

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan adalah sebuah upaya yang dilakukan demi menuju suatu kondisi yang lebih baik di masa yang akan datang. Menurut Siagian (2018:4) Pembangunan adalah rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu negara atau bangsa yang menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*). Sedangkan Menurut Deddy T. Tikson dalam Sumantri & Anggara (2016:13) pembangunan nasional diartikan sebagai transformasi ekonomi, sosial, dan budaya secara sengaja melalui kebijakan dan strategi menuju arah yang diinginkan .

Pembangunan daerah menjadi hal yang banyak mendapat perhatian di era otonomi daerah. Semenjak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian berulang kali dilakukan perubahan seiring untuk menjawab kebutuhan perkembangan zaman, hingga terbaru terbitnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah, yang menegaskan pembangunan tidak hanya dilakukan secara terpusat atau sentralisasi, namun juga secara desentralisasi atau bersifat kedaerahan. Hal yang terpenting dalam pembangunan daerah adalah bahwa daerah tersebut mampu mengidentifikasi setiap potensi sektor-sektor potensial yang dimilikinya, kemudian menganalisisnya untuk membuat sektor-sektor tersebut memiliki nilai tambah bagi pembangunan ekonomi daerah (Iswanto, 2015:42).

Pembangunan harus dilakukan secara strategis dan terencana agar mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Sejalan dengan salah satu ide pokok pembangunan yang dikemukakan oleh Siagian (2005:5) yang menerangkan bahwasannya rencana pembangunan mengandung makna pertumbuhan dan perubahan. Pertumbuhan dalam hal ini dimaksudkan agar terjadi peningkatan kemampuan pada suatu negara untuk berkembang sesuai dengan potensi yang dimiliki untuk berkembang. Sementara itu, pertumbuhan dimaksudkan dengan tidak hanya mampu untuk mempertahankan hal-hal yang sudah dimiliki, tetapi juga lebih memperlihatkan eksistensinya dalam pergaulan bangsa dan negara.

Healey dalam Masik (2005:1) menguraikan bahwa perencanaan berkembang dari tiga tradisi besar, yaitu perencanaan ekonomi, manajemen pembangunan fisik, dan manajemen administrasi publik dan analisa kebijakan yang sudah terajut menjadi satu saat ini pada kajian yang sama, yaitu interaksi sosial yang mendasari perkembangan ketiga tradisi tersebut. Studi perencanaan menjadi aspek pertama dari semua dasar teori manajemen, baik teori POSDCoRB dari Lutter M. Gullick, POAC ala George R. Terry, maupun POCCC buah pemikiran Henry Fayol. Meskipun terdapat perbedaan, kesemuanya menempatkan kajian *planning* diawal proses ataupun fungsi manajemen.

Lebih jauh, perencanaan wilayah merupakan bagian penting dari sistem manajemen perencanaan yang memiliki peranan sangat besar, perencanaan wilayah memiliki fungsi penting bagi setiap daerah dalam mencapai tujuannya yakni untuk memberikan kesejahteraan bagi warga masyarakatnya (Barokah, 2017:1). Dengan harapan adanya perencanaan wilayah yang dilakukan dengan tepat akan berdampak positif pada pembangunan ekonomi yang baik pula. Namun keadaan yang ada

dilapangan tidak demikian, pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di Indonesia saat ini sangat terasa timpang. Dilihat dari kondisi kesenjangan wilayah yang ada, sekitar 80% kontribusi wilayah terhadap pertumbuhan ekonomi nasional masih berasal dari kawasan Barat khususnya Pulau Jawa dan Sumatra. Sementara itu, Kawasan Timur Indonesia masih belum berkontribusi secara optimal terhadap pertumbuhan ekonomi nasional (Sembiring, 2018). Kondisi tersebut dapat diamati dari data PDRB.

Berdasarkan definisi Badan Pusat Statistika (2019:3), PDRB atau Produk Domestik Regional Bruto menjadi salah satu indikator yang digunakan untuk mengukur kegiatan ekonomi di suatu wilayah. Dengan demikian, representasi dari data PDRB juga dapat digunakan untuk menganalisis suatu perencanaan pembangunan. Penggunaan data PDRB untuk penelitian ini menggunakan data PDRB ADHK (Atas Dasar Harga Konstan) tahun 2010.

