

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah.

Ketimpangan pembangunan terjadi dalam skala regional dan nasional. Dalam lingkup nasional, ketimpangan pembangunan ekonomi antar wilayah terlihat nyata. Ketimpangan pembangunan seringkali menjadi permasalahan serius dan apabila tidak mampu dieliminir secara hati-hati dapat menimbulkan krisis yang lebih kompleks seperti masalah kependudukan, ekonomi, sosial, politik dan lingkungan serta dalam konteks makro sangat merugikan proses dan hasil pembangunan yang ingin dicapai suatu wilayah.

Ketimpangan, pemerataan, dan infrastruktur sebenarnya telah dikenal cukup lama di Indonesia, misalnya melatar belakangi program padat karya berbagai pembangunan infrastruktur, seperti dalam program alam program perbaikan kampung seperti jalan, pos kampling, jalan, sungai, irigasi dan lain-lain; berbagai program jaring pengaman sosial; pembangunan jaringan infrastruktur di pedesaan, seperti jalan, irigasi, listrik, telepon, pelayanan kesehatan dan pendidikan.

Pembukaan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa tujuan dari pembangunan ekonomi Indonesia adalah masyarakat yang adil dan makmur. Dalam pembentukan masyarakat yang adil dan makmur maka diperlukannya kesejahteraan yang merata. Proses pemerataan kesejahteraan tentunya bukan perkara yang mudah mengingat sulitnya indikator-indikator yang harus dipenuhi agar kesejahteraan dapat tercapai. Kuznet mengemukakan bahwa pada tahap awal

pertumbuhan ekonomi, distribusi pendapatan cenderung memburuk atau yang lazim disebut dengan ketimpangan yang tinggi. (Kuncoro, 2003).

Ketimpangan yang paling lazim dibicarakan adalah ketimpangan ekonomi. Ketimpangan ekonomi sering digunakan sebagai indikator perbedaan pendapatan per kapita rata-rata, antar kelompok tingkat pendapatan, antar kelompok lapangan kerja, dan atau antar wilayah. Pendapatan per kapita rata-rata suatu daerah dapat disederhanakan menjadi Produk Domestik Regional Bruto dibagi dengan jumlah penduduk. Cara lain yang bisa digunakan adalah dengan mendasarkan kepada pendapatan personal yang didekati dengan pendekatan konsumsi (Widiarto, 2001). Dalam pengukuran ketimpangan pembangunan ekonomi regional digunakan Indeks Williamson.

Ketimpangan memiliki dampak positif maupun dampak negatif. Dampak positif dari adanya ketimpangan adalah dapat mendorong wilayah lain yang kurang maju untuk dapat bersaing dan meningkatkan pertumbuhannya guna meningkatkan kesejahteraannya. Sedangkan dampak negatif dari ketimpangan yang ekstrim antara lain inefisiensi ekonomi, melemahkan stabilitas sosial dan solidaritas, serta ketimpangan yang tinggi pada umumnya dipandang tidak adil (Todaro, 2000).

Ketimpangan ekonomi regional di Indonesia yang diukur dengan indeks Williamson dari Tahun 1971 hingga Tahun 1990 berkisar antara 0,396 sampai 0,484. Hal ini menunjukkan ada peningkatan ketimpangan ekonomi regional tetapi masih relatif sedang. Indeks ketimpangan ekonomi regional dari tahun 1991 hingga 1997 berkisar 0,643 sampai 0,671 berarti mengalami kenaikan cukup tinggi (Sjafrizal, 1997).

Ketimpangan ekonomi antar daerah secara absolut maupun ketimpangan relatif antara potensi dan tingkat kesejahteraan tersebut dapat menimbulkan masalah dalam hubungan antar daerah. Falsafah pembangunan ekonomi yang dianut pemerintah jelas tidak bermaksud membatasi arus modal (bahkan yang terbang ke luar negeri saja hampir tidak dibatasi). Arus modal mempunyai logika sendiri untuk berakumulasi di lokasi-lokasi yang mempunyai prospek *return* atau tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi, dan tingkat risiko yang lebih rendah. Sehingga tidak dapat dihindari jika arus modal lebih terkonsentrasi di daerah-daerah kaya sumber daya alam dan kota-kota besar yang prasarana dan sarananya lebih lengkap.

Di sisi lain gelombang pencari kerja juga mengalir mengejar kesempatan ke kota-kota besar, ke daerah-daerah yang kaya potensi. Hal ini menjadi masalah kepadatan penduduk bagi daerah yang menerima pencari kerja dari daerah-daerah miskin ke kota-kota besar. Oleh karena di kota-kota besar tersebut relatif banyak golongan ekonomi lemah dari penduduk asli ataupun dari daerah-daerah lain dapat mengakibatkan saling berebut tempat dan peluang antar kelompok daerah asal (Risfan Munir, 2003).

Untuk itulah diperlukan pembangunan daerah yang merupakan bagian dari pembangunan nasional. Guna meningkatkan pembangunan nasional harus didukung dengan pembangunan daerah yang dilaksanakan secara serasi dan terpadu dalam rangka mewujudkan keserasian dan keseimbangan Pembangunan Nasional.

