

BABI

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

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.

Pertumbuhan ekonomi dan peningkatan pendapatan per kapita merupakan masalah yang berbeda dari masalah distribusi pendapatan. Apabila terjadi distribusi pendapatan yang sempurna (*absolute equality*) maka tiap orang akan menerima pendapatan yang sama besarnya. Angka pendapatan per kapita yang ada selama ini merupakan angka rata-rata yang tidak mencerminkan pendapatan yang diterima oleh tiap-tiap penduduk. Seberapa yang diterima oleh tiap penduduk sebenarnya sangat berkaitan dengan masalah merata atau tidak meratanya distribusi pendapatan tersebut. Oleh karenanya pemerataan pendapatan adalah masalah yang penting dalam pembangunan. Tambunan (2001) menyatakan bahwa pada dekade 1980-an sampai pertengahan dekade 1990-an Indonesia menikmati laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi tetapi dengan tingkat kesenjangan yang semakin besar.

Pendapatan per kapita dan disparitas merupakan fungsi dari waktu. Pada tahap awal pembangunan, perbedaan laju pertumbuhan ekonomi regional yang cukup besar antar daerah telah mengakibatkan disparitas dalam distribusi pendapatan antar daerah. Namun dalam jangka panjang, ketika faktor-faktor produksi di daerah semakin dioptimalkan dalam pembangunan maka perbedaan laju pertumbuhan output antar daerah akan cenderung menurun. Hal itu ditandai dengan semakin meningkatnya pendapatan per kapita rata-rata di setiap daerah seiring dengan waktu yang berjalan (Etharina,2005).

Tolak ukur keberhasilan pembangunan dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi, dan semakin kecilnya kesenjangan pendapatan antar penduduk, antar daerah dan antar sektor. Tujuan utama dari usaha pembangunan ekonomi selain menciptakan pertumbuhan yang setinggi tingginya, harus pula menghapus atau mengurangi tingkat kemiskinan, kesenjangan pendapatan, dan tingkat pengangguran (Todaro, 2000). Pada dasarnya pembangunan nasional bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dalam arti yang seluas-luasnya. Akan tetapi untuk mewujudkan tujuan dari pembangunan nasional tersebut akan menghadapi banyak tantangan dan hambatan baik yang berasal dari dalam negeri maupun luar negeri. Oleh sebab itu, untuk mengatasi masalah-masalah tersebut merupakan prioritas utama dalam pembangunan daerah yang berasaskan pada terwujudnya pembangunan nasional. Faktor-faktor penghambat yang berasal dari dalam negeri terutama masalah kependudukan antara lain ; perkembangan penduduk yang semakin besar, pengangguran, dan terutama masalah kemiskinan.

Kemiskinan merupakan masalah yang dihadapi oleh semua negara di dunia, terutama di negara sedang berkembang. Banyak negara yang sedang berkembang mengalami laju pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi tetapi tidak membawa manfaat yang berarti bagi penduduk miskin. Kemiskinan memiliki banyak dimensi, bukan hanya ekonomi saja tetapi juga masalah-masalah seperti kesehatan dan pendidikan. Kemiskinan merupakan masalah kompleks karena dipengaruhi oleh banyak faktor yang terkait.

Pembangunan dalam lingkup negara secara spasial tidak selalu merata. Kesenjangan antardaerah seringkali menjadi permasalahan serius yang sedang dihadapi. 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. Disamping itu banyak investor atau penanam modal yang ingin menanamkan modalnya pada daerah yang telah terpenuhi fasilitasnya karena akan mempermudah usahanya. Sehingga bagi daerah yang belum terjangkau fasilitas tersebut kemungkinan besar akan mengalami ketertinggalan sehingga menyebabkan kesenjangan antar daerah.

Pembangunan di Provinsi Sumatera Utara yang berlangsung secara menyeluruh dan berkesinambungan telah meningkatkan perekonomian masyarakat. Pencapaian hasil-hasil pembangunan yang sangat dirasakan masyarakat merupakan agregat pembangunan dari 25 kabupaten/ kota di Sumatera Utara yang tidak terlepas dari usaha keras secara bersama-sama antara pemerintah dan masyarakat. Potensi daerah dan kekayaan alam dapat dilihat sebagai

keunggulan komparatif bagi daerah, namun di sisi lain berbagai kendala seperti sumber daya manusia dan sumber modal untuk memanfaatkan potensi tersebut masih dihadapi oleh penentu kebijakan baik di tingkat Provinsi maupun di tingkat daerah kabupaten/kota. Akibatnya kondisi perekonomian masyarakat secara umum belum mencapai tingkat pemerataan pendapatan yang sama dan masih ditemui kekurangan, diantaranya kesenjangan antar wilayah kabupaten/ kota dalam pencapaian tingkat perekonomian.