Lebih lanjut, BPS (Badan Pusat Statistika) memberikan pemahaman bahwasannya PDRB ADHK (riil) disusun berdasarkan harga pada tahun dasar dan bertujuan untuk mengukur pertumbuhan ekonomi. Mengutip dari situs resmi Badan Pusat Statistika, Perubahan tahun dasar PDB tahun 2010 ini berbeda dengan sebelumnya, karena selain merubah harga tahun dasar, pada saat yang bersamaan juga mengimplementasikan rekomendasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) terkait konsep, cakupan dan metodologi yang tertuang dalam *System of National Accounts* 2008 (SNA 2008) melalui penyusunan *Supply and Use Tables* (SUT) 2010 sebagai dasar penghitungan PDB menurut tiga (3) pendekatan yaitu pendekatan produksi, pengeluaran dan pendapatan.

Selama kurun waktu sepuluh tahun terakhir, cukup banyak perubahan yang terjadi pada tatanan global dan lokal yang tentunya sangat mempengaruhi perekonomian nasional. Fenomena krisis finansial global atau penerapan perdagangan bebas yang merupakan salah satu contoh perubahan yang perlu disikapi dalam mekanisme pencatatan statistik nasional. Penetapan tahun 2010 adalah sebagai tahun dasar yang digunakan sebagai acuan untuk mengetahui skala pertumbuhan yang terjadi, setelah beberapa perubahan tahun dasar terjadi pada tahun 1960, 1973, 1983, 1993, dan 2000.

Dari data PDRB ADHK 2010 dapat diketahui pertumbuhan ekonomi provinsi-provinsi di Pulau Jawa, sebagai berikut.

Tabel 1.1. PDRB Atas Dasar Harga Konstan 2010 Menurut Provinsi 2014-2018 (Miliar rupiah)

<b>Provinsi</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>DKI Jakarta</b>	1.373.389	1.454.564	1.539.917	1.635.367	1.736.196
<b>Jawa Timur</b>	1.262.684	1.331.376	1.405.564	1.482.300	1.563.756
<b>Jawa Barat</b>	1.149.216	1.207.232	1.275.619	1.343.864	1.419.689
<b>Jawa Tengah</b>	764.959	806.765	849.099	89.3750	941.283
<b>Banten</b>	349.351	368.377	387.835	410.046	433.884
<b>DI Yogyakarta</b>	79.536	83.474	87.686	92.302	98.027

Sumber : Buku Pendapatan Domestik Regional Bruto Provinsi-Provinsi di Indonesia menurut Lapangan Usaha 2014-2018 (BPS Republik Indonesia, 2019:18)

Dari tabel diatas terlihat bahwasannya Jawa Timur menempati peringkat kedua dan memiliki perbandingan dari provinsi lain di Pulau Jawa, serta juga memiliki nilai pertumbuhan yang cukup besar. Selama 5 tahun terakhir Jawa Timur juga

secara terus menerus mengalami peningkatan pertumbuhan PDRB. Hal ini menjadi suatu indikasi bahwasannya di Provinsi Jawa Timur telah terjadi proses pembangunan apabila dilihat dari tingkat pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Timur.

Berdasarkan dokumen RPJMD Provinsi Jawa Timur tahun 2014-2019, pemerintah Provinsi Jawa Timur sudah mencanangkan visi “Jawa Timur Lebih Berkeadilan”. Adil dalam pengertian bahwa pembangunan yang akan dijalankan melalui tata kelola pemerintahan di Jawa Timur dapat mewujudkan kesejahteraan yang merata dan bersifat distributif, yakni adanya kesetaraan kondisi awal yang dibutuhkan bagi setiap warga untuk dapat mengembangkan dirinya, dan proporsionalitas hasil yang diperolehnya dari setiap upaya yang dilakukan. Selain itu pembangunan juga tidak hanya difokuskan pada pembangunan sektoral, tapi juga perhatian secara simultan terhadap pembangunan antar kawasan sehingga masing-masing kawasan di Jawa Timur maju dan sejahtera bersama.

