten Bengkulu Utara pada tahun 2008 berjumlah 12 kecamatan, namun dikarenakan oleh adanya pemekaran Kabupaten Bengkulu Tengah dengan dasar hukum terbitnya Undang-undang Nomor 24 tahun 2008 tentang Pembentukan Kabupaten Bengkulu Tengah di Provinsi Bengkulu sehingga luas Kabupaten Bengkulu Utara menjadi berkurang. Sehubungan dengan kebutuhan peningkatan kualitas pelayanan langsung kepada masyarakat, pada tahun 2010 Kabupaten Bengkulu Utara melakukan pemekaran kecamatan yaitu Kecamatan Air Padang dan Kecamatan Hulu Palik, sehingga pada Tahun 2010 total kecamatan yang ada di Kabupaten Bengkulu Utara berjumlah 14 Kecamatan. Pada Tahun 2012 Kabupaten Bengkulu Utara kembali melakukan pemekaran kecamatan kembali di wilayahnya, yaitu Kecamatan Arma Jaya, Tanjung Agung Palik dan Ulok Kupai sehingga pada tahun 2012 total kecamatan yang ada di Kabupaten Bengkulu Utara berjumlah 17 Kecamatan. Terakhir pada tahun 2015 kembali terjadi pemekaran wilayah di Kabupaten Bengkulu Utara yaitu Kecamatan Marga Sakti Sebelat dan Kecamatan Pinang Raya sehingga kecamatan yang ada di Bengkulu Utara kembali bertambah menjadi 19 kecamatan hingga sekarang ini.

Dengan adanya 2 kecamatan baru di Kabupaten Bengkulu Utara yaitu Kecamatan Marga Sakti Sebelat dan Kecamatan Pinang Raya, RTRW Kabupaten Bengkulu Utara yang disusun pada tahun 2012 belum menetapkan kedua kecamatan tersebut dalam sistem perwilayahan kabupaten, maka rencana sistem perwilayahan yang ada di Kabupaten Bengkulu Utara juga perlu untuk dilakukan penyesuaian kembali agar memiliki kejelasan

pelayanan dalam sistem perkotaan, hal ini tentunya akan berdampak adanya perubahan pada sebagian pusat pelayanan kawasan di Kabupaten Bengkulu Utara.

Berdasarkan hal tersebut untuk meningkatkan pelayanan di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta memberikan kemampuan dalam pemanfaatan potensi yang ada maka sudah tentu diperlukan pengembangan pusat-pusat pelayanan yang lebih baik lagi yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat banyak dengan wilayah sekitarnya sehingga mampu meningkatkan pengembangan wilayah.

Pembangunan pusat-pusat pelayanan wilayah ini selain memiliki tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat banyak juga diharapkan agar mampu mendukung pengembangan wilayah dan pemanfaatan ruang yang lebih optimal.

Untuk itu perlu dilakukan suatu penentuan pusat pelayanan yang optimal agar terdapat suatu ketegasan dalam kebijaksanaan pengembangan wilayah dimasa yang akan datang dengan pembangunan wilayah yang lebih merata.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari permasalahan yang sudah dibahas pada latar belakang di atas, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini yaitu berkaitan perkembangan wilayah di Kabupaten Bengkulu Utara dalam kurun waktu  $\pm 10$  tahun terakhir terus mengalami perubahan administrasi wilayah dimulai dari pemekaran Kabupaten Bengkulu Tengah dari Kabupaten Bengkulu Utara pada tahun 2008 serta penambahan kecamatan yang awalnya berjumlah 12 Kecamatan menjadi 19 kecamatan yang tentunya mempengaruhi hierarki dan pusat pelayanan wilayah di Kabupaten Bengkulu Utara saat ini.

Maka dari itu dapat dijabarkan rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana sistem pusat pelayanan wilayah di Kabupaten Bengkulu Utara saat ini ?
- b. Bagaimana perumusan pengembangan pusat pelayanan wilayah di Kabupaten Bengkulu Utara ?
- c. Di mana daerah yang nantinya dapat dijadikan sebagai pusat pelayanan baru agar pusat pelayanan wilayah di Kabupaten Bengkulu Utara tidak memusat di ibukotanya saja ?

### **1.3. Tujuan dan Sasaran**

#### **1.3.1 Tujuan**

Adapun tujuan dari studi ini adalah untuk mengetahui pusat-pusat pelayanan serta merumuskan pengembangan pusat pelayanan wilayah di Kabupaten Bengkulu Utara.