Pembangunan pada hakekatnya merupakan upaya terencana dan terprogram yang dilakukan secara terus menerus untuk menciptakan masyarakat

yang lebih baik. Pembangunan dapat dilakukan melalui pendekatan wilayah (pembangunan wilayah) atau pendekatan sektoral (pembangunan daerah). Pembangunan daerah lebih menekankan pada pendekatan daerah secara administrasi dan pendekatan sektoral, yang diarahkan untuk lebih mengembangkan dan mensesuaikan laju pertumbuhan antar daerah, antar perkotaan, antar pedesaan yang pelaksanaannya disesuaikan dengan prioritas daerah serta pengembangan daerah seoptimal mungkin dengan memperhatikan dampak pembangunan (Zuhri. 1998).

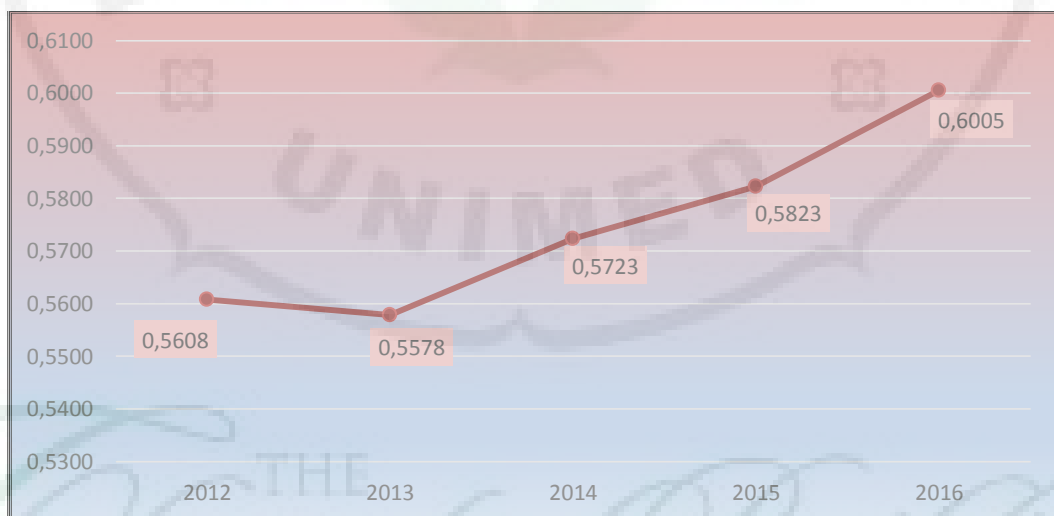
Istilah pembangunan di Indonesia sudah sejak lama menjadi terminologi sehari-hari. Upaya untuk pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya baru nyata tampak sejak Pelita III, dimana strategi pembangunan diubah dengan menempatkan pemerataan sebagai aspek pertama dalam trilogi pembangunan yang dikenal dengan delapan jalur pemerataan yaitu : (1) pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak, berupa pangan, sandang dan perumahan; (2) kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; (3) pembagian pendapatan; (4) kesempatan kerja; (5) kesempatan berusaha; (6) kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; (7) penyebaran pembangunan; dan (8) kesempatan memperoleh keadilan (Dumairy, 2004).

Pembangunan ekonomi yang dilaksanakan bangsa Indonesia meliputi seluruh aspek perekonomian masyarakat, baik kehidupan masyarakat pedesaan maupun masyarakat perkotaan, dengan tujuan utama memperbaiki dan meningkatkan taraf hidup seluruh rakyat Indonesia. Pembangunan ekonomi tersebut dilaksanakan dengan menitikberatkan pada upaya pertumbuhan sektor ekonomi dengan

memanfaatkan segala potensi yang dimiliki, baik potensi sumber daya alam maupun sumber daya manusianya.

Kesenjangan atau ketimpangan antar daerah merupakan konsekuensi logis dari proses pembangunan yang merupakan suatu tahap perubahan dalam pembangunan itu sendiri. Perbedaan tingkat kemajuan antar daerah yang berlebihan akan menyebabkan pengaruh yang merugikan dan mendominasi pengaruh yang menguntungkan terhadap pertumbuhan daerah. Selain pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan ekonomi, proses pembangunan juga bertujuan untuk menghapus dan mengurangi tingkat kemiskinan, ketimpangan pendapatan dan pengangguran.

