

Kata Sambutan :

Prof. Dr. Arif Satria, S.P., M.Si.

Rektor IPB University

Dr. Ir. Eduart Wolok, S.T., M.T., IPM.

Rektor Universitas Negeri Gorontalo

PEREKONOMIAN GORONTALO :

Perkembangan, Agenda dan Tantangan ke Depan



Dr. Muhammad Amir Arham

PEREKONOMIAN GORONTALO :
Perkembangan, Agenda
dan Tantangan ke Depan

UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. Penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. Penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Dr. Muhammad Amir Arham

PEREKONOMIAN GORONTALO :
Perkembangan, Agenda
dan Tantangan ke Depan



**PEREKONOMIAN GORONTALO :
PERKEMBANGAN, AGENDA DAN TANTANGAN KE DEPAN**

Muhammad Amir Arham

Desain Cover :
Herlambang Rahmadhani

Sumber :
www.shutterstock.com

Tata Letak :
Amira Dzatin Nabila

Proofreader :
Avinda Yuda Wati

Ukuran :
xxviii, 239 hlm, Uk: 15.5x23 cm

ISBN :
978-623-02-1796-8

Cetakan Pertama :
November 2020

Hak Cipta 2020, Pada Penulis

Isi diluar tanggung jawab percetakan

Copyright © 2020 by Deepublish Publisher
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENERBIT DEEPUBLISH
(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)
Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman
Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581
Telp/Faks: (0274) 4533427
Website: www.deepublish.co.id
www.penerbitdeepublish.com
E-mail: cs@deepublish.co.id

Endorsemen Para Tokoh

Provinsi ini dibentuk dengan harapan agar rakyat Gorontalo tidak miskin dan tidak termarginalkan, maka sejak tahun 2002–2012 program yang dikedepankan adalah membangun SDM, sektor pertanian dan sektor perikanan. Ketiga sektor tersebut dianggap mampu memperbaiki kondisi di atas, akan tetapi nampak tidak lagi menjadi program prioritas. Idealnya program ini dilanjutkan, misalnya pembangunan sektor pertanian dan perikanan tidak semata alasan meningkatkan produksi tapi lebih daripada itu bagaimana rakyat yang mayoritas hidup dari sektor itu dapat meningkat taraf hidupnya. Bila diabaikan maka jumlah rakyat miskin tidak akan berkurang malah mungkin akan bertambah. Ke depan sektor ekonomi perlu ditopang oleh investasi swasta yang lebih besar untuk memperkuat sektor pertanian dan sektor perikanan. Selain itu memperkuat sektor pariwisata dan UMKM, penulis buku ini telah menjelaskan urgensi pengembangan sektor tersebut. Dengan demikian rakyat Gorontalo seluruhnya mendapatkan pekerjaan dan memiliki penghasilan yang layak sebagaimana yang saya idamkan. Investasi swasta masuk ke Gorontalo masih terbatas, untuk itu prototipe manajemen pemerintahan daerah di Gorontalo harus cakap mengelola APBN/APBD yang “terbatas”, terpenting mampu menarik investasi untuk pembangunan Gorontalo, bukan mengandalkan (bangga) dana pemerintah lewat alokasi APBN yang meningkat setiap tahun ke Gorontalo. Pengelolaan pemerintah yang biasa-biasa saja APBN pasti bertambah sepanjang pemerintah pusat memiliki dana.

- Dr. Ir. Gusnar Ismail, Gubernur Gorontalo tahun 2009–2012.

Saya menyambut gembira kehadiran buku *Perekonomian Gorontalo; Perkembangan, Agenda dan Tantangan Ke depan* yang disusun oleh Saudara Dr. Amir Arham. Buku ini secara gamblang menceritakan pembangunan dan perkembangan perekonomian Gorontalo beserta berbagai tantangan yang dihadapi selama kurun 20 tahun terakhir. Buku ini patut diapresiasi karena melihat dan mengulas perjalanan pembangunan Gorontalo secara berimbang. Tidak hanya menyajikan berbagai capaian tapi juga ikut mengulas fakta kelemahan yang masih dihadapi Gorontalo sejak awal berdiri. Saya mengharapkan buku ini bisa menjadi asupan informasi yang seimbang bagi kita semua dalam menyelesaikan tantangan dan menuntaskan target-target pembangunan ke depan. Menjadi referensi bagi pemangku kepentingan baik yang bekerja di sektor pemerintahan, swasta, perguruan tinggi dan lain sebagainya; serta menjadi masukan bagi perencanaan perekonomian Gorontalo ke depan.

-Drs. Rusli Habibie, Gubernur Gorontalo Periode 2012–2022.

Ada tiga ruh yang menjadi tujuan pembentukan Provinsi Gorontalo; 1) mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, 2) mengokohkan jati diri orang Gorontalo, dan 3) peningkatan kesejahteraan. Apakah ketiga ruh perjuangan ini telah tercapai selama 20 tahun? Nyaris tidak ada akademisi secara serius melakukan kajian tentang perkembangan Gorontalo selama 20 tahun, pengecualian --Amir Arham-- dengan telaten mengumpulkan data. Ia telah melaksanakan tugasnya selaku ekonom untuk memberikan informasi perkembangan ekonomi Gorontalo. Kelak buku ini berguna bagi generasi muda sebagai referensi, sebab kaya informasi dan didukung teori mutakhir untuk memahami peristiwa ekonomi masa lalu. Penulis juga menawarkan agenda pembangunan sebagai solusi mengatasi persoalan yang dihadapi Gorontalo saat ini. Saya berharap akademisi lainnya di

Gorontalo melakukan cara yang sama, khususnya evaluasi pelayanan publik dan pengokohan jati diri orang Gorontalo.

-Prof. Dr. Ir. Nelson Pomalingo, Deklarator Pembentukan Provinsi Gorontalo, Rektor UNG Periode 2002–2010 dan Bupati Gorontalo, 2016-2021.

Bicara masalah ekonomi saya paham, sejak tingkat SLTP hingga Strata Dua belajar bidang ekonomi. Dampak tentang pertumbuhan, kemiskinan, pengangguran, ketimpangan dan keuangan daerah, saya memahami, apalagi pernah memimpin legislatif lebih menambah pemahaman saya. Tapi bila terjadi perlambatan ekonomi, kemiskinan semakin sulit ditekan, pengangguran, ketimpangan yang melebar bukan hal yang mudah mengetahui faktor penyebabnya. Maka membaca buku ini membuka cakrawala bagi siapa saja yang mau memahami penyebab ekonomi menghadapi masalah. Buku ini seperti kompas penunjuk jalan bagi siapa saja untuk menunjukkan jalan di bidang ekonomi, agar lebih fokus membuat agenda ke depan untuk membangun Gorontalo lebih maju.

-Marten A. Taha. S.E., M.Ec.Dev., Walikota Gorontalo.

Ketika banyak pengambil kebijakan, politisi, aktivis bahkan akademisi di Gorontalo yang menilai perkembangan ekonomi Gorontalo sesuai kepentingannya masing-masing, --Amir Arham-- membuat riset panjang, bertahun-tahun secara ilmiah. Buku ini adalah salah satu oase pengobat kehausan kita akan analisis ekonomi Gorontalo secara metodologis, teoretis, *fair*, dan tajam. Semua pejabat eksekutif dan legislatif Gorontalo akan tampak pandir bilamana tak pernah membaca buku ini.

**-Elnino Muhammad Husein Mohi
(Anggota Komisi XI DPR RI)**

Isi buku ini mengantarkan kita memahami perkembangan ekonomi Gorontalo selama 20 tahun, tapi satu hal kondisi sosial masyarakat Gorontalo pada masa lalu sebelum berdiri sendiri jadi provinsi belum mendapatkan ruang yang cukup untuk mengulasnya. Pelajaran penting lainnya beberapa data yang diacu oleh penulis *missing* dengan kondisi sebenarnya sehingga ini menjadi tantangan bagi siapa saja untuk memperbaikinya. Membangun tanpa data atau data yang kurang akurat menyebabkan pembangunan tidak akan *sustainable*. Gorontalo tidak dapat dipungkiri masih terdapat kekurangan, tapi kemajuan yang telah diraih adalah fakta, bahkan beberapa indikator di bidang pendidikan seperti harapan lama sekolah telah melampaui Sulawesi Utara.

**-Prof. Dr. Ir. Winarni Monoarfa, Guru Besar Unhas Makassar,
Mantan Sekretaris Daerah Provinsi Gorontalo
dan Staf Ahli Menteri KLH.**

Puncak peradaban Gorontalo dengan konstruksi kebudayaan “progresif-ekspresif-demokratis” merayap mengikuti kurva perubahan siklus Ibnu Khaldun. Dinamika *challenge versus respons* yang mengalir menyertainya dari masa ke masa butuh tatapan urai-kembang, semacam dialektika tesis-sintesis dan antitesis. Perspektif ekonomi buku ini menarik dalam konteks tersebut. Jika ada kemajuan, ada pula trauma, tetapi untuk yang disebut kedua tak cukup dengan kalimat pendek “*Nie wieder*”, jangan pernah terulang lagi. Karena itu, susur jejak dari masa ke masa yang di rekam analisis penulis mengalir, tak ingin berhenti pada kritik, tetapi pula mengajak dan menggugah, dari *katharsis* menuju *theoria*. Tak perlu mendabik dada: bangga! Atau berjulur lidah: apologi! Membaca buku ini membuat kontemplasi dalam baris bait lagu Ebiet G. Ade kian bermakna: “Tengoklah kedalam, sebelum bicara, singkirkan debu yang masih melekat”. Menengok memberi makna mereproduksi “*ilomata*”, mengantarkan orkestrasi simpul: “Membangun Gorontalo, bukan Membangun di Gorontalo!”

-Alim S. Niode, Sekretaris Dewan Adat Provinsi Gorontalo.

Benarkah buku ini adalah potret ekonomi Gorontalo seperti harapan penulisnya? Tidak arif rasanya saya menyimpulkan sendiri. Namun, kita patut bersyukur dan bangga Gorontalo akhirnya punya buku kajian ekonomi yang bermutu. Penulisnya begitu enak menyuguhkan teori-teori ekonomi dalam membaca, menelisik, memblender hingga menganyam data dan tren pembangunan ekonomi Gorontalo. Maka tersajilah potret sekaligus resep pembangunan ekonomi yang andal. Buku ini perlu dibaca, bukan saja bagi akademisi tetapi juga birokrat apalagi politisi.

-Thariq Modanggu, S.Ag., M.Pd.I., Wakil Bupati Gorut.

Provinsi Gorontalo telah mengalami kemajuan di berbagai bidang, tapi fakta juga menunjukkan masih banyak persoalan yang perlu digenjut. Sinkronisasi RPJMD antar level pemerintah masih lemah, khususnya dalam implementasi sehingga hasil-hasil pembangunan belum berkeadilan. Buktinya Gorontalo menempati angka kemiskinan tertinggi kelima dan kasus gizi buruk masih tinggi. Dari segi tata kelola, ke depan program harus lebih baik terutama menurunkan angka kemiskinan yang lebih cepat, karena itu kepemimpinan perlu memiliki visi besar, punya jaringan luas hingga ke dunia internasional, keteladanan, memiliki komitmen yang kuat, serta konsisten dalam menjalankan aturan. Angka-angka makro ekonomi selama ini digunakan oleh berbagai pihak untuk mengklaim keberhasilan, buku ini menuntun kita ke garis tak berpihak untuk menilai kemajuan dan kekurangan setiap periode berdasarkan data.

**-Dr. Rustam Akili, S.E., M.H.,
Ketua Presidium MW KAHMI Gorontalo.**

Saya rasakan perkembangan ekonomi di Gorontalo telah mengalami kemajuan dibandingkan pada masa lalu, akan tetapi satu persoalan yang dihadapi saat ini masih rendahnya daya beli

sehingga berdampak terhadap sektor ritel. Apalagi menghadapi wabah Corona berdampak terhadap makin menurunnya daya beli masyarakat, hal ini dapat menjadi penghambat pertumbuhan ekonomi Gorontalo. Untuk menjaga daya beli masyarakat saya sarankan kepada pemerintah, apabila akan memberikan bantuan (Sembako), sebaiknya dirubah dalam bentuk tunai agar bisa menjadi pendorong perputaran uang di Provinsi Gorontalo, dan dapat mendorong ekonomi masyarakat lebih luas. Dengan uang tunai, mereka pergi ke pasar membeli kebutuhan seperti beras, minyak goreng, rica, ikan, garam, sayuran dan lain-lain dengan menggunakan Bentor. Sehingga uang diterima ini bisa menjalar dan dinikmati oleh masyarakat banyak, beda halnya kalau langsung Sembako perputaran uang hanya dinikmati oleh penerima saja.

-H. Zaenal Mappe, Pengusaha Gorontalo.

Penulis memotret perekonomian Provinsi Gorontalo dalam rentan waktu yang panjang adalah upaya yang patut diapresiasi. Tentu saja, sudah banyak kemajuan yang telah dicapai dan keberhasilan yang telah diraih, namun kemiskinan tampaknya masih menjadi salah satu masalah serius, bukan hanya karena angkanya masih relatif tinggi tetapi juga karena penurunannya berjalan lambat dalam beberapa tahun terakhir. Dalam perspektif kebijakan, upaya penanggulangan kemiskinan di wilayah ini harus mengombinasikan antara peningkatan produktivitas penduduk miskin (terutama mereka yang berada di usia produktif yang bermukim di perdesaan) dengan peningkatan akses penduduk miskin terhadap berbagai layanan publik (pendidikan dan keterampilan), kesehatan, sanitasi dan air bersih, dll). Dan sumber daya ekonomi (kredit mikro, pengelolaan lahan termasuk akses terhadap pasar).

-Dr. Aguslim, Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Hasanuddin Makassar.

Gorontalo adalah provinsi yang memiliki sumber daya alam laut dan darat melimpah, serta dibutuhkan tata kelola dengan memperhatikan keberlanjutan. Prospek memasuki Covid-19 diutamakan pengembangan industri pariwisata laut, pantai dan budaya yang unik di Pulau Sulawesi, perikanan dan pertanian didukung dengan SDM lokal yang unggul. Viva Gorontalo!

-Noldy Tuerah, Ph.D., Mantan Kepala Bappeda Provinsi Sulawesi Utara, Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Sam Ratulangi Manado.

Buku Perekonomian Gorontalo bagi kalangan ekonom yang menyukai sejarah pemikiran ekonomi memberikan makna pada tiga hal. Pertama, buku ini memberikan perspektif sejarah pemikiran ekonomi apa, mengapa, bagaimana suatu daerah sebelum mengalami pemekaran menjadi Daerah Otonom Baru (DOB) provinsi, termarginalkan oleh pembangunan yang bias ke kutub Manado-Bitung. Apa yang dialami Gorontalo di masa itu menjadi bukti nyata temuan teoretis dan empiris Acemoglu-Robinson (2012) yang menyatakan bahwa gagalnya suatu negara dan daerah dalam pembangunan karena pemerintahnya memang tidak partisipatif dalam pembangunan. Kedua, Provinsi Gorontalo layak menjadi “laboratorium empiris” bagaimana suatu daerah menuntut otda bukan karena keinginan dan “libido” ingin berkuasa dan “bagi-bagi jabatan” birokrasi, tetapi lebih dari itu ingin menghimpun kekuatan pemikiran Gorontalo bagi kemajuan rakyat Gorontalo. Keinginan cita-cita bersama itu, terpatri pada segenap warga Gorontalo, baik di Provinsi Gorontalo sendiri maupun Diaspora Gorontalo agar jauh dari cerminan kegagalan daerah yang terlihat dari indikator hengkangnya para kaum usia muda menengah ke bawah, paling dekat mengais rezeki sebagai pekerja informal di wilayah pesisir Sulawesi: Manado, Luwuk,

Poso, Ampana, Banggai Kepulauan. Ketiga, buku ini memberikan pelajaran dari fenomena banyaknya orang Gorontalo berkiprah pada daerah-daerah pesisir Teluk Tomini terutama di pasar tradisional dan sektor informal, menimbulkan kesadaran kita akan adanya tiga tantangan: waspada pada *immiserizing growth* atau pertumbuhan yang membenamkan; “*brain-drain*” sepatutnya diubah menjadi “*brain-gain*”; keinginan berubah dari dalam (*development within*) berdasarkan kemampuan sendiri melalui makna kolaborasi, keterbukaan, *value based education*, dan inklusif.

**-Mohammad Ahlis Djirimu, Ph.D., Dosen Fakultas Ekonomi
Universitas Tadulako Palu.**

Saya menyambut baik penulisan buku ini, yakni *Perekonomian Gorontalo: Perkembangan, Agenda dan Tantangan ke Depan*. Buku ini menjadi penting bagi kami dalam memperluas khazanah keilmuan dan teori-teori ekonomi, serta memberikan banyak masukan yang produktif sekaligus menunjukkan kekurangan-kekurangan yang perlu diperbaiki khususnya dalam perencanaan pembangunan di Provinsi Gorontalo.

**-Budianto Sidiki, S.Sos., M.Si., Kepala Bappeda Provinsi
Gorontalo**

Kekuatan buku ini terletak pada performans dan lanskap “*le petite histoire*” ekonomi yang memadukan laporan gaya J. S. Furnival dalam *Netherlands India: A Study of Plural Economy* (1939) dan “*Bestuur Beschleid*” B. J. Haga dalam *Lima Pahalaa* (1937)

-Reiner Emyoet Oeintoe, Budayawan Sulut

Perekonomian Gorontalo cukup tangguh, terbukti pertumbuhan ekonomi selama dua dekade tumbuh rata-rata di atas 6 persen. Bila rupiah mengalami fluktuasi ekonomi masyarakat tidak terlalu

berdampak, karena kebutuhan pokok pada umumnya diproduksi di Gorontalo sendiri. Untuk menata Gorontalo ke depan agar dapat sejajar dengan provinsi lainnya di Indonesia yang telah maju, dibutuhkan pengembangan sektor-sektor potensial, misalnya jagung sudah kadung menjadi “*brand* Gorontalo”. Sebagai “*brand*” maka selayaknya semua daerah belajar tentang jagung di Gorontalo, mulai dari pembibitan sampai pada produk olahan. Pada konteks ini pemimpin daerah perlu memiliki visi pengembangan komoditas spesifik (jagung), tidak hanya sampai pada budidaya. Fokus kedua, pengembangan SDM sudah menjadi program unggulan tapi dalam berbagai pantauan dan liputan kami, faktanya produktivitas tenaga kerja masih rendah. Produktivitas dan pendidikan memiliki hubungan yang kuat. Karena itu kehadiran buku ini yang menggambarkan keadaan ekonomi Gorontalo selama dua dekade, perlu diapresiasi agar pengambil kebijakan tidak terkecuali para akademisi dapat mengetahui keadaan ekonomi Gorontalo. Sebagai dasar untuk melakukan pembenahan, terpenting akademisi juga dapat mengambil peran untuk memajukan sektor unggulan di Gorontalo.

-Mohamad Sirham, Direktur Utama *Harian Manado Post*.

Sambutan Rektor IPB University

Sejak didirikan pada tahun 2000, Provinsi Gorontalo telah mengalami kemajuan, pertumbuhan ekonomi yang cukup pesat. Setidaknya, pada lima tahun terakhir ini pertumbuhan ekonomi Provinsi Gorontalo berada di atas laju pertumbuhan ekonomi nasional. Namun sayangnya, laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi tersebut tidak diikuti juga oleh penurunan tingkat kemiskinan di Provinsi Gorontalo. Angka kemiskinan di Provinsi Gorontalo masih cukup tinggi (15,52 %) dan berada di atas rata-rata angka kemiskinan nasional (9,22 %).

Berdasarkan data BPS (per September 2019), angka kemiskinan di Provinsi Gorontalo mencapai 184.710 jiwa. Angka tersebut merupakan 15,52 persen dari total penduduk Gorontalo. Jika kita bandingkan dengan tahun 2000, sejak Provinsi Gorontalo didirikan, memang terdapat penurunan angka kemiskinan tapi belum begitu signifikan sebagaimana diharapkan di awal pendirian provinsi ini. Dari aspek sumber daya manusia, IPM Provinsi Gorontalo (68,49) juga masih jauh di bawah rata-rata nasional (71,92). Meskipun tidak dapat dimungkiri terdapat tren peningkatan, namun laju peningkatannya masih jauh lebih lambat dibanding dengan laju peningkatan IPM nasional.

Provinsi Gorontalo memiliki sumber daya alam untuk pengembangan sektor pertanian, perkebunan, peternakan dan kelautan. Selama ini belum dapat dioptimalkan pemanfaatannya, walaupun termanfaatkan belum dapat memberikan nilai tambah yang besar, bahkan kemanfaatannya tidak seluruh masyarakat Gorontalo dapat menikmati. Ini tercermin dari tingginya tingkat koefisien gini (0.407), menempatkan Provinsi Gorontalo

ketimpangannya berada pada posisi kedua secara nasional. Berdasarkan data-data tersebut, perlu usaha lebih giat lagi dari pemangku kepentingan (*stakeholders*) untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di Gorontalo agar lebih berkualitas (*inclusive growth*). Pertumbuhan yang tidak hanya mengandalkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi saja, tetapi juga dapat menciptakan lapangan kerja yang lebih luas, mengurangi ketimpangan, serta tetap menjaga kelestarian sumber daya alam dan lingkungan. Kelestarian sumber daya alam dan lingkungan perlu mendapatkan perhatian yang cukup sebab sudah terindikasi nampak kerusakan lingkungan yang ditandai banjir akhir-akhir ini kerap terjadi di Gorontalo.

Nah, buku yang ditulis oleh saudara Muh. Amir Arham ini hadir di saat yang tepat sebagai refleksi atas perkembangan ekonomi Gorontalo selama lebih dari dua dekade. Saya menyambut baik terbitnya buku ini. Apresiasi juga kami sampaikan secara khusus atas inisiatif penyusunan buku ini sebagai upaya untuk mengakselerasi pembangunan di Provinsi Gorontalo. Sebagai seorang akademisi memang selayaknya mentradisikan setiap momentum historis membukukan sebuah peristiwa, perkembangan maupun usulan perbaikan terhadap masalah yang dihadapi oleh bangsa (daerah). Sekaligus untuk meninggalkan jejak literasi bagi generasi di masa yang akan datang, agar mereka paham bukan hanya peristiwa yang terjadi di masa lampau tetapi mengerti proses. Kepada Saudara Muh. Amir Arham, saya ucapkan selamat. Semoga Allah Swt. senantiasa meridai segala upaya kita untuk membangun tanah air kita tercinta, Indonesia.

Bogor, Juli 2010

Prof. Dr. Arif Satria, S.P., M.Si.

Sambutan Rekor UNG

Provinsi Gorontalo akan memasuki dua dekade, sepanjang itu pula pembangunan di Gorontalo terus bergulir. Secara fisik tidak dapat dinafikan mengalami perubahan jauh dibanding ketika masih terintegrasi dengan Sulawesi Utara. Kemajuan yang dicapai saat ini tentu tidak gampang, kepemimpinan silih berganti, setiap periode kepemimpinan memiliki andil untuk menciptakan perubahan, meskipun dengan dinamika yang berbeda.

Dibalik kemajuan yang diraih oleh daerah ini, tidak serta-merta seluruh masyarakat mengalami perubahan signifikan. Tantangan terbesar dihadapi –negeri–(Gorontalo) saat ini adalah mutu SDM masih relatif rendah. Hal ini dapat menjadi penghambat dalam menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapi oleh Provinsi Gorontalo, seperti angka kemiskinan yang masih tinggi, ketimpangan melebar serta daya saing lemah. Menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh daerah, pemerintah tidak dapat membereskan sendiri, butuh kolaborasi dengan pihak lain.

Perguruan tinggi memiliki posisi strategis membantu pemerintah daerah merumuskan kebijakan teknokratik, sebab tanpa perencanaan yang baik masalah-masalah krusial dan tantangan yang dihadapi belum tentu dapat segera teratasi. Peran perguruan tinggi dalam hal ini kepakaran para *civitas* akademik diperlukan setiap saat tanpa perlu diminta oleh pemerintah daerah memberikan masukan. Tulisan apalagi buku salah satu cara yang dapat ditempuh untuk memberikan buah pikiran dalam rangka mengurai masalah, bahkan terbuka peluang mengaplikasikan hasil-hasil riset untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Selama ini dalam

pandangan saya perguruan tinggi seolah hidup di atas menara gading, teori-teori dan praktik (aplikasi) terdapat gap yang lebar.

Tingkat kesejahteraan rakyat yang rendah tidak hanya menjadi beban pemerintah daerah, kondisi ini juga berpengaruh terhadap kelangsungan pengelolaan perguruan tinggi. Besar kecilnya pembayaran iuran warga (mahasiswa) di lembaga perguruan tinggi bergantung terhadap pendapatan masyarakat (orang tua mahasiswa). Atas dasar itu UNG sebagai PTN perguruan tinggi terbesar di Gorontalo perlu terlibat dalam mengawal pembangunan, mengambil peran signifikan agar Gorontalo dapat lebih maju. UNG sendiri memiliki agenda strategis bukan hanya bicara di kawasan Gorontalo tetapi lebih luas di Kawasan Teluk Tomini.

Pengembangan Kawasan Teluk Tomini baik secara geografis maupun demografis Gorontalo diuntungkan, sebab daerah-daerah yang mengitari Teluk Tomini Kota Gorontalo boleh dianggap sebagai episentrum kemajuan dari sisi ekonomi. Kota Gorontalo (Gorontalo) menjadi pusat perdagangan dan jasa, sehingga majunya daerah-daerah yang ada di Kawasan Teluk Tomini, Gorontalo dapat mengambil manfaat lebih banyak. Sedangkan dari segi demografi, semua daerah di dalamnya terdapat warga suku bangsa Gorontalo, makin maju Kawasan Teluk Tomini maka warga Gorontalo menerima limpahan kemajuan pembangunan, dan begitupun sebaliknya.

Selain kolaborasi antar lembaga, kolaborasi dan sinergi antar tokoh politik (tokoh masyarakat) sangat penting dibangun. Bersaing dalam ranah politik adalah hal lumrah, tetapi sejatinya bukan saling mendegradasi peran masing-masing antar aktor politik. Perlu dibangun konsensus agar aktor politik di Gorontalo saling menunjang untuk mengatasi kekurangan-kekurangan yang

terjadi selama ini. Gorontalo sejak dahulu kala memiliki nilai kekerabatan dan kerja sama (gotong royong) *-huyula-*, hendaknya nilai-nilai ini makin dipererat.

