

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan merupakan proses terencana dan terarah yang melibatkan berbagai aktor pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan. Menurut (Todaro & Smith, 2011) pembangunan tidak hanya berkaitan dengan peningkatan aspek ekonomi, tetapi juga melibatkan perubahan mendasar dalam perilaku masyarakat, struktur sosial, dan kelembagaan nasional, termasuk upaya untuk mempercepat pertumbuhan, mengurangi kesenjangan, dan menangkai kemiskinan. Dengan demikian, pembangunan dapat dipahami sebagai proses perubahan yang bersifat kompleks dan diarahkan pada peningkatan kualitas hidup masyarakat secara menyeluruh. Sejalan dengan itu, (Kuncoro, 2014) menuliskan bahwa sasaran pembangunan ekonomi diarahkan pada pemerataan pembangunan, pengentasan kemiskinan, serta pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat agar setiap kelompok sosial dapat memperoleh manfaat dari pelaksanaan program pembangunan. Berbagai sasaran tersebut menunjukkan bahwa proses pembangunan memerlukan perencanaan serta kebijakan yang terarah sehingga tujuan pembangunan dapat tercapai secara efektif dan berkelanjutan.

Dalam konteks ekonomi, perencanaan merupakan upaya yang dilakukan pemerintah untuk mengoordinasikan berbagai keputusan ekonomi dalam jangka panjang. Keputusan tersebut ditujukan untuk mendukung pelaksanaan pembangunan melalui berbagai kebijakan ekonomi. Tujuan akhirnya adalah tercapainya sasaran pembangunan yang telah ditetapkan. Secara konseptual, rencana ekonomi dapat dipahami sebagai seperangkat target kuantitatif yang ingin dicapai dalam periode

tertentu disertai strategi yang jelas untuk merealisasikannya. Rencana tersebut dapat bersifat menyeluruh dengan mencakup seluruh aspek perekonomian nasional maupun bersifat terbatas yang hanya berfokus pada sektor-sektor tertentu, melalui tahapan penentuan tujuan sosial, penetapan target, serta penyusunan kerangka implementasi dan pengawasan pembangunan (Kuncoro, 2018).

Dijelaskan oleh Rapanna & Sukarno (2017) dalam Buku Ekonomi Pembangunan, pembangunan ekonomi didefinisikan sebagai proses peningkatan pendapatan per kapita yang berlangsung dalam jangka panjang dengan tetap memperhitungkan pertumbuhan jumlah penduduk disertai perubahan mendasar dalam struktur perekonomian. Melalui proses tersebut, pembangunan ekonomi diharapkan mampu mendorong peningkatan pendapatan sekaligus pemerataan hasil pembangunan bagi masyarakat. Selanjutnya, menurut Todaro & Smith (2020), keberhasilan pembangunan suatu negara dapat diukur melalui pertumbuhan ekonomi, yakni merupakan proses peningkatan output dari waktu ke waktu. Pembangunan ekonomi memiliki keterkaitan erat dengan pertumbuhan ekonomi (*economic growth*), pernyataan ini didukung oleh penelitian Babajić et al. (2022) yang menyimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi dan pembangunan ekonomi memiliki keterkaitan erat dalam menggambarkan tingkat kesejahteraan suatu negara.

Dikutip dari Muhammad Ilham Irwansyah et al. (2025) bahwa Sukirno (2016) menyampaikan bahwa pertumbuhan ekonomi dapat diartikan sebagai perkembangan kegiatan dalam perekonomian yang menyebabkan bertambahnya produksi barang dan jasa dalam masyarakat sehingga meningkatkan kemakmuran masyarakat. Artinya, ketika pertumbuhan ekonomi meningkat, jumlah barang dan jasa yang dihasilkan juga bertambah sehingga pendapatan masyarakat secara umum

berpotensi ikut meningkat. Akan tetapi pertumbuhan ekonomi tidak selalu berjalan dengan optimal, bahkan dapat memicu terjadinya ketimpangan, kondisi ini disebabkan oleh ketidakmerataan pertumbuhan ekonomi, dimana terdapat wilayah dengan pertumbuhan ekonomi yang pesat, sementara wilayah lainnya mengalami pertumbuhan ekonomi yang relatif lambat. Perbedaan laju pertumbuhan ekonomi antarwilayah tersebut, berpotensi menimbulkan berbagai permasalahan yang berkaitan dengan ketidakseimbangan hasil pembangunan antarwilayah.