Pembangunan dengan pendekatan spasial dan sektoral harus dilakukan seoptimal mungkin. Namun dalam implementasinya di Provinsi Jawa Timur, penyusunan perencanaan pembangunan daerah melalui pendekatan holistik, integratif, tematik, dan spasial belum optimal. Hal tersebut termuat dalam Bab 4 halaman 26 RPJMD Provinsi Jawa Timur tahun 2019-2024 tentang permasalahan dan isu strategis yang merupakan hasil analisis resmi Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Tentu saja ini menjadikan indikasi bahwa strategi pembangunan harus secara tepat disusun dengan memperhatikan analisis pembangunan secara spasial.

Pembangunan secara spasial merupakan pembangunan secara keruangan/kewilayahan. Menurut Setiyanto & Irawan (2015) Pembangunan berdimensi

wilayah secara umum sering disebut pembangunan ekonomi regional dalam konteks perekonomian makro, misalnya pembangunan ekonomi daerah, baik provinsi maupun kabupaten kota. Pembangunan ekonomi daerah di Jawa Timur menemui masalah kemiskinan dan ketimpangan.

Data peningkatan pertumbuhan ekonomi 5 tahun terakhir pun tidak serta merta menjadi tolok ukur kesejahteraan yang dirasakan oleh penduduknya. Dari data Badan Pusat Statistika, angka kemiskinan di Jawa Timur bisa dikatakan masih cukup tinggi. Sebanyak 10,37% dari jumlah penduduk Jawa Timur, atau sejumlah 4.112.250 (4,1 juta) warga tergolong sebagai warga miskin. Isu kemiskinan bahkan masuk dalam dokumen RPJMD sebagai bagian dari isu penting yang belum dapat terselesaikan sampai dengan saat ini. Kemiskinan seringkali dipahami sebagai rendahnya tingkat kesejahteraan, padahal kemiskinan merupakan masalah pembangunan yang bersifat multidimensi dan sangat penting untuk ditangani melalui dukungan seluruh pemangku kepentingan.

Hal yang sama juga tercermin pada timpangnya PDRB per kapita merupakan salah satu alat untuk mengukur tingkat kesejahteraan penduduk di suatu daerah, dimana jika semakin besar PDRB per kapitanya maka bisa diartikan semakin baik tingkat kesejahteraan masyarakatnya (Iswanto, 2015:45). Hal yang sebaliknya juga berlaku demikian, apabila PDRB perkapita semakin rendah, maka tingkat kesejahteraan masyarakat pun akan semakin buruk.

Provinsi Jawa Timur masih mengalami kondisi yang timpang pada pendapatan per kapita masyarakatnya. Selisih antar daerah yang memiliki jarak tidak terlalu jauh ternyata memiliki disparitas pendapatan cukup tinggi, bahkan antara peringkat pendapatan tertinggi dan terendah sangat jauh perbedaannya. Kondisi tersebut

setidaknya dapat direpresentasikan dari data PDRB tahun 2018. Berikut data PDRB 38 Kabupaten/Kota yang ada di Jawa Timur tahun 2018.

Tabel 1.2. PDRB Perkapita ADHK 2010 Kab/Kota di Jawa Timur Tahun 2018 (ribu rupiah)

No	Kabupaten/Kota	PDRB	No	Kabupaten/Kota	PDRB
1.	Kota Kediri	298.795,4	20.	Kab. Sumenep	21.904,1
2.	Kota Surabaya	134.229,8	21.	Kab. Jombang	21.358,7
3.	Kab. Gresik	74,115,5	22.	Kab. Jember	21.089,4
4.	Kab. Pasuruan	61.581,9	23.	Kab. Blitar	20.981,6
5.	Kab. Sidoarjo	59.815,5	24.	Kab. Lumajang	20.748,4
6.	Kota Malang	57.155,6	25.	Kab. Magetan	20.046,3
7.	Kota Batu	53.773,0	26.	Kab. Probolinggo	19.254,1
8.	Kota Madiun	53.685,0	27.	Kab. Situbondo	18.962,1
9.	Kab. Bojonegoro	52.798,9	28.	Kab. Pacitan	18.960,0
10.	Kab. Mojokerto	49.831,8	29.	Kab. Bangkalan	18.764,8
11.	Kab. Tuban	36.940,2	30.	Kab. Madiun	18.322,6
12.	Kota Mojokerto	34.765,7	31.	Kab. Kediri	17.721,8
13.	Kota Probolinggo	33.468,6	32.	Kab. Trenggalek	17.501,6
14.	Kab. Banyuwangi	32.534,4	33.	Kab. Bondowoso	16.771,7
15.	Kota Blitar	32.386,3	34.	Kab. Nganjuk	16.516,9
16.	Kota Pasuruan	26.891,5	35.	Kab. Ngawi	15,732,3
17.	Kab. Tulungagung	25.036,4	36.	Kab. Ponorogo	15.642,1
18.	Kab. Malang	25.010,9	37.	Kab. Sampang	14.241,8
19.	Kab. Lamongan	22.121,2	38.	Kab. Pamekasan	12.476,7

