

# Kesenjangan Pengeluaran Pembangunan antar Wilayah dan Propinsi di Indonesia

Achmad Rozany Nurmanaf

## *Abstract*

*The paper investigates the variation and the distribution of development expenditure among regions and provinces in Indonesia. By using data from Statistical Year Book of Indonesia 1996 published by the Central Bureau of Statistics, using Theil's Coefficient as the tool. The analyses show that the level of development expenditure relate to the variation of potency and allocation of resources and the stage of development in each region. In Java, the variation of development expenditure is higher than other regions in Indonesia, this is due to the variation of potency of resource among provinces in this region is also higher.*

## 1. PENDAHULUAN

Keberhasilan program pembangunan sangat tergantung pada pemanfaatan potensi sumberdaya yang tersedia. Namun pada kenyataannya potensi dan pemanfaatannya sumberdaya tersebut bervariasi antar wilayah dan propinsi. Islam dan Khan (1986) menyimpulkan bahwa tingkat Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita masing-masing propinsi di Indonesia konsisten dengan distribusi sumberdaya alam dan kegiatan industri yang ada. Sejalan dengan hal ini, secara lebih spesifik Marisa dan Hutabarat (1988) dan Nurmanaf (1989) mengidentifikasi bahwa ketimpangan dan variasi distribusi pendapatan mempunyai hubungan yang positif dengan variasi distribusi penguasaan faktor-faktor produksi. Dengan demikian tidaklah mengherankan bila keberhasilan pembangunan juga berbeda-beda antar wilayah dan propinsi. Sehingga dengan mengacu kepada upaya peningkatan kesejahteraan anggota masyarakat secara luas diperlukan kebijakan pendanaan silang antar wilayah dan antar propinsi. Artinya, bagi wilayah dan propinsi yang memiliki sumberdaya yang terbatas dapat disumbang oleh wilayah dan propinsi lain yang memiliki sumberdaya yang melimpah. Dengan demikian dapat diharapkan jurang perbedaan keberhasilan program pembangunan antar wilayah maupun propinsi dapat dikurangi (Nurmanaf, 1997).

Pada kenyataannya pengalokasian dana pembangunan bervariasi sejalan dengan variasi potensi dan pemanfaatan sumberdaya di masing-masing wilayah dan propinsi. Sementara itu, dapat pula diasumsikan bahwa besar-kecilnya dana pembangunan suatu wilayah tergantung pada skala prioritas program yang akan dilaksanakan yang lebih spesifik untuk masing-masing wilayah dan propinsi. Wilayah atau propinsi yang melaksanakan program pembangunan yang memprioritaskan pembangunan fisik, diduga memerlukan kucuran dana yang lebih besar daripada wilayah atau propinsi yang pembangunannya memprioritaskan pembangunan non fisik.

Untuk menjawab berapa besar kesenjangan atau variasi pengeluaran pembangunan antar wilayah dan propinsi kiranya diperlukan telaahan yang spesifik. Dengan mempergunakan koefisien Theil, tulisan ini mencoba mengungkapkan variasi dan keragaman pengeluaran dana pembangunan tersebut antar wilayah dan propinsi di Indonesia. Selanjutnya dari temuan ini diharapkan dapat dijelaskan dan diidentifikasi faktor-faktor yang diduga berkaitan dengan kesenjangan tersebut.

## 2. METODA PENELITIAN

### a. Definisi dan Kriteria

Dengan menggunakan data dari *Statistik Indonesia 1996* yang dipublikasikan oleh Biro Pusat Statistik (BPS), parameter yang dipergunakan dalam analisis, secara umum didefinisikan sebagai berikut. Pengeluaran pembangunan per kapita, adalah Realisasi Pengeluaran Daerah Otonom Tingkat I 1995/96 dibagi Jumlah Penduduk 1996 untuk masing-masing propinsi. Angka tersebut, yang selanjutnya disebut sebagai Rata-Rata Pengeluaran Pembangunan Daerah merupakan data dasar analisis dalam tulisan ini.

### b. Perwilayahan

Untuk mengetahui variasi dan keragaman rata-rata pengeluaran pembangunan daerah antar wilayah dan propinsi, ke 27 propinsi di Indonesia dikelompokkan ke dalam wilayah-wilayah yang umumnya identik dengan pulau-pulau utama.