Menurut Indra Kesuma et al., (2021), perbedaan sumber daya alam serta karakteristik geografis menjadi salah satu penyebab utama terjadinya ketimpangan pembangunan daerah. Di sisi lain, Kuncoro (2010) menjelaskan bahwa efektivitas pembangunan ekonomi dievaluasi berdasarkan pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi, dan tingkat ketidaksetaraan kekayaan antar individu maupun antar daerah untuk menekan angka kemiskinan dan ketidaksetaraan sebagai fokus utama.

Dengan demikian, perbedaan ketersediaan sumber daya alam serta kondisi geografis suatu wilayah dapat memengaruhi jenis kegiatan ekonomi yang berkembang di daerah tersebut. Wilayah yang memiliki potensi sumber daya alam yang lebih besar dan kondisi geografis yang mendukung umumnya memiliki aktivitas ekonomi yang lebih beragam dan berkembang dibandingkan wilayah yang memiliki keterbatasan potensi tersebut.

Kondisi ini akan berdampak pada tingkat pendapatan masyarakat yang tercermin dalam nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Pernyataan ini kemudian didukung oleh Tarigan (2024), yang menyampaikan bahwa PDRB merupakan salah satu indikator yang digunakan untuk menggambarkan kinerja

perekonomian suatu daerah, sehingga perubahan nilai PDRB dapat digunakan untuk melihat tingkat pertumbuhan ekonomi wilayah.

Fenomena ketimpangan antarwilayah dapat terjadi akibat adanya pemusatan pertumbuhan ekonomi di wilayah tertentu. Sehingga kondisi tersebut menyebabkan aktivitas ekonomi dan pembangunan lebih terkonsentrasi di daerah yang menjadi pusat pertumbuhan ekonomi. Dijelaskan oleh Adisasmita (2015) wilayah yang mengalami pertumbuhan dan perkembangan pesat (*fast growing region*) umumnya tidak menghadapi kendala yang signifikan. Sebaliknya, daerah yang masih tertinggal (*less developed region*) cenderung dihadapkan pada berbagai hambatan dan permasalahan, sehingga memerlukan perhatian yang lebih besar untuk memperbaiki struktur ekonominya.

Berdasarkan pernyataan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, Airlangga Hartanto, dalam acara *Indonesia Economic Outlook* (IEO) 2026 yang digelar di Jakarta, disampaikan bahwa fundamental ekonomi Indonesia tetap tangguh di tengah berbagai tantangan global. Indonesia mencatatkan pertumbuhan ekonomi sebesar 5,11% pada tahun 2025, dengan pertumbuhan kuartal keempat mencapai 5,39% tertinggi kedua di antara negara-negara G20 setelah India, sementara pertumbuhan global masih stagnan di kisaran 3%. Meskipun pertumbuhan ekonomi nasional menunjukkan kinerja yang positif, capaian tersebut tidak selalu diikuti dengan pembangunan yang merata di setiap wilayah. Dalam praktiknya, pertumbuhan ekonomi seringkali terkonsentrasi pada wilayah tertentu sehingga mengakibatkan munculnya disparitas pembangunan antarwilayah. Hal ini terlihat dari adanya perbedaan dalam tingkat pendapatan, peluang kerja, serta ketersediaan infrastruktur di setiap daerah. Wilayah yang

berperan sebagai pusat pertumbuhan umumnya berkembang lebih pesat karena didukung oleh akses yang lebih baik, investasi yang tinggi, serta fasilitas yang lebih lengkap, sedangkan wilayah lainnya cenderung mengalami pertumbuhan yang lebih lambat.

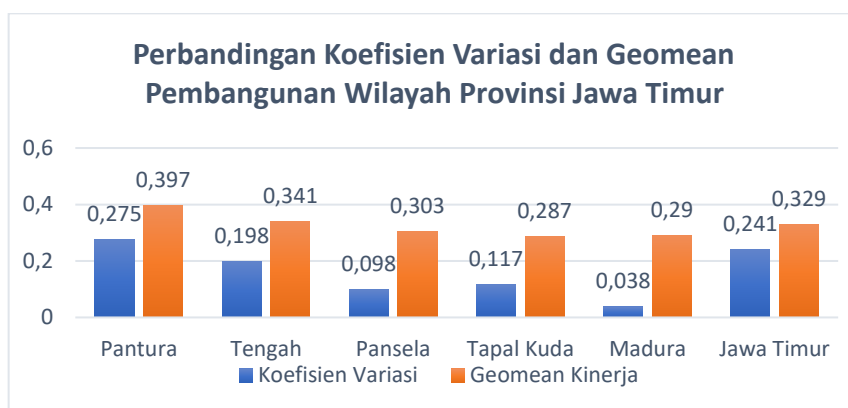
Dikutip dari data Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas, 2019), kontribusi wilayah terhadap pertumbuhan ekonomi nasional sekitar 80% berasal dari wilayah barat Indonesia, yaitu Pulau Jawa dan Sumatra. Sedangkan 20% berasal dari wilayah lain seperti Bali, Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Papua. Kemudian, dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Jawa Timur Tahun 2025–2029, Provinsi Jawa Timur memiliki peran strategis dalam perekonomian nasional sebagai pusat aktivitas dan distribusi ekonomi regional.

