

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Secara umum pembangunan nasional di negara-negara berkembang difokuskan pada pembangunan ekonomi melalui usaha pertumbuhan ekonomi. Dimana tujuan pembangunan ekonomi yang bersifat multidimensional adalah menciptakan pertumbuhan dan perubahan struktur ekonomi, perubahan sosial, mengurangi atau menghapuskan kemiskinan, mengurangi ketimpangan (*disparity*), dan pengangguran (Todaro, 2000;117). Penyebab utama terjadinya ketimpangan adalah adanya perbedaan struktur sosial ekonomi dan faktor lainnya.

Tidak berbeda dengan negara berkembang lainnya, perencanaan pembangunan di Indonesia diarahkan untuk mewujudkan masyarakat yang semakin sejahtera, makmur dan berkeadilan. Kebijakan pembangunan dilakukan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan cara memanfaatkan potensi dan sumber daya yang ada. Namun hasil pembangunan kadang belum dirasakan merata dan masih terdapat kesenjangan antar daerah.

Pembangunan ekonomi daerah adalah suatu proses dimana Pemerintah Daerah dan masyarakatnya mengelola sumberdaya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara Pemerintah Daerah dan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi (pertumbuhan ekonomi) dalam wilayah tersebut. (Arsyad, 2004;87). Pembangunan daerah juga berarti memampukan daerah untuk mengelola sumber daya ekonominya secara berdaya guna dan berhasil guna untuk kemajuan daerah

dan kesejahteraan masyarakat. Dalam upaya pembangunan regional, masalah terpenting yang disoroti ahli ekonomi adalah manyangkut proses pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pembangunan.

Era desentralisasi serta Otonomi daerah sebagai salah satu proses dari konsekuensi yang logis bagi pengembangan dan pembangunan wilayah yang lebih merata yang diharapkan dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah, mampu menumbuhkan wilayah-wilayah yang semula tertinggal, sehingga dapat mengejar ketertinggalannya dan dapat mengimbangi daerah-daerah yang telah maju terlebih dahulu. Penerapan otonomi daerah yang luas saat ini bertujuan untuk mengembangkan seluruh potensi ekonomi yang ada sehingga dapat memacu peningkatan aktivitas perekonomian di daerah yang pada akhirnya meningkatkan perekonomian nasional. Terwujudnya pelaksanaan otonomi daerah, terjadi melalui proses penyerahan sejumlah kekuasaan/ kewenangan dari Pemerintah pusat ke Pemerintah Daerah dimana implementasi kebijakan desentralisasi memerlukan banyak faktor pendukung. Salah satu faktor pendukung yang secara signifikan menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah adalah kemampuan daerah untuk membiayai pelaksanaan kekuasaan/ kewenangan yang dimilikinya, di samping faktor-faktor lain seperti kemampuan personalia didaerah dan kelembagaan pemerintah daerah.

Peningkatan pelayanan publik (*public service*) dan memajukan perekonomian daerah merupakan tujuan utama penyelenggaran Otonomi Daerah. Kebijakan pemberian otonomi daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa,

kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia. Kedua, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Untuk itu suatu harus mempunyai implikasi kebijakan yang cukup luas untuk memperkuat perekonomiannya, walaupun disadari bahwa proses pembangunan bukan hanya ditentukan oleh faktor ekonomi seperti: sumberdaya alam, akumulasi modal, organisasi, kemajuan teknologi, pembagian kerja dan skala produksi tetapi juga faktor nonekonomi seperti: faktor sosial, faktor manusia, faktor politik dan administratif. Pembahasan tentang struktur dan faktor penentu pertumbuhan ekonomi regional semakin meningkat dalam era otonomi karena dalam era otonomi, masing-masing daerah berlomba-lomba meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerahnya. Hal ini sangat penting artinya bagi Pemerintah Daerah dalam menentukan upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di daerahnya (Syafrizal, 1997;76)

Sukirno (2000;112) mendefinisikan pertumbuhan ekonomi sebagai perkembangan kegiatan perekonomian yang menyebabkan barang dan jasa yang diproduksi masyarakat bertambah. Salah satu cara untuk menilai prestasi pertumbuhan ekonomi adalah melalui penghitungan Produk Domestik Bruto (PDB) menurut harga-harga yang berlaku dalam tahun dasar. Nilai yang diperoleh dinamakan PDB menurut harga tetap yaitu harga yang berlaku dalam tahun dasar.