**Wilayah Sumatera:** Propinsi Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Bengkulu dan Lampung.

**Wilayah Jawa DKI Jakarta:** Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta dan Jawa Timur

**Wilayah Kalimantan:** Propinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Timur.

**Wilayah Sulawesi:** Propinsi Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara.

**Wilayah Indonesia Timur:** Propinsi Bali, Nusatenggara Barat, Nusatenggara Timur, Timor Timur, Maluku dan Irian Jaya.

### c. Ukuran Variasi dan Keragaman

Untuk mengetahui variasi dan keragaman rata-rata pengeluaran pembangunan daerah antar wilayah dan propinsi, ukuran yang dipergunakan adalah koefisien Theil (Fishlow, 1972; Levy dan Chowdhury, 1993 dan Yotopoulos dan Nugent, 1976). Semakin tinggi nilai koefisien tersebut semakin tinggi tingkat variasi dan keragaman

rata-rata pengeluaran pembangunan daerah antar wilayah dan propinsi. Penghitungan koefisien Theil dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- Keragaman antar propinsi di seluruh wilayah

$$T = \sum_{i=1}^{27} y_i \log(y_i / x_i)$$

di mana

$y_i$  dan  $x_i$  adalah masing-masing pangsa pengeluaran pembangunan daerah dan pangsa propinsi ke- $i$ .

- Keragaman antar wilayah

$$T = \sum_{j=1}^5 \log(y_j / x_j)$$

di mana

$y_j$  dan  $x_j$  adalah masing-masing pangsa pengeluaran pembangunan daerah dan pangsa wilayah ke- $j$ .

- Keragaman antar propinsi di tiap-tiap wilayah

$$T = \sum_{k=1}^n \log(y_k / x_k)$$

di mana

$y_k$  dan  $x_k$  adalah masing-masing pangsa pengeluaran pembangunan daerah dan pangsa propinsi ke- $k$  di tiap-tiap wilayah.

### 3. KERAGAMAN PENGELUARAN PEMBANGUNAN

Seperti telah diuraikan, terdapat relasi yang erat antara prioritas program pembangunan yang dilaksanakan dengan besarnya pengeluaran pembangunan. Wilayah-wilayah yang pelaksanaan program pembangunannya lebih didominasi oleh pembangunan fisik cenderung memerlukan pengeluaran pembangunan yang lebih besar dibandingkan dengan wilayah dimana pembangunan non fisik yang lebih diutamakan. Variasi dan keragaman pengeluaran pembangunan antar wilayah dan propinsi disajikan pada Tabel 1.

Dari Tabel 1 dapat diketahui bahwa keragaman pengeluaran pembangunan antar propinsi tampak lebih menonjol dibandingkan dengan keragaman antar wilayah. Hal ini ditunjukkan oleh nilai koefisien Theil yang lebih kecil pada keragaman antar wilayah yang hanya sekitar 10 persen terhadap nilai koefisien Theil keragaman antar propinsi. Wilayah Kalimantan merupakan wilayah yang memiliki rata-rata pengeluaran pembangunan yang tertinggi, sementara wilayah Sumatera memiliki rata-rata pengeluaran pembangunan yang terendah. Sedangkan DKI Jakarta dan Jawa Tengah berturut-turut merupakan propinsi dengan rata-rata pengeluaran pembangunan yang tertinggi dan yang terendah.

**Tabel 1**  
Variasi dan Keragaman Rata-Rata Pengeluaran Pembangunan Antar Wilayah dan Propinsi di Indonesia

Wilayah	Koefisien Theil	Rata-rata pengeluaran pembangunan daerah (Rupiah)	Tertinggi (Rupiah)	Terendah (Rupiah)
Sumatera	0,0462	18 868	Bengkulu (29 777)	Lampung (9 651)
Jawa	0,2807	28 329	DKI Jakarta (102 377)	Jateng (6 045)
Kalimantan	0,0424	35 992	Kalteng (55 199)	Kalsel (19 629)
Sulawesi	0,0319	24 279	Sultra (34 689)	Sulsel (11 822)
Ind. Timur	0,0459	32 007	Timtim (55 608)	NTT (19 160)
Wilayah	0,0102	27 895	Kalimantan	Sumatera
Propinsi	0,1010	26 878	DKI Jakarta	Jateng

Sumber: Diolah dari BPS (1977: Tabel 9.1.7)

Bila dibandingkan antar wilayah keragaman pengeluaran pembangunan daerah antar propinsi tidak menunjukkan perbedaan yang mencolok, khususnya di empat wilayah di luar Jawa yaitu Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Indonesia Timur.