Peran strategis ini tidak terlepas dari pertumbuhan ekonomi yang berbeda di setiap kabupaten dan kota di Provinsi Jawa Timur. Sejalan dengan itu, (Fauzi, 2019) dalam penelitiannya menyatakan bahwa berdasarkan hasil perhitungan koefisien variasi ketimpangan pembangunan wilayah di Provinsi Jawa Timur tergolong tinggi yakni sebesar 0,329. Oleh sebab itu, Kebijakan pembangunan wilayah di Provinsi Jawa Timur seharusnya mempertimbangkan aspek keterkaitan antarwilayah (*regional linkages*) untuk memperkuat hubungan ekonomi antar kabupaten/kota yang berada di Provinsi Jawa Timur. Melalui integrasi tersebut, daerah yang relatif tertinggal dapat ikut merasakan dampak positif dari pertumbuhan wilayah yang lebih maju melalui efek penyebaran (*spread effect*).

Provinsi Jawa Timur dibagi menjadi beberapa wilayah yakni wilayah Madura, wilayah Pansela, wilayah Tengah, wilayah Tapal Kuda, dan wilayah Pantura. Salah

satu wilayah yang memiliki peran strategis dalam aktivitas ekonomi regional Jawa Timur adalah wilayah Pantai Utara (Pantura). Wilayah ini membentang di sepanjang pesisir utara Pulau Jawa dan mencakup sejumlah kabupaten/kota yang memiliki karakteristik geografis pesisir serta keterkaitan dalam aktivitas ekonomi dan distribusi regional.

Untuk memperjelas letak geografis serta cakupan wilayah penelitian, wilayah yang diteliti berada dalam satu kesatuan wilayah geografis yang sama, sehingga memiliki relevansi untuk dianalisis dalam konteks disparitas pembangunan ekonomi antarwilayah. Berdasarkan penelitian Fauzi (2019) tentang Ketimpangan Pembangunan Wilayah di Provinsi Jawa Timur, wilayah Pantura merupakan wilayah dengan ketimpangan tertinggi dibandingkan dengan wilayah-wilayah lain di Provinsi Jawa Timur hal ini dapat dilihat dari gambar 1.1 berikut:



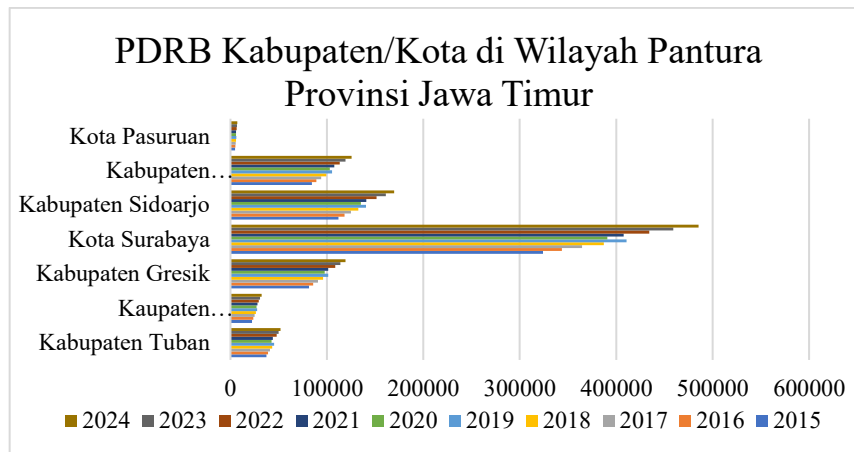
Gambar 1. 1 Perbandingan Koefisien Variasi & Geomean Kinerja Pembangunan Wilayah Provinsi Jawa Timur

Sumber: (Fauzi, 2019)

