

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Pembangunan merupakan proses perubahan sistem yang direncanakan kearah perbaikan yang orientasinya pada pembangunan bangsa dan sosial ekonomis. Untuk mewujudkan pembangunan bangsa diperlukan pilar yang kuat dari segi pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi diartikan sebagai suatu proses dimana pemerintah dan masyarakatnya mengelola sumber daya – sumber daya yang ada dan membentuk suatu pola kemitraan antara pemerintah dan sektor swasta untuk menciptakan suatu lapangan kerja baru dan merangsang perkembangan kegiatan ekonomi tersebut (Arsyad, 1999).

Berhasilnya pembangunan nasional tidak lepas dari peran seluruh Pemerintah Daerah yang telah berhasil memanfaatkan segala sumber daya yang tersedia di daerah masing-masing. Sebagai upaya memperbesar peran dan kemampuan daerah dalam pembangunan, pemerintah daerah dituntut untuk lebih mandiri dalam membiayai kegiatan operasional rumah tangga. Terlebih dengan diberlakukannya otonomi daerah, maka pemerintah daerah harus bisa mengoptimalkan pemberdayaan semua potensi yang dimiliki tanpa terlalu mengharapkan bantuan dari pemerintah pusat seperti pada tahun-tahun sebelumnya.

Dengan diberlakukanya Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang No.12 Tahun 2008 mengenai pelimpahan sebagian wewenang pemerintah daerah untuk mengatur dan menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri dalam rangka

pembangunan nasional Negara Republik Indonesia dan pemberlakuan Undang-undang Republik Indonesia No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, diharapkan bisa memotivasi peningkatan kreatifitas dan inisiatif untuk lebih menggali dan mengembangkan potensi-potensi yang dimiliki oleh tiap-tiap daerah, dan dilaksanakan secara terpadu, serasi, dan terarah agar pembangunan di setiap daerah dapat benar-benar sesuai dengan prioritas dan potensi daerah.

Beberapa indikator dalam mengukur pembangunan ekonomi suatu wilayah atau daerah dalam satu periode tertentu diantaranya adalah Produk Domestik Bruto (PDB) untuk nasional dan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) untuk wilayah propinsi atau kabupaten/ kota, baik atas harga berlaku maupun atas dasar harga konstan.

Perkembangan pembangunan ekonomi di Sumatera Utara yang diukur dari PDRB selama tahun 2009 hingga tahun 2013 disajikan dalam Tabel 1.1 berikut.

**Tabel 1.1. Perkembangan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Atas Dasar Harga Berlaku dan Atas Dasar Harga Konstan Tahun 2000 serta Laju Pertumbuhan Riil di Sumatera Utara Tahun 2009-2013**

<b>Tahun</b>	<b>Atas Dasar Harga Berlaku</b>	<b>Atas Dasar Harga Konstan 2000</b>	<b>Laju Pertumbuhan Riil</b>
(1)	(2)	(3)	(4)
2009	236.353,62	111.559,22	5,07
2010	275.700,21	118.640,90	6,42
2011	314.372,44	126.587,62	6,63
2012	351.118,16	134.463,95	6,22
2013	403.933,05	142.537,12	6,01

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS)

Dari Tabel 1.1 di atas dapat terlihat bahwa perkembangan PDRB Sumatera Utara dari tahun ke tahun mengalami peningkatan. Laju pertumbuhan riil di Sumatera Utara dari tahun ke tahun mengalami fluktuasi. Pertumbuhan yang