Selama dua dekade Provinsi Gorontalo berdiri, masih banyak agenda yang perlu dijalankan, maka dari itu kesetupaduan sangat diperlukan untuk mengakselerasi pembangunan. Pertanyaannya, --“titik akupuntur”--bagian mana yang perlu digenjut?. Buku ini setidaknya memberikan perspektif historis, menggambarkan masa lalu tentang perkembangan ekonomi selama 20 tahun, termasuk capaian yang diraih dan kekurangan yang ada penanda titik-titik saraf “penyakit ekonomi”. Keberhasilan yang dicapai tentu wajib dipertahankan bahkan ditingkatkan, sementara kekurangan menjadi perhatian semua pemangku kepentingan. Penulis buku ini juga tidak hanya menunjukkan “titik saraf penyakit ekonomi”, tapi sekaligus memberikan resep berupa agenda pembangunan yang dianggap dapat menyehatkan ekonomi Gorontalo.

Besar harapan kami, buku ini dapat menjadi referensi pembelajaran bagi siapa saja yang berminat tentang ekonomi sekaligus dapat dijadikan pijakan untuk mendesain pembangunan Gorontalo maju dan modern. Akhirul kalam, kami ucapkan selamat atas terbitnya buku ini sekaligus apresiasi yang setinggi-tingginya kepada penulis yang telah menuaikan tanggung jawabnya sebagai akademisi. Selaku rektor, saya harapkan dapat menjadi pemicu dan pemacu bagi kalangan akademisi di UNG untuk menghasilkan karya (buku) serupa dengan perspektif bidang keilmuan masing-masing.

Gorontalo, Juli 2020

Dr. Ir. Eduart Wolok, S.T., M.T., IPM.

Daftar Isi

Endorsemen Para Tokoh	v
Sambutan Rektor IPB University	xiv
Sambutan Rektor UNG.....	xvi
Daftar Isi	xix
Daftar Tabel.....	xxiii
Daftar Grafik	xxiv
Daftar Gambar	xxvii
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
BAB 2 KONDISI SOSIAL EKONOMI MASYARAKAT GORONTALO DAN AGENDA PEMBANGUNAN DARI MASA KE MASA.....	8
2.1. Kondisi Sosial Masyarakat dan Budaya Gotong Royong Sebagai Spirit Kemajuan Orang Gorontalo	8
2.2. Keterbelakangan dan Minimnya Keberpihakan Kebijakan.....	12
2.3. Pemekaran Daerah, Solusi Pendorong Kemajuan Gorontalo?	19
2.4. Visi Pembangunan Pemerintah Provinsi Gorontalo Dari Masa ke Masa.....	26

BAB 3	PERTUMBUHAN EKONOMI; FAKTOR PENDORONG DAN DAMPAKNYA.....	35
3.1.	Faktor Pendorong Pertumbuhan Ekonomi di Gorontalo	39
3.2.	Gambaran Pertumbuhan Ekonomi dari Masa ke Masa.....	54
3.3.	Benarkah Pertumbuhan Memperbaiki Kesejahteraan Rakyat Gorontalo?	59
3.4.	Perkembangan Perubahan Struktur Ekonomi Gorontalo	67
BAB 4	MENGAPA GORONTALO MENJADI PROVINSI TERMISKIN KELIMA DI INDONESIA?	77
4.1.	Konsep dan Teori Kemiskinan	78
4.2.	Struktur Ekonomi dan Kemiskinan di Gorontalo	89
4.3.	Perkembangan Kemiskinan Regional Sulawesi dan Gorontalo; Komparasi Periode Pemerintahan.....	95
4.3.1.	Elastisitas Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Kemiskinan.....	105
4.3.2.	Elastisitas Anggaran Terhadap Kemiskinan.....	106
BAB 5	KEMAJUAN EKONOMI DAN ANOMALI KETIMPANGAN DI GORONTALO.....	120
5.1.	Pengukuran Pendapatan dan Tingkat Pengeluaran Masyarakat.....	125
5.2.	Penyebab Ketimpangan dan Perkembangannya di Gorontalo	129

5.3.	Ketimpangan Sumber Pendapatan Masyarakat Gorontalo	137
5.3.1.	Struktur Penguasaan Kue Ekonomi di Gorontalo.....	138
5.3.2.	Ketimpangan Desa-Kota dan Faktor Penyebabnya	141
BAB 6	STRUKTUR EKONOMI DAN KETERSEDIAAN LAPANGAN PEKERJAAN.....	154
6.1.	Struktur Ekonomi Gorontalo dan Tenaga Kerja	155
6.2.	Karakteristik Demografi dan Tenaga Kerja.....	159
6.3.	Perkembangan Tingkat Pengangguran.....	163
BAB 7	ARAH KEBIJAKAN FISKAL DAN PERKEMBANGAN KONDISI KEUANGAN DAERAH.....	168
7.1.	Kebijakan dan Program Prioritas Setiap Periode Pemerintahan.....	168
7.2.	Perkembangan Fiskal Daerah Provinsi Gorontalo	178
7.2.1.	Teori Transfer dan Perkembangan Dana Perimbangan	183
7.2.2.	Potensi dan Perkembangan PAD Gorontalo.....	187
7.3.	Perkembangan Keuangan Daerah dan Implikasinya Terhadap Kesejahteraan	190
BAB 8	PERKEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA.....	194
8.1.	Tinjauan Kinerja Sektor Pendidikan	194
8.2.	Perkembangan Kinerja Sektor Kesehatan	203
8.3.	Indeks Pembangunan Manusia.....	204

BAB 9 AGENDA PEMBANGUNAN EKONOMI DAN TANTANGANNYA.....	211
DAFTAR PUSTAKA.....	230
INDEKS	236
TENTANG PENULIS.....	238

Daftar Tabel

Tabel 1: Perkembangan APM dan APK Menurut Jenjang Pendidikan, 2002–2019	25
Tabel 2: Ringkasan Hasil Regresi	60
Tabel 3: Program Penanggulangan Kemiskinan Pemerintah Pusat	82
Tabel 4: Perubahan Komposisi Tenaga Kerja Menurut Sektor di Gorontalo, 2002 dan 2019.....	157
Tabel 5: Karakteristik Penduduk Berdasarkan Kelompok Umur Provinsi Gorontalo 2019.....	161
Tabel 6: Ringkasan Hasil Estimasi Pengaruh Jenis Pendapatan Terhadap Kemiskinan di Gorontalo	191
Tabel 7: Ringkasan Hasil Estimasi Pengaruh Jenis Pendapatan Terhadap Ketimpangan di Gorontalo.....	192

Daftar Grafik

Grafik 1:	Kontribusi Sektor Pertanian Terhadap Pembentukan Ekonomi Gorontalo, 2001-Q2 2020	41
Grafik 2:	Perkembangan Produksi Jagung di Gorontalo, 2001-2015	43
Grafik 3:	Perkembangan Share Sektor Industri Terhadap Pembentukan Ekonomi Gorontalo, 2001-Q2 2020	51
Grafik 4:	Kontribusi Konsumsi Rumah Tangga Dalam Pembentukan Ekonomi Gorontalo, 2006-Q2 2020	53
Grafik 5:	Perkembangan Perbandingan Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Gorontalo, 2001-Q2 2020	55
Grafik 6:	Trend Pertumbuhan Ekonomi Gorontalo, 2001-2019	59
Grafik 7:	Perkembangan Kontribusi Masing-Masing Sektor Terhadap Perekonomian Gorontalo, 2001-Q2 2020	71
Grafik 8:	SCI Industri Gorontalo, 2001-2019	74
Grafik 9:	Perbandingan Pangsa Sektor Pertanian dan Sektor Industri Gorontalo, 2001-Q2 2020	94
Grafik 10:	Perkembangan Angka Kemiskinan Provinsi di Regional Sulawesi.....	96
Grafik 11:	Perkembangan Angka Kemiskinan Provinsi Gorontalo, 2002-Maret 2020	99
Grafik 12:	Persentase Penduduk Miskin Usia 15 Tahun ke Atas Menurut Pendidikan yang Ditamatkan	103
Grafik 13:	Persentase Penduduk Miskin menurut Status Bekerja di Gorontalo, 2002 dan 2009	104
Grafik 14:	Perkembangan Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan di Gorontalo, 2002-Maret 2020	106

Grafik 15: Perkembangan APBD dan Kemiskinan di Gorontalo, 2002-2020.....	107
Grafik 16: Perbandingan Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan Pemda di Gorontalo, 2001.....	109
Grafik 17: Perbandingan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Langsung Pemda di Gorontalo, 2010.....	111
Grafik 18: Perbandingan Belanja Tak Langsung dan Belanja Langsung Pemda di Gorontalo, 2019.....	114
Grafik 19: Perbandingan Gini Ratio Antar Provinsi di Indonesia, 2002.....	122
Grafik 20: Perbandingan Gini Ratio Antar Provinsi di Indonesia, 2019.....	124
Grafik 21: Rata-Rata Pengeluaran Per Kapita di Gorontalo, 2002, 2010 dan 2019.....	127
Grafik 22: Perbandingan Rata-Rata Pengeluaran Per Kapita Sebulan Makanan dan Nonmakanan, 2019.....	128
Grafik 23: Perkembangan Rasio Gini Gorontalo, 2001-2020.....	136
Grafik 24: Perkembangan Transfer Dana Desa, 2015-2019.....	146
Grafik 25: Perkembangan Kemiskinan Perdesaan dan Gini Rasio Perdesaan di Gorontalo, 2002-2019.....	147
Grafik 26: Distribusi Jumlah Penduduk di Provinsi Gorontalo, Tahun 2019.....	159
Grafik 27: Piramida Penduduk Provinsi Gorontalo, 2019.....	162
Grafik 28: Perkembangan Tingkat Pengangguran Terbuka di Provinsi Gorontalo dan Nasional, 2001-Maret 2020....	164
Grafik 29: Perkembangan Besaran APBD Provinsi Gorontalo, 2001-2020.....	181
Grafik 30: Proporsi Sumber Pendapatan (DP dan PAD) Provinsi Gorontalo, 2001 - 2020.....	182

Grafik 31: Perkembangan Dana Transfer yang Diterima Oleh Provinsi Gorontalo, 2001-2020.....	185
Grafik 32: Perkembangan Penerimaan Pajak Daerah dan Rasio Pajak Terhadap PDRB Provinsi Gorontalo, 2001-2019	188
Grafik 33: Perkembangan PAD dan Rasio PAD Terhadap Total Pendapatan Provinsi Gorontalo, 2001-2020.....	189
Grafik 34: Perkembangan Angka Partisipasi Murni Tingkat SLTP dan Tingkat SLTA, 2003-2019	196
Grafik 35: Perkembangan Angka Partisipasi Sekolah Berdasarkan Kelompok Usia, 2003-2019.....	199
Grafik 36: Perbandingan Rata-Rata Lama Sekolah Gorontalo dan Sulawesi Barat, 2002-2019.....	201
Grafik 37: Perbandingan Harapan Lama Sekolah Gorontalo dan Sulawesi Utara, 2010-2019	202
Grafik 38: Perkembangan Angka Harapan Hidup Gorontalo, 2002-2019	204
Grafik 39: Perkembangan IPM Gorontalo dan Indonesia, 2002-2019	207
Grafik 40: Perbandingan IPM Regional Sulawesi, 2002 dan 2019	208
Grafik 41: Perbandingan Tingkat IPM Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Gorontalo	209

Daftar Gambar

Gambar 1: Ilustrasi Mata Rantai Perdagangan Jagung dan Nilai Ekonomi yang Didapatkan	45
Gambar 2: Kurva Lorenz Distribusi Pengeluaran Penduduk Gorontalo	140

BAB 1

PENDAHULUAN

Dinamika pembangunan secara nasional terus bergulir, berdampak terhadap kemajuan seluruh sektor. Kondisi serupa daerah-daerah berpacu satu sama lain menciptakan kemajuan, secara makro *output* PDRB terus meningkat di seluruh daerah. Pembangunan fisik makin semarak, sarana publik cukup tersedia, interaksi perekonomian antar daerah makin dinamis. Tidak dapat dipungkiri kemajuan yang telah digapai buah dari reformasi, kendati cita-cita reformasi telah melenceng dari tujuan awalnya. Demikian halnya pemekaran daerah yang terus bermunculan berdampak terhadap terbukanya isolasi wilayah yang selama ini kurang terjangkau. Persoalannya pemekaran daerah yang terus lahir seolah tidak ada desain postur berapa jumlah provinsi dan kabupaten/kota yang ideal di Indonesia. Kondisi ini dimanfaatkan elite politik untuk mengusulkan daerah otonom baru dari seluruh penjuru tanah air, padahal tidak sedikit daerah hasil pemekaran perkembangannya lamban.

Di saat yang sama tentu ada daerah pemekaran mengalami kemajuan pesat, perubahan nampak di sana-sini, tingkat kesejahteraan masyarakat makin membaik. Kemajuan lahir tidak instan, tetapi *by process* dari hasil inovasi dengan memanfaatkan potensi yang dimiliki. Salah satu daerah (provinsi) masuk kategori mengalami perubahan (kemajuan) yakni Provinsi Gorontalo. Provinsi ini merupakan daerah hasil pemekaran dari Sulawesi Utara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang RI Nomor 38

Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Gorontalo. Pada awal terbentuknya Provinsi Gorontalo, baru memiliki dua kabupaten dan satu kota, yaitu Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Boalemo dan Kota Gorontalo. Seiring dengan perkembangan daerah dan berdasarkan aspirasi masyarakat, maka di Provinsi Gorontalo kemudian terbentuk dua kabupaten baru yakni Kabupaten Pohuwato dan Kabupaten Bone Bolango berdasarkan UU RI Nomor 6 Tahun 2003. Menyusul kemudian pada tahun 2007 berdasarkan UU RI Nomor 11 Tahun 2007 disahkan pembentukan satu kabupaten lagi yaitu Kabupaten Gorontalo Utara. Dengan demikian hingga saat ini Provinsi Gorontalo terdiri dari lima kabupaten dan satu kota.

Dibalik kemajuan tidak dapat dipungkiri masih terdapat kekurangan, malahan kekurangan itu mencuat ke permukaan, terkadang kesalahan ditimpakan kepada pemerintahan yang sementara berjalan padahal warisan dari sebelumnya. Gorontalo akan memasuki dua dekade, kepemimpinan silih berganti, di antara para pemimpin yang lahir masing-masing memiliki andil untuk memajukan Gorontalo. Setiap kepemimpinan pasti ada yang kurang, dalam konteks itu dibutuhkan gambaran perkembangan secara makro berbasis data. Menggambarkan perkembangan sebuah peristiwa diperlukan indikator yang terukur, mengesampingkan subjektivitas, dengan menambahkan analisis yang bersifat saintifik. Sehingga akan ketahuan di mana kelebihan dan kekurangan masing-masing periode kepemimpinan pemerintahan di Gorontalo, tidak sampai disitu saja penting memberi jalan keluar dalam rangka memacu kemajuan di segala sektor.

Maksud penulisan buku ini untuk memberikan potret perkembangan dan hambatan pembangunan di Gorontalo,

indikator yang digunakan adalah variabel makro ekonomi, seperti pertumbuhan ekonomi, keadaan kemiskinan, ketimpangan, masalah pengangguran, fiskal daerah dan sumber daya manusia. Variabel-variabel ini digunakan selain datanya mudah didapatkan juga karena sudah menjadi alat pengukuran evaluasi makro yang umum digunakan oleh lembaga-lembaga pemerintah. Variabel-variabel yang dipilih tidak sekadar mengurai perkembangannya saja, tetapi juga dilakukan penelaahan untuk melihat sejauh mana efek yang ditimbulkan terhadap perbaikan kesejahteraan masyarakat Gorontalo.

Pertumbuhan ekonomi yang lazim dijadikan sebagai ukuran kemajuan ekonomi tentu tidaklah cukup, namun perlu diulik secara mendalam sektor apa yang menunjang, komponen yang mana menjadi penghela pertumbuhan ekonomi. Ihwalnya tidak jarang pertumbuhan ekonomi yang tinggi justru memicu kenaikan angka kemiskinan dan pengangguran makin meningkat, sebab tidak seluruh sektor memiliki elastisitas terhadap perbaikan kemiskinan dan dapat menekan angka pengangguran. Analisis pertumbuhan ekonomi juga dibutuhkan untuk melihat struktur ekonomi suatu wilayah, sekaligus memotret efek kebijakan pemerintah di setiap sektor. Selanjutnya, penulis mencoba memotret secara objektif per periodik untuk mengkomparasi kinerja makro ekonomi antar periode pemerintahan, termasuk perubahan struktur ekonomi yang berjalan selama ini.

Topik selanjutnya banyak melahirkan perbincangan di kalangan akademisi dan masyarakat, yakni angka kemiskinan yang masih tinggi, sekalipun dari tahun ke tahun nampak angka kemiskinan terus menurun. Sejak terbentuk menjadi provinsi sendiri hingga saat ini masing-masing pemimpin memiliki andil memerangi kemiskinan, hanya saja secara periodik perubahannya

berbeda satu sama lain. Pada awal pemerintahan definitif keadaan kemiskinan di Gorontalo turun signifikan, tetapi makin ke sini kian tipis penurunannya. Oleh karenanya pembahasan masalah kemiskinan tentu tidak sekadar men-*capture* keadaan kemiskinan selama dua dekade, ia perlu diteropong lebih kedalam sebab musabab angka kemiskinan yang masih tinggi, sehingga menempatkan Gorontalo sebagai salah satu provinsi termiskin di Indonesia.

Kemiskinan yang makin sulit dikurangi biasanya berkelindan dengan persoalan distribusi pendapatan yang timpang, dalam pandangan Bourguignon (2004) bahwa pengurangan kemiskinan di suatu negara pada titik tertentu akan sulit dilakukan bila ketimpangan distribusi pendapatan tinggi. Alhasil program kemiskinan yang diluncurkan tidak akan berefek banyak sepanjang masalah ketimpangan distribusi pendapatan tidak dibereskan. Di sinilah urgensinya pembahasan ketimpangan dimasukkan untuk dianalisis, ketimpangan distribusi pendapatan pada sisi lain akan membuka “tirai” ruang pembagian kue ekonomi. Dari tahun ke tahun terlihat ketimpangan distribusi pendapatan cenderung meningkat di tengah pesatnya kemajuan pembangunan ekonomi. Malahan tingkat ketimpangan distribusi pendapatan Gorontalo berada pada posisi kedua secara nasional di tahun 2019. Tidak ada jalan lain pemerintah harus memberi perhatian, sebab terkadang persoalan ketimpangan kerap dianggap bukan hal yang serius, padahal tingkat ketimpangan lahir tidak lepas dari efek kebijakan pemerintah baik pusat maupun daerah.

Ketimpangan wilayah dan distribusi pendapatan terjadi selain biasanya ada unsur *unfairness* dalam praktik kegiatan usaha, juga karena pilihan kebijakan pemerintah yang lebih berorientasi pada pembangunan fisik, dengan menekankan pada unsur

efisiensi, mengabaikan faktor keadilan (*equity*). Ketimpangan yang dibarengi dengan kemiskinan akan melahirkan frustrasi, bagai menyimpan bara api dalam sekam sewaktu-waktu apinya menyala menghanguskan bangunan ekonomi. Bahkan efeknya dapat membesar, terbuka peluang melahirkan gesekan antar kelas masyarakat. Ulasan mengenai ketimpangan distribusi pendapatan perlu diberi ruang dalam buku ini, termasuk mengurai penyebab makin meningkatnya ketimpangan di Gorontalo.

Ketimpangan desa-kota dan distribusi pendapatan muncul diyakini terdapat mata rantai dengan kebijakan fiskal daerah. Arah kebijakan fiskal memiliki andil lahirnya ketimpangan, sebab penyusunan anggaran tidak lepas dari kepentingan politik aktor pengambil kebijakan lewat kelompok penekan (*pressure group*). Atas dasar itu perkembangan fiskal daerah perlu dipotret, baik dari sisi belanja maupun komposisi sumber pendapatan. Fiskal daerah yang disusun selama 20 tahun sekaligus mencerminkan kualitas belanja, di saat yang sama memperlihatkan kemampuan keuangan daerah. Tidak dapat dinafikan pendapatan daerah setiap tahun mengalami peningkatan, tapi persoalannya apakah uang yang terus bertambah ke Gorontalo berdampak terhadap kesejahteraan? Pertanyaan ini membutuhkan jawaban yang serius, tidak boleh hanya menggunakan *eye estimate*, dibutuhkan saintifik analitikal.

Variabel lainnya yang patut disajikan selama dua dekade lahirnya Provinsi Gorontalo, yaitu tingkat pengangguran dikaitkan dengan struktur lapangan pekerjaan yang tersedia. Jika mengacu dari konstruksi teori, pengangguran erat hubungannya dengan kemiskinan, asumsinya bila tingkat pengangguran rendah maka angka kemiskinan lazimnya pun rendah. Bangunan konstruksi teori ini seolah tidak lahir di Gorontalo, justru korelasinya negatif di mana tingkat pengangguran cenderung menurun bahkan lebih

rendah dibanding rata-rata nasional, sementara angka kemiskinan cukup tinggi. Ini memberi indikasi penting bahwa komposisi tenaga kerja masih dominan bekerja di sektor nonproduktif, tingkat pendidikan tenaga kerja pun didominasi oleh lulusan sekolah dasar. Berdasarkan komposisi lapangan kerja dan tingkat pendidikan sudah dapat dibayangkan bahwa sekalipun tingkat pengangguran rendah namun angka kemiskinan masih *double digit*, menunjukkan rendahnya produktivitas tenaga kerja.

Selanjutnya dipotret perkembangan kualitas sumber daya manusia, ada dua pilar penting memperbaiki mutu SDM selain pendapatan yaitu pendidikan dan kesehatan. Kinerja pendidikan diukur dari tingkat angka partisipasi murni, rata-rata lama sekolah dan usia sekolah, harapan lama sekolah sementara kinerja sektor kesehatan dilihat dari rata-rata angka harapan hidup setiap tahun selama dua dekade. Idealnya indikator kinerja sektor kesehatan ada beberapa hal yang urgen untuk dibahas, hanya saja penulis menghadapi kesulitan mendapatkan data detailnya setiap tahun. Sektor pendidikan, kesehatan dan tingkat pendapatan dibahas pada bagian sub bahasan tersendiri yang menjadi pilar pembentukan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Jadi selain menggambarkan perkembangan kinerja sektor pendidikan dan kesehatan, penulis juga mengurai IPM di level provinsi dan kabupaten/kota.

Ringkasan makro ekonomi yang dijelaskan sepintas di atas menjadi "hidangan" umum isi buku ini, yang diawali dari ulasan kondisi sosial masyarakat Gorontalo, nilai yang menjadi pegangan hidup secara turun temurun untuk membangun daerah. Disusul dengan uraian proses-proses politik lahirnya Provinsi Gorontalo, termasuk di dalamnya desain kebijakan pembangunan pada masa lalu sewaktu Gorontalo masih bagian dari Sulawesi Utara. Tidak luput disisipkan dalam buku ini adalah program pembangunan

dari periode ke periode pemerintahan. Dan diakhiri usulan proposal agenda pembangunan untuk menambal apa yang masih koyak di setiap sektor?

Sebagai daerah yang mengandalkan sektor pertanian, tetapi kehidupan masyarakat di perdesaan menghadapi banyak tantangan, seperti infrastruktur terbatas, aksesibilitas air rendah, angka kemiskinan tinggi dan ketimpangan melebar. Padahal lima tahun terakhir desa diberi sokongan Alokasi Dana Desa (ADD) dalam rangka percepatan pembangunan. Dalam konteks itu pembangunan ke depan fokusnya di desa, penulis secara spesifik mengusulkan beberapa agenda penting untuk membangun desa dengan berkolaborasi perguruan tinggi maupun *stakeholders* yang lain. Membangun kolaborasi sangat penting untuk membagi peran, apa yang perlu dilakukan pemerintah ke depan?, mana yang menjadi bagian masyarakat untuk ikut berpartisipasi?, dan apa tugas dari pihak swasta mengakselerasi pembangunan? Pemerintah tidak dapat memikul beban sendiri, ia perlu dibantu untuk membangun Gorontalo modern. Tugas pemerintah melahirkan ekosistem yang sehat untuk menciptakan partisipasi masyarakat dan daya tarik investasi. Terbatasnya investasi swasta menjadi penghambat kemajuan ekonomi, sebab kemampuan anggaran pemerintah terbatas untuk menggerakkan perekonomian.

BAB 2

KONDISI SOSIAL EKONOMI MASYARAKAT GORONTALO DAN AGENDA PEMBANGUNAN DARI MASA KE MASA

2.1. Kondisi Sosial Masyarakat dan Budaya Gotong Royong Sebagai Spirit Kemajuan Orang Gorontalo

Angka kemiskinan tinggi, kondisi perekonomian tertinggal, sektor pendidikan dan kesehatan cukup memprihatinkan, lapangan pekerjaan terbatas, sarana dan prasarana penunjang kegiatan ekonomi sangat minim dan kehidupan masyarakat perdesaan pada umumnya jauh dari kata layak. Keterbelakangan yang terjadi di Gorontalo masa lalu begitu paradoks dengan potensi SDA (lahan pertanian) cukup luas, sebagian di antaranya belum dimanfaatkan. Ketersediaan SDA dan pengolahannya cukup untuk memenuhi kebutuhan dasar saja, faktanya produk pertanian misalnya jagung belum berorientasi ekspor. Lalu apa pangkal soal dari semua itu? Pastinya bukan karena potensi SDA yang minim, bukan pula karena tidak adanya semangat untuk maju. Suku bangsa Gorontalo yang hidup di perantauan terkenal dengan keuletannya, cukup banyak contoh tokoh-tokoh Gorontalo meraih prestasi gemilang di bidangnya itu pertanda bahwa mereka punya spirit untuk maju.