#### **1.3.2 Sasaran**

Adapun Sasaran yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

- a. Teridentifikasinya hierarki pusat pelayanan wilayah di Kabupaten Bengkulu Utara,
- b. Teridentifikasinya sebaran pusat-pusat pelayanan di Kabupaten Bengkulu Utara, dan
- c. Teridentifikasinya daerah mana yang nantinya dapat dikembangkan sebagai pusat pelayanan baru di Kabupaten Bengkulu Utara.

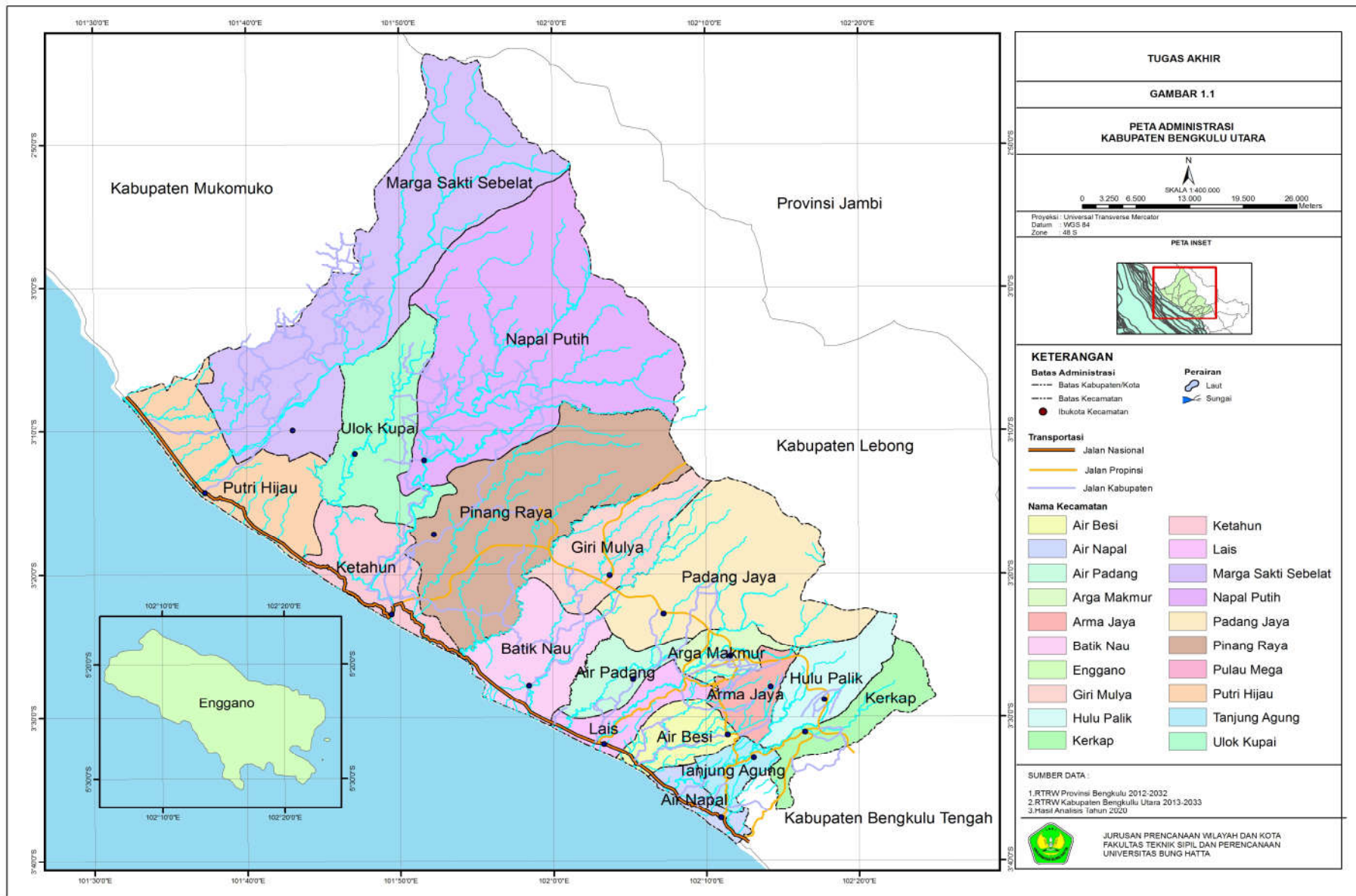
### **1.4. Ruang Lingkup**

#### **1.4.1 Ruang Lingkup Wilayah**

Ruang lingkup wilayah untuk penelitian ini berada di Kabupaten Bengkulu Utara, Provinsi Bengkulu. Secara administrasi Kabupaten Bengkulu Utara, terdiri dari 19 (sembilan belas) kecamatan dengan 5 kelurahan dan 215 desa. Sejalan dengan perkembangan dari tahun 2010 hingga 2015, Kabupaten Bengkulu Utara telah mengalami beberapa kali perubahan wilayah hingga akhirnya pada tahun 2015 adanya pemekaran Kecamatan Pinang Raya dan Marga Sakti Sebelat melalui Perda Pemekaran Kecamatan Nomor 7 dan Nomor 8 Tahun 2015. Secara administrasi Kabupaten Bengkulu Utara mulai tahun 2015 terdiri dari 19 kecamatan dan dengan 5 kelurahan dan 215 desa dengan luas wilayah administratif wilayahnya  $\pm 4.324,60 \text{ km}^2$ . Adapun batas-batas wilayah Kabupaten Bengkulu Utara adalah sebagai berikut :

- |                 |  |
|-----------------|--|
| Sebelah Utara   | : Kabupaten Mukomuko,                      |
| Sebelah Selatan | : Kabupaten Bengkulu Tengah,               |
| Sebelah Timur   | : Provinsi Jambi dan Kabupaten Lebong, dan |
| Sebelah Barat   | : Samudera Hindia.                         |

Dari penjelasan kondisi geografis yang ada di atas dapat kita ketahui jika Kabupaten Bengkulu Utara ini termasuk wilayah yang berbatasan langsung dengan laut. Untuk lebih jelas mengetahui wilayah studi yang akan diangkat dalam penelitian ini dapat dilihat pada gambar 1.1 berikut ini.



## **1.4.2 Ruang Lingkup Materi**

Ruang lingkup materi yang akan dikaji dalam studi ini meliputi identifikasi pusat-pusat pelayanan yang ada di Kabupaten Bengkulu Utara yang dimaksudkan untuk memberi rekomendasi dalam penentuan arahan pengembangan wilayah Kabupaten Bengkulu Utara.