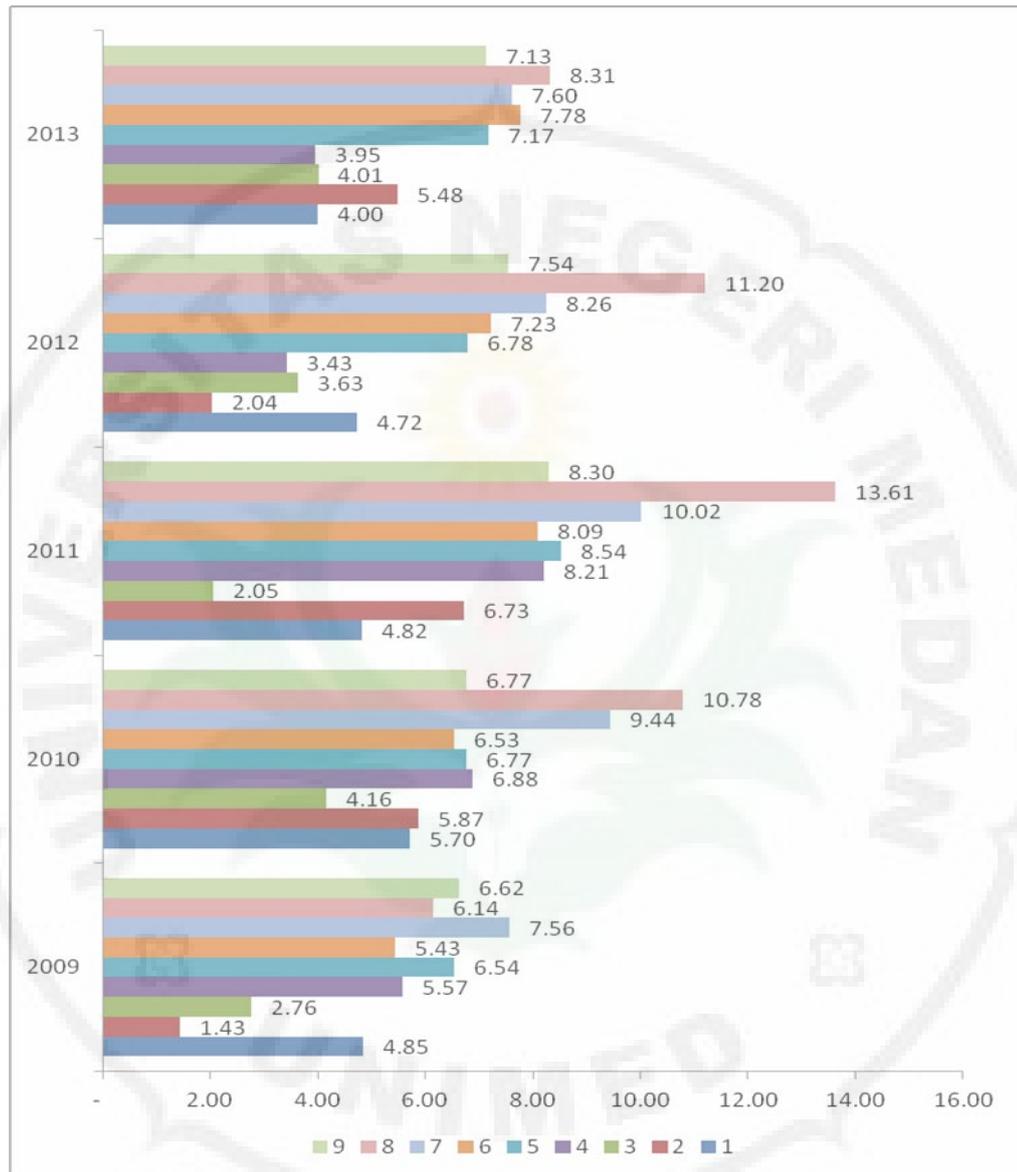
positif menunjukkan adanya peningkatan perekonomian, sebaliknya apabila negatif menunjukkan penurunan. Pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara tahun 2009 sebesar 5,07 persen meningkat di tahun 2010 menjadi sebesar 6,42 persen.

Kondisi ini menunjukkan kinerja perekonomian di Sumatera Utara semakin membaik pasca krisis ekonomi global yang terjadi di tahun 2008. Peningkatan yang cukup signifikan ini juga menunjukkan sektor-sektor lapangan usaha menunjukkan pertumbuhan yang positif disamping tentu saja iklim perekonomian di Sumatera Utara yang kondusif.

Tahun 2011 laju pertumbuhan riil semakin meningkat hingga mencapai 6,63 persen, dimana semua sektor produktif menjadi pendorong bagi peningkatan pertumbuhan secara agregat, disamping iklim usaha yang terus tumbuh, kondisi wilayah yang kondusif serta indikator makro ekonomi-sosial lainnya, yang merupakan faktor dominan dalam menggerakkan perekonomian.