**Gambar 1.1 Ketimpangan Wilayah di Sumatera Utara
Tahun 2012-2016**

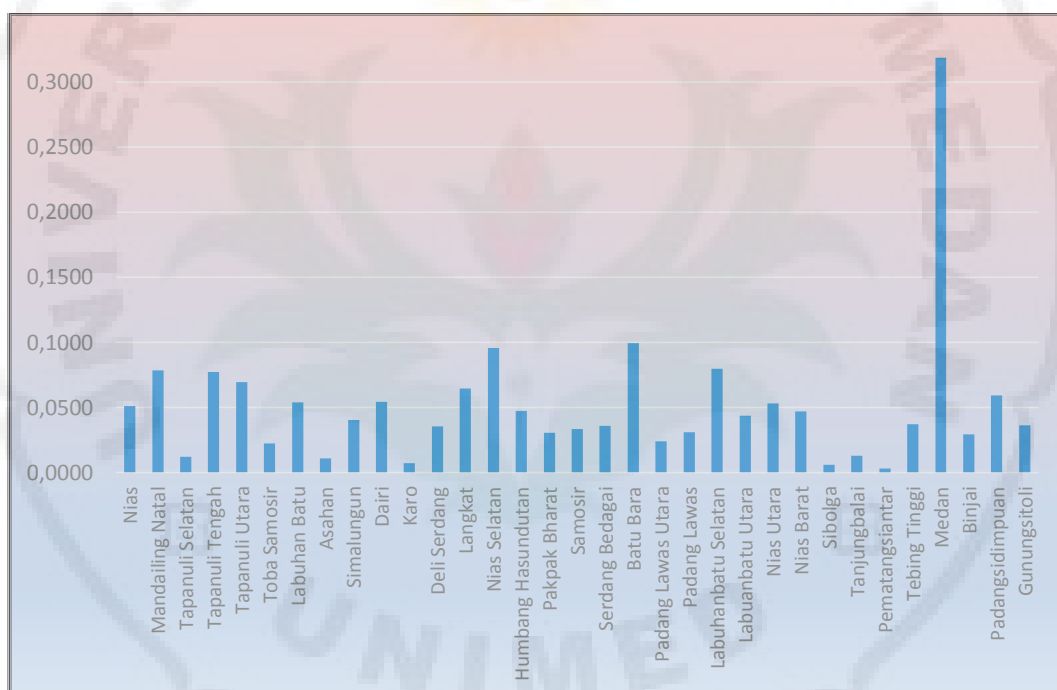


Sumber: BPS Provinsi Sumatera Utara, 2016 (data diolah)

Berdasarkan hasil perhitungan dengan rumus indeks Williamson, diketahui tingkat ketimpangan wilayah di Sumatera Utara selama kurun waktu tahun 2012 - 2016 cenderung mengalami peningkatan. Ketimpangan sempat

mengalami penurunan di tahun 2013, namun kembali naik di tahun 2014 dan terus meningkat sampai tahun 2016.

**Gambar 1.2 Ketimpangan Wilayah di Sumatera Utara
Menurut Kabupaten/Kota Tahun 2016**



Sumber: BPS Provinsi Sumatera Utara, 2016 (data diolah)

Jika dilihat menurut kabupaten/kota, ketimpangan wilayah tertinggi pada tahun 2016 terjadi di Kota Medan dengan nilai indeks Williamson sebesar 0,3186. Sementara itu, ketimpangan wilayah terendah terjadi di Kota Pematangsiantar dengan nilai indeks Williamson sebesar 0,0029. Secara umum, hasil penghitungan indeks Williamson menunjukkan bahwa tingkat ketimpangan wilayah di Sumatera Utara relatif rendah, dengan rata-rata berkisar di angka 0,0514.

Beberapa faktor mempengaruhi tingkat ketimpangan pendapatan suatu daerah, salah satunya adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Capaian IPM yang tinggi di suatu daerah diharapkan dapat menurunkan/memperkecil tingkat kesenjangan pendapatan di daerah tersebut.

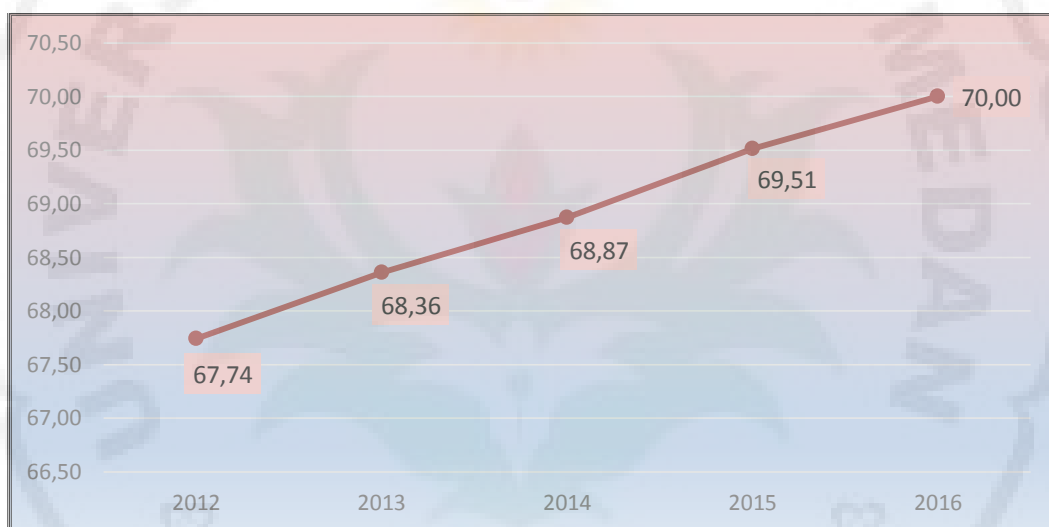
Konsep pembangunan manusia, menurut *United Nations Development Program* (UNDP), didefinisikan sebagai perluasan pilihan bagi setiap orang untuk hidup lebih panjang, lebih sehat dan hidup lebih bermakna (UNDP, HDR 1990). Memperluas pilihan manusia berarti mengasumsikan suatu kondisi layak hidup yang memungkinkan manusia memperoleh akses untuk mendapatkan pengetahuan dan pendidikan serta akses terhadap sumberdaya yang dibutuhkan untuk hidup secara layak (Chakraborty, 2002). Pada saat yang sama, pembangunan manusia juga dapat diartikan sebagai pembangunan kemampuan seseorang melalui perbaikan taraf kesehatan, pengetahuan atau pendidikan dan keterampilan (Suhandojo, 2002;165). Secara ringkas, Ranis dan Stewart (2000;2) mengartikan pembangunan manusia sebagai peningkatan kondisi seseorang sehingga memungkinkan hidup lebih panjang sekaligus lebih sehat dan lebih bermakna.

