

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Globalisasi telah menempatkan daerah menjadi pemain inti dalam sebuah perekonomian. Seperti yang diungkapkan oleh Kenichi Ohmae (1934) dalam tulisannya “*The Borderless World*”, bahwa pemeran utama dalam kegiatan perekonomian pada era globalisasi adalah *corporation* dan *region*. Artinya, ketika berbicara tentang perekonomian China, sebenarnya kita hanya berbicara tentang perekonomian beberapa daerah maju di China, demikian juga ketika kita berbicara tentang perekonomian Indonesia, sebenarnya kita hanya berbicara tentang perekonomian pada beberapa daerah tertentu, seperti misalnya Jabodetabek, Medan dan Surabaya. Peran penting daerah ini tentu saja harus didukung dengan kesiapan daerah untuk bersaing dalam era globalisasi ekonomi ini.

Sangat jelas bahwa meskipun saat ini merupakan era globalisasi dimana pasar memegang peranan penting, namun bukan berarti segala sesuatunya diserahkan kepada mekanisme pasar. Pemerintah masih memegang peranan penting dalam perekonomian pada umumnya, dan perencanaan pembangunan pada khususnya. Sesuai amanat konstitusi, pemerintah memiliki kewajiban untuk memajukan kesejahteraan umum, dimana dapat diartikan bahwa pemerintah bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik dan pelayanan administratif. (Penjelasan umum Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional)

Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bervariasi secara geografis, mengakibatkan banyak terjadi kesenjangan pembangunan daerah karena beberapa daerah memiliki sumber daya yang lebih baik dari pada daerah yang lain. Susantono (2009) menyatakan bahwa masalah kesenjangan pembangunan ini menjadi

sangat penting karena akan menimbulkan dampak pada stabilitas pembangunan nasional, diantaranya:

- Kesenjangan antar wilayah akan menimbulkan standar hidup yang berbeda sehingga menimbulkan ketidakpuasan bagi masyarakat di wilayah yang kurang diuntungkan;
- Masalah pengangguran yang terjadi pada wilayah yang diuntungkan dan memberi beban lebih yang harus ditanggung oleh negara;
- Kesenjangan antar wilayah menimbulkan dampak biaya ekonomi tinggi pada wilayah yang lebih pesat perkembangannya, seperti kota-kota besar dan kota-kota metropolitan, dan akan terjadi kelebihan permintaan (*excess demand*) untuk infrastruktur dan pelayanan publik.

Masalah kesenjangan pembangunan ini kemudian bermuara pula pada permasalahan kesenjangan pertumbuhan ekonomi. Disinilah peran kebijakan yang tepat menjadi penting dalam keberhasilan pembangunan dan pemerataannya, karena tiap karakter wilayah memiliki pendekatan pembangunan yang berbeda-beda. Pemerintah daerah dituntut untuk lebih kreatif dalam mengelola dan mengembangkan potensi daerah yang dimiliki. Terlebih lagi era globalisasi telah membawa dampak pasar bebas yang tentu saja menuntut kreativitas dan kesiapan pemerintah daerah. Oleh karena itu perencanaan pembangunan perlu dilakukan secara tepat dan mempertimbangkan berbagai aspek yang terkait dengan masalah pembangunan di wilayah yang bersangkutan. Idie, 1999, dalam tesisnya *Konsep Perencanaan Pusat Pertumbuhan Ekonomi Dalam Mendukung Pemantapan Otonomi Daerah di Kecamatan Kaimana Kabupaten Fakfak* menyatakan bahwa perencanaan yang baik perlu didasarkan pada suatu analisis keterpaduan dengan mempertimbangkan kondisi, potensi, masalah, dan peluang yang dimiliki dalam suatu wilayah. Dengan mempertimbangkan semua aspek tersebut, dapat terwujud penyusunan alternatif kebijakan pembangunan yang tepat dengan memadukan berbagai kegiatan dalam sektor pembangunan yang saling terkait maupun keterkaitan antar wilayah yang memiliki kondisi, potensi, masalah, dan peluang yang berbeda-beda untuk saling

mendukung dan perbedaan aspek-aspek antar wilayah terjadi karena adanya perbedaan potensi dari tiap-tiap wilayah.