Krisis politik serta kondisi yang kurang kondusif yang terjadi di tahun 2012 berdampak pada kinerja perekonomian secara makro, khususnya di Propinsi Sumatera Utara yang berimbas pada laju pertumbuhan riil yang harus mengalami penurunan hingga mencapai 6,22 persen di tahun 2012. Bahkan dampak tersebut masih menyebabkan menurunnya laju pertumbuhan riil di tahun 2013 yang menjadi sebesar 6,01 persen, meskipun secara agregat, total PDRB baik atas dasar harga berlaku maupun atas dasar harga konstan tahun 2000 setiap tahunnya meningkat..

Pertumbuhan sektor-sektor lapangan usaha pada struktur perekonomian di Sumatera Utara yang terdiri dari 9 sektor disajikan dalam Gambar 1.1 berikut.



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS)

**Gambar 1.1. Laju Pertumbuhan Riil Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Menurut Lapangan Usaha di Sumatera Utara Tahun 2009-2013 (Persen)**

Keterangan :

- 1 = Pertanian
- 2 = Pertambangan & Penggalian
- 3 = Industri Pengolahan
- 4 = Listrik, Air Minum & Gas
- 5 = Konstruksi/Bangunan
- 6 = Perdagangan, Perhotelan & Restoran
- 7 = Transportasi & Komunikasi
- 8 = Keuangan, Real Estat & Jasa Perusahaan
- 9 = Jasa-Jasa

Gambar 1.1, menjelaskan bahwa tiap sektor lapangan usaha dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2013 berfluktuatif. Pada tahun 2013, pertumbuhan terbesar berasal dari sektor keuangan, real estat dan jasa perusahaan yang tumbuh sebesar 8,31 persen diikuti oleh sektor perdagangan, perhotelan dan restoran sebesar 7,78 persen dan transportasi dan komunikasi sebesar 7,60 persen. Selanjutnya diikuti oleh sektor konstruksi/bangunan yang tumbuh sebesar 7,17 persen. Sedangkan sektor jasa-jasa tumbuh 7,13 persen, sektor pertambangan dan penggalian sebesar 5,48 persen, sektor industri pengolahan, sektor pertanian serta sektor listrik, air dan gas tumbuh masing-masing sebesar 4,01 persen untuk sektor industri pengolahan, 4,01 persen untuk sektor pertanian dan sebesar 3,95 persen sektor listrik, air dan gas.

Dari ke-9 sektor perekonomian di Sumatera Utara, sektor pertanian mengalami pertumbuhan terendah kedua setelah sektor listrik, air minum dan gas, yaitu sebesar 4,00 persen. Dari data BPS, tercatat pertumbuhan sektor pertanian di tahun 2009 mencapai 4,85 persen dan meningkat signifikan ke level 5,70 persen di tahun 2010. Hal ini disebabkan setor pertanian yang didukung oleh subsektor-subsektor pendorong utama sektor pertanian seperti subsektor perkebunan, subsektor perikanan dan lain-lain, mengalami pertumbuhan yang signifikan meskipun secara makro ekonomi dan sosial kondisi ini disebabkan oleh kinerja perekonomian Propinsi Sumatera Utara yang mengalami pertumbuhan positif.

Tahun 2011 hingga tahun 2013 laju pertumbuhan riil di sektor pertanian mengalami penurunan, tercatat di tahun 2011 laju pertumbuhan riil sebesar 4,82 persen, tahun 2012 sebesar 4,72 persen dan tahun 2013 menjadi sebesar 4,00 persen.

Turunnya laju pertumbuhan riil sektor pertanian disebabkan oleh banyak faktor, diantaranya adalah semakin berkurangnya lahan pertanian sehingga produktifitas sektor pertanian semakin menurun, tenaga kerja sektor pertanian juga beralih yang dulunya sebagai petani, peladang dan sebagainya yang bergerak di sektor pertanian beralih ke sektor selain pertanian seperti sektor industri pengolahan, sektor perdagangan ataupun sektor jasa.

Secara umum kondisi ini menunjukkan bahwa struktur perekonomian di Sumatera Utara telah bergeser (*transformation*) dari sektor primer (sektor pertanian, sektor pertambangan dan penggalian, sektor industri, sektor listrik, air minum dan gas dan sektor konstruksi) ke sektor sekunder (sektor perdagangan dan perhotelan, sektor transportasi dan komunikasi, sektor perbankan dan keuangan serta sektor jasa-jasa).