Untuk tingkat daerah disebut Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Provinsi Sumatera Utara sejak diterapkannya otonomi daerah pada tahun 2001 mengalami peningkatan dalam berbagai sektor perekonomian. Hal ini cukup membuktikan bahwa otonomi daerah yang diberlakukan oleh Sumatera Utara memberikan hasil yang positif karena dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara dari tahun ke tahun dan tentunya hal ini akan berimbas terhadap sektor-sektor lainnya dan diharapkan kondisi yang seperti ini akan terus berlangsung dalam jangka yang panjang serta diikuti dengan perkembangan-perkembangan yang lain yang akan semakin memperbaiki keadaan ekonomi maupun politik.



Sumber : BPS, Sumatera Utara Dalam Angka Tahun 2013

Gambar 1.1. Pertumbuhan Ekonomi Sumatera Utara Atas Dasar Harga Konstan 2000 Tahun 2005 – 2012

Dari gambar 1.1 menjelaskan pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara selama tahun 2005 hingga tahun 2012 meskipun berfluktuatif namun menunjukkan kearah positif. Tercatat pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara di tahun 2005 sebesar 5,48 persen menjadi sebesar 6,90 persen di tahun 2007.

Namun akibat dampak krisis ekonomi global di tahun 2008 pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara sempat turun hingga ke level 6,39 persen bahkan anjlok hingga ke level 5,07 persen di tahun 2009. Perekonomian Sumatera Utara kembali bangkit di tahun 2010 mencapai 6,35 persen hingga tahun 2012 pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara mencapai 6,22 persen.

Umumnya pertumbuhan ekonomi sering dijadikan ukuran bagi keberhasilan pembangunan ekonomi dan sering diartikan sebagai rangkaian usaha dalam suatu perekonomian untuk mengembangkan kegiatan ekonominya sehingga infrastruktur lebih banyak tersedia, perusahaan semakin banyak dan semakin berkembang, taraf pendidikan semakin tinggi, teknologi semakin meningkat. Sebagai implikasi dari perkembangan ini diharapkan kesempatan kerja akan bertambah, tingkat pendapatan meningkat, dan kemakmuran masyarakat menjadi sangat tinggi (Sukirno, 2000;109).

Pembangunan ekonomi daerah juga menghendaki adanya kerjasama diantara pemerintah, *privat sektor* dan masyarakat dalam mengelola sumber daya yang dimiliki oleh wilayah tersebut dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan lapangan kerja seluas-luasnya. Indikator keberhasilan pembangunan ditunjukkan oleh pertumbuhan ekonomi dan berkurangnya ketimpangan baik di dalam distribusi pendapatan penduduk maupun antar wilayah. Ketimpangan pembangunan pada prinsipnya merupakan ketimpangan ekonomi yang mengandung makna kemiskinan dan kesenjangan. Agar ketimpangan dan perkembangan antar suatu daerah dengan daerah lain tidak menciptakan jurang yang semakin lebar, maka implikasi kebijaksanaan terhadap daur perkembangan dari pembangunan haruslah dirumuskan secara tepat (Suryana, 2000;68).