Keragaman rata-rata pengeluaran pembangunan di keempat wilayah tersebut cukup tinggi (lebih dari 65 persen) dengan koefisien Theil yang relatif sama. Perbandingan antara propinsi yang memiliki

rata-rata pengeluaran pembangunan terendah terhadap propinsi dengan rata-rata pengeluaran tertinggi berkisar antara 32-35 persen. Di wilayah Sumatera, perbandingan antara Lampung yang merupakan propinsi dengan rata-rata pengeluaran yang terendah sebesar 32 persen terhadap Bengkulu yang merupakan propinsi dengan rata-rata tertinggi. Sama halnya dengan wilayah Sumatera, di wilayah Kalimantan dimana propinsi Kalimantan Selatan dan Kalimantan Tengah berturut-turut sebagai propinsi dengan rata-rata pengeluaran pembangunan yang terendah dan yang tertinggi dengan perbandingan 35 persen. Propinsi Sulawesi Tenggara dan Timor Timur merupakan propinsi dengan rata-rata pengeluaran pembangunan tertinggi untuk masing-masing wilayah Sulawesi dan Indonesia Timur. Sementara Sulawesi Selatan dan Nusatenggara Timur merupakan propinsi-propinsi dengan rata-rata pengeluaran pembangunan terendah di kedua wilayah tersebut. Perbandingan antara rata-rata pengeluaran pembangunan terendah terhadap pengeluaran tertinggi di kedua wilayah berturut-turut sebesar 34 dan 35 persen.

Akan tetapi pengeluaran pembangunan daerah di wilayah Jawa memiliki keragaman yang jauh lebih tinggi bila dibandingkan dengan keragaman di wilayah-wilayah di luar Jawa. Hal ini ditunjukkan oleh tingginya nilai koefisien Theil di wilayah Jawa (sekitar tujuh kali lebih besar dari pada nilai koefisien Theil di wilayah luar Jawa). Di samping itu perbandingan antara rata-rata pengeluaran pembangunan di Jawa Tengah yang memiliki rata-rata pengeluaran pembangunan yang terendah terhadap DKI Jakarta yang memiliki rata-rata tertinggi adalah sangat kecil (hanya enam persen) yang berarti memiliki tingkat kesenjangan mencapai 94 persen.

Berdasarkan rata-rata pengeluaran pembangunan dan dikaitkan dengan prioritas program pembangunan itu sendiri, tahap pembangunan dapat dikriteriakan dalam tiga fase yang dilaksanakan di masing-masing propinsi. *Fase pertama* merupakan tahapan pembangunan yang melaksanakan program dengan lebih memprioritaskan pembangunan fisik yang ditunjukkan oleh rata-rata pengeluaran pembangunan yang lebih tinggi. Dalam *fase* ini pembangunan dilaksanakan dengan mengutamakan pembangunan prasarana yang diperlukan untuk menunjang tahapan pembangunan berikutnya. Propinsi-propinsi yang termasuk fase ini antara lain Riau, Jambi dan Bengkulu di wilayah