Di Manado dan Sulawesi Utara secara umum, banyak dijumpai suku bangsa Gorontalo berprofesi sebagai wirausahawan, dan sebagian bermigrasi ke beberapa daerah di Kawasan Teluk Tomini, bahkan ke Maluku Utara dan Papua tujuannya untuk berwirausaha. Artinya, suku bangsa Gorontalo yang sudah terbiasa

dalam berkompetisi di dunia ekonomi dan bisnis, ini dapat menjadi modal sosial untuk membangun Gorontalo menjadi provinsi sendiri. Keterbelakangan yang terjadi di masa lampau bukan karena SDA yang minim atau tidak adanya spirit kemajuan. Tanpa mengesampingkan keberpihakan kebijakan, titik lemahnya ada pada minimnya aktor penggerak, belum ada visi bersama, sinergitas antara elemen masyarakat serta tokoh-tokoh belum terjalin. Ia mulai disatukan oleh momentum pemekaran wilayah (baca pembentukan provinsi), seiring berjalannya waktu pembangunan ekonomi Gorontalo terus berjalan, semangat “kebersamaan” (kohesi sosial) mulai longgar. Tokoh-tokoh politik masing-masing punya agenda, sinergitas kurang terjalin, padahal keterbelakangan peninggalan sebelumnya belum tuntas. Tanpa sinergitas antar aktor pembangunan di Gorontalo, terutama yang memiliki pengaruh ke masyarakat kemajuan sulit tercapai, yang ada saling men-*downgrade* upaya yang mereka bangun.

Di Gorontalo sejak masa lampau telah mengenal budaya gotong royong, nilai ini sebetulnya dapat menjadi pengikat (pemersatu) antar tokoh politik yang memiliki pengaruh bersatu padu membangun Gorontalo. Domili (2015) menguraikan sistem gotong royong ini bukan saja pada kegiatan memenuhi kebutuhan hidup, akan tetapi sudah lebih luas lagi, antara lain dalam membangun rumah, sarana ibadah, membangun/membuat jalan, membuat fasilitas umum, kegiatan upacara, dan lain-lain. Sifat gotong royong atau tolong-menolong pada suku bangsa Gorontalo mempunyai beberapa istilah sebagai berikut: *Ambu* ialah tolong menolong antara kelompok orang untuk kepentingan bersama misalnya membuat jalan baru dan lain-lain. *Hileiya* ialah tolong menolong apabila ada kedukaan. Orang-orang yang datang ke tempat kedukaan di samping menghibur, juga membawa makanan

dan tinggal beberapa hari. Mereka memasak makanan sehingga yang berduka tidak perlu memasak lagi sehingga terhibur hatinya. *Huyula* ialah tolong menolong yang hampir sama dengan *ambu*. Pada *huyula* biasanya lebih banyak orang yang terlibat. *Tiayo* ialah tolong menolong antara kelompok orang untuk mengerjakan pekerjaan seseorang. Biasanya orang yang ditolong hanya menyediakan makanan dan berkewajiban membalasnya bila orang yang pernah menolongnya akan mengerjakan sesuatu pekerjaan pula. Misalnya pada hari pertama membuat fondasi rumah.

Semangat gotong royong ini perlu diperkuat kembali, sebab ia merupakan modal sosial. Para ekonom sepakat dalam pembangunan ekonomi, modal (*capital*) fisik bukan lagi faktor dominan mendorong pertumbuhan (kemajuan), perlu dibarengi dengan faktor lain (non fisik), salah satunya adalah modal sosial yang dapat melengkapi *human capital* faktor penentu kemajuan saat ini. Modal sosial dalam konteks kehidupan mengandung nilai-nilai, seperti kepercayaan, aturan, norma hukum dan jaringan yang dapat meningkatkan efisiensi masyarakat dalam menjalankan aktivitas yang terkordinasi. Modal sosial intinya mengarahkan para pihak untuk produktif, dengan tanpa keberadaannya tujuan tidak akan terwujud. Hal ini dapat dimaknai modal sosial (gotong royong) merupakan sarana yang diperlukan untuk memenuhi kepentingan masyarakat lebih luas di dalamnya ada nilai perekat dapat dijadikan pijakan untuk membangun jalinan kerja sama.

Gorontalo memiliki potensi lebih cepat maju, hal ini didukung oleh masyarakat yang egaliter. Biasanya masyarakat terbuka lebih muda beradaptasi dapat menjadi modal bagi peningkatan kerja sama berbagai bidang termasuk dalam hal investasi. Masyarakat egaliter tidak menyukai konflik, mereka lebih mementingkan kedamaian dan kenyamanan. Faktor ini sangat

diperlukan dalam menunjang peningkatan investasi dan kegiatan ekonomi lainnya. Spirit kemajuan yang sudah lama hadir dalam diri suku bangsa Gorontalo harus dirawat untuk menata ekonomi. Nilai-nilai luhur lokal yang diperkuat oleh nilai agama (religi) selain sebagai pijakan mendorong spirit untuk maju, di saat yang sama adalah potensi untuk dijadikan pengembangan ekonomi lewat pembangunan sektor pariwisata (wisata religi). Wisata jenis ini menekankan pada keunikan, keindahan dan memiliki nilai religi di dalamnya.

Potensi sektor pariwisata di Gorontalo sangat beragam, seperti wisata alam (pantai dan pegunungan), selain itu ada potensi wisata religi yang tidak dimiliki oleh daerah lain. Wisata religi tampaknya menjadi destinasi wisata yang juga banyak digandrungi saat ini. Wisata religi bukan sekadar rekreasi biasa yang cenderung untuk keperluan bersenang-senang atau “berleha-leha” di tempat wisata. Namun, wisata ini lebih bagaimana kita memaknai spiritual dari sebuah tempat wisata yang kental dengan nilai-nilai sejarah. Dengan begitu, semestinya tujuan wisata religi tidaklah sempit, namun memiliki cakupan yang sangat luas, dan sifatnya cukup personal. Artinya, tempat-tempat wisata yang menjadi tujuan wisata religi tidak terbatas pada makam-makam para wali saja, namun mencakup setiap tempat yang bisa menggairahkan cita rasa religiositas, atau bisa menyegarkan dahaga spiritual wisatawan, baik itu pemakaman para wali, museum-museum kesejarahan Islam, atau tempat apapun yang bisa menyampaikan kita pada tujuan yang dikehendaki dalam wisata religi. Tren wisata religi di masyarakat dewasa ini tentu mengalami banyak perkembangan. Realitas yang ada justru sudah lebih luas, terutama terkait apa-apa yang dijumpai di lokasi wisata. Tak bisa dimungkiri bahwa wisata religi yang berkembang di masyarakat, sedikit banyak, memiliki

wisata dalam arti “wisata hiburan”. Hal ini bisa kita jumpai di sejumlah wisata religi juga tersedia wisata belanja atau wisata kuliner yang sudah akrab dengan lokasi wisata religi. Para wisatawan bisa berbelanja aneka souvenir atau oleh-oleh kepada kerabat atau saudara di rumah¹. Persoalannya, potensi ini belum tergarap optimal, sehingga keberadaannya belum dapat memberikan nilai tambah ekonomi.

2.2. Keterbelakangan dan Minimnya Keberpihakan Kebijakan

Model pemerintahan sentralistik di masa lalu terbukti menyisakan berbagai macam masalah, salah satunya adalah ketimpangan wilayah. Corak pikir pemerintahan sentralistik mendominasi perencanaan, kebijakan dan tindakan untuk membangun daerah. Dominasi itu tergambar dari kecenderungan menyeragamkan model perencanaan dan kebijakan pembangunan yang belum tentu sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah. Apalagi pilihan model kebijakan pembangunan kala itu lebih menekankan pada pertumbuhan, maka pilihannya dalam pembangunan sektoral dan spasial pendekatannya efisiensi. Artinya memilih sektor yang menghasilkan lebih cepat dan segera terwujud secara fisik untuk menggerakkan roda perekonomian jangka pendek, atau mendorong sektor yang memiliki daya ungkit pertumbuhan ekonomi.

Sementara pilihan kebijakan secara spasial, pemerintah lebih mengutamakan membangun wilayah yang dianggap lebih efisien dari segi biaya, karena ketersediaan akses informasi, jalan, pelabuhan, telekomunikasi dan infrastruktur pendukung lainnya. Asumsinya dengan pilihan kebijakan yang menekankan efisiensi,

¹ Lihat Untung Wahyudi, 2019. Wisata Religi, Bukan Sekadar Rekreasi dalam alif.id.

membangun wilayah yang strategis dekat dengan pusat bisnis dan pemerintahan akan lebih memacu pertumbuhan yang setinggi-tingginya sehingga *trickle down effect*² tercipta. Lewat mekanisme ini keadilan (pemerataan) akan lahir dengan sendirinya.

Pilihan strategi ini memang jitu, berhasil mendorong pertumbuhan ekonomi Indonesia hingga tujuh persen pada tahun 1997, akan tetapi *trickle down effect* terbilang tidak berhasil. Justru yang terjadi hasil-hasil pembangunan muncrat ke atas (*trickle up effect*), ibarat mengisi bak air mengharapkan setelah baknya penuh airnya akan merembes ke bawah dan ke samping, namun pada saat baknya hendak penuh, dinding bak air dinaikkan ketinggiannya agar supaya airnya tidak melimpah. Ilustrasi ini menggambarkan bahwa pembangunan dengan menitikberatkan pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan harapan pemerataan hasil pembangunan akan diraih secara otomatis. Faktanya kue ekonomi tidak dinikmati secara bersama-sama, penguasaan sumber daya alam, distribusi kekayaan tidak merata, hingga hari ini masih terus berlangsung bahkan makin akut.

Secara spasial pun kondisinya seperti itu, di mana kontribusi Kawasan Barat Indonesia (KBI) di dalamnya ada Pulau Sumatera dan Pulau Jawa menyumbang rata-rata 80 persen setiap tahun dalam pembentukan ekonomi nasional. Artinya, postur ekonomi secara spasial seperti ini terjadi karena dampak kebijakan ekonomi pada masa lalu, yakni lebih memilih efisiensi dalam

² Efek Tetesan Kebawah (*Trickling Down Effect*), yang dikembangkan oleh Hirschman, ia merupakan seorang ekonom yang sangat berpengaruh dan penulis beberapa buku tentang ekonomi politik dan ideologi politik. Teori Trickle Down Effect (efek ke penetesan bawah kemakmuran) mendorong pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya, serta memperbesar kegiatan ekonomi dikemudian diharapkan dapat memberikan efek terhadap kegiatan ekonomi di bawahnya yang memiliki lingkup yang lebih kecil.

proses pembangunan. Aspek pemerataan dikorbankan, rezim pemerintahan silih berganti nyatanya belum dapat mengatasi masalah ketimpangan spasial, malahan cenderung makin parah. Ketimpangan secara spasial, di satu sisi terdapat wilayah yang makin maju di saat yang sama sebagian wilayah lainnya sangat tertinggal. Hal ini berdampak terhadap meningkatnya proses urbanisasi, kota-kota besar di Pulau Jawa makin padat, harga tanah melonjak tajam, biaya konstruksi makin mahal. Akibatnya yang dapat memiliki tanah, rumah dan tempat tinggal layak hanya orang yang berpendapatan tinggi.

Kondisi seperti ini tidak saja terjadi di tingkat nasional, tetapi juga dialami oleh beberapa provinsi di Indonesia. Dalam satu provinsi sendiri ketimpangan spasial begitu mencolok, ia lahir bukan karena secara alamiah semata namun *by process*. Tidak terlepas dari pilihan kebijakan yang ditempuh, bahkan tidak lari dari unsur politik kekuasaan. Di masa lalu konfigurasi elite politik pemerintahan di level provinsi memiliki efek terhadap keputusan kebijakan pembangunan ekonomi, proyek-proyek, fasilitas dasar maupun sarana penunjang pembangunan ekonomi lebih diprioritaskan pembangunannya di wilayah yang dominan *decision makers* pada lingkungan pemerintahan dan lingkaran politik pengambil kebijakan.

Realitas ini pun dialami oleh Gorontalo di masa lalu pada saat masih bergabung dengan Sulawesi Utara. Pembangunan fisik terkonsentrasi di wilayah Manado–Bitung, wilayah Gorontalo luasnya hampir setengah dari Sulawesi Utara kala itu terbelakang di segala bidang. Apakah itu kebetulan? Acemoglu dan Robinson (2014) memaknainya keterbelakangan terjadi karena buah kebijakan atau ‘lalainya’ pemerintah (pengambil kebijakan) untuk mengalokasikan kue pembangunan secara adil. Ketimpangan telah terjadi sejak dari pemikiran perencanaan hingga dalam bentuk implementasi kebijakan,

dan bukan hanya terjadi untuk pembangunan fisik tetapi keadaan serupa dalam hal pembangunan manusianya pun begitu timpang. Di tahun 1980-an hingga tahun 1990-an akses pendidikan, angka partisipasi murni dan angka partisipasi kasar sekolah di tingkat dasar masih terhitung tinggi, mulai masuk level sekolah menengah pertama hingga perguruan tinggi makin menurun.

Inilah yang menjadi salah satu faktor determinan dari sekian banyak faktor, Gorontalo sangat tertinggal di masa lalu. Indikator keterbelakangan suatu wilayah cukup beragam, dapat dilihat dari ketersediaan infrastruktur yang menunjang kegiatan perekonomian, misalnya jumlah pasar yang sedikit, pusat kegiatan perekonomian (pertokoan) cakupannya kecil, kawasan industri yang tidak ada dan lemahnya kinerja sektor industri sebagai penyumbang pembentukan ekonomi, pelabuhan kapal dan penyeberangan yang kurang representatif, moda transportasi yang terbatas, bandara yang melayani penerbangan kapasitasnya kecil, kurangnya aksesibilitas jalan yang menghubungkan antar wilayah, tingkat elektrifikasi yang rendah, akses air bersih yang sedikit, jumlah rumah sakit dan puskesmas tidak seimbang dengan rasio penduduk. Sedangkan keterbelakangan dari segi nonfisik, misalnya dilihat dari mutu sumber daya manusia yang rendah, tingkat pendidikan didominasi oleh lulusan sekolah dasar ke bawah, tingkat pengangguran tinggi, angka kemiskinan besar, rata-rata lama sekolah cukup rendah, angka kematian ibu dan anak tinggi.

Sebagai gambaran keterbelakangan Gorontalo pada saat masih terintegrasi dengan Sulawesi Utara, bandara hanya dapat didarati pesawat kecil jenis Twin Otter, Cassa Aviocar 212 dan Fokker 27, maka tidak mengherankan rata-rata penumpang yang lewat di bandara Jalaluddin Tantu, yakni rata-rata 1.700 berangkat dan tiba rata-rata 1.392 per tahun. Dapat dibayangkan pesawat kala

itu alat transportasi elite dan barang mewah. Pelabuhan ada tiga, yakni di Kota Gorontalo, Kwandang dan Anggrek, tapi kegiatan bongkar muat lebih banyak di Pelabuhan Anggrek, pada tahun 2000 dengan jumlah bongkar muat sebanyak 12,647 ton. Panjang jalan negara 505,52 km, jalan provinsi 193,14 km. Sementara tingkat elektrifikasi terkonsentrasi di Kota Gorontalo, ketersediaan air bersih kapasitasnya hanya 122,5 liter per detik misalnya di Kabupaten Gorontalo dan PDAM yang melayani hanya ada di Kota Gorontalo dengan jumlah sambungan (pelanggan) 12,890. Pada tahun 2001 rumah tangga yang menggunakan air bersih mencapai 67,46 persen, rumah tangga yang menggunakan listrik 56,83 persen. Jumlah ini masih sangat rendah namun sudah lebih baik dibanding periode sebelumnya ketika masih gabung dengan Sulawesi Utara.

Penunjang kegiatan ekonomi seperti pasar jumlahnya tidak sebanding dengan luas wilayah Gorontalo, hanya ada 10 pasar inpres, 6 pasar noninpres sementara pasar musiman di desa sebanyak 40. Padahal kala itu pasar tradisional merupakan pusat kegiatan ekonomi masyarakat, tempat transaksi UMKM karena pusat pertokoan hanya ada di Kota Gorontalo dengan jumlah yang terbatas. Lembaga keuangan yang tersedia berupa bank hanya ada 15, yang didominasi oleh Bank BRI. Gorontalo sendiri garis pantainya mencapai $\pm 755,25$ km baik yang berada di bagian utara maupun bagian selatan (Teluk Tomini) di luar garis pantai pulau-pulau yang terpisah dari daratan Gorontalo (Sulawesi). Panjang pantai hanya dilayani lima tempat pelelangan ikan. Keterbelakangan yang terjadi tidak lepas dari terbatasnya investasi yang masuk ke Gorontalo, di tahun 2002 nilai investasi hanya Rp590,117 miliar, investasi itu hanya dapat menyerap tenaga kerja 828 pekerja. Investasi asing 4,890 Dolar Amerika dengan jumlah

tenaga kerja 724 orang. Di tahun 2018 nilai investasi sebesar Rp890,215,954,000 menyerap tenaga kerja 64,812 orang.

Jumlah sarana penunjang aktivitas ekonomi maupun infrastruktur tergambar dengan jelas bahwa di sana sini sangat terbatas. Kondisi serupa untuk fasilitas sosial penunjang peningkatan mutu sumber daya manusia tidak kalah kurangnya. Sarana pendidikan mulai dari tingkat Sekolah Dasar (SD) hingga Perguruan Tinggi (PT) dibandingkan dengan luas wilayah Gorontalo sangat tidak seimbang, SD di Gorontalo yang tersebar di dua kabupaten dan satu kota sebanyak 885, dengan jumlah murid sebanyak 128,076 orang di tahun 2000. Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) sebanyak 136 jumlah siswa 26,282 orang, dan Sekolah Lanjutan Atas (SLTA) 18 unit siswanya berjumlah 12,405 dan perguruan tinggi hanya ada lima. Angka Partisipasi Sekolah (APS) pada usia 13–15 (tingkat SLTP) sebanyak 63,56 persen, paling rendah di antara tujuh kabupaten/kota di Sulawesi Utara, bahkan posisinya di bawah Kabupaten Sangihe Talaud padahal akses transportasi kabupaten pulau ini sangat terbatas. Untuk Kota Gorontalo sendiri APS lebih baik mencapai 83,30 persen, tetapi di bawah Kota Manado dan Kota Bitung. Data-data ini mencerminkan bahwa rata-rata lama sekolah orang Gorontalo disetarakan hanya sampai kelas enam SD. APM di tingkat SLTP cukup rendah bahkan di tingkat SLTA makin menurun, ini gambaran bahwa akses pendidikan di Gorontalo pada saat masih berintegrasi dengan Provinsi Sulawesi Utara sangat tertinggal. Tidak mengherankan kemudian, misalnya di Kabupaten Gorontalo rata-rata pekerja berdasarkan pendidikan yang ditamatkan SD ke bawah sebanyak 375,308 (82,50 %) dari total angkatan kerja, lulusan diploma dan sarjana sangat kecil, yakni 0,08 persen.

Tingkat pendidikan angkatan kerja di Gorontalo yang rendah memiliki imbas terhadap kurangnya produktivitas, akibatnya pendapatan kecil. Angkatan kerja di Gorontalo sebelum jadi provinsi menurut lapangan pekerjaan utama dominan di sektor pertanian mencapai 56,27 persen. Sebagian di antaranya bekerja hanya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, tidak cukup membiayai keluarga dan anak-anaknya untuk melanjutkan pendidikan ke jenjang pendidikan lebih tinggi, ini tergambar dari makin menyusutnya partisipasi sekolah di tingkat SLTP apalagi di tingkat SLTA. Rendahnya produktivitas tenaga kerja serta nilai tambah produk pertanian sebagai penyedia utama lapangan kerja menjadikan angka kemiskinan di Gorontalo sangat tinggi, sekitar 35 persen.

Fasilitas kesehatan sendiri sangat terbatas, rasio antara rumah sakit maupun Puskesmas dengan jumlah penduduk 830,184 jiwa sangat tidak seimbang, rumah sakit hanya ada tiga milik pemerintah dan satu rumah sakit swasta, Puskesmas 40 unit. Dokter ahli ada lima orang, dokter umum 55 orang dan dokter gigi delapan orang, mereka kebanyakan tugas di rumah sakit yang ada di Kota Gorontalo. Keterbatasan sarana kesehatan maupun dokter berdampak terhadap minimnya akses kesehatan untuk masyarakat Gorontalo, apalagi jarak antar kecamatan di wilayah Boalemo saat itu sebagai kabupaten terluas sangat berjauhan. Bahkan Gorontalo terbilang salah satu daerah memiliki kasus gizi buruk tertinggi kala itu, hingga tahun 2002 mencapai 15,28 persen dan di tahun 2003 malahan meningkat sebesar 21,66 persen lebih tinggi dari Papua. Kasus gizi buruk tidak serta-merta hadir di tahun tersebut tetapi akumulasi dampak dari tahun-tahun sebelumnya. Setelah menjadi provinsi lepas dari Sulawesi Utara, saat ini dokter ahli di Gorontalo mencapai 132 orang, dokter umum 260 orang dan dokter gigi

sebanyak 72 orang. Rumah sakit pun bertambah menjadi 10 dengan dukungan Puskesmas sebanyak 93, bertambahnya tenaga medis dan sarana kesehatan karena kebutuhan penanganan atau pelayanan kesehatan makin meningkat. Makna lainnya, makin banyak anak-anak muda di Gorontalo dapat mengakses pendidikan kedokteran karena kemampuan finansial dan kemampuan akademik makin maju dibandingkan 20 tahun silam.

2.3. Pemekaran Daerah, Solusi Pendorong Kemajuan Gorontalo?

Provinsi Gorontalo lahir sebagai bagian dari ikhtiar untuk ingin maju lebih cepat, tidak dapat dinafikan di kala masih terintegrasi dengan Sulawesi Utara, nampak keterbelakangan hampir seluruh sektor. Wilayah yang cukup luas, dengan jumlah penduduk kurang dari satu juta, lebih mengandalkan sektor pertanian sebagai sumber utama pembentukan ekonomi. Mutu sumber daya manusia tentu tertinggal dengan daerah lainnya yang ada di Sulawesi Utara, apalagi ibukota provinsi (Kota Manado) sangat eskalatif pembangunannya. Kemilau kemajuan, narasi keindahan dan keelokan Manado menjadi daya tarik tersendiri orang Gorontalo datang kesana. Ada yang datang untuk menuntut ilmu tetapi tidak sedikit dari mereka mencari sumber kehidupan baru yang berbeda dengan daerah asalnya. Migrasi terus terjadi, persoalannya tidak semua memiliki keterampilan dan modal sehingga alternatif pilihan lapangan pekerjaan terbatas, maka tidak sedikit di antara mereka terpaksa memilih bekerja di sektor informal.

Nyaris semua sudut-sudut Kota Manado disesaki pedagang kaki lima (sektor informal) yang berasal dari Gorontalo. Pekerjaan ini sangat mulia, bahkan pekerja sektor informal sesungguhnya

merupakan pekerjaan dominan di kota-kota besar. Hanya saja kerap dianggap sebagai pekerjaan yang identik dengan *low skill*, kurang *sustainable*, tidak menjanjikan masa depan. Pandangan semacam ini tidak tepat, meskipun ada benarnya, karena ini bukan pilihan tetapi keterpaksaan karena keadaan. Pekerja sektor informal yang dominan, serta ketergantungan dari sektor pertanian rendah nilai tambah, keterbatasan infrastruktur pendorong produktivitas pertanian pangan, berdampak luas terhadap kemiskinan diiringi dengan ketimpangan. Kondisi inilah yang menjadi salah satu penyebab Gorontalo terbelakang di kala itu, apalagi dukungan kebijakan dari pemerintah provinsi terbilang kurang.

Motivasi para deklarator, dukungan masyarakat yang kuat, tokoh-tokoh masyarakat, pemuda dan seluruh elemen meyakini bahwa pemekaran merupakan solusi percepatan kemajuan Gorontalo. Selain ada "nilai" secara intrinsik yang melekat di dalamnya menjadi pelecut untuk segera lepas dari Sulawesi Utara, nilai itu terkait apa yang biasa disebut oleh Prof. Nelson Pomalingo, ini masalah --harga diri orang Gorontalo--. Premis ini penulis interpretasi secara bebas, bahwa Gorontalo terbelakang saat itu bukan karena minim sumber daya alam, kekurangan sumber daya manusia atau keterbatasan faktor penunjang kemajuan. Gorontalo telah lama melahirkan ilmuwan hebat di bidangnya, ahli sastra, ahli bahasa, ahli pesawat terbang, ahli geologi dan sebagainya. Terbelakang karena kurangnya keberpihakan kebijakan, dukungan politik anggaran yang kurang adil. Kesempatan orang Gorontalo berkiprah di tingkat elite birokrasi Sulawesi Utara sangat sedikit, bahkan di penghujung orde baru anggota DPRD Provinsi Sulawesi Utara daerah pemilihan Gorontalo ada yang tidak paham kondisi daerah karena tidak lahir, besar dan berkiprah di sana.

Sejarah pembentukan Provinsi Gorontalo episodenya panjang, seiring dengan euforia reformasi, kran demokratisasi dibuka lebar, usulan pemekaran wilayah meletup di mana-mana yang perlu ditampung oleh pemerintah. Tepat 23 Januari 2000, masyarakat Gorontalo berduyun-duyun mendatangi Stadion Olah Raga Telaga, untuk ikut memberi dukungan deklarasi pembentukan Provinsi Gorontalo. Hasil deklarasi bak bola salju yang terus menggelinding, bertambah besar. Tentu tidak dapat dinafikan, ada pula elite politik atau kaum terpelajar yang tinggal di luar Gorontalo tidak mendukung. Bahkan para cerdik pandai pun ada yang pesimis tentang pisahnya Gorontalo dari Sulawesi Utara, karena didasarkan pada kalkulasi ekonomi saat itu. Mereka pasti memiliki dasar argumentasi mengapa tidak setuju, namun tidak menyurutkan semangat mayoritas rakyat Gorontalo untuk berdiri sendiri, terpisah dari Sulawesi Utara. Pada tanggal 5 Desember 2000, DPR RI mensahkan berdirinya Provinsi Gorontalo terpisah dari Sulawesi Utara, resmi menjadi provinsi ke 32. Empat tahun kemudian, tepatnya tahun 2004 dua daerah otonom baru di Gorontalo lahir, yaitu Kabupaten Pohuwato dan Kabupaten Bone Bolango.

Episode sejarah pembentukan Provinsi Gorontalo tidak akan dirangkum secara detail di sini, esensi dari sub bahasan ini penulis ingin utarakan bukan historia pembentukan dan motivasi kolektif apa yang tersimpan dalam pikiran masyarakat Gorontalo untuk berpisah dari Sulawesi Utara. Penulis lebih *concern* tentang perkembangan yang dialami oleh Gorontalo selama 20 tahun, kemajuan-kemajuan yang telah dicapai, serta menyampaikan apa yang tertinggal. Deklarator, panitia pembentukan daerah otonom baru di mana pun itu, motivasinya pasti beragam. Ada yang termotivasi karena hasrat politik kekuasaan yang lebih tinggi,

mereka berharap lahirnya daerah otonom baru menjadi peluang untuk mendapatkan “kue kekuasaan”, ada motif ekonomi, kekecewaan yang menggumpal karena ketidakadilan. Terlepas dari beragam motivasi, selama 20 tahun Gorontalo berdiri sendiri tidak dipungkiri banyak prestasi yang telah diraih, kemajuan telah nampak di sana-sini. Malahan capaian yang telah direngkuh oleh Provinsi Gorontalo menjadi inspirasi daerah lain untuk menjadi provinsi sendiri.