Disparitas ekonomi dan sosial di Provinsi Sumatera Utara juga berdampak terhadap mobilitas sosial yang kurang menguntungkan dengan adanya para migran. Arus migrasi bergerak dari daerah yang tingkat perekonomiannya lebih rendah menuju ke daerah yang tingkat perekonomiannya lebih tinggi. Masalah yang ditimbulkan oleh arus migrasi ini adalah pemukiman kumuh, kejahatan, penyediaan lapangan pekerjaan yang memadai, lingkungan dan lainnya. Masalah tersebut tentu tidak mudah diselesaikan dan dapat menjadi penghambat pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu berbagai upaya untuk mengatasi disparitas ekonomi antar daerah kabupaten/ kota di Provinsi Sumatera Utara sudah saatnya dilakukan dengan intensif.

Dari data Badan Pusat Statistik Provinsi Sumatera Utara tahun 2004-2008 menunjukkan bahwa pertumbuhan PDRB kabupaten/kota sangat bervariasi seperti pada Tabel 1.1 di bawah ini :

Tabel 1.1
Pertumbuhan PDRB Provinsi Sumatera Utara
Berdasarkan Harga Konstan Tahun 2000

NO	Kabupaten/Kota	2004	2005	2006	2007	2008
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1.	Nias	5,13	-3,33	4,70	6,64	6,70
2.	Mandailing Natal	5,47	5,86	6,14	6,44	6,50
3.	Tapanuli Selatan	3,15	3,38	5,79	4,39	4,90
4.	Tapanuli Tengah	5,70	5,36	5,68	6,23	5,76
5.	Tapanuli Utara	4,74	5,04	5,44	6,03	5,74
6.	Toba Samosir	-16,04	4,95	5,17	5,53	5,60
7.	Labuhan Batu	3,80	4,14	5,33	6,71	5,84
8.	Asahan	4,94	3,00	4,44	4,45	4,69
9.	Simalungun	2,72	3,11	4,76	5,31	4,64
10.	Dairi	5,83	5,34	4,28	5,03	4,59
11.	Karo	3,31	4,70	4,96	5,13	5,21
12.	Deli Serdang	4,03	4,97	5,45	5,74	5,82
13.	Langkat	1,01	3,47	2,88	4,91	5,08
14.	Nias Selatan	7,16	-2,12	3,99	4,83	5,50
15.	Humbang Hasundutan	5,71	5,65	5,77	6,06	5,84
16.	Pakpak Barat	6,66	5,92	5,66	5,95	5,86
17.	Samosir	7,85	3,03	4,02	4,59	5,00
18.	Serdang Bedagai	6,05	5,91	6,22	6,25	6,12
19.	Sibolga	4,76	4,01	5,22	5,53	5,85
20.	Tanjung Balai	5,95	4,11	3,54	4,01	3,99
21.	Pematang Siantar	2,50	5,77	5,96	5,12	5,72
22.	Tebing Tinggi	5,53	4,39	5,33	5,98	6,04
23.	Medan	7,29	6,98	7,76	7,78	6,75
24.	Binjai	8,17	5,28	5,32	5,68	5,35
25.	Padang Sidempuan	4,63	4,91	5,49	6,18	6,09
	Sumatera Utara	5,74	5,48	6,20	6,90	6,39

Sumber: BPS Provinsi Sumatera Utara 2004-2008 (Data Diolah)

Data di atas menunjukkan bahwa pendapatan antar kabupaten/kota sangat bervariasi, ini karena ditunjang oleh perbedaan potensi antar daerah yang dimiliki baik potensi sumber daya alam, potensi sumber daya manusia maupun infrastruktur yang ada.