Sumber : Buku Provinsi Jawa Timur dalam Angka, 2019 (BPS Jatim, 2019:39)

Dari tabel tersebut, kesimpulan baru bisa diambil kesimpulan mengenai kesejahteraan masyarakat yang ada di Provinsi Jawa Timur. Hanya terdapat 2 daerah yang memiliki tingkat kesejahteraan tertinggi di Provinsi Jawa Timur, yang pertama Kota Kediri, dan yang kedua adalah Kota Surabaya. Selain kedua kota tersebut, hampir seluruh Kota/Kabupaten di Jawa Timur memiliki PDRB per kapita dibawah 100 juta rupiah. Kondisi ketimpangan tersebut dapat dimaknai sebagai sebuah dampak atas pesatnya pertumbuhan perekonomian, dan perkembangan industri pengolahan, sektor jasa, maupun pariwisata yang ada di kedua kota tersebut.

Keadaan yang tidak semestinya terjadi adalah timpangnya PDRB perkapita di daerah yang berdekatan atau bahkan berbatasan langsung dengan Kota Kediri dan Kota Surabaya. Jika dilihat dari geografis dan sumber daya alam yang ada di kedua kota tersebut dengan daerah sekelilingnya tidak jauh berbeda, namun begitu terasa disparitas yang ada. Seperti yang ada pada Kota Mojokerto, Kabupaten Sidoarjo, dan beberapa daerah di Pulau Madura yang notabene berada dekat dengan Kota Surabaya. Sedangkan di sekitar Kota Kediri pun juga terdapat kondisi yang sama, seperti halnya Kabupaten Blitar, Kabupaten Jombang, Kabupaten Magetan, dan sebagainya.

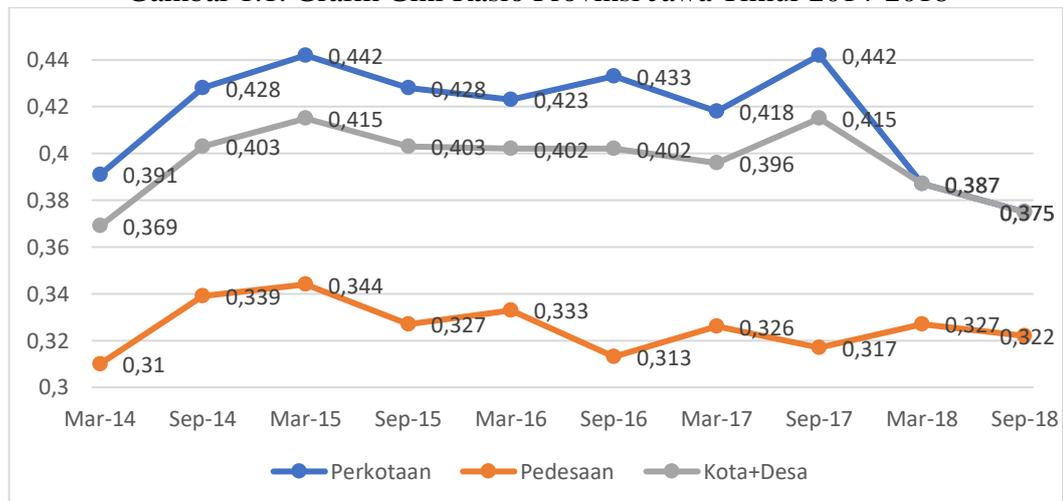
Secara garis besar ketimpangan yang terjadi bisa diakumulasikan dengan memperhatikan Kota Kediri dan Kabupaten Pamekasan. Kota Kediri yang merupakan Kota dengan PDRB tertinggi hingga 298.795,4 ribu di tahun 2018, sangat jauh berbeda dengan Kabupaten Pamekasan dengan PDRB per kapita senilai 12.476,7 ribu. PDRB per kapita daerah yang tertinggi dan terendah juga sangat jauh perbedaannya jika dilihat dari rata-rata PDRB Provinsi Jawa Timur, yaitu sebesar