Penilaian kemajuan dari segi ekonomi makro, seperti angka kemiskinan menurun, dari 32,12 persen pada tahun 2002 turun menjadi 15,31 persen pada tahun 2019. Namun demikian, kemiskinan ini masih menjadi masalah utama di Gorontalo, malahan menjadi tantangan pembangunan sebab secara nasional masih bertengger pada posisi kelima provinsi termiskin setelah Papua, Papua Barat, Nusa Tenggara Timur dan Maluku. Penyebab kemiskinan begitu banyak, penulis akan uraikan pada bab tersendiri. Pengukuran lainnya dapat dicatat dari segi pembentukan ekonomi wilayah, perekonomian Gorontalo menurut lapangan usaha masih dominan disokong oleh sektor pertanian, pada mulanya sektor ini menyumbang sebesar 33,71 persen di tahun 2001, terus meningkat sebesar 38,93 persen di tahun 2019. Lemahnya kontribusi sektor nonpertanian memiliki efek yang luas, berupa sulitnya menekan angka kemiskinan dalam porsi yang besar, transformasi ekonomi tidak berjalan menyebabkan pergeseran struktur lapangan kerja melambat. Tetapi dibalik itu dengan mengandalkan sektor pertanian, produksi jagung dari tahun ke tahun meningkat, produksi jagung pada tahun 2001 sebanyak 81,719 ton naik menjadi 643,512 ton di tahun 2015, sejak tahun 2016 data produksi jagung di Gorontalo tidak lagi dirilis oleh BPS. Peningkatan produksi menjadikan Gorontalo sebagai provinsi

jagung, Gorontalo sudah *branded* dengan komoditas jagung, malahan belakangan jagung merupakan komoditas ekspor utama setiap tahunnya. Jagung sebagai ekspor komoditas utama mulai dilakukan sejak tahun 2001 dengan nilai ekspor 552.527 Dolar Amerika dan di tahun 2018 nilai ekspor 24,019,225 Dolar Amerika dan volume ekspor 90,000 ton, tujuan utama ekspor jagung ke Filipina.

Sebelumnya ekspor utama Gorontalo berdasarkan golongan barang, yakni Minyak Nabati lainnya, cair atau kental yaitu sekitar 55,14 persen atau dengan nilai sebesar 5,54 juta Dolar Amerika. Nilai ekspor yang dihasilkan pada tahun 2002 adalah sebesar 10,04 juta Dolar Amerika. Nilai tersebut menunjukkan terjadi peningkatan hampir 165 persen dibandingkan nilai ekspor pada tahun sebelumnya. Berdasarkan negara tujuan, terlihat bahwa Cina merupakan negara tujuan utama untuk ekspor dari Gorontalo. Tercatat bahwa 55,14 persen dari nilai ekspor Provinsi Gorontalo atau sebesar 5,54 juta Dolar Amerika merupakan ekspor dengan negara tujuan Cina. Pada tahun 2019 volume ekspor Gorontalo menurut jenis komoditas di Provinsi Gorontalo, 2019 sebesar 146,406 ton dengan nilai 5,134,615 Dolar Amerika didominasi ekspor jagung.

Kemajuan pembangunan ekonomi memiliki efek signifikan terhadap tingkat pengangguran, pada tahun 2002 angka pengangguran tercatat sebesar 7,78 persen lebih rendah dibandingkan tingkat nasional yang mencapai 8,10 persen. Kondisi ini tidak berlangsung lama, angka pengangguran di Gorontalo sempat mengalami kenaikan pada tahun 2003 hingga tahun 2008, tetapi setelahnya terus menurun diangka 3,47 persen. Struktur tenaga kerja pun terus mengalami perubahan, meskipun tetap didominasi oleh pekerja di sektor pertanian, tetapi persentasenya

makin berkurang dari 56,27 persen di tahun 2002 menjadi 30,68 persen di tahun 2019.

Kualitas sumber daya manusia yang diukur dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM)³ nampak mengalami kenaikan, dari 64,1 tahun 2002 berubah menjadi 68,49 di tahun 2019. Sekilas kenaikannya tipis ini karena ada perubahan metode perhitungan komponen penunjang sejak tahun 2010, hasilnya sejak itu IPM seluruh daerah maupun nasional menurun. IPM komponen penunjangnya ada tiga, pendidikan, kesehatan dan pendapatan. Perkembangan ketiga komponen tersebut akan dibahas tersendiri dalam buku ini.

Indikator lainnya yang perlu diketengahkan, yakni fiskal daerah. APBD Provinsi Gorontalo pada tahun pertama pemerintahan sebesar Rp182 miliar meningkat sebesar Rp1,955 triliun di tahun 2019. Kontribusi PAD pun meningkat dari tahun ke tahun, yakni Rp25,53 miliar meningkat sebesar Rp436,27 miliar di tahun 2019. Kenaikan APBD dan PAD Gorontalo pastinya juga dialami oleh daerah lain, tetapi kenaikannya akan berbeda bila tetap menjadi bagian dari Sulawesi Utara. APBD memiliki pengaruh lewat belanja pemerintah terhadap perekonomian daerah, APBD juga menjadi instrumen penting dalam politik anggaran untuk menggerakkan sektor-sektor potensi serta pembangunan wilayah.

³ Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menjelaskan bagaimana penduduk dapat mengakses hasil pembangunan dalam memperoleh pendapatan, kesehatan, pendidikan dan sebagainya. IPM diperkenalkan oleh UNDP pada tahun 1990 dan dipublikasikan secara berkala dalam laporan tahunan *Human Development Report* (HDR). IPM dibentuk oleh 3 (tiga) dimensi dasar: Umur panjang dan hidup sehat; pengetahuan; dan standar hidup layak. Belakangan dilakukan perubahan dengan memasukkan dimensi rata-rata lama sekolah.

Bidang pendidikan yang tercermin dari Angka Partisipasi Murni (APM) dan APK dari tahun ke tahun nyata mengalami kenaikan. APM adalah perbandingan antara siswa usia sekolah tertentu pada jenjang pendidikan dengan penduduk usia yang sesuai dan dinyatakan dalam persentase. Makin tinggi APM berarti makin banyak anak usia sekolah yang bersekolah sesuai usia resmi di jenjang pendidikan tertentu. Nilai idealnya 100 persen, tujuannya untuk mengetahui banyaknya anak usia sekolah yang bersekolah pada jenjang yang sesuai. APK adalah perbandingan antara siswa pada jenjang pendidikan tertentu dengan penduduk usia sekolah dan dinyatakan dalam persentase. Makin tinggi APK berarti makin banyak anak usia sekolah yang bersekolah di jenjang pendidikan tertentu atau banyak anak di luar usia sekolah. Tujuannya, untuk mengetahui banyaknya siswa yang bersekolah pada jenjang pendidikan tertentu. Perkembangan APM dan APK di Gorontalo berdasarkan jenjang Pendidikan dari tahun 2002–2019 seperti terlihat pada tabel 1.

Tabel 1: Perkembangan APM dan APK Menurut Jenjang Pendidikan, 2002–2019

Jenjang Pendidikan	APM		APK	
	2002	2019	2002	2019
SD/MI	97,62	98,41	111,65	110,88
SMP/MTs	39,82	70,28	58,95	78,95
SMA/SMK/MA	37,22	57,52	51,78	88,64

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020).

APM di tahun 2002 pada jenjang SD/MI mencapai 97,62 persen, berarti masih ada 2,38 persen yang belum sekolah berdasarkan usia yang sesuai, artinya terlambat memasuki bangku sekolah. Pada tahun 2019 APM jenjang SD/MI meningkat 98,41

persen, capaiannya belum 100 persen. APM di level SMP/MTS tahun pertama Gorontalo menjadi provinsi sendiri hanya sebesar 39,82 persen, data menunjukkan bahwa di kala itu banyak usia sekolah jenjang SMP dan sederajat putus sekolah atau melampaui usia ideal. Selama hampir dua dekade APM jenjang SMP/MTs meningkat tajam sebesar 70,28 persen. APM jenjang SMA/SMK/MA makin menurun bila dibandingkan dari jenjang SLTP/MTs berarti banyak usia sekolah di tahun 2002 yang tidak mampu melanjutkan pendidikan di tingkat sekolah menengah atas, yakni hanya sebesar 37,22 persen atau sebanyak 67,28 persen yang melampaui usia ideal tidak memasuki bangku sekolah menengah atas, atau tidak mampu melanjutkan pada jenjang tersebut. Pada tahun 2019 sudah mencapai angka di atas 50 persen, ada kemajuan yang cukup berarti.

2.4. Visi Pembangunan Pemerintah Provinsi Gorontalo Dari Masa ke Masa

Visi merupakan rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan suatu lembaga (organisasi).

Periode 2002–2007

Periode pertama pemerintahan definitif di Gorontalo lahir dari hasil pemilihan lewat mekanisme perwakilan (dilaksanakan oleh anggota legislatif). Fadel Muhammad dan Gusnar Ismail terpilih sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, sebagai mekanisme baku kepala daerah wajib menyusun visi, misi dan program kerja. Mereka berdua merumuskan visi *“Terwujudnya Masyarakat Provinsi Gorontalo yang Mandiri, Berbudaya Entrepreneur dan Bersandar pada Moralitas Agama dalam Kerangka NKRI”*. Secara ringkas visi tersebut dapat ditekankan tiga hal, yakni mandiri,

kemandirian diukur dari kemampuan segi ekonomi dan sosial budaya. Budaya *entrepreneur*, hal ini diukur dengan kemampuan masyarakat melakukan pembaharuan, pengorganisasian, penciptaan sesuatu yang ditujukan untuk mencapai kemakmuran, yang disertai dengan perhitungan risiko. Sedangkan moralitas agama di mana merupakan suatu keyakinan terhadap nilai-nilai kebenaran dan kebaikan yang bersumber dari ajaran agama. Ini lekat dengan kehidupan religius masyarakat Gorontalo yang menunjang tinggi falsafah “adat bersendikan sara’ dan sara’ bersendikan kitabullah”. Menunjang visi tersebut maka diperlukan misi, sebagai instrumen dasar untuk mengarahkan pembangunan suatu daerah. Rumusan misi tersebut di antaranya;

1. Mewujudkan sistem demokrasi dan supremasi hukum melalui praktik penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, transparan dan profesional.
2. Melakukan restrukturisasi, refungsionalisasi, revitalisasi, reaktualisasi lembaga-lembaga pemerintahan, kemasyarakatan, adat sebagai wahana ke arah terwujudnya *entrepreneurial government* dan masyarakat yang mandiri.
3. Meningkatkan peran masyarakat sebagai mitra dan pelaku utama pembangunan daerah.

Berdasarkan uraian visi dan misi ada tiga agenda utama pembangunan pada periode 2002–2007, di antaranya;

1. Menciptakan pemerintahan bersih, transparan dan profesional, penegakan sistem demokrasi serta keamanan dan ketertiban.
2. Membangun *entrepreneur government* dan masyarakat mandiri.
3. Meningkatkan peran masyarakat sebagai mitra dan pelaku utama pembangunan.

Periode 2007–2012

Mekanisme pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung mulai sejak tahun 2005, pada pemilihan kepala daerah di Gorontalo akhir tahun 2006 Fadel Muhammad–Gusnar Ismail terpilih kembali sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur lewat mekanisme pemilihan langsung tersebut. Kendati masih satu paket dalam kepemimpinan, terjadi perubahan rumusan visi lebih sederhana, namun memiliki makna yang berkarakter dan filosofis. Rumusan visi itu *“Gorontalo Provinsi Inovasi”*. Inovatif, suatu orientasi sikap dan perilaku yang menghargai penemuan (*invention*), perluasan (*extension*), *creative replication* dan sintesis yang diarahkan untuk menghasilkan nilai tambah melalui suatu kebaruan dari ide, metode, proses alat, dan produk sehingga menghasilkan sesuatu yang unggul.

Untuk pencapaian visi pembangunan tersebut ditetapkan Misi Pembangunan Gorontalo 2007–2012, yaitu: Membangun Gorontalo yang Mandiri, Produktif dan Religius

1. Mandiri: Adalah suatu sikap dan keadaan yang ditandai dengan tumbuhnya kemampuan untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi dengan mengandalkan potensi yang dimiliki, kemampuan mengendalikan lingkungan eksternal, otonom dalam mengambil keputusan dan tindakan untuk mengatasi masalah yang dihadapi.
2. Produktif: Adalah suatu orientasi sikap dan tindakan yang mengedepankan penambahan hasil. Sebagai gambaran cara berfikir produktif adalah selalu membandingkan hasil sekarang dengan hasil sebelumnya, hasil yang dimiliki dibandingkan dengan pihak lain.

3. Religius: Adalah suatu orientasi sikap yang menjunjung tinggi nilai-nilai agama sebagai dasar etika dan panduan perilaku dalam melaksanakan pembangunan di Gorontalo.

Tujuan strategis yang ingin dicapai Pembangunan Gorontalo 2007-2012 adalah: 1) mewujudkan Gorontalo yang mandiri; 2) Membangun ekonomi rakyat yang produktif; dan 3) Mewujudkan Gorontalo yang religius. Untuk tercapainya visi, misi dan tujuan strategis di atas, maka 4 (empat) agenda pokok pembangunan yang dijalankan, yaitu:

1. Inovasi pemerintahan wirausaha.
2. Inovasi pengembangan SDM yang berorientasi wirausaha, mandiri dan religius.
3. Inovasi dalam menumbuh-kembangkan ekonomi rakyat berbasis desa.
4. Inovasi teknologi tepat guna untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Periode 2012-2017

Hasil pemilihan kepala daerah di akhir tahun 2011 dimenangkan oleh pasangan Rusli Habibie–Idris Rahim, kombinasi antara pengusaha (politisi) dan birokrat. Mereka berdua mengusung visi pembangunan adalah *“Terwujudnya Percepatan Pembangunan Berbagai Bidang serta Peningkatan Ekonomi Masyarakat yang Berkeadilan di Provinsi Gorontalo”*. Visi ini mengandung 2 (dua) unsur penting yaitu pertama, *“Mewujudkan percepatan pembangunan di berbagai bidang”*. Kedua, *Peningkatan ekonomi masyarakat yang berkeadilan*”. Untuk pencapaian visi, maka ditetapkan misi yaitu:

1. Memfokuskan peningkatan ekonomi atas dasar optimalisasi pemanfaatan potensi kewilayahan, mendorong laju

investasi, percepatan pembangunan infrastruktur pedesaan, sekaligus mengembangkan potensi unggulan dengan mengakselerasi secara cerdas terhadap pencapaian kesejahteraan rakyat.

2. Meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia melalui pendekatan kesesuaian keahlian serta pemenuhan mutu kualitas penyelenggaraan pendidikan dan kesehatan.
3. Mengembangkan manajemen pengelolaan potensi sumber daya perikanan dan kelautan, pertanian, peternakan, kehutanan, perkebunan dan pariwisata yang lebih baik, saling terintegrasi serta lestari demi kepentingan kemakmuran masyarakat serta memelihara dan melestarikan Danau Limboto sebagai sumber persediaan air bersih, untuk pengembangan perikanan air tawar dan daerah pariwisata dan meningkatkan pengelolaan DAS sebagai wujud memelihara lingkungan (*pro green*).
4. Mengembangkan nilai-nilai religi, dalam kehidupan bermasyarakat yang rukun penuh kesejukan sekaligus memelihara dan melestarikan keragaman budaya dan adat istiadat. Serta memperkuat peran pemberdayaan perempuan, perlindungan terhadap anak, termasuk isu kesetaraan gender dalam pembangunan.
5. Menciptakan sinergitas di antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota di Gorontalo dalam kaidah otonomi daerah sekaligus untuk meningkatkan kinerja pelayanan publik, menurunkan angka kemiskinan serta menjalankan sistem tata pemerintahan yang baik dalam rangka reformasi birokrasi. Misi pertama diarahkan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan dalam hal peningkatan pertumbuhan ekonomi (*pro-growth*) pencapaian

peningkatan produktivitas ekonomi masyarakat serta laju investasi yang disesuaikan dengan kondisi masing-masing daerah kabupaten/kota sehingga rakyat Provinsi Gorontalo lebih cepat keluar dari belenggu kemiskinan, pengangguran, minimnya sandang, pangan dan papan, sekaligus pemenuhan keterbatasan infrastruktur dasar jalan, jembatan, air bersih, listrik yang selama ini dikeluhkan oleh khususnya masyarakat pedesaan.

Misi pertama ini juga termasuk menindaklanjuti agenda sektor unggulan daerah berupa konsep agropolitan di mana jagung sebagai "*Branding Gorontalo*" yang diintegrasikan melalui pengelolaan peternakan sapi, sekaligus meningkatkan manajemen pertanian dan perkebunan dengan pola *One Village One Production (OVOP)*, serta pengembangan *intergrate farming* sehingga secara nyata dapat meningkatkan kemakmuran rakyat. Di samping itu hal yang didorong berupa membangkitkan industri dan usaha kecil menengah, koperasi, kepariwisataan dan kemudahan dalam akses permodalan di antaranya melalui Kredit Usaha Rakyat yang mudah serta tidak berbelit-belit (*pro-poor*).

Misi kedua di targetkan untuk mempersiapkan sumber daya manusia dengan tingkat kualitas siap pakai, sekaligus bertujuan memberikan jaminan yang memadai melalui layanan "*Gratis*" terhadap penyelenggaraan pendidikan dasar hingga menengah, termasuk di bidang kesehatan melalui pola insentif yang diistilahkan *Universal Total Coverage*. Hal ini menjadi peran strategis untuk memastikan pemerintah daerah menciptakan sistem yang berkeadilan dari akses maupun mutu layanan yang baik khususnya bagi warga miskin (*pro-poor*).

Misi ketiga diarahkan untuk meningkatkan produktivitas terhadap potensi sumber daya alam kelautan, pertanian,

peternakan, kehutanan, perkebunan dan pariwisata. Perairan umum daratan (danau, sungai, waduk), Danau Limboto, wilayah pesisir, Daerah Aliran Sungai (DAS) serta waduk harus dimanfaatkan dan dikelola secara terpadu dan berkesinambungan tanpa merusak daya dukung lingkungannya (*pro-green*).

Misi keempat diarahkan untuk pengembangan kemandirian dengan menumbuhkembangkan semangat partisipasi dan gotong royong, pencerahan terhadap nilai-nilai agama, sekaligus mempertahankan nilai-nilai Adat Istiadat, serta melakukan pemberdayaan perempuan termasuk perlindungan anak dan kesetaraan gender.

Misi kelima diarahkan untuk meningkatkan kinerja pemerintah dalam perspektif otonomi daerah dan *good governance* termasuk mendorong penguatan kerja sama daerah dan membangun koordinasi provinsi dan kab/kota untuk mendorong pencapaian target pembangunan daerah.

Untuk mewujudkan visi di atas maka dirumuskan agenda pembangunan, di antaranya;

1. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah.
2. Menyediakan infrastruktur untuk percepatan pembangunan daerah.
3. Meningkatkan kualitas pendidikan.
4. Meningkatkan derajat kesehatan masyarakat.
5. Mengelola sumber daya alam dan lingkungan hidup untuk kemakmuran masyarakat.
6. Meningkatkan kesejahteraan sosial masyarakat khususnya Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).
7. Memelihara keragaman agama dan budaya.
8. Meningkatkan peran perempuan dan kualitas hidup anak.

Periode 2017–2022

Hasil pemilihan kepala daerah 2016 tidak mengubah paket kepemimpinan di Gorontalo, sebab pasangan Rusli Habibie–Idris Rahim terpilih kembali untuk kedua kalinya. Meskipun tetap berpasangan, tetapi sedikit ada perubahan visi, yakni *“Terwujudnya masyarakat Gorontalo yang Unggul, Maju dan Sejahtera”*. Untuk mencapai misi maka ditunjang misi, yakni;

1. Mewujudkan pengelolaan pariwisata dan sumber daya alam yang berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Misi ini diorientasikan pada pengelolaan SDA, terutama pada pariwisata, pertanian, perikanan dan kelautan menjaga ketahanan energi serta air dengan tetap berprinsip mempertahankan kelestarian lingkungan dan kawasan kehutanan.
2. Menjamin ketersediaan infrastruktur daerah. Meningkatkan ketersediaan infrastruktur dasar, sarana telekomunikasi, sarana perhubungan dan transportasi, mengembangkan pemanfaatan teknologi termasuk penyediaan infrastruktur di kawasan strategis dan infrastruktur di perkotaan dan perdesaan.
3. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang lebih merata dan adil. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang dapat dilihat dari peningkatan PDRB per kapita dan pengeluaran per kapita serta memastikan bahwa peningkatan tersebut bersifat inklusif dan berkelanjutan.
4. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia serta terciptanya pemerintahan yang baik dan lebih melayani. Peningkatan kualitas imtak, pendidikan, kesehatan dan pengembangan budaya daerah agar tercipta sumber daya manusia Gorontalo yang berkualitas dan religius serta

penurunan angka kemiskinan dan pemenuhan hak dasar masyarakat.

5. Terciptanya pemerintahan yang baik dan lebih melayani. Menciptakan aparatur pemerintahan yang kreatif, inovatif, kompetitif, dan profesional serta menjaga stabilitas keamanan, ketertiban dan politik daerah.

Untuk mewujudkan visi dan misi sebagaimana dirumuskan di atas maka ada beberapa agenda prioritas pembangunan Gorontalo tahun 2017- 2023, antara lain;

1. Pendidikan berkualitas.
2. Kesehatan yang prima.
3. Infrastruktur yang merata.
4. Ekonomi rakyat yang meningkat.
5. Pemerintah yang melayani.
6. Agama dan budaya.
7. Pariwisata yang mendunia.
8. Lingkungan yang lestari.

BAB 3

PERTUMBUHAN EKONOMI; FAKTOR PENDORONG DAN DAMPAKNYA

Indikator perubahan sosial secara umum diukur dari pertumbuhan ekonomi, untuk negara-negara berkembang pertumbuhan ekonomi selalu diletakkan didepan sebagai keberhasilan pembangunan. Para ahli yang mengembangkan teori pertumbuhan ekonomi idenya berawal dari keprihatinan mereka terhadap kehidupan masyarakat di negara berkembang. Sederhananya *output* (pertumbuhan) bagaimana mengoptimalkan input produksi dalam hal ini modal (kapital) dan memanfaatkan secara optimal tenaga manusia untuk menghasilkan barang dan jasa. Kapital tidak semata ditentukan oleh uang, kapital juga bisa berupa kekayaan sumber daya, seperti tanah yang dimiliki oleh rumah tangga untuk dapat menghasilkan sesuatu yang diolah dengan menggunakan tenaga kerja dibantu dengan teknologi. Model pertumbuhan ini disebut sebagai teori pertumbuhan klasik.

Teori klasik kemudian disempurnakan oleh para ekonom yang dikenal kaum neo-klasikal. Penyempurnaan dilakukan karena dianggap memiliki beberapa kelemahan, terlebih setelah ada sorotan dari kaum pemikir sosialis. Teori pertumbuhan neo-klasik dikembangkan oleh Solow-Swan⁴, teori mereka menggunakan

⁴ Robert Merton Solow. Ia merupakan seorang ekonom yang mendapatkan penghargaan John Bates Clark Medal pada tahun 1961 dan penghargaan Nobel dalam bidang Ekonomi tahun 1987 berkat teori yang ia hasilkan mengenai pertumbuhan ekonomi. Teori ekonomi yang dikembangkan Solow

unsur pertambahan jumlah penduduk, akumulasi modal, peranan teknologi dan besarnya *output* yang saling berinteraksi. Solow-Swan tetap menggunakan unsur-unsur yang digunakan oleh teori klasik, namun melakukan modifikasi dengan menggunakan model fungsi produksi yang memungkinkan adanya substitusi antar kapital (K) dan tenaga kerja (L). Unsur teknologi menjadi perhatian, teknologi ini terlihat dari peningkatan *skill* atau kemajuan teknik sehingga produktivitas per kapita meningkat.

Teori neo-klasik dikembangkan atas premis dasar, antara lain (Prijabodo, 1995): a) persaingan sempurna (*perfect competition*), b) pelaku ekonomi rasional, dan c) tidak ada eksternalitas dalam perekonomian. Adapun asumsi-asumsi pokok yang digunakan adalah sebagai berikut. Pertama, produksi yang menentukan pendapatan per kapita masyarakat suatu negara menggunakan dua faktor, yaitu kapital dan tenaga kerja. Kedua, fungsi produksi bersifat *constant returns to scale (CRS)*. Artinya apabila semua faktor produksi dilipatkan secara proporsional, maka *output* akan meningkat dengan proporsi yang sama. Ketiga, peningkatan suatu faktor produksi mematuhi hukum *diminishing returns to scale*. Ini berarti peningkatan *output* yang didapat karena tambahan satu unit faktor produksi terakhir tidak sebesar peningkatan *output* dari tambahan satu unit faktor sebelumnya, *ceteris paribus*. Keempat, pertumbuhan penduduk bersifat eksogen, konstan, dan tidak dipengaruhi oleh faktor-faktor lain seperti komposisi faktor produksi, pendapatan masyarakat, dan altruisme. Kelima, tingkat tabungan merupakan fraksi (bagian) tetap dari pendapatan nasional.

dikenal sebagai teori pertumbuhan neo-klasikal. Ia juga merupakan orang pertama yang mengembangkan model pertumbuhan ekonomi dengan berbagai *vintage*. Melalui model yang ia buat, Solow menghitung bahwa sekitar empat per lima pertumbuhan yang ada di Amerika Serikat dipengaruhi oleh proses teknik.