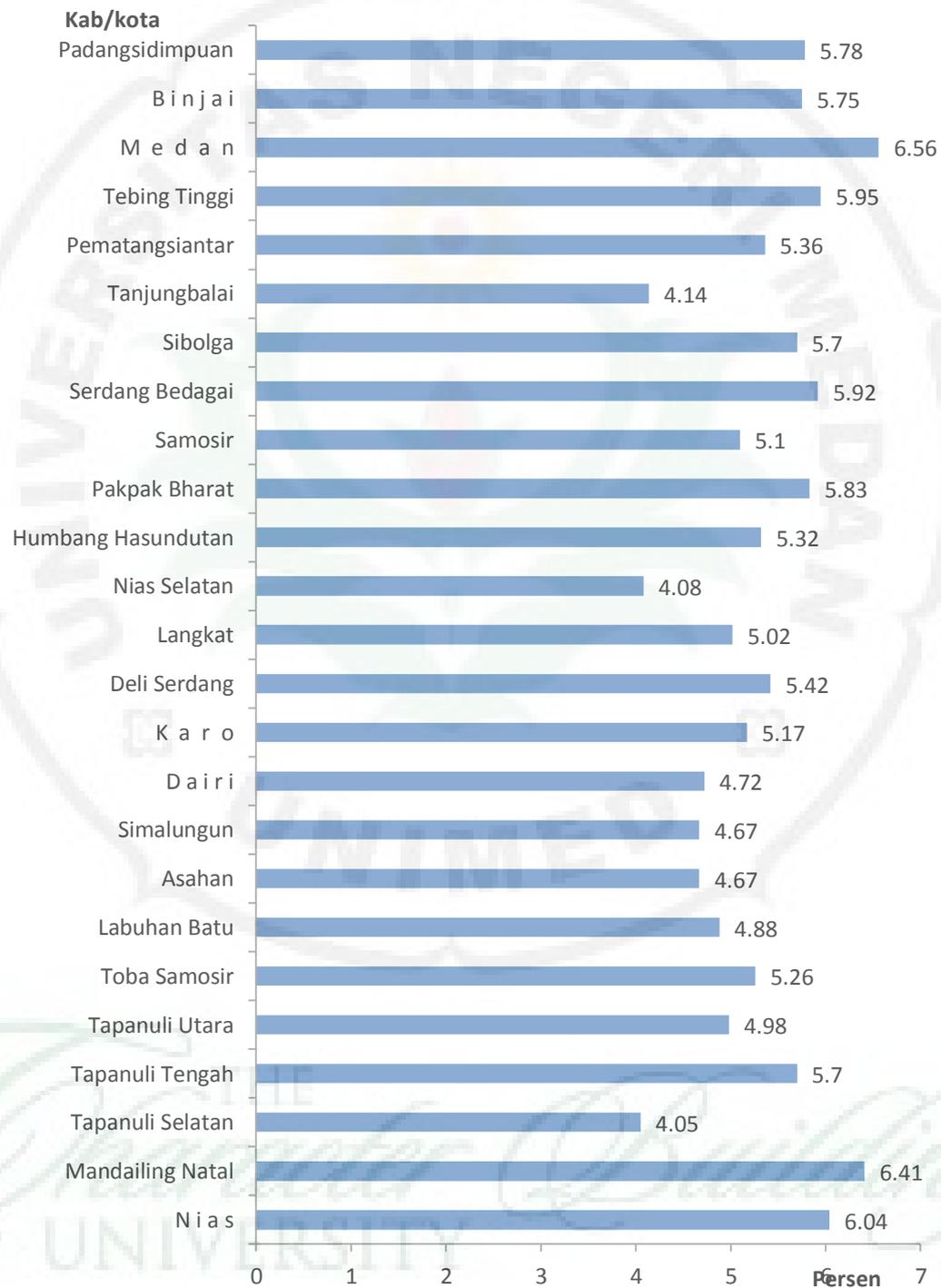
Ketimpangan dan pemerataan sebenarnya telah dikenal cukup lama di Indonesia, misalnya program yang melatarbelakangi program padat karya, berbagai pembangunan infrastruktur, seperti dalam program perbaikan kampung yaitu perbaikan jalan, pos kamling, pembangunan irigasi dan lain-lain. Berbagai program jaring pengaman sosial seperti pembangunan jaringan infrastruktur di pedesaan, yang meliputi jalan, irigasi, listrik, telepon, pelayanan kesehatan dan pendidikan.

Hasil studi Easterly (1999;239-275) mengungkapkan bahwa tingkat ketimpangan (*disparities*) yang tinggi merupakan penghambat dari kemakmuran, tumbuhnya institusi yang berkualitas, dan berkembangnya pendidikan yang bermutu tinggi.

Dalam lingkup negara ketimpangan secara spasial tidak selalu merata. Kesenjangan antar daerah seringkali menjadi permasalahan serius. Beberapa daerah mencapai pertumbuhan cepat, sementara beberapa daerah lain mengalami pertumbuhan yang lambat. Daerah-daerah tersebut tidak mengalami kemajuan yang sama disebabkan oleh karena kurangnya sumber-sumber yang dimiliki; adanya kecenderungan peranan modal (investor) memilih daerah perkotaan atau daerah yang telah memiliki fasilitas seperti prasarana perhubungan, jaringan listrik, jaringan telekomunikasi, perbankan, asuransi, juga tenaga kerja yang terampil; di samping itu adanya ketimpangan redistribusi pembagian pendapatan dari Pemerintah Pusat kepada daerah.