Capaian pembangunan manusia di suatu wilayah pada satu waktu tertentu dikelompokkan ke dalam empat kelompok, yaitu kelompok status pembangunan manusia 'Rendah', 'Sedang', 'Tinggi', dan 'Sangat Tinggi'.

Tabel 1.1 Klasifikasi Status Pembangunan Manusia

Nilai IPM	Status Pembangunan Manusia
< 60	Rendah
$60 \leq \text{IPM} \leq 70$	Sedang
$70 \leq \text{IPM} < 80$	Tinggi
≥ 80	Sangat Tinggi

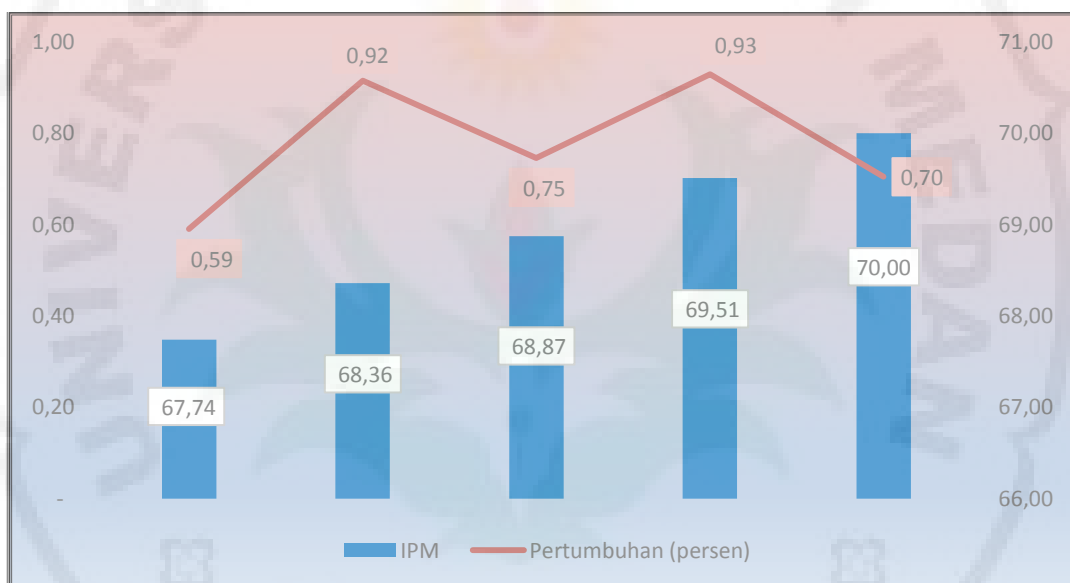
Gambar 1.3 Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Sumatera Utara
Tahun 2012-2016



Sumber: BPS Provinsi Sumatera Utara, 2016 (data diolah)

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Sumatera Utara Tahun 2016 mencapai 70,00. Dilihat dari pengelompokkannya, IPM Sumatera Utara Tahun 2016 termasuk kelompok Tinggi. Kondisi tersebut meningkat sebesar 0,49 poin dari tahun 2015 dengan capaian pada tahun 2015 sebesar 69,51 yang mana kondisi tersebut masih termasuk ke dalam kelompok Sedang. Jika dilihat perkembangannya, selama kurun waktu lima tahun yaitu dari tahun 2012-2016, capaian IPM Sumatera Utara mengalami kenaikan sebesar 2,26 poin. Tahun 2012 IPM Sumatera Utara sebesar 67,74 (masuk kelompok Sedang), dan mencapai 70,00 di tahun 2016 (masuk kelompok Tinggi).

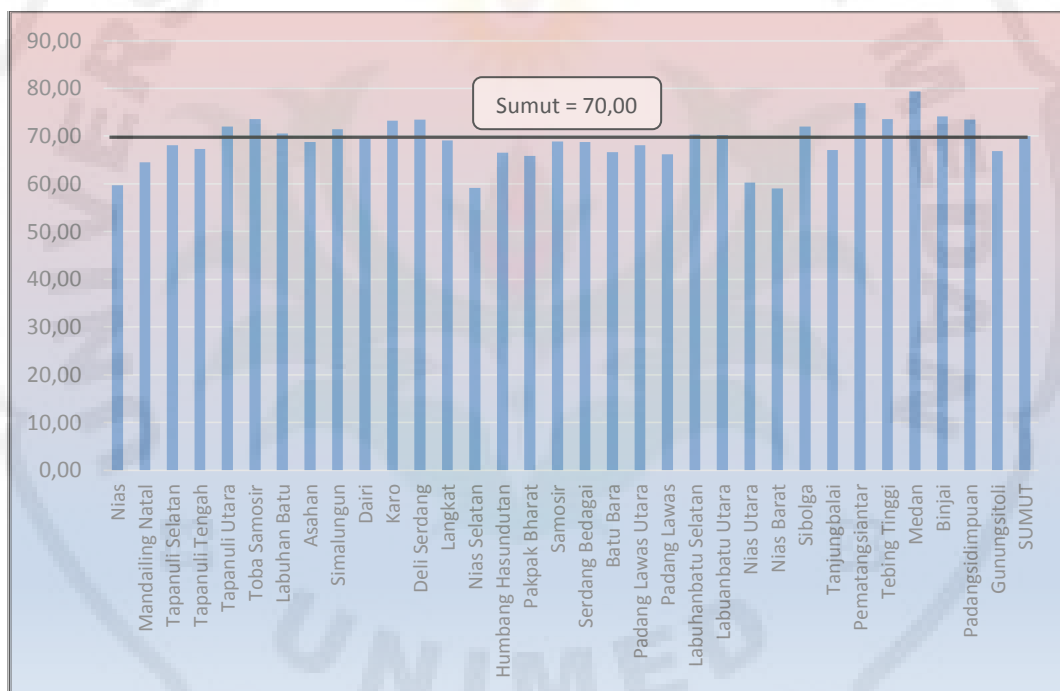
**Gambar 1.4 Perkembangan Indeks Pembangunan Manusia Sumatera Utara
Tahun 2012-2016**