39 587,9 ribu. Hal ini menunjukkan bahwasannya distribusi pendapatan belum cukup merata di Jawa Timur.

Selain itu, penggunaan alat lainnya yang bisa digunakan untuk lebih menguatkan indikasi atau mengukur ketimpangan adalah rasio gini. Menurut Sihombing (2013) Rasio Gini atau koefisien adalah alat mengukur derajat ketidakmerataan distribusi penduduk, ini didasarkan pada kurva Lorenz, yaitu sebuah kurva pengeluaran kumulatif yang membandingkan distribusi dari suatu variable tertentu (misalnya pendapatan) dengan distribusi uniform (seragam) yang mewakili persentase kumulatif penduduk. Nilai *Gini Ratio* berkisar antara 0–1 (Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur, 2019a). Semakin tinggi nilai *Gini Ratio* menunjukkan ketimpangan yang semakin tinggi.

Berikut adalah data rasio gini Provinsi Jawa Timur mulai tahun 2014 hingga tahun 2018 yang menunjukkan grafik di wilayah kota, wilayah desa, dan gabungan wilayah kota dan desa.

Gambar 1.1. Grafik Gini Rasio Provinsi Jawa Timur 2014-2018



Sumber : Berita Resmi Statistik No. 07/01/35/Thn.XVII (Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur,2019:2)

Keterangan :  $G < 0,3$  = Ketimpangan Rendah  
 $0,3 \leq G \leq 0,5$  = Ketimpangan Sedang  
 $G > 0,5$  = Ketimpangan Tinggi

Klasifikasi ketimpangan berdasarkan data Badan Pusat Statistika menerangkan lebih detail terkait pengelompokan status ketimpangan. Jawa Timur berdasarkan grafik diatas dapat diketahui bahwasannya berdasarkan rasio gini berada pada ketimpangan sedang, namun grafiknya bergerak secara fluktuatif selama 5 tahun terakhir. Wilayah perkotaan diawal tahun 2014 tercatat pernah paling rendah ketimpangannya, namun meningkat pada mulai september 2014 hingga september 2017, namun kemudian turun kembali di awal tahun 2018. Sedangkan di daerah pedesaan tergolong stabil untuk rasio gini yang ada. Mulai september 2014 hingga akhir 2018 masih berkutat pada kisaran angka 0,33. Hal tersebut mengindikasikan hingga akhir 2017 seluruh wilayah mengalami disparitas yang tidak bisa dianggap rendah. Meskipun demikian, kondisi ini telah menunjukkan adanya komitmen pemerintah Jawa Timur dalam menurunkan kesenjangan antara si kaya dan si miskin.

Meskipun demikian, terdapat perbedaan secara umum antara gini rasio daerah perkotaan dan daerah pedesaan mulai tahun 2014 hingga 2018. Hal tersebut masih memberikan gambaran kesenjangan pembangunan di Jawa Timur. Ketimpangan ini jika berlarut-larut akan semakin menimbulkan ketidakstabilan perekonomian dan berpotensi menyebabkan masalah-masalah lain, seperti kriminalitas yang tidak dapat dipungkiri mayoritas disebabkan faktor ekonomi.