Di Sumatera Utara jika dilihat pertumbuhan ekonomi antar kabupaten/kota, akan terlihat seberapa besar ketimpangan yang terjadi dari sisi

perekonomian. Berikut pada Gambar 1.2 pertumbuhan ekonomi antara kabupaten/kota di Sumatera Utara.



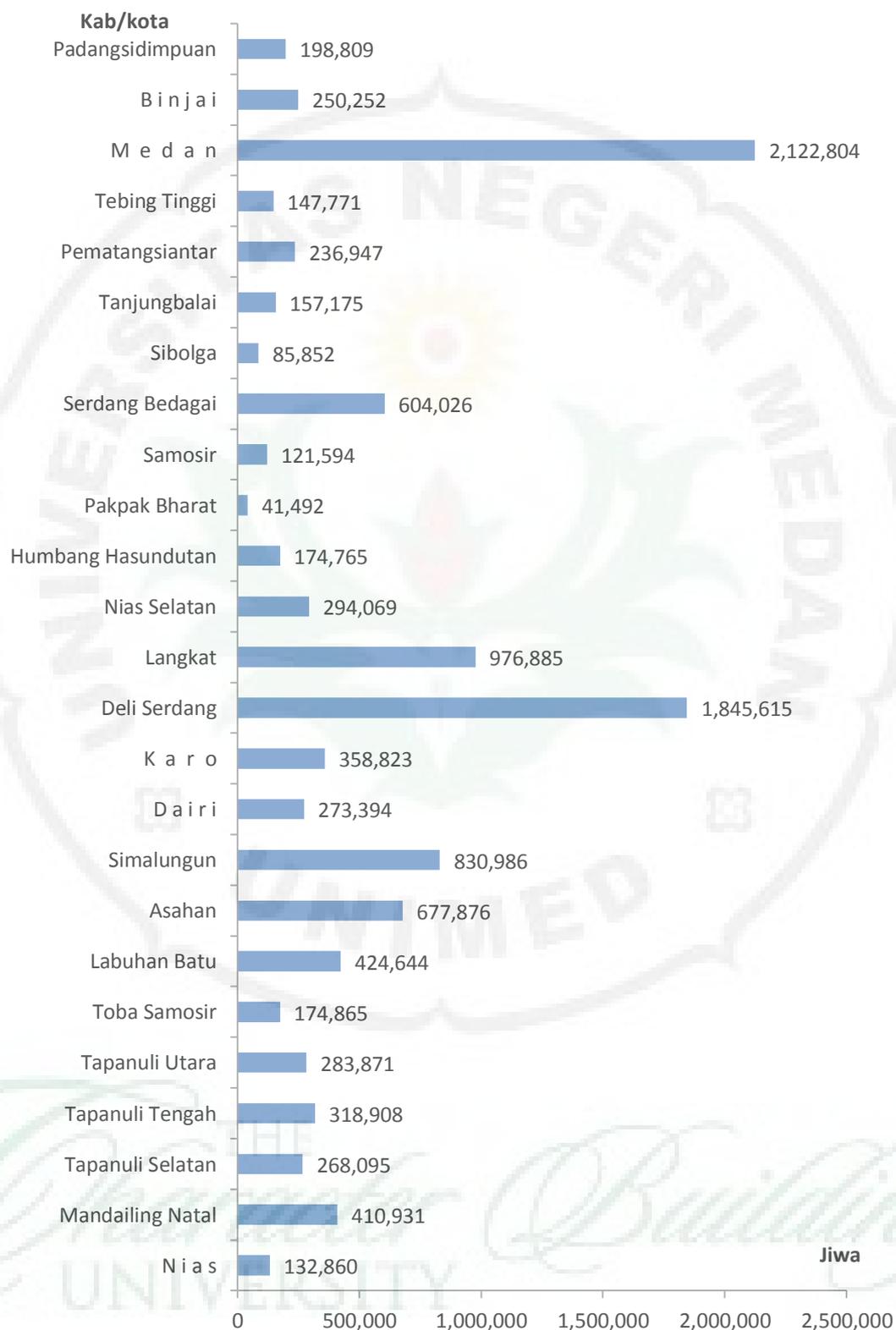
Sumber : BPS, Sumatera Utara Dalam Angka Tahun 2013

Gambar 1.2. Pertumbuhan Ekonomi Kabupaten/ Kota Sumatera Utara Tahun 2012 (persen)