Seiring perkembangan zaman, masalah ekonomi makin kompleks, model pertumbuhan ekonomi neo-klasik mulai diragukan sehingga di akhir tahun 1980-an, ahli-ahli teori pertumbuhan mulai menggugat asumsi-asumsi model pertumbuhan neo-klasik. Salah satu prinsip yang menjadi premis dari neo-klasik, yakni pengkombinasian input produksi (K) dan (L), setiap tambahan satu unit input produksi akan meningkatkan *output*, namun lama kelamaan setiap tambahan input produksi akan menurunkan *output* yang biasa dikenal dalam teori ekonomi mikro *constant return to scale* dan *diminishing return to scale*. Lalu muncullah teori pertumbuhan baru yang dikenal sebagai teori pertumbuhan *endogenous* karena berusaha untuk menjelaskan sumber-sumber pertumbuhan dari variabel-variabel di dalam model, yang berbeda teori pertumbuhan neo-klasik sebelumnya. Hal ini bisa terjadi oleh karena adanya asumsi *increasing return to scale* atau *non-diminishing return* dalam modelnya (Wijayanto, 2019).

Teori pertumbuhan *endogenous* muncul pada tahun 1980-an didasarkan pada temuan-temuan empiris maupun teoretis yang dikembangkan oleh Romer (1986). Model pertumbuhan jangka panjang di mana faktor kunci penentunya adalah variabel perkembangan teknologi dan variabel tersebut merupakan variabel *endogenous* bukannya *exogenous* seperti dalam model neo-klasik Solow-Swan. Teori pertumbuhan baru terus berkembang dan memiliki peranan yang cukup besar, yakni memformalkan pemikiran peranan kemajuan teknologi sebagai suatu faktor *endogenous* dalam suatu model dan dalam kerangka asumsi *imperfect competition*.

Ketimpangan pendapatan antar negara dan perbedaan dalam pertumbuhan ekonomi karena alasan perbedaan penggunaan faktor produksi dengan menggunakan teknologi.

Adanya kemajuan teknologi memungkinkan perusahaan dan individu untuk menggunakan teknologi secara lebih efisien, karena hal ini menghasilkan pengurangan biaya dan peningkatan produktivitas. Penggunaan teknologi baru membuka jalan untuk produksi barang-barang baru yang lebih murah dan untuk akumulasi modal, selanjutnya meningkatkan daya saing masing-masing negara (Çaliskan, 2015).

Secara umum, proses pertumbuhan ekonomi dipengaruhi oleh beberapa faktor (Jhingan, 2010); (1) Tanah dan kekayaan alam lainnya. Tanah mencakup di dalamnya tingkat kesuburan, walaupun tidak subur namun letaknya strategis, struktur dan lapisan tanah, mengandung mineral, iklim yang baik, memiliki sumber air yang dapat menghidupkan makhluk lainnya, (2) Akumulasi modal. Modal secara sederhananya dilihat dari banyaknya uang yang digunakan bukan hanya untuk memenuhi kebutuhan konsumsi namun juga dapat digunakan untuk berinvestasi dan membeli alat produksi lainnya sehingga dapat menaikkan stok modal di kemudian hari, (3) Organisasi. Kapital tidaklah cukup, namun dibutuhkan penggerak dalam hal ini sekumpulan orang yang memiliki kelebihan memanfaatkan faktor produksi, mereka yang biasa disebut *entrepreneur* selalu menciptakan hal-hal yang baru untuk meningkatkan nilai tambah produksi, (4) Kemajuan teknologi. Inovasi melahirkan teknologi yang digunakan untuk mengubah metode produksi lebih efisien sehingga meningkatkan produktivitas, (5) Pembagian kerja dan skala produksi. Adanya spesialisasi akan lebih meningkatkan produktivitas pekerja, karena mereka lebih fokus apa yang menjadi bagiannya. Dalam skala besar adanya spesialisasi akan melahirkan kemampuan untuk berkompetisi sehingga menciptakan daya saing memajukan perekonomian.

Secara empiris faktor pendorong pertumbuhan ekonomi terus mengalami perkembangan tidak hanya didorong masalah ekonomi, namun faktor nonekonomi cukup memberikan peran, misalnya faktor sosial, politik, etos kerja, budaya, pendidikan, belakangan masalah kelembagaan tak kalah pentingnya (Kaldaru dan Part, 2008; Popa, 2012; Spranz, Lenger dan Goldschmidt, 2012; Reza dan Widodo, 2013). Berbagai temuan empiris tersebut lalu berkembang model-model pertumbuhan, seperti pembangunan berkelanjutan, pembangunan partisipatif dan pembangunan berbasis gender.

3.1. Faktor Pendorong Pertumbuhan Ekonomi di Gorontalo

Tidak dapat dipungkiri teori-teori pertumbuhan neo-klasik dijadikan sebagai rujukan oleh berbagai negara untuk membangun ekonomi. Terbukti banyak negara mengalami pertumbuhan yang pesat, sehingga konsep ekonomi liberalisme dianggap sukses sebagai sebuah ideologi pembangunan. Akan tetapi di awal tahun 1930-an dunia mengalami resesi, ideologi liberalisme dianggap gagal menghalau krisis yang terjadi. Namun lazimnya setiap krisis yang terjadi muncul pemikiran baru untuk melakukan modifikasi teori ekonomi untuk keluar dari krisis. Keynes⁵ merupakan salah

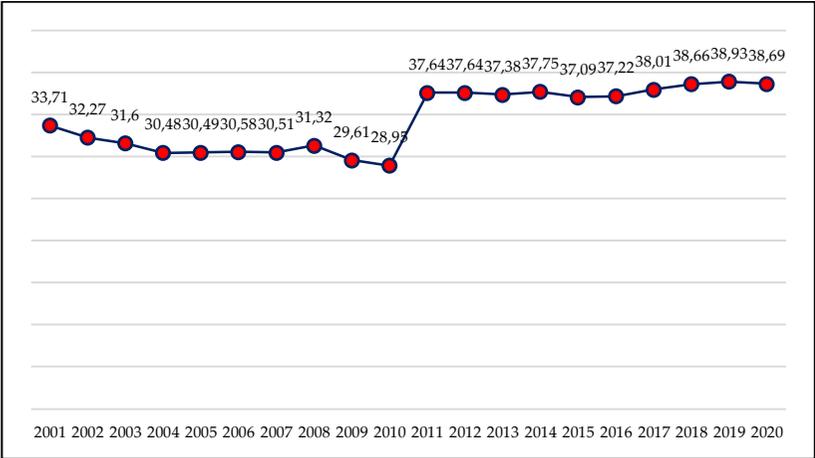
⁵ John Maynard Keynes (5 Juni 1883 – 21 April 1946), adalah ekonom Inggris yang gagasannya mengubah teori dan praktik ekonomi makro serta kebijakan ekonomi dunia. Ia melanjutkan dan memperbaiki teori sebelumnya yang menjelaskan penyebab terjadinya siklus bisnis. Ia diakui sebagai salah satu ekonom paling berpengaruh abad ke-20 dan pendiri ekonomi makro modern. Pemikiran-pemikirannya menjadi dasar mazhab ekonomi Keynesian dan semua turunannya. Pada tahun 1930-an, Keynes memimpin revolusi pemikiran ekonomi yang menantang gagasan ekonomi neoklasik bahwa pasar bebas, dalam jangka pendek hingga menengah, akan mengisi seluruh lapangan pekerjaan asalkan tuntutan upah pekerja tetap fleksibel. Ia berpendapat bahwa permintaan agregat menentukan tingkat seluruh

satu tokoh yang muncul mengoreksi pemikiran para neo-klasikal terutama keterlibatan pemerintah dalam kegiatan ekonomi. Kaum klasik percaya bahwa kegiatan ekonomi, pemerintah tidak boleh ikut campur biarkan ekonomi berjalan dengan sendirinya nanti akan terjadi proses keseimbangan secara alamiah. Mereka percaya bahwa produksi (*supply*) akan menciptakan pasarnya sendiri sehingga ekonomi akan berjalan, sebaliknya Keynes melihat bahwa untuk menggerakkan ekonomi pada saat terjadi *shock* kehadiran pemerintah diperlukan untuk mendorong permintaan (*demand*), dalam hal ini dilakukan permintaan agregat lewat konsumsi rumah tangga, investasi swasta dan belanja pemerintah itu sendiri, kemudian ditambah dengan transaksi internasional (ekspor-impor).

Untuk mengalkulasi *output* ekonomi dihitung lewat tiga pendekatan, yakni pendekatan produksi, pendekatan pendapatan dan pendekatan pengeluaran sebagaimana yang dikembangkan oleh Keynes. Untuk analisis ini digunakan dua pendekatan, yakni produksi dan pengeluaran yang biasa digunakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Pembentukan ekonomi Gorontalo dari sisi produksi (lapangan usaha) sejak tahun 2001 didominasi oleh sektor pertanian sebesar 33,71 persen. Seiring dengan perkembangan pembangunan, sektor-sektor nonpertanian mulai meningkat peranannya dan kontribusi sektor pertanian perlahan menurun hingga tahun 2010 sebesar 28,95 persen. Menurunnya peranan (pangsa) sektor pertanian merupakan gejala meningkatnya pangsa sektor

aktivitas ekonomi dan kurangnya permintaan agregat akan memicu pengangguran tingkat tinggi yang bertahan lama. Menurut ekonomi Keynesian, campur tangan pemerintah diperlukan untuk menstabilkan “kempis kembangnya” siklus aktivitas ekonomi. Keynes mendukung penerapan kebijakan fiskal dan moneter untuk mencegah dampak buruk resesi dan depresi ekonomi.

nonpertanian, maknanya proses transformasi ekonomi mulai berjalan dari sektor tradisional ke sektor modern. Hanya saja gejala perubahan struktur ekonomi tidak berlanjut dikarenakan sejak tahun 2011 pangsa sektor pertanian terhadap perekonomian Gorontalo melonjak menjadi 37,64 persen bahkan terus meningkat sebesar 38,93 persen di tahun 2019, bahkan di tengah pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) tetap tinggi mencapai 38,69 persen (lihat grafik 1).



Grafik 1: Kontribusi Sektor Pertanian Terhadap Pembentukan Ekonomi Gorontalo, 2001-Q2 2020

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020).

Keterangan: Q2, adalah data pada Quartal Kedua (Q2 2020) yang telah dirilis oleh BPS.

Sejak awal pemerintahan Provinsi Gorontalo yang dinakhodai oleh Fadel Muhammad–Gusnar Ismail sektor pertanian dijadikan program unggulan dengan menetapkan komoditas

jagung⁶ sebagai “*prime mover*” pembangunan ekonomi. Jagung sebagai tanaman utama karena merupakan komoditas strategis, cocok dengan kondisi lahan di Gorontalo yang cenderung kering. Apalagi jenis tanaman ini sudah dikembangkan oleh masyarakat sejak dahulu, bahkan menjadi makanan pokok pengganti beras⁷. Komoditas strategis yang dikembangkan di suatu wilayah prinsipnya selain disesuaikan dengan kondisi lahan, juga erat kaitannya dengan nilai sosial budaya masyarakat. Maka tidak salah, jagung merupakan pilihan yang terus dikembangkan oleh pemerintah Gorontalo. Pengembangan tanaman jagung juga dimaksudkan untuk mengurangi ketergantungan terhadap beras sebagai makanan pokok.

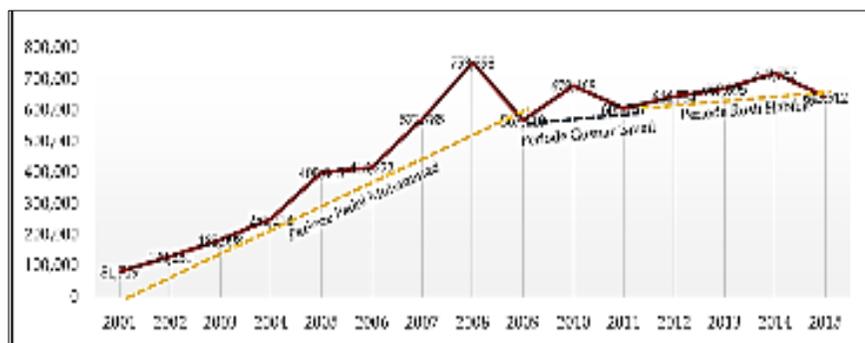
Karena menjadi komoditas unggulan tentu mendapatkan perhatian khusus untuk dikembangkan, maka tidak mengherankan produksi jagung di Gorontalo terus meningkat, di tahun 2002 produksi jagung pipilan sebanyak 130,251 ton meningkat hampir dua kali lipat dibanding tahun 2000 awal berdirinya Gorontalo sebagai provinsi otonom, yakni sebesar 81,719 ton. Hingga di akhir periode kepemimpinan Fadel Muhammad produksi jagung mencapai

⁶ Pengembangan tanaman jagung di Gorontalo memang mendorong peningkatan produksi, bahkan jagung menjadi ekspor utama Gorontalo. Namun peningkatan produksi juga berdampak terhadap kerusakan lingkungan, sebab sebagian lahan yang ditanami jagung merupakan lahan miring atau perbukitan tadinya ditumbuhi oleh pepohonan untuk menahan longsor.

⁷ Lihat Amir Fadhilah, Tradisi mengkonsumsi Ba’alo binti (beras jagung) sebagai makanan pokok. Karakteristik kearifan lokal dalam bentuk mengkonsumsi jagung muncul sebagai bentuk adaptasi terhadap kondisi lingkungan sekitarnya. Tradisi mengkonsumsi jagung sebagai makanan pokok masyarakat Molamahu berjalan secara turun temurun sampai sekarang. Keberadaan jagung sebagai makanan pokok masyarakat Molamahu tidak hanya semata-mata untuk memenuhi kebutuhan hidup saja, akan tetapi jagung juga digunakan dalam kegiatan ritual keagamaan.

567,110 ton, terus meningkat menjadi 643,512 ton di tahun 2015 di masa pemerintahan Rusli Habibie–Idris Rahim (perkembangan produksi jagung dapat disimak pada grafik 2). Sejak tahun 2016 BPS sudah tidak merilis lagi data produksi palawija termasuk jagung karena metode pengumpulan luas panen palawija masih menggunakan metode lama, yaitu *eye estimate*, yang diduga sudah tidak akurat untuk pengumpulan data luas panen.

Ditahun 2002 penghasil jagung terbesar di Gorontalo, yakni Kabupaten Boalemo sebelum dimekarkan menjadi dua kabupaten, produksinya mencapai 96.435 ton, rata-rata 28,49 kuintal per hektare setiap tahun. Pada tahun 2015 kendali produksi didominasi oleh Kabupaten Pohuwato dengan nilai produksi 309,09 ton dengan tingkat produktivitas 53,90 kuintal per hektare dalam setahun.



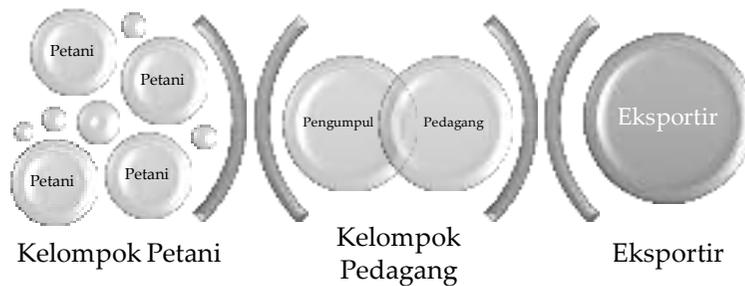
Grafik 2: Perkembangan Produksi Jagung di Gorontalo, 2001-2015

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020).

Kendati tidak lagi dirilis oleh BPS jumlah produksi jagung di Gorontalo, tanaman jangka pendek ini tetap menjadi tanaman pangan utama hingga sekarang. Pilihan ini dilatari oleh pemikiran untuk mengurangi ketergantungan karbohidrat yang bersumber dari beras menuju penganeekaragaman karbohidrat yang berasal

pada pangan lokal (Muhammad, 2004). Berangkat dari perspektif itu, Pemerintah Provinsi Gorontalo memelopori pengembangan jagung dengan menempatkan Gorontalo sebagai provinsi agropolitan. Langkah ini ditempuh untuk membangun *maize economy*, yaitu sistem perekonomian kawasan yang berbasis jagung. *Maize economy* membutuhkan penunjang subsistem dari hulu hingga hilir, sayangnya selama dua dekade hanya subsistem hulu yang berkembang itu pun tidak seluruhnya, misalnya industri benih, sertifikasi dan pengujian, riset dan *development* belum berjalan. Sub sistem hilir, seperti terbangunnya industri pengolahan berbahan jagung untuk pakan ternak, etanol, pemanis dan minyak jagung embrionya pun belum nampak. Jagung selama ini hanya diantar pulaukan, atau di ekspor ke Filipina.

Jagung di Gorontalo setidaknya sudah dapat dijadikan sebagai *buffer* kemiskinan para petani, akan tetapi belum dapat menjadikan petani menjadi lebih sejahtera sekalipun produksinya terus meningkat. Mata rantai perdagangan jagung di Gorontalo dapat dikelompokkan menjadi empat; petani, pedagang pengumpul, pedagang besar dan eksportir. Dari mata rantai itu paling besar mendapatkan *margin* yakni eksportir, merekalah sesungguhnya pemilik modal dan pihak yang menentukan harga. Apalagi jagung belum memiliki harga dasar sebagaimana berlaku pada komoditas gabah. Eksportir jumlahnya paling sedikit dari mata rantai perdagangan menikmati lezatnya pengembangan jagung di Gorontalo (lihat gambar 1) ilustrasi kelompok mata rantai perdagangan jagung.



Gambar 1: Ilustrasi Mata Rantai Perdagangan Jagung dan Nilai Ekonomi yang Didapatkan

Gambar di atas mengilustrasikan di mana kelompok petani dengan jumlah yang lebih banyak hanya dapat menikmati lezatnya harga jagung dengan harga lebih rendah, berputar ke pengumpul maupun pedagang jumlahnya lebih sedikit tetapi menikmati nilai ekonomi jagung lebih tinggi dibanding kelompok petani, dan terakhir para eksportir luas lingkaran makin membesar dengan jumlah pelaku makin sedikit, artinya nilai ekonomi yang besar dinikmati oleh mereka. Apakah kelompok eksportir salah, tentu tidak karena hanya lewat saluran merekalah jagung dapat dijual, petani tidak memiliki saluran pasar alternatif. Berbeda halnya jika industri pengolahan jagung telah hadir di Gorontalo, petani punya pilihan alternatif untuk menjual jagung bila harga tidak sesuai yang ditetapkan oleh pedagang (eksportir).

Box 1: Jagung; Tidak Penting Putih atau Kuning

Jagung putih (pulut) dan jagung kuning (hibrida) menjadi perbincangan hangat sebulan yang silam di warung kopi, bahkan kedua jenis jagung ini menyerempet ke ranah politik. Saya sendiri

tidak ingin larut dalam perbincangan siapa pemilik program pengembangan jagung, apakah warna putih atau kuning karena dua-duanya enak di makan. Nyaris setiap saat jagung rebus dihidangkan pada jamuan makan sejak dahulu, bahkan tidak sedikit orang sukses saat ini karena jagung. Gorontalo sudah identik dengan jagung melampaui zaman generasi saya bukan nanti 10 tahun terakhir, tapi pengembangannya tidak dimungkiri mulai mendapatkan *brand* pada masa pemerintahan Fadel Muhammad hingga di teruskan oleh pemerintahan Rusli Habibie–Idris Rahim.

Sampai hari ini, ekspor utama Gorontalo adalah komoditas jagung, secara kumulatif nilai ekspor yang melalui Pelabuhan di Gorontalo Januari-Desember 2015 mencapai US\$31.381.776 atau meningkat 108,66 persen dibanding periode yang sama tahun 2014. Data BPS Gorontalo mencatat, bahwa golongan barang HS 2 digit, ekspor terbesar pada periode Januari-Desember 2015 adalah jagung (HS 10) dengan nilai US\$ 26.751.599 (85,25 persen). Sementara data terakhir yang dirilis BPS maret 2016 ekspor jagung belum dilakukan. Data ini menggambarkan bahwa jagung berkontribusi besar terhadap kegiatan perdagangan internasional Provinsi Gorontalo. Di samping itu jagung paling tidak sudah menjadi *buffer* kemiskinan bagi sebagian masyarakat perdesaan di Gorontalo. Sayangnya saya sendiri selama tiga tahun secara berkala lewat FGD melakukan perbincangan panjang dan interaksi berbagai *stakeholders* (Dinas Pertanian, Dinas Perindagkop, Pelaku Usaha dan Petani) dalam rangka pengembangan industri agro belum menemukan cahaya terang di mana lokusnya ada petani menjadi kaya karena menanam jagung. Jika melihat data hasil ekspor, perputaran uang dari penjualan jagung mencapai US\$ 26.751.599, cukup fantastis. Gorontalo mengeksport jagung juga terbilang

prestasi, dikarenakan kebutuhan jagung secara nasional masih besar hingga 13,8 juta ton baik untuk pakan maupun untuk konsumsi.

Sekalipun demikian, teori ekonomi mengajarkan bahwa umumnya produk komoditas daya tahannya pendek (*non durable goods*) harganya lebih banyak ditentukan oleh pembeli dalam hal ini pedagang dan pengeksport, petani sendiri selaku produsen hanya menjadi *price taker*, menerima harga dari perdagangan (pengepul). Lain halnya komoditas olahan (industri) yang menentukan harga (*price setter*) adalah produsen. Karena itu menjadi penting dipikirkan secara sungguh-sungguh untuk menyejahterakan petani jagung, melalui hilirisasi komoditas jagung. Sejak tahun 2014 saya secara intens terlibat berdiskusi secara formal dengan berbagai pihak untuk mengidentifikasi berbagai macam sektor komoditas yang dapat dihilirisasi di Gorontalo, teridentifikasi 10 macam komoditas.

Dari 10 komoditas tersebut, program Kementerian Perindustrian lewat dana dekon mengidentifikasi sektor potensi untuk dihilirisasi dengan memilih satu atau dua komoditas di setiap provinsi. Pada tahun 2015 Gorontalo sendiri memilih mengajukan kelapa dan jagung menjadi komoditas yang diajukan ke Kementerian Perindustrian untuk ditetapkan komoditas *champion* untuk dihilirisasi. Terpilihnya kelapa dan jagung tidak sekadar menerka-nerka tapi menggunakan metode saintifik dengan berbagai macam kalkulasi ekonomi dan sosiologis, serta dukungan kebijakan pemerintah daerah. Dua komoditas strategi Gorontalo ini telah dibuatkan *roadmap* serta menderivasi berbagai macam turunan industri kelapa dan jagung. Namun di tahun 2016 ini Kementerian Perindustrian melakukan perubahan kebijakan dengan mendorong setiap provinsi hanya memilih satu komoditas, dan pilihannya adalah jagung.

Pertimbangan utamanya kenapa jagung akan difasilitasi oleh Kementerian Perindustrian dengan didahului penyusunan dokumen fasilitasi akselerasi industri agro, karena komoditas kelapa Sulawesi Utara (nyiur melambai) sudah memilih terlebih dahulu. Itu pula (mungkin) menjadi pertimbangan penting bagi pemerintah daerah di Sulawesi Utara izin pembukaan lahan perkebunan sawit tidak dikeluarkan, lain halnya di Gorontalo. Tapi bukan hanya itu pertimbangannya semata, jagung sendiri belum ada yang memilih sebagai komoditas *champion* untuk dihilirisasi. Dukungan kebijakan cukup besar di tingkat provinsi, sementara kelapa dukungan kebijakan relatif kecil dan kepemilikan pohon kelapa di Gorontalo termasuk unik, karena ada sebagian pohon kelapa pemiliknya orang lain, lahan (kebun) lain pula. Usia kelapa di Gorontalo sendiri rata-rata di atas 25 tahun dan kegiatan *replanting* terbilang lambat, sehingga dikhawatirkan kontinuitas bahan baku dalam jangka panjang manakala dikembangkan menjadi industri olahan akan terganggu.

Sekalipun demikian jagung mendapatkan dukungan kebijakan yang kuat, ada hal penting yang perlu dicermati, jangan sampai data ekspor jagung meninabobokkan para pengambil kebijakan, terbuai dengan angka penjualan tapi efek jangka panjang tidak dipikirkan jalan keluarnya untuk mendongkrak kesejahteraan petani. Ada indikasi saat ini petani menanam jagung karena intervensi lewat program gratis bibit dan sarana produksi, boleh jadi pada titik tertentu *Marginal Productivity* (MP) justru menemui titik jenuh, malahan menurun. Oleh karenanya jagung bukan semata dipikirkan peningkatan hasil produksi, tapi jauh lebih penting peningkatan kesejahteraan petani jagung.

Hanya saja hilirisasi jagung sendiri tidak serta-merta akan mudah di lakukan, jika diurai lebih jauh pengolahan komoditas

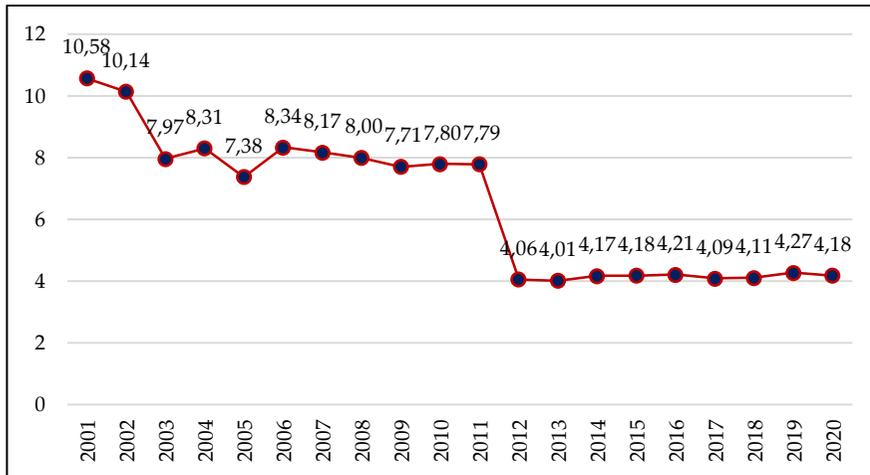
jagung menjadi produk olahan di Gorontalo hambatannya cukup banyak. Hasil identifikasi yang kami lakukan misalnya untuk pakan ternak *barrier*-nya adalah praktik oligopoli, terutama dilakukan raksasa industri pakan Charoen Pokphand, pelaku usaha pakan yang kecil-kecil sulit bertahan. Kebutuhan pakan untuk pasar lokal pun tidak terlalu besar, sehingga industri pakan tidak akan mencapai *scale of economic* yang menjadi pertimbangan dasar sebuah industri untuk berproduksi.

