

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan wilayah mendukung pembangunan berkelanjutan melalui terciptanya pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan merata. Menurut Todaro dan Smith (2017), pembangunan merupakan proses multidimensional yang mencakup perubahan struktur sosial, kelembagaan nasional, serta perilaku masyarakat. Keberhasilan pembangunan juga ditunjukkan oleh berkurangnya ketimpangan dan kemiskinan. Keberhasilan pembangunan dengan demikian tidak hanya dinilai dari seberapa tinggi angka pertumbuhan ekonomi yang dicapai, tetapi juga dari seberapa merata hasilnya dirasakan oleh seluruh masyarakat di setiap wilayah. Ketimpangan antarwilayah muncul ketika pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati oleh kelompok atau daerah tertentu tanpa diimbangi kebijakan pemerataan yang tepat.

Salah satu instrumen kebijakan yang secara teoretis diyakini dapat mendorong pemerataan pembangunan adalah desentralisasi fiskal. Desentralisasi fiskal dipandang dapat mendorong pemerataan pembangunan karena pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan masyarakat daerahnya daripada pemerintah pusat (Bakar et al., 2024). Namun, bukti empiris menunjukkan bahwa hasil tersebut sangat bergantung pada kesetaraan kapasitas fiskal dan kelembagaan antardaerah, sebab wilayah yang lebih maju cenderung lebih siap memanfaatkan otonomi fiskal dibandingkan wilayah yang masih tertinggal (Digdowiseiso et al., 2022). Dalam konteks Indonesia,

ketergantungan pada transfer pusat, distribusi sumber daya yang belum merata, dan lemahnya kapasitas administrasi di sebagian daerah membuat desentralisasi fiskal belum selalu berhasil mempersempit kesenjangan pembangunan. Karena itu, desentralisasi fiskal lebih tepat dipahami sebagai instrumen yang efektivitasnya bergantung pada mekanisme fiskal, kualitas tata kelola, dan penguatan kapasitas pemerintah daerah agar manfaat pembangunan dapat tersebar lebih merata antardaerah (Pandoyo, 2024).

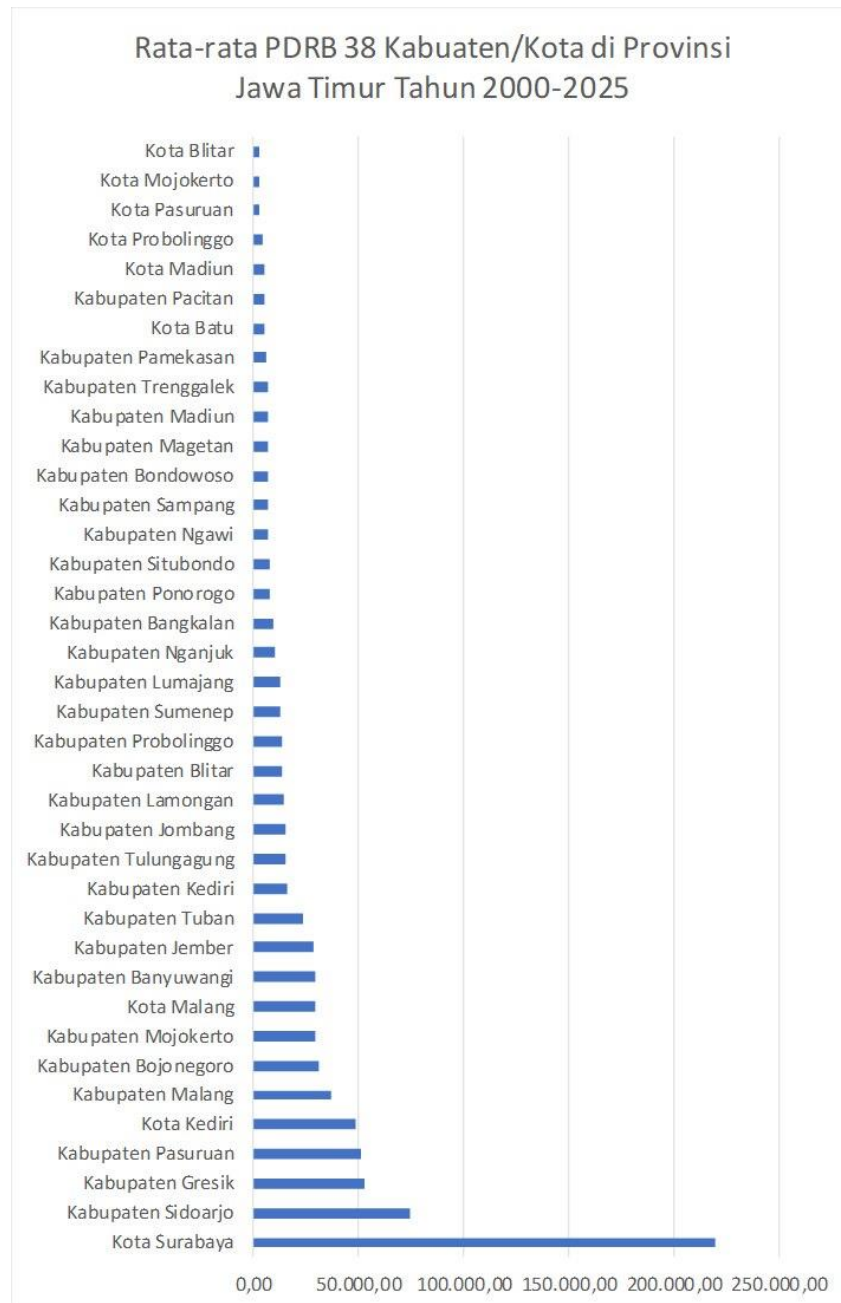
Titik balik kebijakan otonomi daerah di Indonesia terjadi pada tahun 2000, ditandai dengan mulai berlakunya dua produk hukum sekaligus, yakni UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Landasan pemikiran di balik kebijakan ini adalah anggapan bahwa pemerintah daerah memiliki pemahaman yang lebih mendalam atas persoalan dan kebutuhan wilayahnya sendiri dibanding pemerintah pusat, sehingga proses pemerataan pembangunan diharapkan berjalan lebih cepat. Namun, desentralisasi tahun 2000 ini justru melahirkan dinamika baru bagi seluruh kabupaten dan kota yang mana tidak selalu berjalan sesuai harapan.