Dari Gambar 1.2 diatas dapat dilihat pertumbuhan ekonomi di Sumatera Utara relatif tinggi, tetapi pertumbuhan tersebut diiringi dengan ketimpangan antar wilayah yang semakin besar. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi ternyata seringkali menyebabkan bertambah lebarnya ketimpangan antargolongan masyarakat (yang kaya dan yang miskin) dan kesenjangan atau ketimpangan antar daerah (yang maju dan yang tertinggal). Ketimpangan yang makin tinggi antar golongan dan antar wilayah ini dapat memunculkan masalah kecemburuan sosial, kerawanan disintegrasi wilayah dan disparitas ekonomi yang makin lebar dan tajam.

Dari sisi demografi, jumlah penduduk yang besar merupakan asset bagi pembangunan daerah, namun penduduk yang besar juga akan menjadi beban bagi pemerintah khususnya pemerintah daerah manakala SDM penduduk tersebut rendah. Persebaran jumlah penduduk yang tidak merata juga akan menjadi dilema tersendiri bagi pemerintah manakala jumlah penduduk terpusat pada satu daerah yang akan menyebabkan ketimpangan. Penduduk yang terpusat akan cenderung menjadi beban bagi pemerintah daerah untuk menyediakan lapangan pekerjaan yang mampu menyerap jumlah angkatan kerja di daerahnya. Sebaliknya, jumlah penduduk yang relatif kecil juga akan menjadi kendala tersendiri bagi pembangunan daerah.

Dari data BPS, Jumlah penduduk provinsi Sumatera Utara pada tahun 2012 sebesar 13.215.401 jiwa, dibandingkan dengan jumlah penduduk di tahun 2011 sebesar 13.104.013 jiwa terjadi peningkatan meskipun relatif rendah. Sedangkan jumlah penduduk di kabupaten/ kota provinsi Sumatera Utara di tahun 2012 dapat dilihat pada grafik 1.3 berikut.



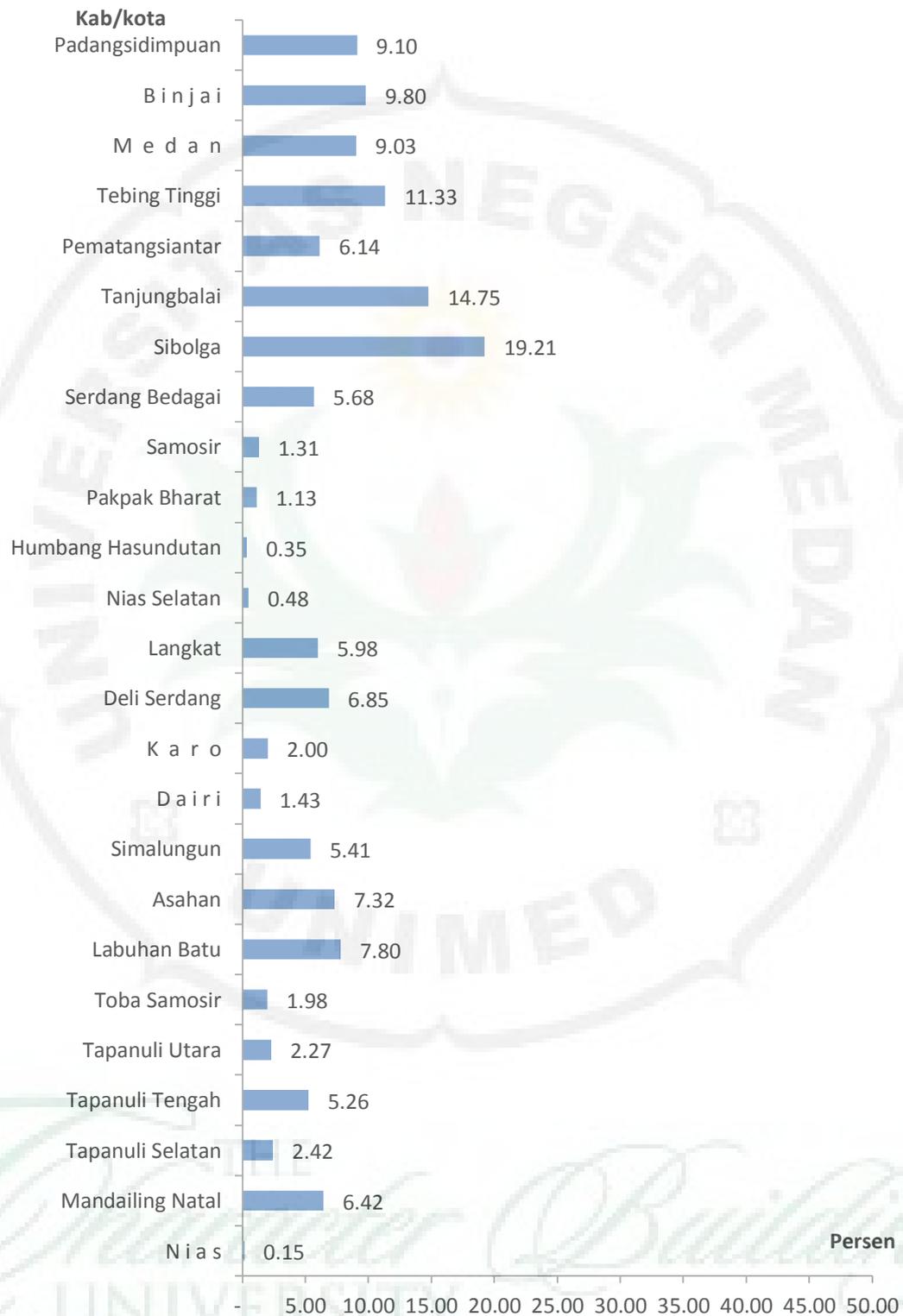
Sumber : BPS, Sumatera Utara Dalam Angka Tahun 2013