Sumber: BPS Provinsi Sumatera Utara

Untuk melihat perkembangan pembangunan manusia yang terjadi di Sumatera Utara dapat dilihat dari pertumbuhan IPM. Selama kurun waktu 5 (lima) tahun terakhir, IPM Sumatera Utara mengalami pertumbuhan yang cukup berfluktuasi setiap tahunnya. Pada tahun 2016, IPM Sumatera Utara tumbuh sebesar 0,70 persen. Walaupun pertumbuhan di tahun 2016 ini tidak sebesar pertumbuhan di tahun sebelumnya yang mencapai 0,93 persen, namun berhasil mengangkat status pembangunan manusia Sumatera Utara dari kelompok Sedang ke kelompok Tinggi.

**Gambar 1.4 Indeks Pembangunan Manusia Sumatera Utara
Menurut Kabupaten/Kota Tahun 2016**

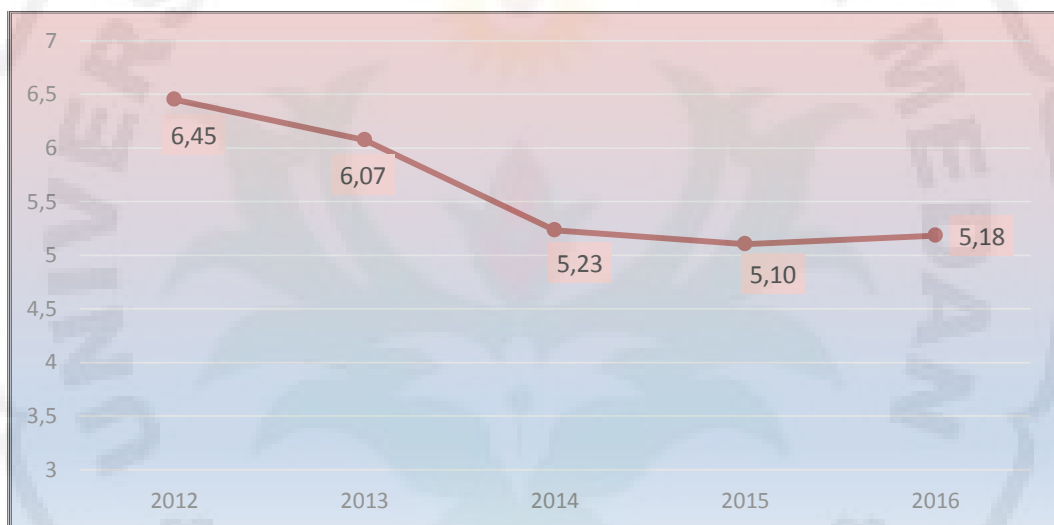


Sumber: BPS Provinsi Sumatera Utara, 2016 (data diolah)

Dilihat menurut kabupaten/kota, IPM tertinggi adalah Kota Medan dengan capaian IPM sebesar 79,34. Diikuti oleh Kota Pematangsiantar dengan capaian IPM sebesar 76,90. Sementara itu, wilayah dengan capaian IPM terendah adalah Kabupaten Nias Utara. Jika dibandingkan dengan angka IPM Provinsi (70,00) sebanyak 14 kabupaten/kota mempunyai IPM yang lebih tinggi dari angka provinsi, sementara sisanya sebanyak 19 kabupaten/kota mempunyai IPM yang dibawah angka provinsi.

Faktor lain yang juga diduga mempengaruhi tingkat ketimpangan wilayah adalah laju pertumbuhan ekonomi. Laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi diharapkan akan semakin memperkecil tingkat ketimpangan wilayah.