Jawa Timur memiliki peran strategis dalam perekonomian nasional sehingga menjadi wilayah yang relevan untuk dikaji. Data Badan Pusat Statistik (2024) menunjukkan bahwa Jawa Timur secara konsisten memberikan kontribusi terbesar kedua terhadap PDB nasional setelah DKI Jakarta, dengan porsi sekitar 14,39%. Kinerja ekonomi Jawa Timur juga menunjukkan laju pertumbuhan yang beberapa kali melampaui rata-rata nasional. Pada 2019, pertumbuhan ekonomi Jawa Timur tercatat sebesar 5,53%. Namun di balik

angka-angka tersebut, Jawa Timur masih menyimpan persoalan serius terkait ketimpangan pembangunan antarwilayah yang belum terselesaikan hingga kini.

Fenomena ketimpangan di Jawa Timur sangat terasa karena kegiatan ekonomi sebagian besar masih menumpuk di wilayah-wilayah tertentu saja. Kondisi ini disebut sebagai fenomena kutub pertumbuhan, di mana daerah yang telah maju akan terus menarik investasi serta sumber daya dari daerah sekitarnya sehingga kesenjangan antarwilayah semakin melebar dari waktu ke waktu. Kota Surabaya, Kabupaten Gresik, dan Kabupaten Sidoarjo menjadi pusat industri dan perdagangan yang mendominasi perputaran ekonomi Jawa Timur, dengan kontribusi ketiganya hampir mencapai 40 persen terhadap total PDRB provinsi (BPS Jawa Timur, 2023). Di sisi lain, daerah-daerah seperti Kabupaten Sampang, Kabupaten Bangkalan, dan Kabupaten Pacitan masih mencatatkan PDRB yang di bawah jauh dari rata-rata provinsi hingga saat ini. Kondisi tersebut diperkuat oleh data rata-rata PDRB kabupaten/kota Provinsi Jawa Timur sebagaimana disajikan pada Gambar 1.1.

Gambar 1. 1 Rata-rata Nilai PDRB Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Timur Tahun 2000-2025



Sumber: BPS Jawa Timur, 2026

Gambar 1.1 memperlihatkan perbedaan skala ekonomi antarkabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur selama periode 2000-2025. Kota Surabaya mencatatkan rata-rata PDRB tertinggi sebesar Rp219.697,08 miliar, jauh melampaui daerah

kedua tertinggi, yaitu Kabupaten Sidoarjo sebesar Rp74.901,47 miliar, dan Kabupaten Gresik sebesar Rp52.875,82 miliar. Ketiga daerah ini, yang tergabung dalam kawasan aglomerasi Gerbangkertosusila, secara bersama-sama menyumbang sekitar 39,15 persen dari total rata-rata PDRB. Kondisi ini menegaskan bahwa aktivitas ekonomi Jawa Timur masih sangat terpusat pada segelintir wilayah saja.