Gambar 1.3. Jumlah Penduduk Kabupaten/ Kota di Sumatera Utara Tahun 2012

Dari Gambar 1.3 menjelaskan bahwa dari sisi demografi ketimpangan jumlah penduduk antara kabupaten/ kota di Sumatera Utara sangat timpang, beberapa kabupaten/ kota sangat padat sedangkan daerah lainnya sangat rendah. Kabupaten/ kota yang terbesar jumlah penduduknya adalah kota Medan dengan jumlah penduduk sebesar 2.122.804 jiwa kemudian yang terbesar kedua adalah kabupaten Deli Serdang dan Langkat masing-masing sebesar 1.845.615 jiwa dan 976.885 jiwa. Daerah yang paling kecil jumlah penduduknya adalah kabupaten Pakpak Bharat sebesar 41.492 jiwa dan kota Sibolga sebesar 85.852 jiwa serta kabupaten Nias sebesar 132.860 jiwa.

Dengan penduduk yang besar dan untuk dapat menghasilkan pembangunan ekonomi yang sebenar-benarnya dapat dirasakan oleh semua masyarakat, harus ada keberanian dari pemerintah daerah untuk mengubah cara pandang dan strategi pembangunan ekonominya ke arah yang lebih sehat dan kompetitif. Kue-kue pembangunan harus dapat dinikmati dan dirasakan oleh semua masyarakat yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, jangan sampai hanya dinikmati oleh segelintir kelompok atau golongan tertentu saja yang dekat dengan kekuasaan dan mudah mendapatkan akses pembangunan secara gratis.

Disisi lain, jumlah penduduk yang besar namun dengan kualitas yang rendah akan memunculkan masalah baru bagi pemerintah, salah satunya yang krusial adalah masalah ketimpangan dalam penyerapan tenaga kerja. Rendahnya serapan tenaga kerja di daerah akan menyebabkan tingginya tingkat pengangguran dan akan cenderung menimbulkan masalah sosial.



Sumber : BPS, Sumatera Utara Dalam Angka Tahun 2013

Gambar 1.4. Persentase Tingkat Pengangguran Kabupaten/ Kota Sumatera Utara Tahun 2012