Susantono (2009) menyatakan bahwa pengembangan wilayah merupakan upaya untuk memacu perkembangan sosial ekonomi, mengurangi kesenjangan antar wilayah, dan menjaga kelestarian lingkungan hidup pada suatu wilayah. Kebijakan pengembangan wilayah sangat diperlukan karena kondisi fisik geografis, sosial, ekonomi dan budaya masyarakat yang berbeda-beda antar wilayah sehingga penerapan kebijakan pengembangan wilayah itu sendiri harus disesuaikan dengan kondisi, potensi, dan isu permasalahan yang ada di wilayah yang bersangkutan. Lebih lanjut dinyatakan bahwa proses pengembangan wilayah dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal, diantaranya migrasi manusia, penambahan penduduk alami, potensi sumber daya alam, dan aliran investasi dan teknologi. Sehingga dapat disimpulkan bahwa tujuan pengembangan wilayah adalah:

- Mengintegrasikan kapabilitas setiap wilayah dalam membangun tatanan perekonomian nasional yang kuat;
- Mengembangkan keunggulan daya saing wilayah melalui implementasi kebijakan dan strategi mikro dan makro;
- Mempercepat pembangunan wilayah-wilayah strategis dan cepat tumbuh melalui kebijakan khusus, terutama dalam meningkatkan produktivitas dan kemampuan bersaing;
- Menciptakan iklim kondusif di setiap wilayah terutama untuk mendukung pengembangan dunia usaha dan investasi;
- Meningkatkan kemampuan sumber daya manusia, baik aparat pemerintah daerah, pengusaha lokal, maupun masyarakat;
- Mengembangkan setiap wilayah agar memiliki akses pada kemajuan dan inovasi teknologi serta membangun jejaring (*networking*) terhadap pasar global (*global market*).

Menurut Todaro (2006) tujuan inti dari pembangunan adalah peningkatan ketersediaan serta perluasan distribusi berbagai barang kehidupan pokok, seperti sandang, pangan, papan, kesehatan dan perlindungan keamanan. Tujuan kedua adalah

peningkatan standar hidup, yang tidak hanya diartikan sebagai peningkatan pendapatan, tetapi juga penyediaan lapangan pekerjaan, serta perbaikan kualitas pendidikan. Sedangkan tujuan ketiga adalah perluasan pilihan-pilihan ekonomis dan sosial bagi setiap individu secara keseluruhan. Berdasarkan penjabaran tersebut, dapat disimpulkan bahwa tujuan inti pembangunan, adalah mencapai kesejahteraan, perbaikan kondisi ekonomi, dan pertumbuhan ekonomi yang baik.

Selama 10 tahun masa otonomi daerah, dimana pemerintah daerah memiliki kewenangan dan keleluasaan untuk mengelola daerahnya masing-masing, pertumbuhan ekonomi Kabupaten Klaten secara umum cenderung lambat apabila dibandingkan dengan kabupaten lain di sekitarnya, yaitu Kabupaten Sukoharjo, Kota Surakarta dan Kabupaten Boyolali. Dari sisi pembangunan fisik maupun sisi keuangan daerah, Kabupaten Klaten cenderung tertinggal. Hal ini secara sederhana dapat dilihat dalam pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Klaten.

Produk Domestik Bruto (PDB) merupakan ukuran tunggal terbaik untuk mengetahui tingkat kesejahteraan ekonomi masyarakat sebuah negara, karena dengan PDB yang tinggi memungkinkan kita untuk hidup lebih sejahtera. Sedangkan PDB per kapita menggambarkan tingkat kesejahteraan rata-rata individu dalam sebuah negara (Mankiw, 2003). Hal ini tentu saja juga berlaku untuk tingkat wilayah yang lebih kecil. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan pertumbuhannya sering kali dianggap sebagai salah satu indikator kesejahteraan masyarakat yang kemudian dihubungkan dengan keberhasilan pemerintah dalam pembangunan.