Gambar 1.5 Laju Pertumbuhan Ekonomi Sumatera Utara Tahun 2012-2016



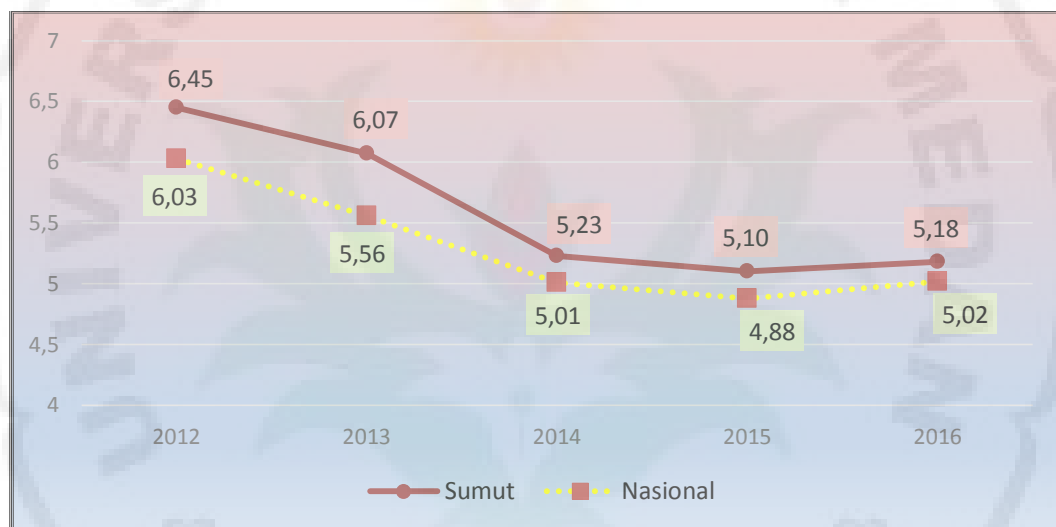
Sumber: BPS Provinsi Sumatera Utara, 2016 (data diolah)

Laju pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara selama kurun waktu 2012-2016 cenderung mengalami perlambatan. Laju pertumbuhan ekonomi mulai mengalami perlambatan di tahun 2013 yaitu dari 6,45 persen di tahun 2012 menjadi 6,07 persen di tahun 2013. Kembali melambat di tahun 2014 dan 2015 menjadi 5,23 persen dan 5,10 persen. Di tahun 2016 laju pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara sedikit mengalami kenaikan menjadi 5,18 persen.

Perlambatan laju pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara mengalami pola yang sama dengan laju pertumbuhan ekonomi nasional yang juga mengalami perlambatan selama kurun waktu 2012-2015, dan sedikit mengalami kenaikan/akselerasi pada tahun 2016. Laju pertumbuhan ekonomi Sumatera Utara

selalu lebih tinggi dibanding dengan laju pertumbuhan ekonomi Nasional. Pada tahun 2016, Sumatera Utara mengalami pertumbuhan ekonomi sebesar 5,18 persen, sementara Nasional mengalami pertumbuhan ekonomi sebesar 5,02 persen.

Gambar 1.6 Laju Pertumbuhan Ekonomi Sumatera Utara dan Nasional Tahun 2012-2016



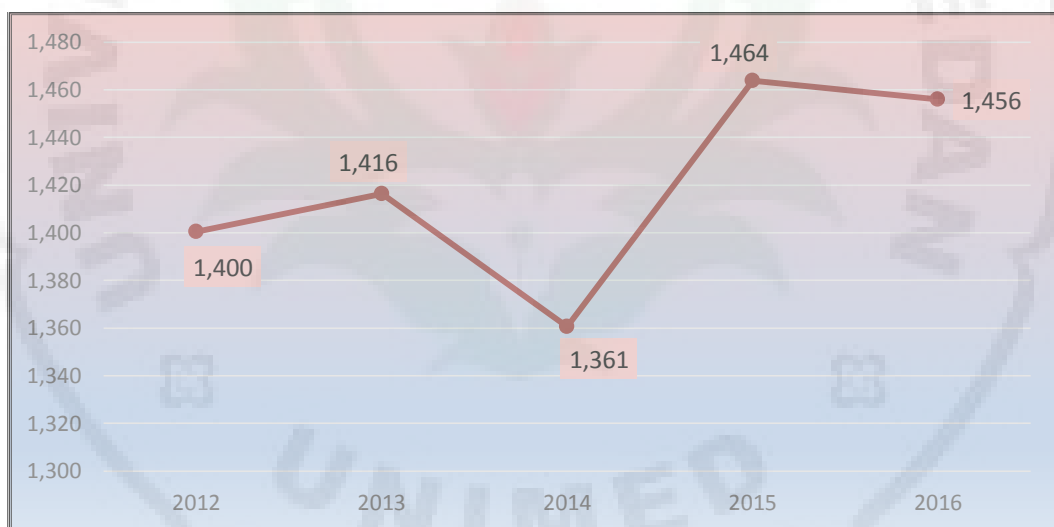
Sumber: BPS Provinsi Sumatera Utara, 2016 (data diolah)

Jumlah penduduk miskin merupakan faktor penyebab lain terjadinya ketimpangan antar wilayah di Sumatera Utara. Jumlah penduduk miskin yang semakin bertambah memicu semakin besarnya gap yang terjadi antara yang kaya dan yang miskin sehingga semakin memperbesar tingkat ketimpangan yang terjadi antar wilayah.

Jumlah penduduk miskin Sumatera Utara selama periode 2012-2016 mengalami fluktuasi setiap tahunnya. Pada tahun 2012 jumlah penduduk miskin Sumatera Utara ada sebanyak 1,400 juta orang atau sekitar 10,60 persen dari total jumlah penduduk Sumatera Utara tahun 2012. Pada tahun 2013 jumlahnya bertambah sebesar 1,14 persen menjadi sebanyak 1,416 juta orang. Jumlah

penduduk miskin Sumatera Utara di tahun 2014 turun menjadi sebanyak 1,361 juta orang atau turun sebesar 3,94 persen. Tahun-tahun berikutnya jumlah penduduk miskin Sumatera Utara masih mengalami fluktuasi yang cukup tajam. Tahun 2015 jumlahnya bertambah sebesar 7,97 persen menjadi sebanyak 1,464 juta orang, dan pada tahun 2016 kembali turun sebesar 0,53 persen menjadi sebanyak 1,456 juta orang.