Berdasarkan gambar 1.1 diatas, dapat dilihat perbandingan nilai koefisien variasi menggambarkan ketimpangan pembangunan wilayah yang terjadi antarwilayah di Provinsi Jawa Timur. Dari pengkategorian status ketimpangan pada penelitian terdahulu, ketimpangan rendah memiliki nilai koefisien variasi ($<0,119$),

ketimpangan sedang (0,119-0,203), dan untuk ketimpangan yang dikategorikan sebagai ketimpangan tinggi berada pada nilai koefisien variasi ($>0,203$). Nilai koefisien variasi keseluruhan dari Provinsi Jawa Timur memasuki kategori tinggi yaitu 0,329. Sedangkan untuk antarwilayah di Provinsi Jawa Timur, nilai koefisien variasi tertinggi adalah wilayah Pantura yaitu 0,275 dan geomean kinerja sebesar 0,397. Dengan demikian, wilayah pantura menunjukkan bahwa terdapat adanya disparitas pembangunan ekonomi yang lebih tinggi dibandingkan wilayah-wilayah lain di Provinsi Jawa Timur. Kondisi tersebut mendasari pentingnya penelitian mengenai disparitas pembangunan ekonomi di wilayah Pantura Provinsi Jawa Timur.

Sejalan dengan itu, menurut Rustiadi et al. (2011) proses pembangunan tidak lagi dapat dilakukan secara parsial maupun sektoral, melainkan perlu mempertimbangkan dimensi kewilayahan yang mampu menciptakan keseimbangan. Pembangunan wilayah yang berimbang menjadi hal yang krusial, karena adanya keterkaitan antarwilayah yang bersifat simetris dapat membantu menekan ketimpangan antar daerah. Untuk memahami ketimpangan antarwilayah tersebut, maka diperlukan penjelasan berdasarkan data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), seperti yang terlampir dalam gambar 1.2.



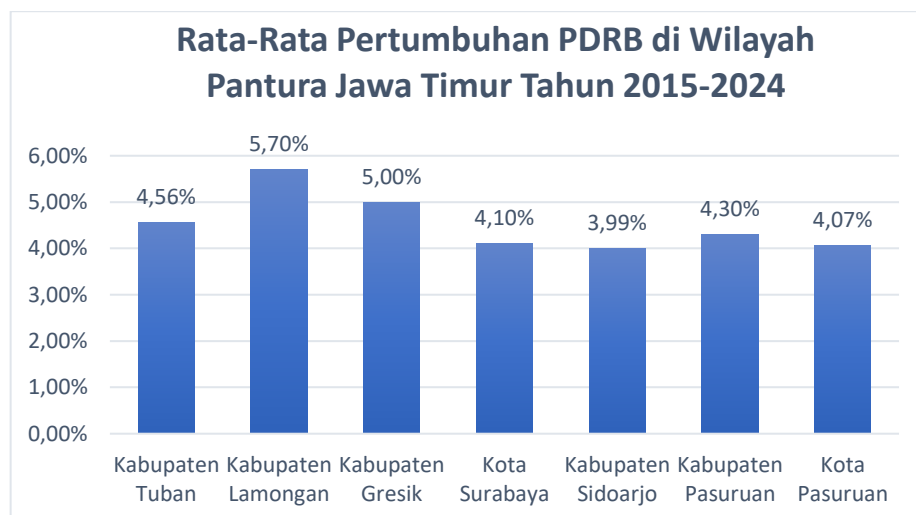
Gambar 1. 2 PDRB Kabupaten/Kota Wilayah Pantura Provinsi Jawa Timur

Sumber: (Badan Pusat Statistik, 2026)

Berdasarkan gambar 1.2 memberikan gambaran awal mengenai variasi nilai PDRB Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) 2010 menurut lapangan usaha antar kabupaten/kota di wilayah Pantura Jawa Timur selama periode 2015-2024. Meskipun berada dalam satu wilayah geografis yang sama, tingkat pembangunan ekonomi antarwilayah kabupaten/kota di wilayah Pantura Jawa Timur menunjukkan kondisi yang berbeda-beda. Hal serupa disampaikan oleh Kuncoro (2018), dimana ketimpangan wilayah terjadi karena adanya perbedaan dalam kemampuan wilayah untuk memanfaatkan sumber daya pembangunan. Pada wilayah pantura dapat dilihat pada gambar 1.2 ditunjukkan melalui batang diagram, nilai PDRB tertinggi dimiliki oleh Kota Surabaya, hal ini diperkuat oleh penelitian Subekti & Yasin (2023) bahwa Kota Surabaya merupakan basis perdagangan Provinsi Jawa Timur dengan sektor yang mendominasi yakni sektor perdagangan besar dan eceran. Kemudian nilai PDRB terendah dimiliki oleh Kota Pasuruan. Rendahnya PDRB berdasarkan lapangan usaha di Kota Pasuruan menunjukkan terbatasnya aktivitas ekonomi dibandingkan daerah lain di Jawa Timur. Kondisi tersebut dipengaruhi oleh keterkaitan antarwilayah yang belum optimal, sehingga wilayah