Tabel 1.2
PDRB Perkapita Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara
Atas Dasar Harga Konstan 2000 Tahun 2004-2008

N O	Kabupaten/Kota	PDRB (Rupiah)				
		2004	2005	2006	2007	2008
1.	Nias	3.717.144	3.524.455	3.688.279	3.928.527	4.182.887
2.	Mandailing Natal	3.718.628	3.864.014	3.827.747	4.036.725	4.237.091
3.	Tapanuli Selatan	3.967.584	4.124.559	4.436.092	4.479.129	4.671.000
4.	Tapanuli Tengah	3.037.506	3.148.611	3.162.049	3.270.357	3.363.036
5.	Tapanuli Utara	4.593.627	4.809.865	5.066.911	5.223.677	5.444.352
6.	Toba Samosir	8.190.000	8.527.447	8.414.648	8.870.010	9.228.691
7.	Labuhan Batu	7.208.710	7.365.989	7.480.311	7.823.209	8.112.613
8.	Asahan	9.931.462	9.535.741	9.823.117	10.621.808	10.903.710
9.	Simalungun	5.177.504	5.292.447	5.444.628	5.699.142	5.916.134
10.	Dairi	5.985.671	6.254.208	6.367.513	6.658.987	6.882.874
11.	Karo	7.953.427	8.224.137	7.968.385	8.167.326	8.366.736
12.	Deli Serdang	6.836.814	7.007.613	7.097.625	7.272.460	7.465.316
13.	Langkat	5.790.730	5.898.438	5.808.584	6.013.174	6.226.965
14.	Nias Selatan	3.615.511	3.471.119	3.838.639	4.010.626	4.217.115
15.	Humbang Hasundutan	4.738.093	4.989.924	5.285.913	5.566.810	5.836.540
16.	Pakpak Barat	3.392.620	3.564.234	3.735.792	3.559.128	3.553.367
17.	Samosir	6.232.274	6.370.414	6.647.601	6.923.956	7.250.918
18.	Serdang Bedagai	5.556.284	5.746.192	5.927.942	6.165.679	6.417.618
19.	Sibolga	6.189.477	6.331.930	6.428.893	6.692.413	6.978.611
20.	Tanjung Balai	7.345.543	7.468.769	7.551.912	7.684.976	7.808.879
21.	Pematang Siantar	6.450.770	6.735.841	6.989.419	7.308.632	7.656.684
22.	Tebing Tinggi	6.248.169	6.460.242	6.691.874	7.018.280	7.354.831
23.	Medan	11.748.852	12.411.650	13.174.001	14.090.603	14.906.171
24.	Binjai	6.266.053	6.439.516	6.605.547	6.868.205	7.109.527
25.	Padang Sidempuan	4.406.377	3.963.041	4.080.163	4.255.904	4.434.607
Sumatera Utara		6.873.420	7.130.696	7.383.039	7.775.393	8.140.606

Sumber: BPS Provinsi Sumatera Utara 2004-2008

Dengan adanya perbedaan potensi daerah maka pertumbuhan ekonomi antar daerah juga akan berbeda, begitu juga dengan investasi dan pendapatan Asli Daerah. Disamping itu akan terdapat kesenjangan non ekonomi seperti layanan pendidikan, pelayanan kesehatan, birokrasi dan jasa-jasa. Gambaran seperti ini sangat dibutuhkan oleh pemerintah

kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara agar perencanaan pembangunan daerah dapat ditentukan prioritasnya, khususnya dalam era otonomi daerah saat ini dimana pemerintah kabupaten/kota diberi kesempatan seluas-luasnya untuk menentukan arah kebijaksanaan pembangunan agar tercapai laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi tetapi juga diikuti dengan semakin rendahnya kesenjangan pendapatan.

Demikian pula persentase terhadap total jumlah penduduk juga mengalami penurunan. Pada tahun 1990 yang lalu perhatian masyarakat terhadap masalah kemiskinan kembali digugah setelah cukup lama tidak banyak diperbincangkan di media massa. Perhatian masyarakat tersebut berawal dari pernyataan Bank Dunia (1990) di media massa yang memuji keberhasilan Indonesia dalam mengurangi jumlah penduduk miskin. Menurut Bank Dunia, Indonesia telah berhasil mengurangi jumlah penduduk miskin secara relatif dari 40% pada tahun 1976 menjadi 22% dari jumlah populasi pada tahun 1984. Suatu penurunan yang cukup besar hanya dalam kurun waktu 8 tahun. Namun setelah krisis 1997 terjadi peningkatan yang tajam, dari 11,34 persen pada tahun 1996 menjadi 24,20 persen pada tahun 1998. Pada tahun 1998 sampai tahun 2003 persentasenya kemudian kembali menurun meskipun belum kembali pada kondisi semula (sebelum krisis). Di bawah ini dapat dilihat tabel kependudukan kabupaten/kota Provinsi Sumatera Utara sebagai berikut :