Gambar 1.7 Jumlah Penduduk Miskin Sumatera Utara Tahun 2012-2016 (Juta Orang)



Sumber: BPS Provinsi Sumatera Utara, 2016 (data diolah)

Kondisi ketimpangan wilayah yang terjadi di Sumatera Utara pada periode tahun 2012-2016 yang cenderung mengalami peningkatan dibarengi dengan laju pertumbuhan ekonomi yang mengalami perlambatan, jumlah penduduk miskin yang berfluktuasi dan cenderung meningkat, merupakan indikasi bahwa telah terjadi satu ketidakmerataan distribusi pendapatan dan distribusi pembangunan. Satu hal yang masih bernilai positif adalah meningkatnya capaian IPM Sumatera Utara dari kelompok sedang ke kelompok tinggi.

Distribusi pendapatan yang tidak merata di hampir seluruh wilayah Indonesia menyebabkan kondisi kemiskinan tidak dapat dihindari. Dan jika ketimpangan ini dibiarkan berlarut-larut maka akan semakin memperburuk keadaan perekonomian.

Pembangunan yang tidak merata dan terpusat pada beberapa sektor ekonomi di beberapa wilayah dengan sumber daya yang tinggi menyebabkan tingkat ketimpangan antar wilayah di Sumatera Utara masih tinggi. Ketimpangan timbul dikarenakan tidak adanya pemerataan dalam pembangunan ekonomi. Ketidakmerataan pembangunan ini disebabkan karena adanya perbedaan antara wilayah satu dengan lainnya. Hal ini terlihat dengan adanya wilayah yang maju dengan wilayah yang terbelakang atau kurang maju.

Peran serta pemerintah dalam upaya menurunkan tingkat ketimpangan antar wilayah tersebut sangatlah dibutuhkan. Bidang pendidikan dan kesehatan menjadi target penting yang harus diperhatikan pemerintah untuk dapat meningkatkan daya saing masyarakat yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan mereka. Dengan tingkat pendidikan yang tinggi dan kondisi kesehatan yang baik, diharapkan dapat menjadi modal utama bagi individu untuk dapat mencapai kondisi pendapatan yang maksimal.

Dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional telah diatur mengenai besaran anggaran yang harus dialokasikan oleh pemerintah untuk bidang pendidikan. Pada pasal 49 ayat 1 disebutkan bahwa “Dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada sektor pendidikan dan minimal 20% dari Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (APBD)”. Besaran dana pendidikan yang dialokasikan tersebut digunakan untuk peningkatan mutu pendidikan. Pada pelaksanaannya pemerintah daerah provinsi melakukan koordinasi atas penyelenggaraan pendidikan, pengembangan tenaga pendidikan, dan penyediaan fasilitas penyelenggaraan pendidikan lintas daerah kabupaten/kota untuk tingkat pendidikan dasar dan menengah.

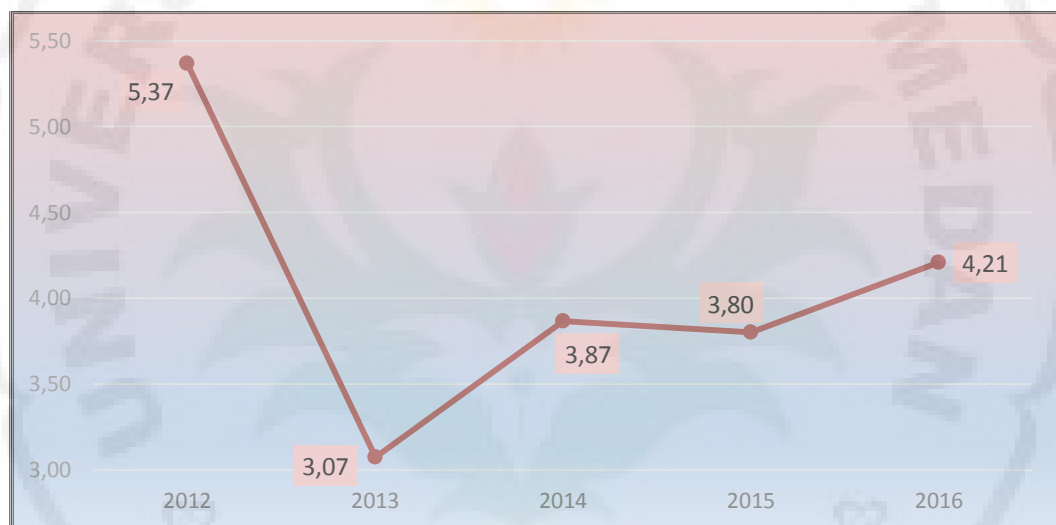
Untuk penetapan anggaran kesehatan, pemerintah telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang kesehatan. Pada pasal 171 ayat 1 dijelaskan bahwa “Besaran anggaran kesehatan Pemerintah dialokasikan minimal sebesar 5% (lima persen) dari anggaran pendapatan dan belanja negara di luar gaji”. Pada ayat 2 dijelaskan bahwa “Besaran anggaran kesehatan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota dialokasikan minimal 10% (sepuluh persen) dari anggaran pendapatan dan belanja daerah di luar gaji”. Dan pada pasal 3 lebih spesifik dijelaskan bahwa besaran anggaran kesehatan tersebut diprioritaskan untuk kepentingan pelayanan publik yang besarnya sekurang-kurangnya 2/3 (dua pertiga) dari anggaran kesehatan dalam anggaran pendapatan dan belanja Negara dan anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Belanja pemerintah Provinsi Sumatera Utara yang menggunakan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) terdiri dari beberapa fungsi, yaitu:

- a. Dana belanja APBD untuk fungsi pelayanan umum,
- b. Dana belanja APBD untuk fungsi ketertiban dan keamanan,
- c. Dana belanja APBD untuk fungsi ekonomi, lingkungan hidup,
- d. Dana belanja APBD untuk fungsi perumahan dan fasilitas umum,

- e. Dana belanja APBD untuk fungsi kesehatan,
- f. Dana belanja APBD untuk fungsi pariwisata dan budaya,
- g. Dana belanja APBD untuk fungsi pendidikan, dan
- h. Dana belanja APBD untuk fungsi perlindungan sosial.

Gambar 1.8 Persentase Belanja APBD Sumatera Utara untuk Fungsi Pendidikan Tahun 2012-2016

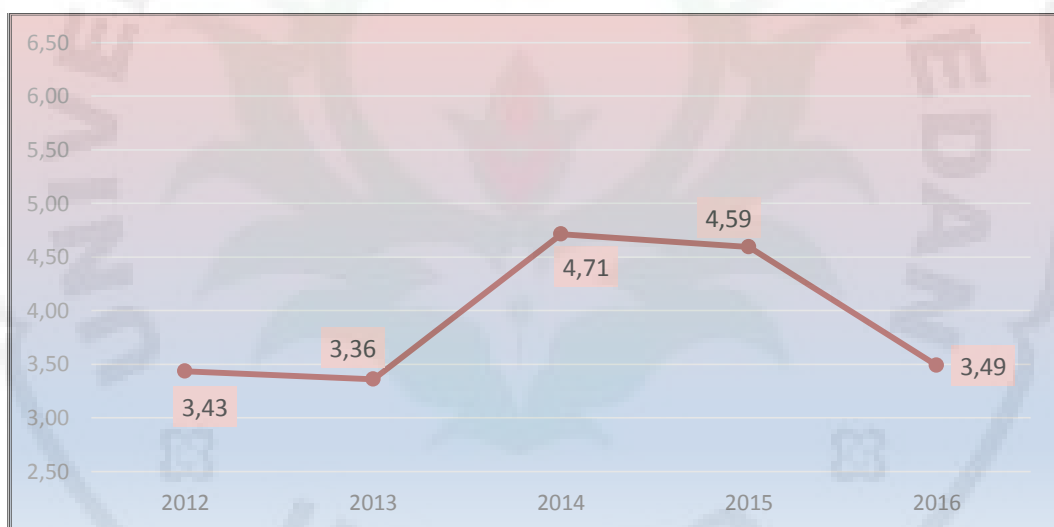


Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan, Depkeu (data diolah)

Berdasarkan data yang diperoleh dari Dirjen Perimbangan Anggaran, Departemen Keuangan, selama kurun waktu 2012-2016, secara absolut terjadi peningkatan besaran anggaran belanja APBD yang digunakan untuk pendidikan. Namun jika dilihat dari persentase terhadap total pengeluaran belanja APBD, nilainya masih sangat kecil. Pada tahun 2016, persentase belanja APBD Provinsi Sumatera Utara untuk fungsi pendidikan adalah sebesar 4,21 persen. Nilai tersebut meningkat dibanding tahun sebelumnya yang sebesar 3,80 persen. Sementara itu untuk fungsi kesehatan pemerintah Provinsi Sumatera Utara pada tahun 2016

mengalokasikan dana belanja APBD sebesar 3,49 persen. Nilai tersebut lebih kecil dibanding tahun 2015 yang sebesar 4,59 persen.

Gambar 1.9 Persentase Belanja APBD Sumatera Utara untuk Fungsi Kesehatan Tahun 2012-2016



Sumber: Dirjen Perimbangan Keuangan, Depkeu (data diolah)

1.2. Rumusan masalah

Berdasarkan uraian diatas maka dapat dirumuskan suatu masalah: “Bagaimanakah pengaruh Indeks Pembangunan Manusia, Pertumbuhan Ekonomi, Jumlah Penduduk Miskin, Pengeluaran Pemerintah Bidang Pendidikan dan Pengeluaran Pemerintah Bidang Kesehatan Terhadap Ketimpangan Antar Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara”

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pengaruh Indeks Pembangunan Manusia, Pertumbuhan Ekonomi, Jumlah Penduduk Miskin, Pengeluaran Pemerintah Bidang Pendidikan dan Pengeluaran Pemerintah Bidang Kesehatan Terhadap Ketimpangan Antar Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Utara.

1.4. Manfaat penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah:

1. Menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan juga sebagai tolok ukur atau gambaran ketimpangan antar kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Utara.
2. Untuk menambah wawasan dan ilmu pengetahuan penulis dalam disiplin ilmu yang penulis tekuni.
3. Sebagai bahan pertimbangan dan masukan bagi masyarakat yang ingin melakukan penelitian lebih lanjut tentang ketimpangan antar wilayah di suatu daerah.