Adapun tahapan yang akan dilakukan dalam menentukan pusat-pusat pelayanan wilayah yang optimal di Kabupaten Bengkulu Utara nantinya akan dilakukan dengan cara mengidentifikasi pusat-pusat pelayanan yang ada saat ini dengan menggunakan metode orde kota.

Menurut teori yang dikemukakan oleh Christaller, pusat pelayanan (*central place*) bertitik tolak dari letak perdagangan dan fasilitas pelayanan dalam sebuah kota. Penilaian terhadap tingkat pelayanan suatu wilayah yang menjadi pusat pelayanan didasarkan pada ukuran ketersediaan fasilitas yang ada saat ini. Ukuran fasilitas ini dinilai berdasarkan jumlah dan ketersediaannya.

Substansi yang akan digunakan nantinya adalah berupa jumlah penduduk yang ada di seluruh kecamatan yang ada di Kabupaten Bengkulu Utara serta mengkaji kelengkapan dan ketersediaan sarana/fasilitas yang ada saat ini dengan menghitung tiap-tiap nilai bobot fasilitas pada tiap-tiap kecamatan tersebut sehingga dapat diketahui hierarki perwilayahan yang ada di Kabupaten Bengkulu Utara. Penelitian ini nanti akan menggunakan data sarana pada 19 kecamatan di dalam wilayah Kabupaten Bengkulu Utara yaitu sebagai berikut :

- a. Sarana/fasilitas pendidikan yaitu TK, SD, SMP, SMA, dan Perguruan Tinggi,
- b. Sarana/fasilitas Kesehatan yaitu rumah sakit (tipe C dan tipe D), puskesmas (rawat jalan dan rawat inap), posyandu dan apotek/toko obat,
- c. Sarana/fasilitas peribadatan yaitu masjid dan musholla,
- d. Sarana/fasilitas ekonomi yaitu pasar (lingkungan, kecamatan dan wilayah), dan
- e. Sarana/fasilitas transportasi seperti terminal (tipe B dan tipe C) dan pelabuhan.

## **1.5. Metodologi Penelitian**

### **1.5.1 Metode Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini nanti akan digunakan metode pengumpulan data secara primer dan sekunder. Pengumpulan data secara primer nantinya dapat berupa wawancara secara langsung dengan pihak yang mampu mewakili instansi pemerintah yang dirasa diperlukan dalam pengumpulan data untuk penelitian ini serta dokumentasi langsung sarana/fasilitas yang menjadi subjek dalam penelitian ini. Sementara untuk pengumpulan data secara

sekunder didapatkan dari beberapa instansi terkait seperti dari Badan Pusat Statistik (BPS), Dinas Pekerjaan Umum, Bappeda serta instansi lainnya di Kabupaten Bengkulu Utara yang nantinya akan berhubungan dengan kebutuhan data dalam penelitian ini.