Dari tabel 1.1 dan tabel 1.2 diketahui bahwa kenaikan PDRB Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten juga cenderung menurun. Pada tahun 2006, pertumbuhannya bahkan hanya sekitar 2,30%, padahal pada tahun yang sama, ketiga kabupaten/kota disekitarnya menunjukkan kenaikan yang cukup signifikan sehingga mampu mempertahankan pertumbuhan PDRBnya di atas 4%.

Tabel 1.1 Produk Domestik Regional Bruto Dengan Harga Konstan  
Tahun 2002 - 2006

(Dalam Juta Rupiah)

| No | Entitas        | 2002         | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         |
|----|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1  | Kab. Sukoharjo | 3.490.382,02 | 3.629.051,38 | 3.786.212,72 | 3.941.788,46 | 4.120.437,35 |
| 2  | Kab. Klaten    | 3.612.899,26 | 3.791.474,35 | 3.975.792,87 | 4.158.205,16 | 4.253.788,00 |
| 3  | Kab. Boyolali  | 3.062.304,14 | 3.211.066,50 | 3.320.736,82 | 3.456.062,13 | 3.600.897,97 |
| 4  | Kota Surakarta | 3.268.559,54 | 3.468.276,94 | 3.669.373,45 | 3.858.169,65 | 4.067.529,95 |

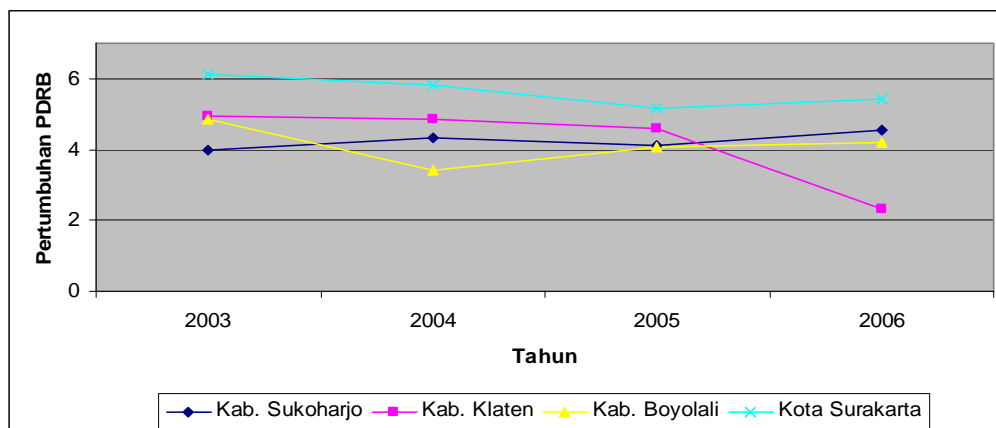
Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah (diolah).

Tabel 1.2 Prosentase Pertumbuhan PDRB Tahun 2003 – 2006

| No | Entitas        | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----|----------------|------|------|------|------|
| 1  | Kab. Sukoharjo | 3,97 | 4,33 | 4,11 | 4,53 |
| 2  | Kab. Klaten    | 4,94 | 4,86 | 4,59 | 2,30 |
| 3  | Kab. Boyolali  | 4,86 | 3,42 | 4,08 | 4,19 |
| 4  | Kota Surakarta | 6,11 | 5,80 | 5,15 | 5,43 |

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah (diolah).