dengan aksesibilitas dan dukungan pusat pertumbuhan lebih berkembang, sementara Pasuruan cenderung tertinggal. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan pembangunan kewilayahan untuk mendorong pemerataan dan mengurangi disparitas.

Menurut Sjafrizal (2008), terdapat beberapa faktor penyebab utama ketimpangan pembangunan antarwilayah diantaranya; potensi sumber daya alam yang berbeda, kondisi geografis, distribusi barang dan jasa, konsentrasi kegiatan ekonomi, ketidakmerataan alokasi anggaran pembangunan. Sementara itu, menurut Iswanto (2015), hal yang paling mendasar dalam pembangunan daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk mengidentifikasi berbagai potensi sektor unggulan yang dimilikinya. Selanjutnya, potensi tersebut dianalisis secara mendalam agar sektor-sektor tersebut mampu memberikan nilai tambah yang optimal bagi pembangunan ekonomi daerah. Kondisi ini menjadi dasar penting untuk dilakukan analisis lebih lanjut mengenai disparitas pembangunan ekonomi antarwilayah Kabupaten/Kota di wilayah Pantura Provinsi Jawa Timur.



Gambar 1.3 Rata-Rata Pertumbuhan PDRB di Wilayah Pantura Provinsi Jawa Timur

Sumber: (Badan Pusat Statistik, 2026)

Dari gambar 1.3 diatas, diketahui bahwa rata-rata laju pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) tertinggi dimiliki oleh Kabupaten Lamongan dengan rata-rata laju pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sebesar 5,70%, disusul oleh Kabupaten Gresik dengan rata-rata laju pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sebesar 5,00%, lalu Kabupaten Tuban dengan rata-rata laju pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sebesar 4,56%. Kabupaten Pasuruan dengan rata-rata laju pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sebesar 4,30%, kemudian Kota Surabaya dengan rata-rata laju pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sebesar 4,10%, selanjutnya Kota Pasuruan dengan rata-rata laju pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sebesar 4,07%, dan yang terakhir adalah Kabupaten Sidoarjo dengan rata-rata laju pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sebesar 3,99%. Perbedaan laju pertumbuhan ini menunjukkan adanya variasi dinamika pembangunan ekonomi antarwilayah yang mencerminkan ketimpangan dalam distribusi aktivitas ekonomi.

Wilayah dengan tingkat pertumbuhan yang lebih tinggi umumnya memiliki keunggulan dalam mengoptimalkan kegiatan ekonomi sehingga mampu berkembang lebih cepat dibandingkan wilayah lainnya. Sebaliknya, wilayah dengan pertumbuhan yang lebih rendah cenderung mengalami keterbatasan dalam mengelola potensi ekonomi sehingga tertinggal dalam proses pembangunan. Pandangan tersebut didukung oleh penelitian Lessmann (2014) yang menyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi yang tidak merata antarwilayah cenderung berkaitan dengan meningkatnya ketimpangan regional, terutama ketika aktivitas ekonomi

terkonsentrasi pada wilayah tertentu. Hal serupa juga disampaikan oleh Ezcurra & Rodríguez-Pose (2013), bahwa ketimpangan antarwilayah juga dipengaruhi oleh interaksi spasial, di mana pertumbuhan di suatu daerah dapat memberikan pengaruh antarwilayah (*spillover effect*) baik positif maupun negatif terhadap wilayah di sekitarnya. Oleh karena itu, tanpa adanya upaya pemerataan pembangunan, perbedaan laju pertumbuhan antarwilayah berpotensi memperlebar ketimpangan pembangunan dalam jangka panjang.