Transformasi tersebut ditandai dengan semakin meningkatnya pangsa relatif sektor industri dan jasa terhadap Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) dari waktu ke waktu, sementara pangsa relatif sektor pertanian semakin menurun walaupun pangsa absolutnya tetap meningkat. Hal ini sejalan dengan Teori Pembangunan Clark-Fisher (Tambunan, 2003).

Dampak yang timbul dari perubahan struktur ekonomi tersebut dapat bersifat positif maupun negatif. Dampak positif antara lain ditunjukkan dengan meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Dampak negatif timbul jika perubahan pangsa relatif sektor terhadap PDB tidak diikuti oleh perubahan pangsa tenaga kerja sektor-sektor tersebut secara proporsional. Dampak negatif dapat berupa penurunan produktifitas tenaga kerja sektor pertanian, pengangguran di pedesaan maupun perkotaan, kemiskinan pedesaan maupun perkotaan, beban kota yang semakin berat, dan lain-lain (Winoto, 1996).

Adam Smith (dalam Arsyad, 1999), dengan bukunya yang berjudul *An Inquiry Into the Nature and Cause of the Wealth Nation*, menyatakan bahwa ada empat faktor yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, yaitu jumlah penduduk, jumlah barang-barang modal, luas tanah dan kekayaan alam serta tingkat teknologi yang digunakan.

Banyak faktor yang mempengaruhi pertumbuhan pada sektor-sektor perekonomian di Sumatera Utara khususnya sektor pertanian, seperti peningkatan jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat. Hal ini berpengaruh terhadap peningkatan jumlah, kualitas, dan keragaman mengenai permintaan akan produk pertanian. Demikian juga terhadap perubahan komposisi umur, proporsi angkatan kerja, tingkat pendidikan masyarakat yang semakin tinggi tidak lagi suka bekerja di sektor pertanian yang masih tradisional. Pembangunan perumahan, sarana transportasi, industri dan lain lain mengakibatkan beralihnya fungsi lahan pertanian. Akibatnya sektor pertanian mengalami pengurangan faktor produksi dan implikasinya dengan *output* yang menurun.

Pada penelitian ini akan dikaji dan dianalisis mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pertumbuhan PDRB Sumatera Utara pada sektor pertanian, diantaranya adalah luas lahan pertanian, pekerja sektor pertanian, dan konsumsi pupuk. Untuk melihat perkembangan pekerja sektor pertanian, luas lahan pertanian dan konsumsi pupuk di Sumatera Utara selama tahun 2009 hingga tahun 2013, disajikan dalam Tabel 1.2.

**Tabel 1.2. Pekerja Sektor Pertanian, Luas Lahan Pertanian dan Konsumsi Pupuk di Sumatera Utara Tahun 2009-2013**

<b>Tahun</b>	<b>Pekerja Sektor Pertanian (Jiwa)</b>	<b>Luas Lahan Pertanian (Hektare)</b>	<b>Konsumsi Pupuk (Ton)</b>
2009	2.690.571	4.403.076	312.921,08
2010	2.843.708	4.520.061	324.575,24
2011	2.895.343	4.921.682	330.303,35
2012	2.755.418	5.295.911	349.297,77
2013	2.563.358	5.421.653	393.611,68

Sumber: BPS & Dinas Pertanian Prov. Sumatera Utara (2010-2014)

Tabel 1.2 di atas, menunjukkan bahwa selama tahun 2010-2013 di Sumatera Utara pekerja di sektor pertanian semakin menurun, tercatat di tahun 2009 jumlah pekerja di sektor pertanian berdasarkan data BPS Propinsi Sumatera Utara sebanyak 2.690.571 jiwa, mengalami peningkatan pada tahun 2010 menjadi 2.843.708, hingga akhir tahun 2013 menurun menjadi sebesar 2.563.358 jiwa. Kondisi ini disebabkan banyaknya pekerja sektor pertanian beralih menjadi pekerja di sektor lain seperti perdagangan, industri, dan sebagainya.

Dalam struktur perekonomian di Sumatera Utara, tercatat sektor pertanian merupakan salah satu sektor yang menyerap tenaga kerja terbesar yaitu sebesar 43,45 persen di tahun 2013. (BPS, 2014). Kondisi ini menunjukkan bahwa masyarakat di Sumatera Utara sebagian besar adalah bekerja sebagai petani yang notabene adalah pekerjaan yang sudah menjadi darah daging bagi penduduk di daerah ini.