### **1.5.2 Metode Analisis**

Metode yang dipergunakan dalam penulisan tugas akhir ini adalah analisis kuantitatif yang kemudian hasil analisis kuantitatif tadi akan diceritakan secara deskriptif, dengan tujuan untuk mengetahui hierarki pusat pelayanan, teridentifikasinya sebaran pusat-pusat pelayanan serta teridentifikasi daerah mana yang dapat dikembangkan sebagai pusat pelayanan baru di Kabupaten Bengkulu Utara agar pelayanan wilayah tidak hanya berpusat di satu pusat pelayanan saja sekaligus mendukung adanya pemerataan pembangunan dan pengembangan wilayah. Adapun metode-metode analisis yang akan digunakan dalam mengerjakan tugas akhir ini adalah sebagai berikut :

#### **a. Analisis Skalogram Guttman**

Untuk menentukan posisi lokasi yang paling optimal sebagai pusat pelayanan wilayah di Kabupaten Bengkulu Utara salah satu metode yang digunakan adalah metode analisis skalogram. Umumnya analisis ini digunakan untuk menyusun struktur dan organisasi tata ruang suatu wilayah yang mana variabel yang digunakan dalam analisis ini didasarkan kepada jumlah unit dan jenis fasilitas yang tersedia pada suatu kawasan atau wilayah. Dengan demikian dapat ditentukan hierarki pusat-pusat pelayanan suatu wilayah.

#### **b. Analisis Indeks Sentralitas Marshall**

Analisis indeks sentralitas juga dimaksudkan untuk mengetahui struktur ataupun hierarki pusat pelayanan yang ada pada suatu wilayah. Perbedaan antara metode analisis indeks sentralitas dengan metode analisis skalogram terletak pada adanya pembobotan nilai pada tiap fasilitas yang dijadikan variabel penelitian di dalam analisis ini nantinya.