Secara teoritis, pengukuran kemandirian daerah diukur dari PAD, dimana penerimaan pajak dan retribusi merupakan elemen pokok dalam Pendapatan Asli Daerah suatu pemerintah daerah. Dari 2 komponen inilah dapat terlihat kemampuan suatu daerah untuk *men-generate income* dari potensi yang dimilikinya. Kemampuan ini juga menjadi salah satu indikator keberhasilan otonomi daerah. Hal ini selaras dengan makna desentralisasi fiskal yang mengandung pengertian bahwa Kepala Daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber keuangan sendiri yang dilakukan dalam wadah pendapatan Asli Daerah (PAD) yang sumber utamanya adalah Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dengan tetap mendasarkan batas kewajaran (Haryanto, 2004).



Gambar 1.1 Trend Pertumbuhan PDRB Tahun 2003 – 2006

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah (diolah).

Tabel 1.3 Penerimaan Pajak dan Retribusi Tahun 2007 dan 2008

| Nama Entitas        | Pajak Daerah (Rp) |                   | Retribusi (Rp)    |                   |
|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                     | 2007              | 2008              | 2007              | 2008              |
| Kabupaten Sukoharjo | 14.532.971.616,00 | NA                | 12.299.335.794,00 | NA                |
| Kabupaten Klaten    | 12.689.833.307,00 | 18.017.871.390,00 | 9.814.835.172,00  | 10.463.290.219,00 |
| Kabupaten Boyolali  | 10.643.172.280,00 | NA                | 40.020.935.424,00 | NA                |
| Kota Surakarta      | 41.404.082.034,00 | 46.855.622.021,00 | 33.359.233.949,00 | 39.325.240.832,00 |

Sumber: Laporan Keuangan Pemerintah Kabupaten Klaten, Kabupaten Sukoharjo, Kabupaten Boyolali dan Kota Surakarta Tahun Anggaran 2007 – 2008.

Dari tabel 1.3 diketahui bahwa penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten Klaten cenderung rendah, apabila dibandingkan dengan kabupaten lainnya, padahal Kabupaten Klaten memiliki potensi pajak daerah yang luar biasa, diantaranya potensi pajak daerah dari sumber air tanah dan Bahan Galian Golongan C, karena wilayah Kabupaten Klaten sangat kaya dengan potensi pertambangan pasir dan kapur.

Selain pertumbuhan PDRB dan PAD yang cenderung lambat, masih terdapat beberapa indikator yang mampu menunjukkan belum optimalnya pembangunan di Kabupaten Klaten. Diantara beberapa indikator tersebut adalah jumlah penduduk miskin, dimana jumlah penduduk miskin di Kabupaten Klaten paling banyak diantara 3 kabupaten lainnya, yaitu mencapai 23,38% pada tahun 2004. Indikator lainnya adalah kondisi infrastruktur (jalan), dimana 31,92% infrastruktur jalan di Kabupaten Klaten dalam kondisi rusak, dan 17,78% dalam kondisi rusak berat.

## **1.2. Rumusan Permasalahan**

Sehubungan dengan hal-hal yang telah diungkapkan sebelumnya, dapat dirumuskan beberapa pokok permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini, yaitu:

1. Apakah yang dapat diidentifikasi sebagai faktor kekuatan dan faktor kelemahan utama, baik faktor internal maupun faktor eksternal, yang berpengaruh terhadap pembangunan daerah Kabupaten Klaten?
2. Prioritas kebijakan apa yang secara tepat harus diambil oleh pemerintah daerah Kabupaten Klaten untuk melaksanakan pembangunan daerah?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini antara lain:

1. Menganalisis faktor-faktor yang berkaitan dengan pembangunan daerah Kabupaten Klaten, baik dari faktor internal maupun faktor eksternal berupa kekuatan (*strength*), kelemahan (*weakness*), kesempatan (*opportunity*) maupun ancaman (*threat*);
2. Merumuskan strategi-strategi kebijakan pembangunan daerah Kabupaten Klaten;
3. Memilih prioritas strategi kebijakan berdasarkan pertimbangan potensi, kemampuan dan kendala yang ada.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pengambil kebijakan di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Klaten dalam rangka pembangunan daerah Kabupaten Klaten, sehingga mampu membawa Kabupaten Klaten menjadi daerah yang mampu bersaing di era globalisasi ekonomi dan mampu meningkatkan kesejahteraan sebagai bentuk tanggung jawab pemerintah terhadap masyarakat.