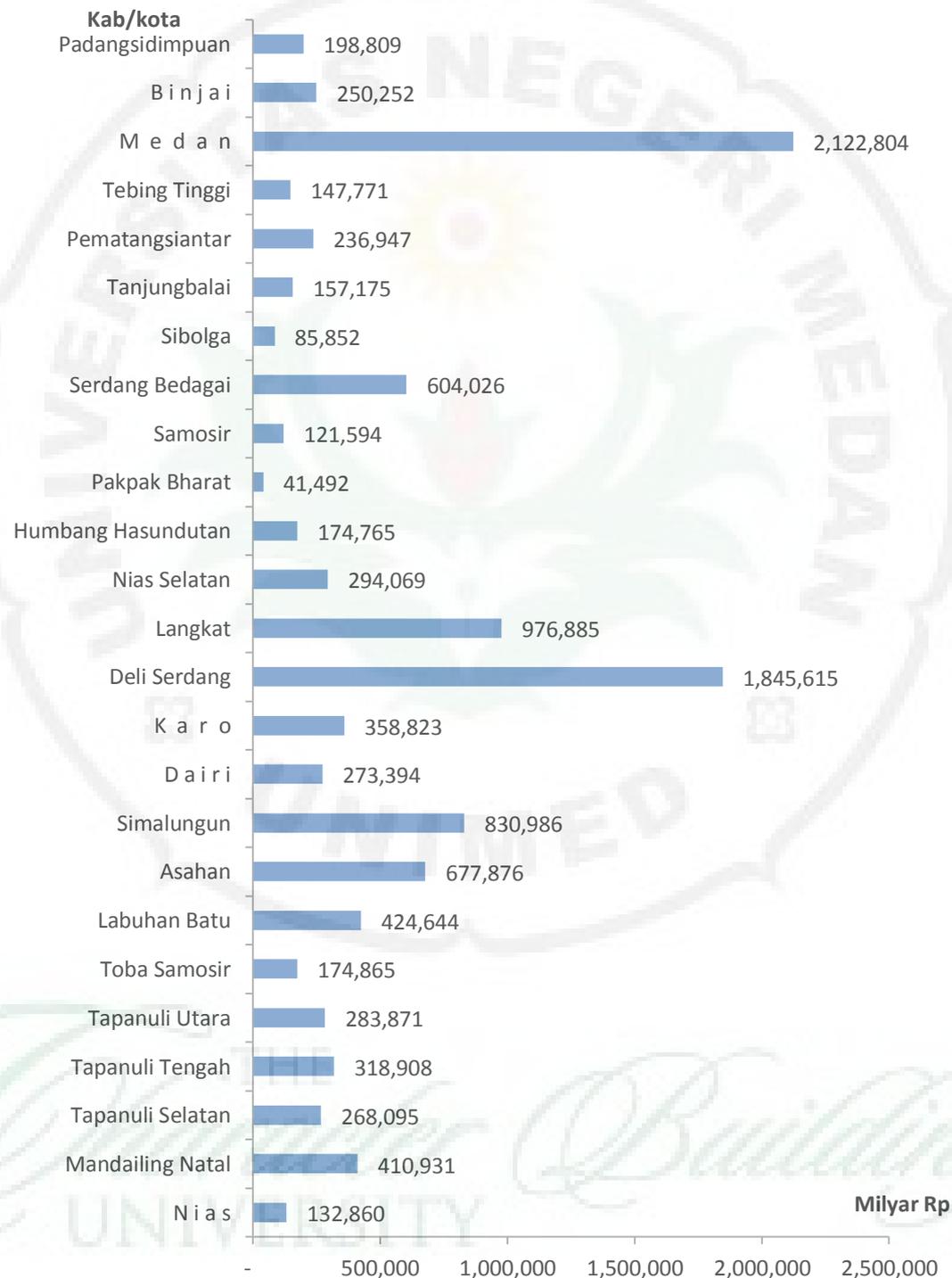
Gambar 1.4 menjelaskan tingkat pengangguran di kabupaten/ kota propinsi Sumatera Utara tahun 2012 yang cenderung terjadi ketimpangan yang signifikan antara kabupaten/ kota tersebut. Tingkat pengangguran tertinggi terjadi di kota Sibolga sebesar 19,21 persen dan yang paling rendah di kabupaten Nias sebesar 0,15 persen.

Dalam melaksanakan pembangunan, tentunya membutuhkan dana yang tidak sedikit. Dana yang diperuntukkan untuk pembangunan tersebut seharusnya dapat menggerakkan roda perekonomian daerah yang pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Daerah-daerah yang memiliki sumber pendapatan yang tinggi akan melaju dengan cepat menuju kesejahteraan, sementara daerah yang kurang akan jauh tertinggal.