Kondisi di mana pekerja sektor pertanian beralih ke sektor lainnya yang menjanjikan kesejahteraan yang lebih layak ditambah dengan makin berkurangnya lahan pertanian, menyebabkan semakin termarginalnya pekerja sektor pertanian dibandingkan dengan pekerja pada sektor non pertanian.

Sementara luas lahan pertanian menunjukkan pola peningkatan selama tahun 2009-2013, dimana luas lahan pertanian di Sumatera Utara di tahun 2009 sebesar 4.403.076 Ha. Tahun 2010 luas lahan pertanian meningkat terutama pada sektor perkebunan, di mana luas lahan pertanian di tahun 2010 sebesar 4.520.061 Ha. Sementara di tahun 2011 luas lahan pertanian kembali meningkat yang juga pada sub sektor perkebunan sehingga luas lahan secara keseluruhan menjadi sebesar 4.921.682. Luas lahan pertanian kembali meningkat di tahun 2012 sehingga luas lahan pertanian menjadi sebesar 5.295.911 Ha, sedangkan di tahun 2013 luas lahan pertanian sebesar 5.421.653 Ha. Luas lahan pertanian yang semakin meningkat disebabkan terutama pada sub sektor perkebunan yang semakin luas serta semakin banyak investor yang mengusahakan sektor perkebunan menjadi sektor unggulan.

Konsumsi pupuk sebagai variabel yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi pada sektor pertanian, ZA, SP76, NPK dan pupuk organik. Data yang diperoleh dari Dinas Pertanian RI merupakan konsumsi pupuk bersubsidi yang dialokasikan pada setiap Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. Tercatat konsumsi pupuk di Sumatera Utara untuk sektor pertanian di tahun 2009 sebesar 312.921,08 ton. Tahun 2010 konsumsi pupuk meningkat menjadi sebesar 324.575,24 ton dan kembali meningkat di tahun 2011 menjadi sebesar 330.303,35 ton.

Konsumsi pupuk yang semakin meningkat menunjukkan bahwa sektor pertanian masih sangat tergantung dengan ketersediaan pupuk untuk tanaman sektor pertanian. Kebutuhan pupuk di tahun 2012 lebih tinggi dari tahun sebelumnya, yaitu menjadi sebesar 349.297,77 ton sementara di akhir tahun 2013 konsumsi akan pupuk kembali meningkat menjadi sebesar 393.611,68 ton.

Sebagai salah satu faktor produksi yang penting bagi sektor pertanian, keberadaan dan konsumsi pupuk secara tepat baik dalam jumlah, jenis, mutu, harga, tempat dan waktu akan menentukan kuantitas dan kualitas produk pertanian yang dihasilkan. Pupuk juga dapat menyumbangkan 20 persen terhadap keberhasilan peningkatan produksi sektor pertanian, diantaranya produk pertanian beras yang mencapai swasembada di tahun 1984. Disamping itu, sektor pertanian hingga sekarang ditopang oleh pupuk anorganik yang konsumsinya meningkat dari waktu ke waktu sejalan dengan semakin mahalnya pupuk organik (Setneg, 2009). Konsumsi pupuk anorganik terbesar selama ini adalah pupuk urea. Tingkat konsumsi paling tinggi dibandingkan jenis pupuk lainnya menjadikan permintaan terhadap pupuk jenis urea sensitif terhadap harga dan sering mengalami kelangkaan.

Kelancaran dalam pemenuhan pupuk pada usaha pertanian, menjadikan usaha ini semakin berdaya saing, tetapi kenyataannya permasalahan yang sering dihadapi petani adalah kelangkaan pasokan pupuk dan harga yang tidak terjangkau di tingkat petani. Kekurangan pupuk dapat mengakibatkan pertumbuhan tanaman menjadi tidak normal sehingga menurunkan hasil panen petani atau bahkan terjadi gagal panen. Gagal panen inilah yang selanjutnya menjadi ancaman terhadap ketahanan pangan dan lebih jauh akan menurunkan tingkat pendapatan petani.