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat bagi peneliti-peneliti lainnya yang mengambil topik yang berkaitan, ataupun pihak lain yang tertarik dengan permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini.

#### **1.5. Ruang Lingkup Penelitian**

Penelitian ini akan difokuskan pada analisis persepsi responden yang dianggap ahli (*expert*), sifatnya subyektif berdasarkan persepsi dan pengetahuan para ahli tersebut, yang didapatkan dengan cara menjangkau persepsi para ahli di lingkungan pemerintahan, akademisi dan pengamat perkonomian di Kabupaten Klaten melalui kuisisioner model SWOT dan AHP.

#### **1.6. Data dan Sumber Data**

Data yang diperlukan untuk tujuan penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer berupa hasil survey dan pengisian kuisisioner dan wawancara awal dengan para ahli dan pihak-pihak yang berkompeten di bidangnya. Sedangkan data sekunder didapatkan dari pihak pemerintah daerah Kabupaten Klaten, dan bahan-bahan penelitian lainnya yang terkait dengan penelitian ini.

#### **1.7. Metodologi Penelitian**

Penelitian ini akan menggunakan kombinasi antara analisis SWOT (*Strength, Weakness, Opportunity, Threat*) dengan metode AHP (*Analytical Hierarchy Process*). Analisis SWOT dipilih karena analisis ini sangat bermanfaat dalam proses perencanaan strategi.



Setelah didapatkan opsi strategi, maka dapat dipilih opsi strategi terbaik dengan menggunakan *Analytical Hierarchy Process*. AHP dipilih karena AHP dapat membantu menentukan pilihan terbaik yang melibatkan banyak kriteria berdasarkan intuisi dan persepsi para ahli dengan tetap memperhatikan konsistensi.

Penelitian ini akan dilakukan dengan tahap-tahap sebagai berikut:

- Analisis SWOT dibuat dengan cara mengidentifikasi faktor internal dan faktor eksternal untuk menentukan faktor pendukung dan faktor penghambat dalam pertumbuhan ekonomi Kabupaten Klaten melalui pemilihan strategi kebijakan oleh orang yang dianggap ahli;
- Menggunakan analisis interaksi IFAS-EFAS (*Internal Factor Analysis System – External Factor Analysis System*) dengan elemen-elemen yang berkaitan untuk menghasilkan alternatif strategi pilihan yang sesuai dengan sasaran yang ingin dicapai;
- Pendekatan AHP dibuat dengan cara memecah suatu masalah yang kompleks dan menyusunnya dalam suatu hirarki, kemudian dilakukan penilaian atas hirarki tersebut oleh orang yang dianggap ahli.

### **1.8. Sistematika Penulisan**

Tesis ini akan tersusun dalam 6 bab. Bab pertama akan menguraikan latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, ruang lingkup penelitian, metodologi penelitian, tahapan penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua adalah tinjauan pustaka akan menguraikan tentang teori-teori yang mendasari penelitian ini, termasuk teori tentang SWOT dan AHP.

Bab ketiga akan menguraikan gambaran umum Kabupaten Klaten dimana akan dijelaskan kondisi dan perkembangan Kabupaten Klaten.

Bab keempat adalah metodologi penelitian, yang akan menguraikan langkah-langkah penggunaan model.

Bab Kelima akan menguraikan strategi kebijakan pembangunan daerah Kabupaten Klaten, perumusan strategi kebijakan dengan menggunakan analisis

SWOT dan perumusan strategi kebijakan dengan AHP serta melakukan intepretasi atas hasil analisis tersebut.

Bab keenam adalah penutup yang menguraikan tentang kesimpulan dari hasil pembahasan pada bab-bab sebelumnya, serta saran-saran yang dianggap penting dalam rangka pengambilan kebijakan untuk merencanakan pembangunan daerah Kabupaten Klaten.