Terpusatnya kegiatan ekonomi hanya di suatu daerah tertentu, secara langsung berdampak terhadap disparitas pendapatan daerah yang sangat bervariasi. Daerah yang satu mampu memberikan pendapatan yang tinggi sementara daerah lain memberikan pendapatan yang relatif rendah. Pada gilirannya, semua itu akan berimbas terhadap kemampuan regional untuk tumbuh dan berkembang di masa yang akan datang.

Kemampuan daerah untuk berkembang dapat dilihat dari pembiayaan pembangunan yang dialokasikan oleh pemerintah daerah itu sendiri. Pengeluaran atau pembiayaan pembangunan yang tinggi dan efektif serta efisien akan memberikan dampak positif bagi pembangunan itu sendiri serta dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat. Namun sebaliknya alokasi pengeluaran pembangunan yang relatif lebih rendah namun jika dikelola dengan efektif dan efisien akan

memberikan dampak yang positif juga meskipun pembangunan yang dilaksanakan tidaklah secepat daerah yang memiliki sumber pendapatan yang lebih besar.



Sumber : BPS, Sumatera Utara Dalam Angka Tahun 2013

Gambar 1.5. Alokasi Pengeluaran Pemerintah Kabupaten/ Kota di Sumatera Utara Tahun 2012

Gambar 1.5 menjelaskan bahwa alokasi pengeluaran pemerintah kabupaten/ kota di tahun 2012 menunjukkan bahwa kota Medan sebagai ibukota propinsi Sumatera Utara memiliki alokasi pengeluaran terbesar yaitu sebanyak Rp. 3.825,13 milyar disusul oleh kabupaten Deli Serdang sebesar Rp. 2.036,65 milyar dan kabupaten Simalungun sebesar Rp. 1.398,05 milyar. Sedangkan alokasi yang terendah adalah di kabupaten Pakpak Bharat sebesar Rp. 328,12 milyar disusul oleh kota Tebing Tinggi sebesar Rp. 347,61 milyar dan kota Sibolga sebesar Rp. 398,94 milyar.

Pendekatan penulis dalam melakukan penelitian ini dengan menggunakan pendekatan Indeks Williamson dengan alasan indeks ini cukup mampu menjelaskan sejauh apa ketimpangan yang terjadi antardaerah, cukup mudah menginterpretasikan angka ketimpangan yang diperoleh, praktis dan cukup lazim digunakan dalam mengukur ketimpangan pembangunan antarwilayah. Jika semakin kecil indeksnya maka ketimpangan daerah tersebut juga semakin kecil dan sebaliknya apabila indeksnya semakin besar maka ketimpangan antar daerah yang terjadi semakin besar.

Penghitungan Indeks Williamson ini menggunakan PDRB per kapita dalam kaitannya dengan jumlah penduduk per daerah. Pada dasarnya Indeks Williamson merupakan koefisien persebaran (*coefficient of variation*) dari rata-rata nilai sebaran dihitung berdasarkan estimasi dari nilai-nilai PDRB dan penduduk di kabupaten/ kota di Sumatera Utara.

Dari uraian di atas, maka penulis ingin mengetahui lebih lanjut sejauh mana ketimpangan yang terjadi khususnya disparitas pembangunan ekonomi serta

faktor-faktor yang mempengaruhi ketimpangan pembangunan ekonomi tersebut diantara kabupaten / kota di Sumatera Utara.

2.1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah yang dapat diambil sebagai dasar dalam penelitian ini adalah, “Bagaimana pengaruh PDRB, jumlah penduduk, pengeluaran pembangunan dan tingkat pengangguran terhadap ketimpangan pembangunan ekonomi antar kabupaten/ kota di Sumatera Utara”

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan pokok permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan dari penulisan ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh PDRB, jumlah penduduk, pengeluaran pembangunan dan tingkat pengangguran terhadap ketimpangan pembangunan ekonomi antar kabupaten/ kota di Sumatera Utara.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Menambah, melengkapi sekaligus sebagai pembandingan hasil-hasil penelitian yang sudah ada yang menyangkut topik yang sama.
2. Sebagai informasi dan bahan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya dengan topik yang sama.
3. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi mahasiswa fakultas ekonomi, khususnya mahasiswa dengan prodi Ekonomi Pembangunan.

4. Sebagai tambahan wawasan bagi penulis untuk mengetahui bagaimana ketimpangan pembangunan ekonomi antar kabupaten/ kota di Sumatera Utara.



THE
Character Building
UNIVERSITY