Kondisi permasalahan yang dihadapi perpupukan Nasional saat ini semakin serius, antara lain disebabkan oleh:

- 1) Terbatasnya pasokan gas sebagai bahan baku bagi industri pupuk
- 2) Ketidakseimbangan antara konsumsi real pupuk yang semakin meningkat, sementara produksinya terbatas.

- 3) Sistem distribusi yang berdistorsi sehingga menyebabkan kelangkaan pupuk di pasaran.
- 4) Pola subsidi pupuk yang mengikuti pola subsidi gas.

Dengan semakin meningkatnya konsumsi pupuk, sementara produksinya terbatas menyebabkan jumlah konsumsi pupuk Indonesia yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri Pertanian lebih kecil dari konsumsi lapangan. Dalam menghitung konsumsi pupuk setiap daerah, Departemen Pertanian menggunakan dasar luas lahan dan pemakaian pupuk normal setiap hektarenya, namun data yang digunakan dalam menentukan luas lahan masih simpang siur baik dari Deptan maupun BPS, selain itu perhitungan jumlah pemakaian pupuk normal yang ditentukan Deptan berbeda dengan kebiasaan petani yang cenderung kelebihan dosis dalam penggunaan pupuk (Arifin, 2009).

Sementara itu sistem distribusi dilakukan dengan sistem rayonisasi sehingga berpotensi terjadi distorsi. Selama ini Departemen Perdagangan (Depdag) berwenang menentukan tata niaga pupuk tentang penyaluran atau rayonisasi pemasaran pupuk bersubsidi dengan tujuan menjaga kepastian harga, konsumsi, serta wilayah pemasaran pupuk bersubsidi. Namun sistem rayonisasi ini juga dapat menimbulkan jalur birokrasi yang rumit, apabila terdapat daerah yang mengalami kekurangan pasokan tidak dapat langsung ditangani oleh produsen lain, dikarenakan pupuk merupakan barang dalam pengawasan negara dalam pengalihan alokasi pupuk bersubsidi ke bukan daerah pemasaran yang ditentukan pemerintah dapat terjerat pidana. Selain itu penerapan sistem distribusi tertutup untuk pupuk bersubsidi yang diterapkan tahun 2009 dinilai berhasil menekan terjadinya penyelewengan, namun masih tetap berpotensi terjadi

kelangkaan. Kelangkaan tersebut disebabkan sistem penerimaan di tingkat lini 4 belum optimal (Deptan, 2010).

Dari uraian sebelumnya menjelaskan bahwa pertumbuhan sektor pertanian yang semakin menurun disebabkan oleh pekerja di sektor pertanian yang juga menurun, sementara itu luas lahan pertanian yang beralih fungsi serta konsumsi pupuk yang semakin meningkat. Hal inilah yang membuat penulis tertarik untuk mengkaji dan meneliti tentang faktor-faktor yang mempengaruhi pertumbuhan PDRB di Sumatera Utara khususnya sektor pertanian.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas maka dapat dirumuskan masalah-masalah yang akan dianalisis, yaitu:

1. Bagaimana pengaruh pekerja di sektor pertanian, luas lahan pertanian dan konsumsi pupuk terhadap PDRB sektor pertanian di Sumatera Utara?.
2. Bagaimana elastisitas variabel luas lahan pertanian, pekerja di sektor pertanian, dan konsumsi pupuk yang paling besar yang mempengaruhi PDRB sektor pertanian di Sumatera Utara?.

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaruh pekerja di sektor pertanian, luas lahan pertanian dan konsumsi pupuk terhadap PDRB sektor pertanian di Sumatera Utara.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis elastisitas variabel luas lahan pertanian, pekerja di sektor pertanian, dan konsumsi pupuk yang paling besar mempengaruhi PDRB sektor pertanian di Sumatera Utara.

#### 1.4. Manfaat Penelitian

Dengan penelitian yang dilakukan ini diharapkan mampu memberikan manfaat antara lain:

1. Untuk menambah perbendaharaan kajian ilmu ekonomi pembangunan yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan perekonomian suatu wilayah khususnya di sektor pertanian .
2. Dapat menjadi bahan masukan dalam perencanaan pembangunan ekonomi wilayah Provinsi Sumatera Utara khususnya di sektor pertanian.
3. Sebagai bahan rujukan dan referensi bagi peneliti-peneliti yang melakukan penelitian yang sejenis.