Berdasarkan implementasi “Nawa Cita” yang dijabarkan dalam strategi pembangunan nasional terdapat beberapa dimensi pembangunan, salah satunya yaitu dimensi pemerataan dan kewilayahan. Pembangunan bukan hanya untuk kelompok tertentu, tetapi untuk seluruh masyarakat di seluruh wilayah, dengan prioritas wilayah desa, untuk mengurangi jumlah penduduk miskin, karena

penduduk miskin sebagian besar tinggal di desa. Benar adanya, indikasi kemiskinan di desa juga dialami Provinsi Jawa Timur. Selain dari data rasio gini, secara nyata angka kemiskinan di Provinsi Jawa Timur hingga bulan Maret 2019 mencapai 14,43% dari keseluruhan masyarakat desa atau sebanyak 2.662.980 warga desa yang miskin. Berbeda dengan di wilayah perkotaan yang hanya sebesar 6,84% dari warga perkotaan yang bisa dikategorikan dalam kondisi miskin.

Selain secara spasial, permasalahan juga dialami wilayah-wilayah di Provinsi Jawa Timur secara sektoral. Jika berkaca pada salah satu sektor yang disesuaikan dengan visi Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Jawa Timur periode 2005-2025 untuk menjadi “pusat agrobisnis terkemuka, berdaya saing global dan berkelanjutan menuju Jawa Timur makmur dan berakhlak”, yaitu sektor pertanian, Jawa Timur hingga saat ini masih menemui banyak masalah. Hasil analisis isu strategis dalam bab 4 RPJMD 2019-2024, menjelaskan banyak persoalan yang masih terjadi pada sektor pertanian. Beberapa diantaranya adalah rendahnya nilai tambah produksi hasil pertanian, kurangnya implementasi sinergi antar sektor antar wilayah dalam pengembangan pertanian (agropolitan/kawasan pertanian terpadu), dan tingginya alih fungsi lahan pertanian. Menyikapi beberapa masalah diatas, tentu pemetaan potensi setiap wilayah kabupaten/kota sangat dibutuhkan untuk mengetahui basis-basis sektoral yang bertujuan agar upaya optimalisasi bisa dilakukan demi hasil yang maksimal.

Penggunaan acuan tahun 2014-2018 didasarkan pada perkembangan 5 tahun terakhir periode kepemimpinan gubernur/kepala daerah sebelumnya (Gubernur Soekarwo). Hal ini dimaksudkan untuk memberikan pemetaan secara nyata dengan ukuran perubahan yang konsisten periodik. Selain itu hal ini juga dapat menjadikan

bahan evaluasi dan fokus tersendiri bagi tugas pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur untuk mengatasi persoalan ketimpangan yang ada.

Berdasarkan kondisi tersebut, wilayah Jawa Timur mengalami ketimpangan yang masih dirasakan hampir sebagian besar masyarakatnya meskipun pertumbuhan ekonomi dirasakan dari tahun ke tahunnya. Ketimpangan yang terjadi dapat dilihat dari pendapatan perkapita masyarakatnya dan pada gini rasio. Oleh karena itu, analisis mendalam mengenai disparitas pembangunan di Jawa Timur ini perlu dilakukan, untuk mengetahui sektor manakah yang perlu penanganan dan kemudian menjadi masukan untuk menentukan strategi kebijakan. Atas dasar tersebut, penulis mengangkat judul **“Analisis Dimensi Ketimpangan Pembangunan Antar Wilayah di Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2018”**.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dibahas sebelumnya, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana tipologi dimensi ketimpangan pembangunan antar wilayah di Provinsi Jawa Timur tahun 2014-2018?”.

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tipologi dimensi ketimpangan pembangunan antar wilayah di Provinsi Jawa Timur tahun 2014-2018.

## **1.4. Manfaat Penelitian**

### **1.4.1. Bagi pengembangan ilmu pengetahuan**

Penelitian ini mengkomparasikan teori pemetaan wilayah dengan fokus ekonomi yang berorientasi pembangunan, namun dibahas dalam sudut pandang

analisis administrasi negara, semata-mata dengan maksud untuk mengantisipasi dan mempersiapkan strategi pembangunan.

#### 1.4.2. Bagi Peneliti

Sebagai sebuah jawaban dalam memecahkan permasalahan yang ada, mengingat tanggung jawab dan *domain* ilmu peneliti.

#### 1.4.3. Bagi Pemerintah/ *stakeholder* terkait

Sebagai panduan dan pertimbangan dalam menentukan kebijakan yang akan diambil dalam visi membangun kesejahteraan masyarakat lewat perekonomian.