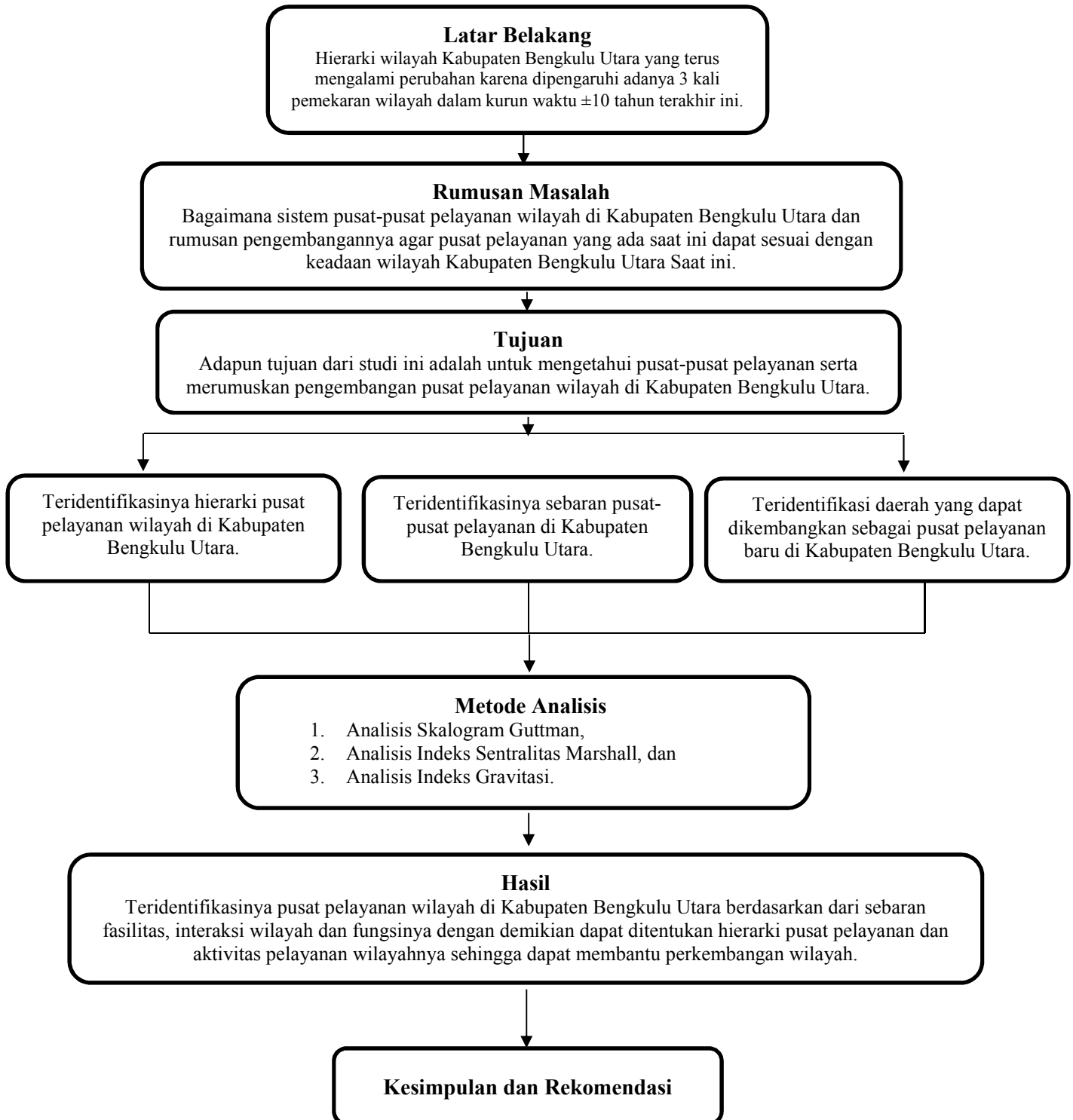
#### **c. Analisis Indeks Gravitasi**

Model analisis indeks gravitasi merupakan salah satu model yang dapat digunakan untuk menghitung interaksi antar wilayah. Model ini sering digunakan untuk melihat kaitan potensi suatu lokasi dan besarnya wilayah pengaruh dari potensi tersebut. Nantinya analisis ini akan digunakan terhadap data sekunder berupa jumlah penduduk pada masing-masing kecamatan dan jarak tempuh antar kecamatan dalam Kabupaten Bengkulu Utara agar dapat diketahui tingkat daya tarik antar wilayah kecamatan tersebut.



## 1.6. Kerangka Berpikir

**Gambar 1.2**  
**Kerangka Berpikir Penelitian**



### **1.7. Keluaran Hasil Penelitian**

Dalam penelitian ini nantinya akan menghasilkan kesimpulan dari hasil analisis berupa Teridentifikasi susunan pusat-pusat pelayanan wilayah di Kabupaten Bengkulu Utara serta wilayah mana yang nantinya dapat dikembangkan menjadi pusat pelayanan baru berdasarkan dari sebaran fasilitas dan fungsinya dengan demikian dapat ditentukan hierarki pusat pelayanan dan aktivitas pelayanan wilayah sehingga dapat membantu perkembangan wilayah.

### **1.8. Sistematika Penulisan**

Berdasarkan dari pembahasan yang sudah dijelaskan pada subbab-subbab di atas, maka sistematika penulisan yang nantinya akan ada pada laporan ini nanti adalah sebagai berikut :

#### **BAB I Pendahuluan**

Pada bab ini berisi tentang pendahuluan yang akan menjelaskan tentang latar belakang studi, rumusan masalah, tujuan dan sasaran, ruang lingkup studi, metode penelitian yang akan digunakan serta sistematika penulisan yang digunakan.

#### **BAB II Tinjauan Pustaka**

Pada bab ini berisi tentang teori-teori dan tinjauan yang berkaitan dengan masalah yang diangkat dalam studi ini yang dapat bersumber dari berbagai macam sumber literatur misalnya buku-buku teks, peraturan dan literatur lainnya yang nantinya dapat menunjang kegiatan analisa dan pembahasan dalam penelitian ini.

#### **BAB III Gambaran Umum Daerah Penelitian**

Bab ini berisikan gambaran umum di daerah kajian studi yang berlokasi di Kabupaten Bengkulu Utara serta data-data yang berhubungan dengan studi ini.

#### **BAB IV Analisis Pusat Pelayanan Wilayah di Kabupaten Bengkulu Utara**

Bab ini berisikan tentang tahapan-tahapan dan hasil analisis mengenai penentuan pusat pelayanan wilayah yang ada di Kabupaten Bengkulu Utara.

#### **BAB V Kesimpulan dan Rekomendasi**

Pada bab ini nanti akan berisi rangkuman, temuan dan hasil studi yang telah dilakukan dari penelitian ini. Serta kesimpulan dan saran atau rekomendasi yang diberikan oleh penulis.