Di sisi lain, sejumlah kota kecil justru mencatatkan rata-rata PDRB terendah sepanjang periode penelitian, yaitu Kota Blitar (Rp2.561,27 miliar), Kota Mojokerto (Rp2.741,34 miliar), Kota Pasuruan (Rp3.159,90 miliar), Kota Probolinggo (Rp4.605,74 miliar), dan Kota Madiun (Rp5.462,53 miliar). Kesenjangan antara Kota Surabaya dan Kota Blitar sebagai daerah dengan PDRB terendah bahkan mencapai hampir 86 kali lipat, sebuah selisih yang sangat jauh meskipun keduanya berstatus sama sebagai kota. Perbedaan skala ekonomi yang sangat lebar ini bukan semata-mata mencerminkan luas wilayah atau jumlah penduduk, melainkan juga menunjukkan bahwa konsentrasi aktivitas industri, perdagangan, dan jasa berskala besar hanya terjadi di kawasan tertentu, sementara sebagian besar kabupaten/kota lain tertinggal jauh dari pusat pertumbuhan tersebut.

Pada awal pemberlakuan desentralisasi tahun 2000 hingga 2010, menghadapi masa adaptasi tidaklah mudah karena kesiapan tiap daerah sangat berbeda-beda. Kesenjangan antarwilayah di Indonesia cenderung bertahan bahkan melebar, dengan penguatan wilayah inti dan pelemahan daerah pinggiran, sementara skema dana perimbangan belum efektif menurunkan ketimpangan tersebut. Pemerintah Jawa Timur mulai menggelontorkan

anggaran besar untuk pembangunan fasilitas seperti pengembangan Pelabuhan Tanjung Perak, Jalan Tol Trans-Jawa, dan berbagai kawasan industri baru. Pandemi COVID-19 memukul keras perekonomian Jawa Timur pada penghujung periode ini dengan BPS (2021) mencatat kontraksi hingga minus 2,33 persen, penurunan terdalam dalam dua dekade terakhir.

Periode 2021 hingga 2025 menjadi periode pemulihan di mana kondisi ekonomi antardaerah sangat bervariasi. Daerah berbasis industri besar seperti Kabupaten Sidoarjo dan Kabupaten Gresik relatif lebih cepat pulih karena ditopang oleh sektor basis industri, sementara daerah yang mengandalkan sektor pertanian, pariwisata, dan usaha mikro kecil seperti Madura dan pesisir selatan membutuhkan waktu jauh lebih lama untuk kembali ke kondisi sebelum pandemi (Rafinzar et al., 2026). Pola ini sejalan dengan temuan bahwa dampak pandemi dan fase pemulihannya bersifat spasial heterogen, sehingga perbedaan kapasitas pemulihan antarwilayah cenderung mempertahankan, bahkan dalam beberapa kasus kembali memperlebar, ketimpangan pembangunan regional pascapandemi

Beberapa penelitian terdahulu telah mengkaji ketimpangan wilayah di Jawa Timur, namun masih memiliki keterbatasan cakupan waktu dan pendekatan analisis. Septiani & Endang (2022) menganalisis ketimpangan di Jawa Timur dengan Indeks Williamson dan Tipologi Klassen yang menghasilkan sembilan wilayah berkembang pesat dan tiga belas daerah relatif tertinggal, namun penelitian tersebut hanya mencakup periode 2016 sampai 2020 sehingga belum menggambarkan dinamika pemulihan pasca pandemi. Nilasari & Febrianti (2025) meneliti periode 2018–2023 menggunakan regresi data panel. Hasilnya

menunjukkan bahwa PDRB dan kemiskinan berpengaruh signifikan pada ketimpangan pendapatan. Penelitian tersebut belum mengombinasikan Tipologi Klassen dan Indeks Theil untuk mengkaji pola ketimpangan wilayah. Majiid & Woyanti (2023) menggunakan gabungan Tipologi Klassen dan Indeks Theil di Kawasan Kedungsepur dan menemukan ketimpangan yang tergolong tinggi dan cenderung meningkat, namun cakupan wilayahnya terbatas dan tidak mencakup keseluruhan Jawa Tengah. Kesenjangan penelitian tersebut menunjukkan masih dibutuhkannya kajian komprehensif dengan cakupan tiap wilayah di Jawa Timur dalam rentang waktu yang mencakup seluruh fase sejak desentralisasi hingga pemulihan pasca pandemi.