Secara *culture* orang timur termasuk Gorontalo lebih memilih ikan sebagai sumber protein dibandingkan dengan ayam. Tidak jauh berbeda, minyak jagung sendiri cukup prospek ke depan, tapi membutuhkan industri skala besar dan investasinya besar pula, pasarnya pun dalam negeri dan lokal masih sangat kecil. Tepung jagung pun bersalin rupa dengan pakan dan minyak, pasarnya masih sangat terbatas dan belum tentu sesuai selera pasar lokal dan domestik. Pada akhirnya pilihan yang paling realistis komoditas jagung Gorontalo diarahkan menjadi industri pembibitan, bibit jagung yang digratiskan pemerintah selama ini merupakan bibit hasil penangkaran yang banyak di datangkan dari luar Gorontalo. Pengembangan industri pembibitan pasarnya jelas di daerah, tidak tertutup peluang dilakukan penjualan di luar pulau, sarana pengembangan industri bibit jagung sudah tersedia di Gorontalo salah satunya Pusat Informasi Jagung yang sudah terbangun di Gorontalo.

Industri pembibitan tidak sekadar dipahami menangkan bibit unggul lalu dimasukkan kedalam karung selanjutnya di distribusi ke petani, jika jalurnya seperti itu masih menjadi ruang lingkup kegiatan pertanian. Industri pembibitan jelas memerlukan standarisasi, kemasan dan *branded* sebagai syarat mutlak untuk masuk ke ruang kegiatan perindustrian. Tentu saja pilihan industri

ini tidak dimaksudkan mematikan kegiatan ekspor jagung Gorontalo tetapi mendiferensiasi penjualan produksi jagung. Juga tidak semua petani diarahkan untuk membuat industri bibit jagung, justru petani di berikan preferensi untuk memilih. Sekaligus ini akan menjadi rangsangan bagi petani untuk tetap menanam jagung, karena jagung adalah komoditas masa depan dunia. Varietas jagung pun tidak di batasi apakah putih (pulut) atau kuning (hibrida) mana yang paling produktif dan lebih ramah lingkungan itulah pilihannya, dan lebih penting petani bisa sejahtera bukan hanya yang membuat program penanaman jagung di Gorontalo baik yang mengklaim jagung putih maupun jagung kuning. Jika industri pengolahan jagung tidak terbangun di Gorontalo, tentu selamanya akan jadi provinsi pengeksport jagung pipilan ke Filipina. Sungguh, itu pilihan yang kurang bijak. (Artikel ini telah diterbitkan di *Harian Gorontalo Post*, 24 Mei 2016).

Sektor lainnya yang memberikan kontribusi signifikan pembentukan ekonomi Gorontalo, yakni sektor perdagangan dengan nilai PDRB berdasarkan harga konstan Rp155,696 miliar atau sekitar 15 persen di tahun 2001. Peranan sektor perdagangan terus meningkat seiring dengan meningkatnya perekonomian Gorontalo, di tahun 2019 sektor ini menyumbang sebesar Rp3,376,69 triliun atau setara 12,42 persen, proporsi kontribusinya memang menurun, namun nilai nominalnya naik. Sektor industri sendiri diharapkan memberi sumbangan sebagai manifestasi terjadinya proses transformasi ekonomi, pada kenyataannya belum sesuai yang diharapkan (pembahasan masalah transformasi ekonomi Gorontalo akan dibahas pada bagian tersendiri).



Grafik 3: Perkembangan Share Sektor Industri Terhadap Pembentukan Ekonomi Gorontalo, 2001-Q2 2020

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020).

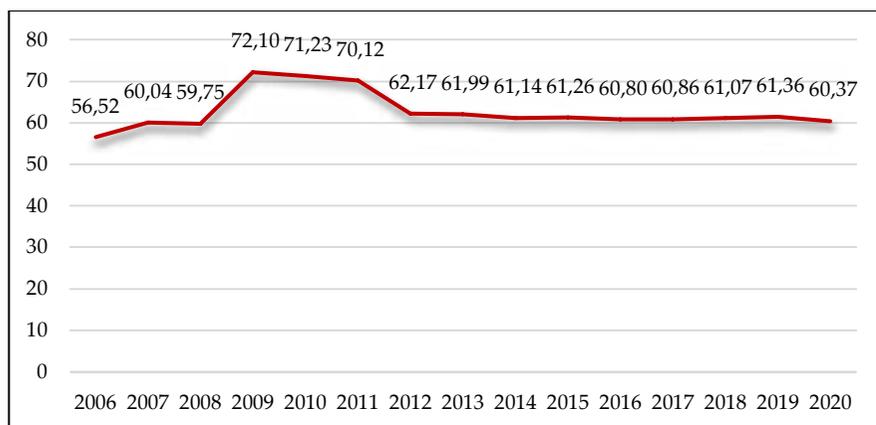
Kontribusi sektor industri terhadap pembentukan ekonomi Gorontalo dari tahun ke tahun cenderung menurun. Di awal pembentukan Provinsi Gorontalo, sumbangan sektor ini sebesar 10,58 persen terus menurun hingga tahun 2015 menjadi 7,38 persen. Pada tahun 2016 hingga tahun 2011 peranannya relatif menguat menjadi rata-rata 7-8 persen, setelahnya kontribusi sektor yang memiliki dampak luas terhadap perekonomian malahan makin menurun rata-rata 4 persen hingga kuartal kedua tahun 2020. Penurunan ini mengindikasikan karena adanya peningkatan kontribusi sektor pertanian seperti terlihat pada grafik 1 sebelumnya.

Gejala meningkatnya peranan sektor pertanian dan makin menurunnya peranan sektor industri bukan pertanda baik, malah sebaliknya mencerminkan terjadinya deindustrialisasi di Gorontalo. Padahal sektor industri diharapkan sebenarnya meningkat sebab

sektor ini mendorong peningkatan nilai tambah, di samping paling banyak menyerap tenaga kerja. Menurunnya peranan sektor industri, di saat yang sama sektor pertanian makin meningkat akan menyulitkan percepatan penurunan kemiskinan. Lemahnya pertumbuhan sektor industri juga berdampak terhadap meningkatnya angka pengangguran lulusan sekolah vokasi, pada tahun 2018 angka pengangguran lulusan sekolah vokasi (SMK) sebesar 12,06 persen paling tinggi dibandingkan lulusan pendidikan tinggi. Kondisi ini pula menambah kerisauan karena angka pengangguran lulusan perguruan tinggi pun makin bertambah setiap tahunnya, dan mereka umumnya cocok bekerja di sektor industri.

Pembentukan ekonomi Gorontalo sisi pengeluaran, terdiri dari konsumsi rumah tangga, konsumsi LNRT, pembentukan modal tetap bruto, konsumsi pemerintah, perubahan persediaan dan net ekspor. Dalam analisis ini data yang ditampilkan mulai tahun 2006, disesuaikan dengan ketersediaan data, sebab data tahun 2001 hingga tahun 2005 komponen pengeluaran tidak dimunculkan oleh BPS. Di mana komponen konsumsi rumah tangga mendominasi, berdasarkan rilis BPS mulai tahun 2006 komponen ini menyumbang 56,52 persen, kemudian meningkat di atas 70 persen hingga di tahun 2011, untuk tahun selanjutnya 2012 sampai akhir 2019 kontribusinya rata-rata di atas 60 persen. Pada kuartal kedua 2020 kontribusi komponen pengeluaran rumah tangga mengalami pelemahan sebagai dampak pandemi Covid-19 yang mulai masuk ke Gorontalo bulan April 2020 (lebih lengkapnya simak grafik 4). Bila ditelisik lebih detail, komponen konsumsi rumah tangga paling besar untuk konsumsi makanan dan transportasi, ini menandakan konsumsi yang kurang produktif. Secara teoretis menjelaskan kenaikan konsumsi dipengaruhi oleh

pendapatan, bilamana pendapatan naik maka tingkat konsumsi meningkat namun lama kelamaan arah konsumsinya ke nonmakanan.



Grafik 4: Kontribusi Konsumsi Rumah Tangga Dalam Pembentukan Ekonomi Gorontalo, 2006-Q2 2020

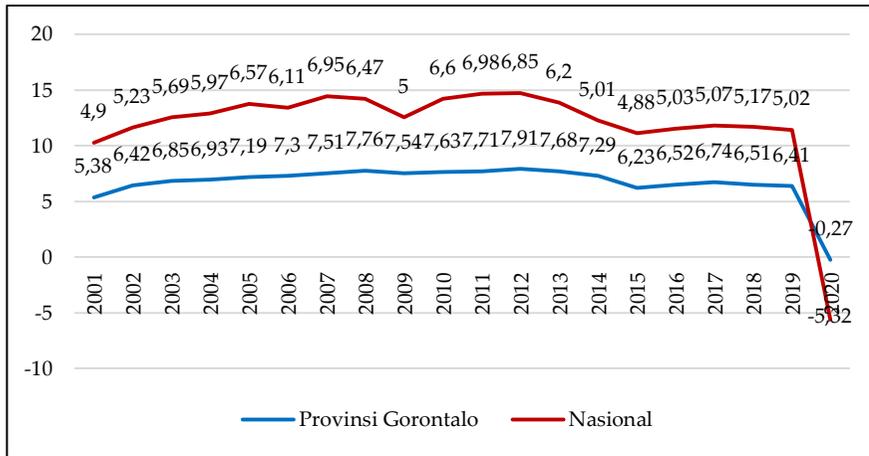
Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Besarnya sumbangan konsumsi rumah tangga terhadap pembentukan ekonomi Gorontalo menggambarkan perekonomian relatif masih berorientasi ke dalam (*inward*), hal ini dikarenakan terbatasnya peranan kegiatan ekspor. Di samping itu, besarnya peran konsumsi rumah tangga terhadap pembentukan ekonomi Gorontalo karena didorong oleh tiga hal: 1) meningkatnya permintaan masyarakat seiring dengan meningkatnya tingkat pendapatan yang bersumber dari simpanan panen raya dan inflasi yang terjaga, 2) bertambahnya pendapatan para Aparat Sipil Negara (ASN) melalui gaji tiga belas, empat belas dan tunjangan kinerja daerah, dan 3) perayaan hari besar keagamaan maupun acara-acara adat yang tergolong konsumtif tinggi.

Idealnya perekonomian suatu wilayah komponen perubahan persediaan memiliki kontribusi yang tinggi, tidak semata didominasi konsumsi rumah tangga. Lain halnya di Gorontalo, komponen ini terbilang rendah karena kontribusi swasta masih terbatas. Untungnya PMTB masih berkontribusi besar, hanya saja investasi pemerintah masih dominan di dalamnya melalui belanja modal, baik yang berasal dari APBD maupun APBN.

3.2. Gambaran Pertumbuhan Ekonomi dari Masa ke Masa

Usia Provinsi Gorontalo (akan) memasuki dua dekade, salah satu indikator kemajuan yang penting untuk dinilai perkembangannya yakni pertumbuhan ekonomi. Tahun 2001 angka pertumbuhan ekonomi Gorontalo sebesar 5,38 persen, di usia satu tahun sektor paling tinggi pertumbuhannya adalah sektor listrik, gas dan air bersih (12,96 %) bahkan di tahun kedua sektor ini tumbuh sebesar 24,79 persen. Sektor ini tumbuh tinggi menandai proses pembangunan dan permintaan listrik meningkat karena pembangunan fisik mulai berjalan, misalnya perkantoran pemerintah. Memasuki usia satu dekade tahun 2010 pertumbuhan ekonomi meningkat 7,63 persen, artinya 10 tahun pertama angka pertumbuhan ekonomi Gorontalo terus mengalami peningkatan. Hingga tahun 2014 pencapaian pertumbuhan rata-rata 7 persen, namun sejak tahun 2015 mengalami kontraksi, hingga turun pada level pertumbuhan sebesar 6,41 persen di tahun 2019 (lihat grafik 5). Melihat data tersebut, selama dua dekade pertumbuhan ekonomi Gorontalo berfluktuatif, bahkan pada kuartal pertama di tahun 2020 menurun drastis hanya 4,06 persen sebagai dampak pandemi *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)*.



Grafik 5: Perkembangan Perbandingan Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Gorontalo, 2001-Q2 2020

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Data yang ditampilkan dalam grafik di atas bisa menjadi diskusi menarik, misalnya di masa kepemimpinan Fadel Muhammad-Gusnar Ismail dari tahun 2001 hingga 2009, kemudian dilanjutkan kepemimpinan Gusnar Ismail-Tony Uli keadaan pertumbuhan ekonomi trennya naik, dan berada di sekitaran rata-rata tujuh persen, puncaknya di tahun 2012 pertumbuhan ekonomi boleh dibilang mengalami masa *peak* (puncak) sebesar 7,91 persen. Gejala pertumbuhan ini menegaskan terjadinya pertumbuhan yang inklusif dan berkelanjutan, sebab periode ini pertumbuhan ekonomi sejalan dengan penurunan angka kemiskinan yang cukup tajam.

Tahap selanjutnya, pertumbuhan ekonomi sejak tahun 2013 terlihat mulai melemah, penyebabnya terjadi musim paceklik, kondisi ini juga yang terjadi di tahun 2019 sehingga ekonomi Gorontalo terus melemah, bahkan pada kuartal kedua 2020

pertumbuhan ekonomi baik di tingkat nasional maupun Provinsi Gorontalo mengalami kontraksi⁸. Di luar itu ada faktor lain, misalnya kurang koordinasi antar instansi pemerintah daerah maupun antar level pemerintah untuk kegiatan perbaikan irigasi di musim tanam, sehingga luasan areal tanaman padi tidak optimal pengerjaannya. Tahun 2013 berlanjut di tahun 2015 terlihat terjadi penurunan yang tajam pertumbuhan ekonomi, bertepatan kepemimpinan Rusli Habibie–Idris Rahim sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur. Sekilas bahwa di tahun tersebut pengelolaan ekonomi kurang baik, tetapi pada dasarnya keadaan ini tidak hanya dialami oleh Gorontalo, secara nasional pun mengalami

⁸ Pertumbuhan ekonomi secara nasional dan ekonomi Provinsi Gorontalo pada Q2 tahun 2020 mengalami kontraksi masing-masing -5,32 % dan -0,27 % sebagai dampak dari pandemi Covid-19. Virus Corona mulai terdeteksi di Indonesia pada bulan maret 2020, terus mengalami penyebaran di seluruh provinsi. Provinsi Gorontalo sendiri merupakan daerah paling terakhir mengalami penyebaran virus yang berasal dari Kota Wuhan China, namun penyebarannya sangat eksponensial, jumlah pasien yang terpapar setiap hari meningkat memaksa pemerintah daerah mengusulkan pelaksanaan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Kebijakan ini ditempuh sebanyak tiga kali, tetapi terhitung tidak optimal karena masyarakat sebagian tidak patuh terhadap protokol kesehatan. Bersamaan dengan itu pemerintah diminta melakukan *refocusing* anggaran, tidak sedikit anggaran digeser untuk mengatasi pandemi tersebut. Pelaksanaan PSBB memberikan efek terhadap kegiatan ekonomi macet, apalagi dengan adanya pergeseran anggaran mengakibatkan pengeluaran pemerintah untuk belanja modal, belanja barang dan jasa sebagian terhenti, padahal daerah-daerah di Gorontalo dari sisi pengeluaran sangat bergantung dari pengeluaran pemerintah untuk menggerakkan perekonomian. Pada akhirnya perekonomian baik nasional maupun Gorontalo mengalami kontraksi, tetapi penurunan ekonomi Gorontalo relatif lebih kecil dibanding Sulawesi Utara dan Sulawesi Tengah. Sektor paling terpukul di Gorontalo adalah lapangan usaha transportasi dan pergudangan, jasa perusahaan dan jasa lainnya. Sedangkan lapangan usaha yang *survive* adalah sektor Pengadaan Listrik dan Gas, Jasa Keuangan dan Jasa Pendidikan, ketiga jasa tersebut tumbuh positif karena memang sangat dibutuhkan dimasa pelaksanaan *work from home* atau kegiatan belajar anak sekolah secara *online*.

kondisi serupa. Pengecualian daerah tetangga, seperti Sulawesi Tengah malah tumbuh signifikan di tahun 2015 sebesar 15,76 persen. Data itu menginformasikan ekonomi Gorontalo fluktuasinya mirip perekonomian nasional, khususnya tahun 2011 hingga tahun 2019, artinya ketergantungan ekonomi Gorontalo cukup tinggi secara nasional.

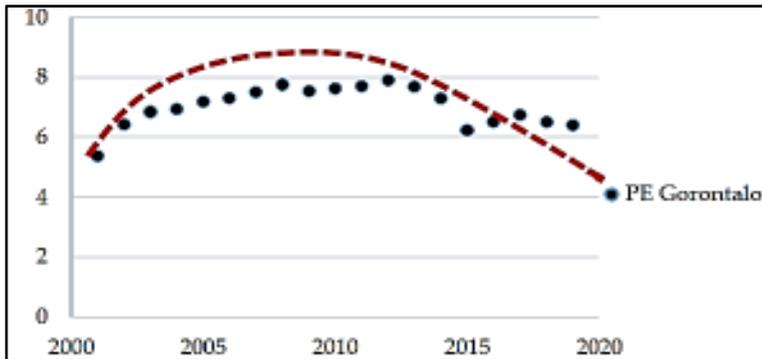
Merosotnya angka pertumbuhan ekonomi nasional dan Gorontalo diakibatkan berapa faktor, sekaligus menjadi tantangan perekonomian nasional yang berimbas ke daerah, di antaranya; a) Meningkatnya volatilitas pasar keuangan, b) Pemulihan ekonomi di negara maju yang kehilangan momentum, c) Melambatnya ekonomi negara berkembang terutama yang bersumber dari moderasi pertumbuhan ekonomi Tiongkok, d) Pelemahan harga komoditas yang masih berlanjut, dan e) Ketidakpastian permasalahan geopolitik.

Pertumbuhan ekonomi secara nasional memiliki efek terhadap perbaikan kesejahteraan, misalnya setiap peningkatan satu persen pertumbuhan ekonomi akan menyerap tenaga kerja sekitar 400,000 pekerja, dan sebaliknya pertumbuhan ekonomi menurun satu persen akan lahir pengangguran baru sekitar itu pula. Sekalipun di Gorontalo antara pertumbuhan ekonomi cenderung tidak linier dengan angka pengangguran, hal ini tergambar dari angka pengangguran terhitung rendah dan angkanya stabil di tengah fluktuasi pertumbuhan ekonomi (masalah pengangguran akan dibahas pada bab tersendiri). Jadi sekalipun pertumbuhan ekonomi menurun keadaan angka pengangguran tetap cenderung menurun, atau sebaliknya.

Penjelasan di atas menegaskan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak lagi relevan menjadi tujuan utama atau dijadikan indikator kemajuan ekonomi karena tidak linier dengan persoalan

pengangguran atau perbaikan kesejahteraan. Banyak negara atau wilayah sangat gamblang memperlihatkan situasi yang kontras, keadaan kesejahteraan masyarakat suatu negara berbeda dengan *output* yang dihasilkan dalam wilayah negara tersebut. Menurut Stiglitz, Sen dan Fitoussi (2011) kecenderungan negara-negara saat ini lebih menitikberatkan menghasilkan PDB ketimbang PNB, ini tergambar dari eksploitasi sumber daya yang tidak terkendali, negara-negara berkembang berlomba-lomba menjual konsesi tambang dengan nilai *royalty* yang rendah, boleh jadi nilai *output* PDB mengalami kenaikan, namun tingkat kesejahteraan menurun. Kondisi ini pula yang terjadi di daerah, apalagi setelah terjadi perubahan sistem pemerintahan ke desentralistik, pemerintah daerah makin royal mengeluarkan izin perkebunan dan tambang untuk mengejar peningkatan PAD.

Garis besarnya dengan melihat tren pertumbuhan ekonomi Gorontalo dari tahun 2001 hingga 2019, menyerupai kurva U terbalik yang digambarkan oleh Kusntez (simak grafik 6). Todaro dan Smith (2006) menyebutkan kurva Kusnetz dapat dihasilkan oleh proses pertumbuhan berkesinambungan yang berasal dari perluasan sektor modern, seiring dengan perkembangan sebuah negara dari perekonomian tradisional ke perekonomian modern. Pada mulanya pertumbuhan ekonomi suatu negara cenderung rendah searah dengan rendahnya kesenjangan pendapatan. Pertumbuhan ekonomi (berasal dari tingkat pendapatan yang rendah berasosiasi dalam suatu masyarakat agraris pada tingkat awal) yang pada mulanya menaik pada tingkat kesenjangan pendapatan rendah hingga sampai pada suatu tingkat pertumbuhan tertentu selanjutnya menurun.



Grafik 6: Trend Pertumbuhan Ekonomi Gorontalo, 2001-2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Kesenjangan distribusi pendapatan Gorontalo yang diukur dari gini rasio pada awalnya memang relatif rendah berada di kisaran 0,253 terus meningkat rata-rata 0,407, bahkan berada pada posisi kedua secara nasional. Meningkatnya kesenjangan distribusi pendapatan mengindikasikan kemajuan ekonomi Gorontalo tidak dinikmati secara bersama. Ilustrasi grafik dalam bentuk U terbalik pada dasarnya tidak sejalan dengan Hipotesis Kusnetz yang terjadi di Gorontalo, sebab ketimpangan distribusi pendapatan rendah di tahun-tahun pertama, lalu kemudian mengalami peningkatan seiring dengan pertumbuhan ekonomi. Namun sejak tahun 2015 ekonomi Gorontalo terus mengalami penurunan, sebaliknya distribusi pendapatan tetap meningkat.

3.3. Benarkah Pertumbuhan Memperbaiki Kesejahteraan Rakyat Gorontalo?

Pertumbuhan ekonomi kendati bukan menjadi tujuan utama, ia tetap diperlukan untuk mengukur perkembangan ekonomi suatu wilayah, sebab pertumbuhan ekonomi berkaitan

dengan proses peningkatan produksi barang dan jasa dalam kegiatan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi pula menggambarkan kenaikan pendapatan per kapita dan produk nasional, walaupun pertumbuhan ekonomi tidak secara otomatis memperbaiki tingkat kesejahteraan, misalnya ketimpangan, kemiskinan dan pengangguran. Sebagai pembuktian atas asumsi itu, selanjutnya akan diuraikan hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan perbaikan kesejahteraan masyarakat Gorontalo sejak berdiri sendiri menjadi provinsi terpisah dari Sulawesi Utara. Prinsipnya, tujuan pembangunan ekonomi bagaimana mencapai masyarakat adil dan makmur. Adil diartikan tingkat kesenjangan distribusi pendapatan tidak terlalu lebar, sedangkan makmur maknanya masyarakat mempunyai kehidupan cukup dan mendapatkan pekerjaan tetap.

Untuk membuktikan hubungan linieritas antara pertumbuhan ekonomi dengan kesejahteraan masyarakat Gorontalo yang diukur dari angka kemiskinan, ketimpangan dan pengangguran, penulis mencoba untuk melakukan regresi sederhana. Hasil regresi dapat dilihat pada tabel 2 berikut ini.

Tabel 2: Ringkasan Hasil Regresi

<i>Growth</i>	<i>Variabel Dependen</i>		
	<i>Poverty</i>	<i>Disparity</i>	<i>Unemployment</i>
Nilai Koefisien	-2.965308	0.038454	-0.356637
Nilai Statistik	-2.965308	1.445900	-0.296247
<i>Probability</i>	0.1921	0.1664	0.7706
<i>R-Squared</i>	0.097913	0.109511	0.005136

Sumber: Hasil Pengolahan Data, (2020)

Hasil regresi ini memiliki kelemahan disebabkan terbatasnya data (*time series*) kurang dari 30 tahun, tetapi setidaknya estimasi dilakukan untuk dijadikan sebagai penjelasan awal hubungan antara

pertumbuhan ekonomi dengan kesejahteraan masyarakat Gorontalo sejak terpisah dari Sulawesi Utara. Ada dua variabel arah koefisiennya sudah sesuai teori, sekalipun tidak signifikan, yakni variabel kemiskinan dan tingkat pengangguran. Luaran ini dapat diinterpretasi di mana pertumbuhan ekonomi selama periode kajian tidak relevan dijadikan sebagai penanda perbaikan kesejahteraan. Kendati demikian pertumbuhan ekonomi bukan tidak diperlukan, namun dibutuhkan usaha lain diluar kenaikan pendapatan (Klasen, 2005; Moges, 2013), dalam hal ini Balisacan, Pernia dan Asra (2010) menjelaskan pertumbuhan ekonomi bukan satu-satunya faktor yang mempengaruhi laju penurunan kemiskinan, namun dibutuhkan faktor-faktor yang berpengaruh secara langsung, seperti infrastruktur, modal manusia, insentif harga pertanian dan akses ke teknologi.

Infrastruktur yang terkait langsung dengan kegiatan ekonomi masyarakat (pertanian), seperti bendungan, irigasi dan akses jalan ke pusat produksi sektor pertanian. Ketersediaan bendungan dan irigasi di Gorontalo sangat diperlukan guna mengairi areal persawahan, di Gorontalo masih terdapat sawah tadah hujan yang cukup luas sehingga produktivitasnya rendah untuk menghasilkan padi sawah, tersebar di Kabupaten Pohuwato, Kabupaten Gorontalo dan Kabupaten Gorontalo Utara.

Modal manusia relevansinya dengan peningkatan produktivitas, misalnya jam kerja sebab di Gorontalo masih banyak tenaga kerja merupakan pekerja paruh waktu kurang dari 35 jam per minggu. Mereka ini adalah pekerja harian, bilamana terjadi halangan, seperti sakit maka tidak mendapatkan upah sehingga tidak dapat memenuhi kebutuhan hidupnya. Bahkan di tahun 2019 terdapat 40,89 persen orang miskin tidak bekerja, dan kelompok orang miskin 42,42 persen bekerja di sektor informal dan 16,69 persen bekerja di sektor formal. Maka sekalipun pertumbuhan

tinggi, tetapi manakala sumber pertumbuhan efeknya terhadap penyediaan lapangan kerja minim bagi angkatan kerja berpendidikan rendah tidak akan berdampak terhadap kemiskinan.

Di luar itu, faktor insentif harga pertanian berhubungan dengan nilai tukar petani dan mendorong nilai tambah produk pertanian. Nilai tukar petani di Gorontalo terhitung tinggi, rata-rata di atas 100 tetapi setelah mendapatkan upah atau hasil penjualan komoditas tingkat konsumsi (hasrat konsumsi tinggi) pun meningkat. Ironisnya yang dibeli bukan barang faktor pendorong produksi, tapi konsumtif sehingga tidak menambah nilai kekayaan.