Berdasarkan uraian tersebut, diketahui bahwa ketimpangan pembangunan antarwilayah di Provinsi Jawa Timur masih terjadi dengan tingkat yang berbeda-beda pada setiap wilayah terutama wilayah Pantura. Perbedaan nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) ADHK antar kabupaten/kota di Wilayah Pantura Provinsi Jawa Timur, serta perubahannya dari waktu ke waktu dapat memberikan gambaran awal mengenai kondisi pembangunan ekonomi antar kabupaten/kota di wilayah Pantura Provinsi Jawa Timur. Selain itu, perbedaan laju pertumbuhan ekonomi juga menunjukkan adanya variasi dinamika pembangunan antarwilayah di Provinsi Jawa Timur tersebut. Namun, pendekatan deskriptif tersebut belum mampu menunjukkan tingkat ketimpangan pembangunan secara terukur. Selain perbedaan antarwilayah, dinamika pembangunan ekonomi juga dapat dilihat dari perubahan kondisi ekonomi dalam rentang waktu tertentu. Penggunaan data runtun waktu dalam periode menengah hingga panjang menjadi penting untuk menggambarkan perkembangan pembangunan ekonomi secara lebih dinamis. Dalam penelitian ini, periode tahun 2015–2024 digunakan karena dinilai cukup representatif dalam mencerminkan dinamika pembangunan ekonomi antar kabupaten/kota di wilayah Pantura Provinsi Jawa Timur.

Dengan adanya perbedaan nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) ADHK menurut lapangan usaha dan laju pertumbuhan ekonomi antar kabupaten/kota di wilayah Pantai Utara (Pantura) Provinsi Jawa Timur, pemerintah daerah memiliki peran penting dalam mengatasi ketimpangan pembangunan yang terjadi sebagaimana hasil penelitian sebelumnya. Hal ini sejalan dengan tujuan pembangunan ekonomi daerah yang tidak hanya berfokus pada peningkatan pertumbuhan, tetapi juga pada pemerataan hasil pembangunan antarwilayah. Oleh karena itu, berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis pola dan klasifikasi pertumbuhan ekonomi, seberapa besar tingkat ketimpangan/disparitas pembangunan ekonomi, serta kontribusi ketimpangan dalam wilayah maupun antarwilayah terhadap total ketimpangan di wilayah Pantai Utara (Pantura) Provinsi Jawa Timur dengan judul **“Dinamika Disparitas Pembangunan Ekonomi Antarwilayah Kabupaten/Kota di wilayah Pantai Utara (Pantura) Provinsi Jawa Timur.”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana kondisi pertumbuhan ekonomi masing-masing kabupaten/kota di wilayah Pantai Utara (Pantura) Provinsi Jawa Timur?
2. Bagaimana tingkat dan kondisi disparitas pembangunan ekonomi antar kabupaten/kota di wilayah Pantai Utara (Pantura) Provinsi Jawa Timur?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengidentifikasi kondisi pertumbuhan ekonomi masing-masing kabupaten/kota di wilayah Pantai Utara (Pantura) Provinsi Jawa Timur.
2. Untuk menganalisis tingkat dan kondisi disparitas pembangunan ekonomi antar kabupaten/kota di wilayah Pantai Utara (Pantura) Provinsi Jawa Timur.

1.4 Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis ketimpangan pembangunan antarwilayah di wilayah Pantai Utara (Pantura) Provinsi Jawa Timur. Penelitian ini menggunakan data sekunder berupa Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstan (ADHK), pendapatan per kapita, dan jumlah penduduk pada periode tahun 2015 hingga 2024. Fokus utama dalam penelitian ini adalah analisis ketimpangan pembangunan antarwilayah melalui pendekatan Tipologi Klassen untuk mengklasifikasikan pola pertumbuhan ekonomi daerah dan Indeks Theil untuk mengukur tingkat ketimpangan pembangunan antarwilayah di wilayah Pantura Provinsi Jawa Timur. Penelitian ini dibatasi pada lingkup analisis kabupaten/kota di wilayah Pantura Jawa Timur serta tidak membahas secara mendalam pengujian hubungan kausalitas antarvariabel. Penelitian ini juga tidak membahas faktor-faktor lain seperti kemiskinan, pendidikan, kesehatan, infrastruktur, maupun investasi yang dapat memengaruhi ketimpangan pembangunan wilayah.

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam memahami dinamika ketimpangan pembangunan antarwilayah di Pantai Utara (Pantura) Provinsi Jawa Timur melalui klasifikasi pertumbuhan ekonomi dan pengukuran disparitas pembangunan. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan pembangunan yang lebih merata serta menjadi rujukan akademik bagi penelitian selanjutnya terkait ketimpangan wilayah.