Tabel 1.3
Jumlah Penduduk Menurut
Kabupaten/Kota Provinsi Sumatera Utara Tahun 2004-2008

NO	Kabupaten/Kota	Tahun				
		2004	2005	2006	2007	2008
1.	Nias	433350	441807	442019	442548	443492
2.	Mandailing Natal	379045	386150	413750	417590	423712
3.	Tapanuli Selatan	609922	626702	629212	637312	642299
4.	Tapanuli Tengah	278472	283035	297843	305922	314632
5.	Tapanuli Utara	255400	256201	256444	263750	267595
6.	Toba Samosir	167587	158677	169116	169299	171833
7.	Labuhan Batu	933866	951773	987157	1007185	1027964
8.	Asahan	1009856	1024369	1038554	1050441	1071003
9.	Simalungun	818975	826101	841198	846329	853112
10.	Dairi	259158	261287	267629	268780	271983
11.	Karo	312300	316207	342555	351368	360880
12.	Deli Serdang	1523881	1569638	1634115	1686366	1738431
13.	Langkat	955348	970433	1013849	1027414	1042523
14.	Nias Selatan	282715	288233	271026	271944	272848
15.	Humbang Hasundutan	152519	152997	152757	153837	155290
16.	Pakpak Barat	34260	34542	34822	38762	41062
17.	Samosir	119873	131073	130662	131205	131549
18.	Serdang Bedagai	583071	588176	605630	618656	630728
19.	Sibolga	87260	88717	91941	93207	94614
20.	Tanjung Balai	149238	152814	156475	159932	163679
21.	Pematang Siantar	227551	230487	235372	236607	238773
22.	Tebing Tinggi	134382	135671	137959	139409	141059
23.	Medan	2010676	2036185	2067288	2083156	2102105
24.	Binjai	232236	237904	244256	248256	252652
25.	Padang Sidempuan	172419	177499	181865	185132	188499
	Jumlah /Total	12123360	12326678	12643494	12834371	13042317

Sumber: BPS Provinsi Sumatera Utara 2004-2008

Selain itu, masih banyak penduduk yang pendapatannya hanya sedikit sekali di atas garis kemiskinan. Kelompok "nyaris miskin" ini sangat rawan terhadap perubahan-perubahan keadaan ekonomi seperti kenaikan harga komoditi-komoditi utama atau turunnya pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu masalah kemiskinan ini masih tetap perlu diperhatikan secara serius karena tujuan bangsa Indonesia adalah pembangunan manusia seutuhnya. Perbedaan tingkat persentase dan jumlah kemiskinan disetiap kabupaten/kota yang terjadi di Provinsi Sumatera Utara akan membawa dampak perbedaan tingkat kesejahteraan antardaerah yang pada akhirnya akan menyebabkan kesenjangan antardaerah akan semakin besar. Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka penulis mengangkat topik dalam penelitian dengan judul "Analisis Kesenjangan Pembangunan Antar Kabupaten/Kota Di Propinsi Sumatera Utara Periode 2004-2008".

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat diambil rumusan masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimana klasifikasi perekonomian kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara
2. Seberapa besar kesenjangan antar kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara periode tahun 2004-2008
3. Sektor apa yang menjadi unggulan untuk mengurangi kesenjangan antar daerah di Provinsi Sumatera Utara.
4. Apakah ada hubungan antar typologi klasen, kesenjangan dan sektor basis kabupaten/kota di Sumatera Utara.

1.3. Tujuan Penelitian.

Tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis klasifikasi perekonomian kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara
2. Untuk menganalisis seberapa besar kesenjangan pembangunan antar kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara periode tahun 2004-2008.
3. Untuk menganalisis sektor unggulan dari setiap kabupaten/kota di Sumatera Utara.
4. Untuk menganalisis hubungan antar typologi klasen, kesenjangan dan sektor keunggulan kabupaten/kota di Sumatera Utara.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai referensi masalah spasial kesenjangan antar kabupaten/kota di Sumatera Utara.
2. Bagi Pemerintah; Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil kebijakan dalam menanggulangi kesenjangan antar daerah. Sehingga kebijakan pemerintah dapat meningkatkan pembangunan antar kabupaten/kota di Sumatera Utara.