Sumatera; Kalimantan Tengah dan Kalimantan Timur di wilayah Kalimantan; Sulawesi Tengah dan Sulawesi Tenggara di wilayah Sulawesi; dan Timor Timur, Maluku dan Irian Jaya di wilayah Indonesia Timur. Selanjutnya *fase kedua* lebih menitik beratkan pada program pembangunan non fisik yang umumnya memerlukan pembiayaan pembangunan yang lebih kecil. Propinsi-propinsi yang melaksanakan pembangunan *fase* ini (rata-rata pengeluaran pembangunan lebih rendah) antara lain Sumatera Barat, Sumatera Selatan dan Lampung di wilayah Sumatera; Jawa Tengah dan Jawa Timur di wilayah Jawa; Kalimantan Selatan dan Nusatenggara Barat masing-masing di wilayah Kalimantan dan Indonesia Timur. Walaupun di propinsi-propinsi ini pembangunan fisik tetap dilaksanakan tapi pembangunan non-fisik lebih mendominasi dengan rata-rata pengeluaran yang relatif lebih rendah. Sedangkan fase ketiga merupakan fase yang pembangunannya dilaksanakan secara berimbang antara pembangunan fisik dan non-fisik. Pembangunan fisik sangat diperlukan untuk menunjang perkembangan hasil pembangunan tahap sebelumnya dan pembangunan non-fisik tetap dilaksanakan dengan lebih intensif. Dengan perkataan lain bahwa dalam fase ini pembangunan yang dilaksanakan tidak hanya ditekankan pada pembangunan fisik tapi pembangunan non fisikpun dilaksanakan secara berimbang. Pembangunan *fase ketiga* ini dicirikan dengan tingginya rata-rata pengeluaran pembangunan di masing-masing propinsi. Propinsi-propinsi yang berada dalam *fase* ini antara lain DKI Jakarta, Jawa Barat, DI Yogyakarta, Bali, Sumatera Utara dan Sulawesi Selatan.

#### 4. KESIMPULAN

Pengeluaran pembangunan tampak sangat beragam baik antar wilayah lebih-lebih antar propinsi di Indonesia. Variasi dan keragaman tersebut erat kaitannya dengan prioritas pembangunan yang dilaksanakan di masing-masing wilayah dan propinsi. Wilayah-wilayah yang lebih memprioritaskan pembangunan fisik cenderung memiliki rata-rata pengeluaran pembangunan yang lebih tinggi ketimbang wilayah-wilayah yang prioritas pembangunannya didominasi oleh pembangunan non fisik. Sementara wilayah-wilayah yang melaksanakan pembangunan dengan penekanan kedua-duanya secara berimbang, cenderung memiliki rata-rata pengeluaran pembangunan yang lebih besar.

## 5. DAFTAR PUSTAKA

- Biro Pusat Statistik. 1997. *Statistik Indonesia 1996*. Biro Pusat Statistik, Jakarta.
- Erwidodo. 1995. Transformasi Struktural dan Industrialisasi Pertanian di Indonesia. Dalam Erwidodo dkk. (Eds): *Peluang dan Tantangan Agribisnis Perkebunan, Peternakan dan Perikanan*. Prosiding Agribisnis. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Fishlow, A. 1972. "On the Merging Problems of Development Policy: Brazillian Size Distribution of Income". *The Amer. Econ Rev. Papers and Proceedings*. Vol. 62:391-402.
- Islam, I. and H. Khan. 1986. "Spatial Pattern of Inequality and Poverty in Indonesia". *Bull. of Indonesian Econ. Stud.* Vol. 22(2):1653-78.
- Levy, A. K. Chowdhury. 1993. "Intercountry Income Inequality 1960-1990: World Levels and Decomposition" Between and Within Geographical Clusters and Regions. *Working Paper Series*. No. WP 93-9. The University of Wollongong. Department of Economics.
- Marisa, Y. dan B. Hutabarat. 1988. "Analisis Usahatani Padi di Sulawesi Selatan". Dalam Kasryno, F. dkk (Eds): *Perubahan Ekonomi Pedesaan Menuju Struktur Ekonomi Berimbang*. Prosiding Patanas. Pusat Penelitian Agro Ekonomi. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Nurmanaf, A.R. 1989. "Struktur dan Distribusi Pendapatan Rumah Tangga Pedesaan Lampung". Dalam Pasandaran, E. dkk (Eds): *Perkembangan Struktur Produksi, Ketenagakerjaan dan Pendapatan Rumah Tangga Pedesaan*. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian. Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian.
- Nurmanaf, A.R. 1997. "Analisis Kesenjangan Kesempatan Kerja dan Tingkat Pendapatan Antar propinsi di Indonesia". *Paper*. Mimeo. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian.
- Yotopoulos, P.A. and J.B. Nugent. 1976. *Economics of Development: Empirical Investigations*. Harper & Row publishers, New York. ■