Sedangkan akses teknologi bagaimana memanfaatkan teknologi tepat guna untuk meningkatkan produksi dan ICT untuk mengembangkan *e-commerce*. Teknologi informasi saat ini bukan lagi bagian dari gaya hidup tetapi sudah menjadi kebutuhan, apalagi di tengah mewabahnya pandemik ia sangat membantu mengerakkan perekonomian karena adanya pembatasan sosial. Akses internet di Gorontalo lumayan tinggi, walaupun belum mencapai 50 persen penduduk Gorontalo. Meningkatkan jangkauan internet hingga ke pelosok dapat membuka peluang pengembangan digitalisasi produk pertanian, apalagi jika ditunjang teknologi transportasi yang memadai akan berdampak terhadap penurunan angka kemiskinan perdesaan.

Lemahnya pengaruh pertumbuhan ekonomi dengan kemiskinan karena pertumbuhan lebih banyak di-*drive* oleh sektor *non-tradeable*, jadinya pertumbuhan tidak berkualitas dan tidak berkeadilan. Untuk menciptakan pertumbuhan inklusif dan adil diperlukan peran kebijakan pemerintah dengan menyediakan barang publik dan mekanisme perlindungan sosial, serta menciptakan kondisi kelembagaan yang kredibel (Cook, 2006). Selain itu dibutuhkan investasi untuk mendorong sektor-sektor

yang banyak digeluti masyarakat, seperti industrialisasi produk pertanian, investasi manusia, infrastruktur dasar untuk meningkatkan produktivitas hasil pertanian (Huang, Zhang dan Rozelle, 2008), dan secara sektoral yang perlu didorong untuk menurunkan kemiskinan yaitu sektor jasa karena terbukti efektif mengurangi kemiskinan di perdesaan dan perkotaan (Suryahadi, Sumarto dan Suryadarma, 2006).

Variabel pengangguran hasilnya tidak berbeda, korelasinya tidak signifikan dengan pertumbuhan, malahan arah koefisiennya tidak sejalan dengan teori. Hasil regresi mencerminkan apa yang terjadi di lapangan, di mana pertumbuhan tidak memiliki korelasi dengan pengangguran, ini sejalan dengan penelitian Mada dan Azhar (2015). Angka pengangguran di Gorontalo kecenderungannya terus menurun, sementara pertumbuhan ekonomi fluktuatif. Bila dikontekstualkan dengan data-data tingkat pendidikan angkatan kerja di Gorontalo pada umumnya adalah lulusan SD ke bawah. Tingkat pendidikan angkatan kerja pada level tersebut tidak terlalu memilih-milih pekerjaan, dan lebih banyak bekerja di sektor pertanian. Maka wajar perubahan pertumbuhan ekonomi tidak memiliki efek terhadap penyerapan tenaga kerja di Gorontalo.

Sementara hubungan pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan dari hasil estimasi tidak memiliki efek, artinya kenaikan pertumbuhan ekonomi ataupun perlambatan yang terjadi lima tahun terakhir tidak relevan dengan perbaikan ketimpangan di Gorontalo. Hal ini terjadi karena pertumbuhan ekonomi hanya dinikmati oleh sebagian masyarakat, khususnya di wilayah yang relatif tersedia infrastrukturnya (Sylvie, 2001). Pertumbuhan ekonomi tidak dapat memberikan pengaruh langsung untuk memperbaiki ketimpangan, namun diperlukan kebijakan lain seperti meningkatkan hubungan pasar tenaga kerja dari pertanian

dengan sektor-sektor non-pertanian, dan mempromosikan teknologi pertanian padat karya yang dapat meningkatkan pertumbuhan tenaga kerja (Birthal, Singh dan Kumar, 2011).

Berdasarkan hasil estimasi serta dukungan hasil penelitian di berbagai negara, maka ke depan pertumbuhan ekonomi selayaknya tidak penting lagi dijadikan rujukan sebagai indikator satu-satunya kemajuan ekonomi, tetapi terpenting kesejahteraan masyarakat meningkat. Justru yang perlu didorong tingkat produktivitas pekerja maupun sektor-sektor ekonomi yang memiliki efek perbaikan kesejahteraan. Faktor yang memiliki determinasi pada konteks ini adalah *human capital*, lewat sektor pendidikan. Perhatian pemerintah terhadap sektor ini lumayan tinggi dilihat dari alokasi anggaran, hanya saja jika ditelaah setiap *unit cost* cenderung kurang tepat sasaran. Penggunaannya untuk kepentingan birokrasi lebih besar sehingga kurang berimplikasi langsung terhadap peningkatan mutu sumber daya manusia.

Satu hal yang tidak dapat diabaikan untuk mempercepat penurunan kemiskinan, yakni mendorong sektor-sektor produktif sebagai sumber pertumbuhan ekonomi. Selama ini sektor pertanian menjadi penyumbang terbesar pembentukan ekonomi, tidak banyak pilihan yang perlu dilakukan selain mendorong nilai tambah komoditas tersebut yang dapat melahirkan proses transformasi ekonomi. Lemahnya transformasi ekonomi akan menghambat pergeseran struktur tenaga kerja, akibatnya produktivitas tenaga kerja rendah.

Box 2: Urgensi Perbaikan Kualitas Belanja Pemerintah

Upaya lain yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah Gorontalo, baik provinsi maupun kabupaten/kota untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan *sustainable*

dengan memperbaiki struktur anggaran. Perbaikan kualitas belanja pemerintah menjadi pilihan di tengah masih terbatasnya investasi swasta, di mana investasi merupakan “*engine of growth*” sekaligus pencipta lapangan kerja yang akan menekan angka kemiskinan. Sekalipun terlihat angka pengangguran di Gorontalo cukup rendah tetapi sebagian di antara pekerja itu merupakan setengah pengangguran. Mereka ini sangat sensitif terhadap perubahan garis kemiskinan, sedikit saja inflasi naik yang disebabkan kelompok makanan maka akan terjerumus ke bawah garis kemiskinan.

Kualitas belanja pemerintah pada tingkat provinsi porsi anggaran belanja publik sudah cukup tinggi tetapi kabupaten/kota belanja pegawai masih terlalu mendominasi sehingga ruang fiskal sangat terbatas untuk membiayai program strategis yang dapat memperkuat pertumbuhan ekonomi. Pada sisi lain sekalipun kelihatan porsi belanja publik dalam APBD provinsi makin besar, penting diperhatikan jangan sampai pembiayaan sektor publik kurang memberikan dampak terhadap perekonomian daerah. *Spending review* menjadi penting guna memastikan memperbesar belanja pada sektor-sektor potensial dan memiliki dampak ekonomi yang luas, seperti sektor pariwisata. Sektor ini termasuk pada kelompok sektor tersier, pada umumnya daerah yang mengandalkan sektor tersier daya tahan ekonominya cukup kuat. Sepanjang tahun 2015, Pulau Sumatera dan Kalimantan pertumbuhan ekonomi kedua pulau tersebut hanya tumbuh di bawah 5 %, bahkan di penghujung tahun 2015 Pulau Kalimantan pertumbuhan ekonominya mengalami konjunktur (minus). Kedua pulau tersebut selama puluhan tahun bergantung pada sektor komoditas (primer), lain halnya daerah destinasi utama pariwisata, seperti Pulau Bali dan Nusa Tenggara pertumbuhan ekonomi kedua pulau tersebut mengalami *peak* (tumbuh di atas 10 %).

Sektor pariwisata di Gorontalo masih terbilang sangat minim perhatian dari segi pembiayaan, sektor pariwisata menurut urusan pembiayaannya dalam APBD provinsi termasuk rendah hanya sekitar Rp4 miliar, sedangkan kabupaten/kabupaten yang memiliki potensi pariwisata Olele (Bone Bolango menganggarkan sekitar Rp3 miliar) dan Saronde (Gorontalo Utara) dari data keuangan daerah yang tersedia tidak dianggarkan. Hanya Boalemo memiliki perhatian yang lebih besar terhadap pengembangan sektor pariwisata di atas Rp15 miliar karena ada kegiatan festival Boalemo. Potensi objek wisata seperti Olele dan Saronde tidak dapat dimungkiri sarana dan infrastruktur masih jauh dari memadai sebagai tujuan wisata dunia. Padahal objek wisata ini memiliki keunggulan dibandingkan dengan wisata laut Wakatobi, Togean, Takaboneraka dan Bunaken dari segi aksesibilitas, sementara Olele dan Saronde cukup dekat. Sektor tersier (pariwisata) merupakan industri *labor intensive*, membutuhkan tenaga kerja yang banyak dan dapat memperkuat kapasitas fiskal daerah, sebab penerimaan pajak yang bersumber dari industri pariwisata tidak dibagihasilkan.

Selama bertahun-tahun pemerintah terlalu memperkuat pembiayaan di sektor primer (pertanian) bahkan biaya subsidi tanaman jagung sudah mencapai Rp41 miliar. Pada kenyataannya memang jagung menjadi komoditas ekspor utama Gorontalo mencapai 89 %, terutama ekspor ke Filipina. Namun sektor ini nilai tambahnya minim, dampak efek ekonominya pun terbilang kecil, pada akhirnya petani jagung pada posisi yang lemah menerima harga (*price taker*) dari harga yang ditentukan oleh pedagang dan eksportir. Jadi sekalipun menjadi komoditas ekspor utama, produsen (petani) kehidupannya tidak menjadi lebih baik, dan itu tergambar angka kemiskinan perdesaan jauh lebih besar dibandingkan dengan kemiskinan perkotaan. Lemahnya posisi

petani sebagai *price taker* karena mereka tidak memiliki pilihan alternatif tujuan pasar dan penjualan, akan lain halnya jika sekiranya industri pengolahan jagung sudah terbangun, petani memiliki kekuatan untuk ikut menentukan harga (*price setter*).

Tulisan ini merupakan hasil refleksi penulis yang telah disampaikan dalam forum evaluasi empat tahun kepemimpinan “Pemerintahan NKRI” tidak dimaksudkan menjadikan resep tunggal untuk memperbaiki struktur ekonomi Gorontalo sekaligus menurunkan angka kemiskinan, tentu saja ada banyak pilihan resep yang dapat diracik oleh pemerintah. Untuk memperoleh ramuan yang manjur “Pemerintahan NKRI” sebaiknya sering-sering mengajak “ahli peracik” di bidangnya berdiskusi seperti yang kerap dilakukan oleh Gubernur Sulawesi Selatan, bukan hanya dikelilingi oleh para politisi yang menjelma menjadi ahli segalanya. (Potongan artikel ini telah dimuat di Harian Gorontalo Post, 22 Januari 2016).

3.4. Perkembangan Perubahan Struktur Ekonomi Gorontalo

Ulasan mengenai perubahan struktur ekonomi akan diawali dengan pandangan para ahli yang memiliki *concern* di bidang ini, di antaranya; 1) Arthur Lewis⁹, teori pembangunan Lewis dikenal

⁹ William Arthur Lewis nama lengkapnya, Arthur dikenal sebagai salah satu tokoh yang mempunyai kontribusi besar di bidang perkembangan ekonomi. Pada tahun 1963, ia dipercaya untuk memegang jabatan wakil rektor Universitas West Indies. Pada tahun 1963, ia diberikan gelar bangsawan, dan pada tahun itu juga ia mengajar di Universitas Prince sampai dengan tahun 1983. Pada tahun 1970 Lewis menjadi direktur dari Caribbean Development Bank. Arthur dianugerahi penghargaan Nobel di bidang Ekonomi pada tahun 1979 untuk penelitian pionirnya mengenai pembangunan ekonomi dengan aspek khusus terhadap masalah-masalah yang dihadapi oleh negara berkembang. Ia meninggal 12 tahun setelah pemberian penghargaan nobel tersebut, tepatnya pada tanggal 15 Juni 1991 di Bridgetown, Barbados. Jenazahnya dikebumikan di pemakaman St Lucian. Arthur merupakan satu-satunya orang berkulit hitam yang pernah menerima nobel ekonomi.

dengan sebutan teori perekonomian model dua sektor atau dual ekonomi. Perekonomian dicerminkan dua model yang satunya berada di perdesaan dengan kegiatan utama pertanian dengan sistem pengolahan tradisional, sedangkan di perkotaan dengan kegiatan ekonomi modern. Sistem perekonomian modern terjadi proses investasi serta sistem penetapan upah menjadi penyebab terjadinya urbanisasi. 2) Chenery dan Syrquin, menjelaskan yang dimaksud perubahan struktur ekonomi adalah perubahan kegiatan ekonomi oleh negara berkembang dari sektor pertanian tradisional beralih ke sektor industri sebagai mesin utama pertumbuhan ekonomi. 3) Di Indonesia salah satu ekonom yang mumpuni di bidang ini, yakni Anwar Arsyad, di mana proses perubahan struktur ekonomi terjadi bila ditunjang oleh beberapa faktor, di antaranya a) Akumulasi modal, termasuk semua investasi baru yang berwujud tanah (lahan), peralatan fiskal dan sumber daya manusia (*human resources*), b) Pertumbuhan penduduk, c) Kemajuan teknologi, dan d) Sumber daya institusi atau kelembagaan.

Teori tentang proses perubahan struktur ekonomi yang akrab dikutip selama ini mengacu pada Chenery dan Syrquin (1975), kedua ilmuwan ini memfokuskan pada perubahan struktur dalam tahapan proses perubahan ekonomi di suatu negara (wilayah) yang mengalami transformasi dari pertanian tradisional ke sektor industri sebagai mesin utama pertumbuhan. Dalam proses pembangunan ekonomi yang berlangsung, transformasi struktural merupakan prasyarat dari peningkatan dan kesinambungan pertumbuhan serta penanggulangan kemiskinan, sekaligus pendukung bagi keberlanjutan pembangunan itu sendiri. Secara umum proses perubahan struktur perekonomian ditandai dengan: 1) merosotnya pangsa sektor primer (pertanian), 2) meningkatnya pangsa sektor sekunder (industri), dan 3) pangsa

sektor tersier (jasa) kurang lebih konstan, namun kontribusinya akan meningkat sejalan dengan pertumbuhan ekonomi.

Mengacu pada penjelasan tersebut, perubahan struktur ekonomi memang sangat diperlukan oleh semua negara (daerah), jika tetap mengandalkan sektor pertanian yang bersifat tradisional sulit bagi negara mengalami loncatan ekonomi. Sejarah perekonomian Indonesia menunjukkan bahwa pada pertengahan 1970-an angka kemiskinan cukup tinggi sebesar 40,08 persen selama dua dekade menurun menjadi 15,08 persen. Penurunan angka kemiskinan tidak terlepas dari upaya pemerintah melakukan intervensi kebijakan, namun penurunan angka kemiskinan daya dorongnya lebih kuat karena adanya perubahan struktur produksi ekonomi lewat deregulasi ekonomi yang dilakukan pemerintah dengan menarik investasi domestik maupun asing. Tahun 1970-an tumpuan besar perekonomian lebih kuat pada sektor primer, perlahan seiring dengan keberhasilan deregulasi penguatan dari sektor nonmigas makin meningkat. Berbagai jenis industri lahir memberikan dampak luas, termasuk mendorong peningkatan daya beli masyarakat sehingga konsumsi meningkat. Pertumbuhan ekonomi dari sisi produksi tidak lagi mengandalkan sektor primer namun industri manufaktur (sektor sekunder) tumbuh pesat, pada akhirnya menekan angka kemiskinan.

Berubahnya struktur produksi ekonomi akan berefek pada proses perpindahan struktur tenaga kerja yang awalnya banyak bekerja di sektor pertanian bergeser ke sektor nonpertanian. Pergeseran ini juga akan mengurangi beban sektor pertanian, karena jumlah pekerja di sektor ini terbilang tinggi dan penghasilan yang kurang memadai. Maka dapat diasumsikan bahwa jumlah orang miskin paling banyak bekerja di sektor pertanian, sebab angka kemiskinan perdesaan jauh lebih besar di bandingkan di

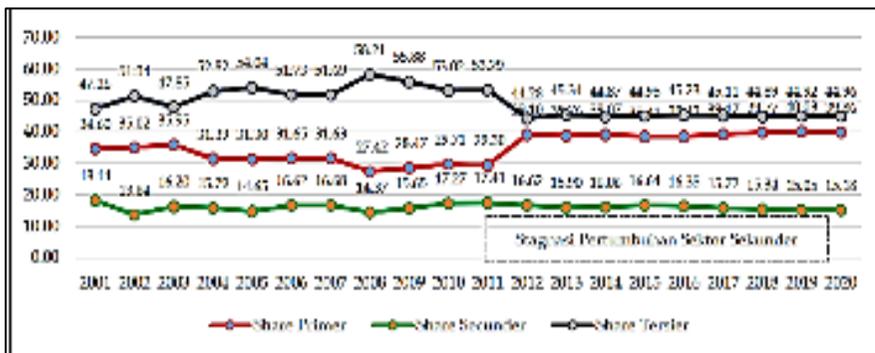
wilayah perkotaan. Namun tidak tepat disebutkan bahwa sektor pertanian penyumbang kemiskinan, karena sesungguhnya sektor pertanian tidak bisa ditinggalkan sama sekali. Produk pertanian diharapkan menopang sektor industri, atau sektor pertanian menyediakan bahan baku untuk input industri.

Jika struktur produksi ekonomi mengalami pergeseran maka secara proporsi *share* sektor pertanian menurun dalam pembentukan ekonomi seiring dengan meningkatnya *share* sektor nonpertanian. Tentu saja produktivitas sektor pertanian diharapkan meningkat, dan jumlah pekerja di sektor tersebut berkurang sehingga penghasilan pekerjanya meningkat yang dapat mengurangi angka kemiskinan di wilayah perdesaan. Tetapi pada kenyataannya sebagian besar wilayah yang ada di Indonesia tidak terkecuali Gorontalo sektor pertanian menjadi kontributor utama perekonomian. Ditambah sektor pertanian nilai tambahnya cukup kecil, sementara pekerja di sektor ini sekitar 31 persen dari total angkatan kerja di Gorontalo. Oleh sebab itu sepanjang struktur produksi ekonomi belum mengalami pergeseran angka kemiskinan penurunannya tidak akan landai, walaupun menurun angkanya cukup tipis.

Jika dilihat historisnya, periode awal pemerintahan Gorontalo angka kemiskinan menurun tajam karena pembentukan ekonomi tidak hanya ditunjang oleh sektor pertanian semata akan tetapi sektor-sektor lain turut berkontribusi, seperti sektor bangunan. Sektor ini terbilang banyak menyerap tenaga kerja serta bahan input sektor bangunan cukup beragam sehingga melibatkan banyak orang bekerja di dalamnya, perputaran uang yang merupakan belanja pemerintah mendorong daya beli masyarakat meningkat, sehingga dapat menekan angka kemiskinan. Sekarang tantangannya berbeda, karena itu solusi permanennya adalah mendorong perubahan struktur produksi ekonomi untuk

mengatasi masalah kemiskinan, terutama di wilayah perdesaan, tidak saja di Gorontalo namun di seluruh daerah yang terbilang angka kemiskinannya tinggi.

Melihat kenyataan itu, perlu segera mendorong percepatan pergeseran struktur ekonomi di Gorontalo. Selanjutnya akan dianalisis perkembangan masing-masing sektor dalam pembentukan perekonomian Gorontalo untuk melakukan evaluasi perkembangan perubahan struktur ekonomi. Kontribusi sektor primer sekitar delapan tahun terakhir cenderung naik, di saat yang sama kontribusi sektor tersier menurun, sektor sekunder sendiri nampak stagnan pertumbuhannya, simak grafik 7.



Grafik 7: Perkembangan Kontribusi Masing-Masing Sektor Terhadap Perekonomian Gorontalo, 2001-Q2 2020

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020).

Bentuk grafik 7 merupakan gambaran pangsa masing-masing sektor dari tahun 2001 hingga kuartal tahun 2020, kontribusi sektor primer (pertanian dan pertambangan) cukup besar, di awal periode tahun 2001 mencapai 34,60 persen, kelihatan lebih kecil dibanding sektor tersier, tetapi sektor tersier merupakan akumulasi beberapa sektor. Pada tahun 2004 pangsa sektor primer

mengalami penurunan, berlanjut hingga tahun 2011, namun di tahun 2012 pangsa sektor primer meningkat tajam yaitu 39,10 persen dan semakin tahun pangsa yang didominasi sektor pertanian makin besar. Di waktu yang sama terlihat kontribusi sektor tersier terus menurun sejak tahun 2012, sementara sektor sekunder diharapkan makin meningkat seiring dengan perkembangan pembangunan di Gorontalo, pada kenyataannya pangsa sektor ini tidak mengalami peningkatan yang berarti, bahkan sektor industri pengolahan sebagai penyumbang utama cenderung stabil di angka empat persen.

Mengacu dari bentuk grafik dan data, maka dapat disimpulkan proses perubahan struktur ekonomi di Gorontalo tidak berjalan sebagaimana diharapkan. Kenapa tidak berjalan, sebab perubahan struktural ekonomi mempunyai tiga wajah; a) Sumbangan sektor pertanian secara relatif akan merosot, sedangkan sektor lain semakin besar peranannya, b) Mereka yang bekerja di sektor pertanian, secara absolut jumlahnya bisa saja meningkat, namun persentasenya dalam jumlah lapangan kerja secara umum akan makin kecil, dan c) Sifat produksi menjadi lebih bersifat industrial. Dari tiga wajah ini perekonomian Gorontalo belum satu pun menunjukkan cerminan, sumbangan sektor pertanian justru makin meningkat sedangkan sektor lainnya menurun, jumlah tenaga kerja di sektor primer (pertanian) di tahun 2001 sebanyak 56,27 persen, dan memang mengalami penurunan selama hampir 20 tahun menjadi 30,68 persen, akan tetapi masih lebih tinggi dibandingkan jumlah tenaga kerja di sektor sekunder, yaitu 15,98 persen. Produk andalan yang dihasilkan Gorontalo belum bersifat industrial, ketergantungan terhadap sektor ekstraktif

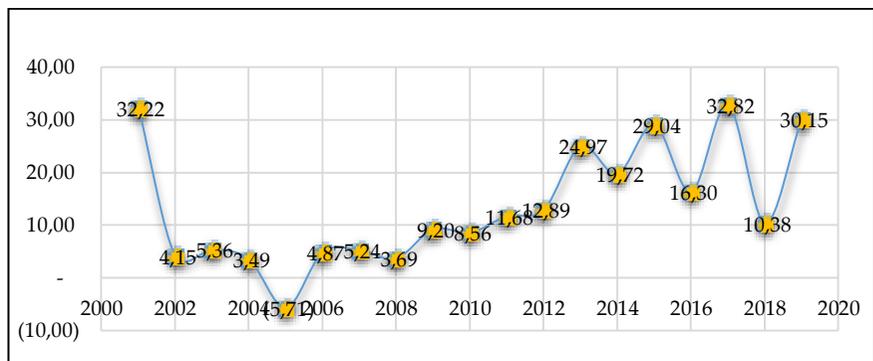
masih sangat tinggi, bahkan menjadi motor penggerak ekspor berupa komoditas jagung dan bungkil kelapa¹⁰.

Lemahnya proses transformasi ekonomi salah satu penyebabnya, investasi yang minim untuk mendorong sektor industri. Keberadaan industri akan mempercepat pergeseran struktur tenaga kerja ke sektor yang lebih produktif sebagai saluran penting peningkatan produktivitas agregat untuk pengurangan kemiskinan. Agar investasi meningkat maka dibutuhkan pengembangan keuangan, regulasi bisnis yang mendorong persaingan, dan regulasi tenaga kerja yang fleksibel dikaitkan dengan realokasi tenaga kerja besar-besaran dari sektor yang lebih rendah produktivitasnya ke yang lebih tinggi. Iklim investasi yang kondusif tidak hanya baik untuk bisnis, tetapi juga merupakan sarana penting untuk membuat pertumbuhan lebih berpihak pada penduduk miskin di negara yang memiliki banyak tenaga kerja (Rana, Sneha dan Sen, 2013).

Dalam rangka memberikan penguatan ilustrasi sumbangan sektor sekunder yang didominasi sektor industri pengolahan, perlu dilakukan metode lain. Salah satunya, *Structural Change Index (SCI)*. Sebuah metode yang umum digunakan untuk mengukur

¹⁰ Potensi pertanian dan kontribusinya makin meningkat menempatkan Gorontalo sebagai daerah agraris, skenarionya ke depan tentu tidak dapat mengharapkan berkembangnya sektor industri besar. Pertanian harus diterima sebagai keunggulan absolut, tetapi itu tidak cukup diperlukan loncatan menjadi keunggulan komparatif bahkan keunggulan kompetitif. Industri tidak selalu bicara manufaktur, industri yang dikembangkan disesuaikan dengan keunggulan absolut yang dimiliki, sebab pengalaman menunjukkan industri manufaktur yang dikembangkan mengandalkan bahan baku dari luar, ia sangat *volatile* dengan nilai tukar. Sebagai daerah agraris idealnya industri yang didorong berbasis sektor pertanian, New Zealand dapat dijadikan rujukan. Negara di kawasan pasifik ini total eksportnya didominasi oleh produk pertanian, industri yang dikembangkan adalah agroindustri.

perubahan struktural dalam tingkat *output* (dan pekerja) atau koefisien (komposisi) perubahan struktural. SCI untuk *output* dapat didefinisikan sebagai setengah jumlah dari nilai absolut dari perbedaan nilai tambah *share*/sektor dari waktu ke waktu. Penggunaan nilai absolut memastikan bahwa positif dan negatif perubahan dalam kontribusi sektor industri (sekunder) tidak membatalkan satu sama lain ketika nilai dijumlahkan di sektor industri. SCI dibatasi antara nol sampai 100, dengan angka nol berarti tidak ada perubahan struktural, sementara 100 menunjukkan kebalikannya terjadi perubahan struktural secara lengkap (Janissen, 1998). Berdasarkan hasil perhitungan SCI didapatkan hasilnya seperti pada grafik 8.