Penelitian ini mengadopsi Tipologi Klassen sebagai instrumen analisis guna memetakan klasifikasi struktur perekonomian daerah di wilayah Provinsi Jawa Timur. Melalui metode Tipologi Klassen, tiap wilayah dipetakan ke salah satu dari empat kelompok berdasarkan posisi relatifnya terhadap rata-rata provinsi: kelompok daerah dengan performa terbaik (tumbuh cepat dan berpendapatan tinggi), kelompok daerah berpendapatan tinggi namun pertumbuhannya melambat, kelompok daerah bertumbuh cepat namun pendapatannya masih rendah, dan kelompok daerah yang lemah di kedua sisi. Pemetaan ini mengacu pada dua tolok ukur, yaitu laju pertumbuhan ekonomi dan besaran PDRB per kapita daerah. Hasil klasifikasi dapat berfungsi sebagai acuan strategis bagi para perencana pembangunan dalam menetapkan skala prioritas saat merumuskan kebijakan pembangunan wilayah.

Penelitian ini menggunakan Indeks Theil untuk mengukur tingkat ketimpangan pembangunan. Indeks Theil mengidentifikasi ketimpangan

pembangunan melalui perbandingan PDRB per kapita dengan proporsi jumlah penduduk di masing-masing wilayah. Penelitian ini mengombinasikan Tipologi Klassen dan Indeks Theil untuk memetakan pertumbuhan ekonomi serta tingkat ketimpangan pembangunan di Provinsi Jawa Timur pada periode 2000-2025.

Penelitian ini mengkaji ketimpangan pembangunan di Jawa Timur untuk mengisi kesenjangan penelitian terdahulu serta menghasilkan rekomendasi kebijakan yang relevan. Oleh karena itu, peneliti menetapkan judul penelitian ini sebagai “Analisis Ketimpangan Pembangunan Wilayah di Provinsi Jawa Timur Pendekatan Tipologi Klassen dan Indeks Theil”.

1.2 Rumusan Masalah

Uraian latar belakang menjadi dasar dalam penyusunan rumusan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pengelompokan Kabupaten/Kota di Jawa Timur berdasarkan Tipologi Klassen?
2. Bagaimana tingkat ketimpangan wilayah di Jawa Timur jika dihitung menggunakan Indeks Theil?
3. Apakah terdapat kontribusi ketimpangan antar-kelompok (*between-group*) dan ketimpangan dalam-kelompok (*within-group*) terhadap total ketimpangan pembangunan di Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Rumusan masalah yang telah ditetapkan menjadi dasar penyusunan tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi pengelompokan Kabupaten/Kota di Jawa Timur berdasarkan Tipologi Klassen.

2. Mengetahui tingkat ketimpangan wilayah di Jawa Timur jika dihitung menggunakan Indeks Theil.
3. Mengetahui kontribusi ketimpangan antar-kelompok (*between-group*) dan ketimpangan dalam-kelompok (*within-group*) terhadap total ketimpangan pembangunan di Jawa Timur.

1.4 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian menganalisis ketimpangan pembangunan ekonomi pada seluruh kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur. Data penelitian diambil dari publikasi Badan Pusat Statistik (BPS) yang mana dibagi menjadi tiga periode waktu, yaitu awal desentralisasi (2000-2010), setelah desentralisasi hingga pandemi (2011-2020) dan pemulihan pasca pandemi hingga sekarang (2021-2025). Analisis dilakukan menggunakan PDRB sebagai indikator pendapatan, laju pertumbuhan ekonomi untuk klasifikasi wilayah, serta jumlah penduduk sebagai variabel pembobot dalam pengukuran ketimpangan. Analisis menggunakan Tipologi Klassen untuk mengklasifikasikan daerah dan Indeks Theil untuk mengukur ketimpangan pembangunan.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat teoretis dan praktis sebagai berikut:

1.5.1 Manfaat Teoritis

1. Memperkaya kajian ilmiah di bidang ekonomi pembangunan, terutama terkait ketimpangan pembangunan di seluruh kabupaten/kota di Provinsi Jawa Timur.

2. Menyediakan referensi bagi penelitian lanjutan mengenai ketimpangan pembangunan wilayah menggunakan Tipologi Klassen dan Indeks Theil.

1.5.2 Manfaat Praktis

1. Memberikan gambaran umum bagi Pemerintah Provinsi Jawa Timur dan Bappeda mengenai klasifikasi wilayah serta tingkat ketimpangan pembangunan sebagai bahan pertimbangan penyusunan kebijakan.
2. Memberikan rekomendasi dalam penyusunan kebijakan yang bertujuan mempersempit disparitas pembangunan, khususnya pada daerah yang secara konsisten tergolong relatif tertinggal.