Grafik 8: SCI Industri Gorontalo, 2001-2019

Sumber: Hasil Pengolahan Data, (2020)

Indeks pergeseran sektor sekunder pada tahun 2001 sebesar 32,22, lalu merosot di tahun 2002 sebesar 4,15 dan stabil hingga tahun 2004. Di tahun 2005 proses pergeseran struktur nampak tidak jalan, bahkan nilai SCI -5,71, dan kembali tumbuh di tahun 2006 dan cenderung naik selama enam tahun hingga 2012, setelahnya

mengalami fluktuasi yang tajam. Model pergeseran struktur industri seperti ini mencerminkan masih jauh dari harapan terjadinya pergeseran struktur ekonomi di Gorontalo, karena nilai ideal adalah poin 100¹¹. Lemahnya proses pergeseran struktur ekonomi diyakini memperlambat proses akumulasi sumber daya produksi, padahal alokasi sumber daya sangat diperlukan untuk meningkatkan tambahan input produksi untuk menjaga kontinuitas berproduksi. Tidak mengherankan kemudian ekonomi Gorontalo fluktuatif pertumbuhannya, walaupun tumbuh kurang elastis terhadap perbaikan kesejahteraan, seperti kemiskinan dan ketimpangan.

Hambatan lainnya yang akan muncul proses alokasi sumber daya produksi, khususnya investasi tidak tumbuh signifikan, bilamana itu terjadi maka proses pembangunan menyangkut pola penggunaan sumber daya produksi antar sektor, antar daerah dan antar lingkungan kota dan daerah pedesaan akan statis, peluang kesempatan kerja tidak terbuka lebar tetap bertumpu pada sektor pertanian. Kinerja investasi di daerah ini sekalipun meningkat, tetapi masih jauh dari ideal sehingga komponen investasi dalam pembentukan ekonomi masih didominasi oleh anggaran pemerintah.

¹¹ Pangsa sektor pertanian yang tumbuh pesat, serta lemahnya pertumbuhan sektor non pertanian tidak selamanya pertanda kurang baik sepanjang produk pertanian yang dihasilkan memiliki nilai tambah. Di beberapa negara, misalnya New Zealand adalah negara yang mengandalkan produk-produk pertanian sebagai komoditas ekspor, lebih 50 persen total ekspor New Zealand berasal dari industri pertanian. Negara ini menjadi salah satu potret negara maju berbasis pertanian, iklimnya juga subtropis tidak beda jauh dengan Indonesia, bedanya kontribusi sektor pertanian terhadap pembentukan PDB di New Zealand kecil dan Indonesia sebaliknya sektor pertanian berkontribusi sekitar 15 persen per tahun tetapi nilai ekspor dan total ekspor produk pertanian lebih kecil.

Lemahnya proses pergeseran struktur ekonomi mengakibatkan proses distribusi pendapatan tidak berjalan baik, pembentukan ekonomi dan kemajuan ekonomi tidak dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat. Sehingga terjadi ketimpangan dalam distribusi pendapatan (baik antar kelompok berpendapatan, antar daerah perkotaan dan pedesaan, atau antar kawasan dan provinsi). Ketimpangan distribusi pendapatan di Gorontalo terhitung tinggi, tergambar dari koefisien gini makin meningkat dan berada pada posisi kedua secara nasional, lihat pembahasan masalah ketimpangan pada bagian lain dalam buku ini. Bila ketimpangan distribusi pendapatan tinggi, lazimnya kemiskinan akan beriringan, karena ketimpangan dan kemiskinan merupakan suatu kesatuan kerangka analisis.

Proses perubahan kelembagaan mengandung dimensi sosial dan dimensi ekonomi-regional, hubungan antar aktor ekonomi satu dan lainnya tidak setara, golongan produsen kecil khususnya produk pertanian merupakan penduduk dengan jumlah yang besar sekaligus sebagai konsumen tidak memiliki kekuatan di hadapan produsen besar, tengkulak dan pedagang dalam sistem mata rantai tata niaga. Peluang usaha lebih banyak dimanfaatkan oleh pelaku usaha besar sehingga cenderung menambah penumpukan kekayaan dan kekuatan ekonomi, apalagi kebijakan yang kurang berpihak terhadap rakyat kecil pada gilirannya mengganggu pembagian kue ekonomi secara merata. Dimensi ekonomi yang akan terjadi karena tidak hadirnya perubahan kelembagaan berupa ketidakseimbangan ekonomi antar wilayah. Adanya perbedaan pola dan laju pertumbuhan di antara berbagai kawasan dalam suatu negara yang tidak semakin berkurang, melainkan cenderung menjadi semakin besar.

BAB 4

MENGAPA GORONTALO MENJADI PROVINSI TERMISKIN KELIMA DI INDONESIA?

Ulasan mengenai kemiskinan di Gorontalo menarik perhatian banyak orang, setiap ada momentum politik tema ini paling hangat dibicarakan. Tidak jarang persoalan kemiskinan di Gorontalo ada yang menganggap seolah lahir dari satu rahim pemerintahan saja, padahal kemiskinan adalah warisan masa lalu sebelum Gorontalo menjadi provinsi. Tapi satu hal yang tidak dapat dipungkiri, Gorontalo masih menempati posisi kelima secara nasional sebagai provinsi termiskin. Di sisi lain kita juga mesti *fair* melihat bahwa angka kemiskinan terus mengalami penurunan, bahkan dibandingkan dengan lima provinsi di Sulawesi angka kemiskinan Gorontalo penurunannya lebih besar, namun setiap periode pemerintahan berbeda kecepatannya. 10 tahun pertama angka kemiskinan menurun cepat, karena terjadi proses awal transformasi, memasuki fase kedua angka kemiskinan penurunannya mulai *flat* atau bahkan stagnan karena diperhadapkan situasi kemiskinan alamiah. Penyebab terjadinya kemiskinan alamiah yakni sumber daya yang langka, penggunaan teknologi yang rendah atau berhubungan dengan kondisi alam. Mengurangi kemiskinan alamiah bukan perkara gampang, tidak bisa hanya dengan program bantuan (*charity*) yang diprogram oleh dinas atau kementerian. Mereka ini asumsinya adalah kelompok masyarakat yang jumlahnya 40 persen golongan bawah, intervensi bantuan yang harus diberikan berupa faktor (alat) produksi. Jika perlu pemerintah daerah melakukan *land*

reform dengan membagi tanah atau memberikan hak pengelolaan bagi petani yang tidak memiliki lahan. Pemerintah selama ini hanya mau memberikan hak guna usaha (pengelolaan) bagi pemilik modal untuk perkebunan besar.

Intervensi kebijakan secara langsung tentu tidak cukup, ada faktor fundamental lainnya yang perlu digerakkan oleh pemerintah untuk melahirkan keberdayaan bagi kelompok miskin, seperti mempercepat proses perubahan struktur ekonomi. Secara faktual Gorontalo sangat mengandalkan pertanian sebagai sumber pertumbuhan ekonomi, berbeda halnya dengan daerah tetangga sektor nonpertanian mulai meningkat peranannya, memiliki efek menurunkan angka kemiskinan lebih cepat. Selain itu faktor pendidikan perlu mendapatkan perhatian, berdasarkan tingkat pendidikan rumah tangga miskin di Gorontalo lebih dari separuh tamatan SD ke bawah. Rendahnya tingkat pendidikan berakibat pada produktivitas, pertumbuhan ekonomi yang terjadi bagi golongan ini kurang merasakan manfaatnya. Demikian halnya anggaran setiap tahun bertambah, efeknya buat mereka begitu kecil. Untuk memperkuat asumsi tersebut penulis melakukan estimasi dan perbandingan situasi antara pertumbuhan ekonomi, perkembangan anggaran terhadap kemiskinan keduanya menghasilkan simplikasi yang sama, tidak lagi berefek pada pengentasan kemiskinan.

4.1. Konsep dan Teori Kemiskinan

Kemiskinan menandakan kurangnya pendapatan, akses kesehatan yang kurang berkualitas, pendidikan yang rendah dan kepemilikan tempat tinggal yang kurang representatif atau bahkan tidak punya, dan kualitas lingkungan setempat yang buruk (Gordon, 2006). Sementara Coudouel, Hentschel dan Wodon (2002)

menjelaskan bahwa kemiskinan tidak hanya dikaitkan dengan pendapatan atau konsumsi yang tidak mencukupi, tetapi juga dengan tidak mencukupi pendapatan untuk kesehatan, gizi, dan melek huruf, hubungan sosial yang kurang baik, rasa tidak aman, rasa inferior dan ketidakberdayaan.

Dari dua penjelasan yang dikemukakan di atas maka definisi dan ukuran kemiskinan memiliki banyak versi, ada yang mengukur dari segi pendapatan, misalnya bank dunia sekitar US\$ 2 per hari, ada pula yang mengukur dari kemampuan konsumsi berupa kalori, minimal 1800 kilo kalori atau BPS menaikkan sebesar 2100 kilo kalori. Perbedaan pandangan dan kesimpulan dari berbagai studi yang ada maka definisi kemiskinan dan penyebabnya begitu beragam. Yao (2007) menjelaskan bahwa makna dan definisi kemiskinan telah melebar secara progresif, konsep kemiskinan secara bertahap berevolusi dari gagasan "tingkat minimum subsistensi" untuk gagasan "deprivasi relatif" yang mendefinisikan kemiskinan sebagai kegagalan untuk mempertahankan standar yang berlaku di suatu masyarakat tertentu. Dengan demikian, ukuran kemiskinan telah diperluas mencakup banyak hal, selain pendapatan, juga diperluas ke non-pendapatan, seperti pendidikan dasar, kesehatan dasar, dan akses terhadap pelayanan sosial dasar. Bahkan unsur-unsur lain telah ditambahkan ukuran kemiskinan, termasuk kemampuan secara otonomi, memiliki hak suara, pemberdayaan dan partisipasi.

Berbagai upaya untuk mendefinisikan kemiskinan dan mengidentifikasi kemiskinan sebenarnya menghasilkan suatu konsep pemikiran yang dapat disederhanakan. 1), Dari sudut pandang pengukuran, kemiskinan dibedakan menjadi dua yaitu kemiskinan absolut dan relatif. Kemiskinan absolut di mana seseorang atau rumah tangga dicirikan dengan sangat kekurangan

kebutuhan dasar, seperti makanan, air minum yang bersih, fasilitas sanitasi, kesehatan, rumah, pendidikan, dan informasi. Kemiskinan relatif proses terjadinya kemiskinan karena dampak kebijakan pembangunan yang belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat atau wilayah sehingga menyebabkan ketimpangan distribusi pendapatan. 2), Dari sudut pandang penyebab, kemiskinan dapat dikelompokkan menjadi kemiskinan alamiah dan struktural. Kemiskinan alamiah merupakan kondisi terjadinya kemiskinan karena faktor sumber daya alam yang terbatas, tandus atau kering, sarana umum yang terbatas. Kemiskinan struktural diakibatkan karena sistem pembangunan atau modernisasi orang miskin tidak dapat menikmati hasil pembangunan, tidak dapat mengakses layanan dasar.

Konsep kemiskinan tersebut merupakan gejala umum yang terjadi di setiap negara, tentu dengan tingkat keparahan yang berbeda. Oleh karenanya merupakan masalah global, bahkan bagi negara berkembang menjadi masalah sosial yang akut. Oleh karena itu Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mendesain program *Millenium Development Goals* (MDGs) dilanjutkan menjadi *Sustaniable Developent Goals* (SDGs) untuk mengurangi masalah kemiskinan. Sebab kemiskinan memiliki efek terhadap disorder sosial, menjadi sumber kesenjangan, kriminalitas dan kekacauan ekonomi. Maka dengan sendirinya kemiskinan merupakan masalah yang perlu diatasi dengan berbagai cara, karena pada dasarnya kemiskinan akar masalah dan faktor penyebabnya cukup beragam.

Jika ditinjau dari faktor penyebab kemiskinan, ada berbagai dimensi di dalamnya yang melingkupinya, misalnya 1) tingkat pendidikan yang rendah mengakibatkan terbatasnya informasi untuk mengakses pengetahuan, sekaligus berdampak terhadap rendahnya produktivitas; 2) mutu dan rendahnya asupan gizi di

kalangan anak-anak miskin sehingga berdampak terhadap perkembangan otak, hal ini berpangkal dari minimnya akses kesehatan; 3) terbatasnya kepemilikan lahan dan sumber daya produksi mengakibatkan rendahnya penghasilan; 4) struktur produksi ekonomi tidak berkesesuaian dengan kemampuan dan kondisi masyarakat, karena itu cenderung di daerah industri kemiskinan tetap besar (Arham dan Naue, 2015).

Faktor lain yang menjadi penyebab munculnya kemiskinan, yaitu; 1) sektor pertanian sebagai kontributor utama perekonomian nonolahan yang dibarengi dengan tingkat produktivitas rendah; 2) pertumbuhan ekonomi yang tinggi pada sektor *nontradeable* yang mengakibatkan terjadinya disparitas (kaya makin kaya miskin makin miskin); 3) budaya dan faktor sosial yang dapat menghambat spirit dan minimnya perubahan *mindset*; 4) *endowment factor* (SDA dan SDM) yang minim; dan 5) masalah politik dan masih tingginya perilaku *rent seekers* mengakibatkan harga kebutuhan masyarakat menjadi tinggi (Arham, 2018).

Mengingat kompleksnya masalah kemiskinan baik sebagai faktor penyebab maupun ukurannya yang beragam, maka pemecahan (pengentasannya) membutuhkan keterlibatan berbagai *stakeholders*, di kalangan pemerintah sendiri sinergitas untuk mengatasi masalah kemiskinan menjadi keharusan antara berbagai level pemerintah. Program pengentasan kemiskinan dibutuhkan keterpaduan, sekalipun pemecahannya bisa berbeda metode. Secara nasional pemerintah pusat memiliki program pemberdayaan dan *charity*, dari periode pemerintahan ke pemerintahan selanjutnya. Berikut rincian program pengentasan kemiskinan sejak orde baru (Presiden Soeharto) hingga Presiden Joko Widodo.

Tabel 3: Program Penanggulangan Kemiskinan Pemerintah Pusat

No	Presiden	Program Pengentasan Kemiskinan
1	Soeharto	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inpres desa tertinggal 2. Program bantuan kesejahteraan fakir miskin 3. Program keluarga muda mandiri 4. Program peningkatan peranan wanita 5. Pembinaan karang taruna dan asistensi keluarga miskin 6. Peningkatan intensifikasi pertanian tanaman pangan 7. Program pendidikan dan kesehatan 8. Pembinaan usaha kecil-kredit candak kulak 9. Program transmigrasi 10. Tabungan Kesejahteraan Keluarga (Takesra) dan Kredit Usaha Kesejahteraan Keluarga (Kukesra)
2	Prof. Dr. B. J. Habibie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Program Jaringan Penyelamatan Sosial (JPS) 2. Beras subsidi untuk masyarakat 3. Dana untuk pendidikan anak-anak dari keluarga prasejahtera dan sejahtera 4. Beasiswa untuk mahasiswa tidak mampu 5. Program padat karya
3	Abdurrahman Wahid	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelayanan kesehatan dan pendidikan untuk masyarakat miskin 2. Perbaikan lingkungan rumah tinggal 3. Pengembangan budaya usaha masyarakat miskin 4. Subsidi air bersih 5. Kompensasi kenaikan harga BBM di bidang pendidikan, kesehatan, dan pelayanan angkutan umum
4	Megawati Soekarnoputri	<ol style="list-style-type: none"> 1. Listrik murah untuk rumah tangga miskin 2. Subsidi untuk masyarakat kurang mampu 3. Subsidi bunga untuk program kredit usaha mikro 4. Subsidi pupuk 5. Pelayanan kesehatan

No	Presiden	Program Pengentasan Kemiskinan
5	Dr. Soesilo Bambang Yudhoyono	<ol style="list-style-type: none"> 1. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri 2. Program Keluarga Harapan (PKH) 3. Subsidi beras untuk masyarakat miskin (Raskin) 4. Bantuan Siswa Miskin (BSM) 5. Program Askeskin/Jamkesmas 6. Program Bantuan Langsung Tunai (BLT) 7. Program Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM)
6	Ir. Joko Widodo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Program Indonesia Pintar (PIP) 2. Program Indonesia Sehat (PIS) 3. Program Keluarga Harapan (PKH) 4. Beras Sejahtera (Rastra) atau Bantuan Sosial Pangan 5. Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT) 6. Program Dana Desa 7. Program Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial (RAPS)

Sumber: Harian Merdeka.com

Keragaman program pengentasan kemiskinan pemerintah pusat di atas, pemerintah daerah juga perlu merumuskan kebijakan yang berbeda sesuai kondisi daerah. Hal ini perlu dilakukan oleh mereka, karena ada kecenderungan yang terjadi program pengentasan kemiskinan milik pemerintah pusat, yang dijalankan pemerintah daerah diklaim sebagai programnya, bahkan oleh kepala daerah tertentu dianggap program inisiatifnya. Padahal jika ditelaah secara mendalam justru sebagian pemerintah daerah menjadi *“free riders”* terhadap program nasional. Seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah, pemerintah kabupaten/kota diberikan kewenangan (urusan) yang cukup luas, termasuk program pengentasan kemiskinan. Di bidang ekonomi, perencanaan

pembangunan menjadi kewenangan penuh bagi pemerintah kabupaten/kota. Model dan desain pemberdayaan masyarakat sangat bergantung pada mereka, demikian halnya pembiayaan pengentasan kemiskinan lewat mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) menjadi kewenangan di daerah, diluar bantuan sosial. Hanya saja postur APBD hampir semua kabupaten/kota di Indonesia, termasuk Gorontalo rata-rata belanja publik jauh lebih kecil secara proporsi dibandingkan belanja pegawai.

Secara konsep ada tiga indikator kemiskinan yang biasa digunakan oleh BPS untuk merilis data kemiskinan, (Adams dan Page 2003, Kraay, 2004) dalam Nanga, 2005), yaitu: *Pertama*, adalah *poverty headcount index* (P0) yang merupakan suatu ukuran kasar dari kemiskinan karena hanya menunjuk kepada proporsi dari penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Dengan ukuran ini, setiap orang miskin memiliki bobot yang sama besarnya. Artinya, tidak ada perbedaan antara penduduk yang paling miskin dan penduduk yang paling kaya di antara orang-orang miskin. Selain itu, ukuran ini hanya menghitung jumlah kepala orang miskin (*headcount*), dan tidak mampu menangkap tingkat keparahan kemiskinan itu sendiri. Sementara persentase dari penduduk yang miskin tersebut tidak menggambarkan intensitas dari kemiskinan.

Kedua, adalah *poverty gap index* (P1), yang mengukur kedalaman kemiskinan (*the depth of poverty*) di dalam suatu wilayah, dan indeks ini mengestimasi jarak atau perbedaan rata-rata pendapatan orang miskin dari garis kemiskinan sebagai suatu proporsi dari garis kemiskinan tersebut. Ukuran ini menggambarkan jarak rata-rata (*mean distance*) di bawah garis kemiskinan yang dinyatakan sebagai suatu proporsi terhadap garis

kemiskinan tersebut. Ukuran ini merupakan indikator yang baik tentang kedalaman kemiskinan, dan dengan menggunakan ukuran atau indeks kedalaman kemiskinan ini, pemerintah sebagai pembuat kebijakan dapat memperkirakan besarnya dana yang diperlukan untuk pengentasan kemiskinan.

Ketiga, adalah *squared poverty gap* (P2) yang menunjukkan kepelikan atau keparahan kemiskinan di dalam suatu wilayah. Secara sederhana, indeks P2 ini, dapat didefinisikan sebagai rata-rata dari kuadrat kesenjangan kemiskinan (*squared poverty gaps*). Ukuran P2 ini telah mempertimbangkan pula kepelikan kemiskinan (*severity of poverty*) di dalam suatu wilayah dan ketimpangan pendapatan di antara penduduk miskin tersebut. Oleh karena itu, indeks ini sering juga dinamakan sebagai indeks keparahan kemiskinan (*poverty severity index*).

Untuk menggambarkan perkembangan keadaan kemiskinan di Gorontalo selama dua dekade digunakan *headcount*. Berdirinya Provinsi Gorontalo hampir beriringan dengan pelaksanaan otonomi daerah tahun 2001, jauh sebelum menjadi daerah otonom sendiri, tingkat kemiskinan Gorontalo sangat tinggi, dan terus mengalami penurunan hingga tahun 2019 seperti yang tergambar pada grafik 8. Penurunan angka kemiskinan diyakini karena keberhasilan program pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah pusat dan daerah. Selain itu alokasi anggaran setiap tahun dalam APBD Provinsi dan Kabupaten/Kota yang ada relevansinya dengan belanja publik terus mengalami peningkatan. Meskipun sesungguhnya kenaikan belanja publik tidak selamanya menurunkan angka kemiskinan. Hubungan sensitivitas antara anggaran dan angka kemiskinan akan dianalisis pada sub bagian berikutnya.

Box 3: Rumah Sehat Komunal di Pohuwato: Praktik yang Baik Untuk Pengentasan Kemiskinan

Jumlah penduduk Kabupaten Pohuwato sebanyak 145.469 jiwa tersebar di 13 kecamatan, kepadatan penduduk yang kecil menyulitkan pemerintah daerah menangani masalah kesejahteraan penduduk, biaya intervensi kebijakan menjadi mahal khususnya untuk aksesibilitas layanan dasar, seperti pendidikan dan kesehatan. Tingkat kepadatan penduduk yang kecil serta jarak antara kecamatan satu dengan yang lainnya berjauhan mengakibatkan pembangunan sarana dasar seperti sekolah dan puskesmas tidak optimal pemanfaatannya.

Meskipun itu Pemerintah Kabupaten Pohuwato tetap melakukan inovasi dan terobosan untuk memberikan pelayanan yang optimal, khususnya untuk menekan angka kemiskinan. Salah satu inovasi yang coba dikembangkan, yakni memberikan bantuan ternak kepada kelompok masyarakat di masing-masing kecamatan, ada tujuh jenis ternak yang dibagikan kepada masyarakat, yakni sapi potong, kuda, kambing, ayam potong, ayam petelur, ayam buras, itik, kelinci dan babi. Bantuan ternak ini setidaknya dapat menambah pendapatan masyarakat Pohuwato, di tahun 2018 jumlah ternak sapi potong yang disalurkan 1,236 ekor, ayam petelur dan ayam buras masing-masing 1.000 ekor dengan sistem kelompok.

Inovasi lainnya yang coba dikembangkan oleh Pemerintah Kabupaten Pohuwato, yakni peningkatan akses masyarakat terhadap perumahan dan pemukiman yang layak dengan fokus pada penyediaan akses hunian layak dan terjangkau, penyediaan akses air minum dan sanitasi yang layak serta peningkatan kualitas lingkungan di pemukiman. Perumahan dan pemukiman masih merupakan salah satu permasalahan utama yang dialami oleh

masyarakat di Kabupaten Pohuwato Provinsi. Kabupaten yang berada diwilayah barat hingga tahun 2018 memiliki 43.534 Kepala Keluarga (KK).

Berdasarkan data Dinas Sosial tahun 2018 terdapat 14.632 Rumah Tangga (RT) yang masuk kategori 40 persen warga berpenghasilan rendah atau masuk Basis Data Terpadu (BDT). Kategori inilah yang menjadi prioritas sasaran setiap program kemiskinan yang dilaksanakan oleh pemerintah, termasuk di dalamnya yang dijalankan oleh Kabupaten Pohuwato. Atas kondisi ini maka setiap tahunnya fokus anggaran pemerintah daerah dominan pada program pengembangan ekonomi kerakyatan berserta infrastruktur penunjangnya. Hanya saja nilai APBD Kabupaten Pohuwato masih terbilang rendah, yakni Rp977 miliar, anggaran sebesar itu maka masih sulit bagi pemerintah daerah untuk menyahtui berbagai kebutuhan infrastruktur daerah, termasuk pembangunan rumah sehat bagi warga miskin. Penyebaran pemukiman antara dusun satu dengan dusun yang lainnya cukup jauh sehingga kurang efektif untuk penyediaan akses air minum, sanitasi dan listrik. Sementara itu pembangunan rumah layak huni bagi warga miskin yang dilakukan secara parsial cenderung tidak memperhatikan kelayakan tempat seperti dekat bantaran sungai, kumuh, di bawah pohon-pohon kelapa, rawan banjir, dan lain-lain, sehingga kurang berdampak pada penciptaan perumahan yang lengkap dengan sanitasi yang baik dan jauh dari kekumuhan dan ancaman bencana baik banjir maupun longsor (Bappeda Pohuwato, 2019).

Khusus untuk sanitasi, dari aspek akses air bersih hingga tahun 2015 telah mencapai 72 persen, namun untuk kepemilikan jamban rumah tangga baru 42 persen. Sementara itu untuk warga miskin yang memiliki rumah belum layak berdasarkan data dinas

perumahan dan pemukiman tahun 2015 masih sebanyak 8.400 RT. Jika melihat target nasional pada program 100 0 100 (seratus kosong seratus) pada tahun 2019 harus mencapai 100 persen, maka gapnya masih cukup tinggi. Sementara itu rendahnya sanitasi dan juga kondisi perumahan yang belum layak akan berdampak pada meningkatnya *stunting* sehingga akan berakibat pada rendahnya sumber daya manusia Pohuwato ke depan (Bappeda Pohuwato, 2019).

Berdasarkan hal tersebut, maka pemerintah daerah memutuskan untuk melaksanakan inovasi Pembangunan Rumah Sehat Komunal Berbasis Kecamatan, di mana hal ini menjadi salah satu unggulan Bupati dan Wakil Bupati pada periode ke dua pemerintahannya mulai dari tahun 2016–2021. Hal ini pun telah dituangkan dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2016–2021 Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo. Pengertian Pembangunan Rumah Sehat Komunal Berbasis Kecamatan ini adalah setiap kecamatan disediakan satu sampai dua kawasan pembangunan perumahan di mana dalam kawasan itu 3–5 desa bersepakat untuk pembangunan rumah sehat bagi warga miskin ditempat itu. Dengan pendekatan ini, maka rumah sehat bagi warga miskin yang dibangun oleh desa tidak parsial lagi. Selanjutnya fasilitas jalan, air bersih, listrik, sanitasi, jamban, penerangan umum, pemberdayaan warga sekitar akan dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten secara berkelanjutan (Bappeda Pohuwato, 2019).

Rumah sehat komunal diciptakan untuk mengorganisir dan melokalisir penduduk yang kurang mampu, belum memiliki tempat tinggal tetap. Rumah sehat komunal dibangun di atas areal yang telah disediakan oleh pemerintah daerah, dengan standar hunian berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh BPS dilihat dari

lantai, dinding dan atap maupun penerangan dan akses air bersih. Rumah hunian komunal diberikan secara gratis kepada penduduk yang kurang mampu, belum memiliki tempat tinggal. Rumah sehat komunal ditempatkan dalam satu kawasan yang aksesibilitasnya mudah dijangkau, setiap rumah tangga mendapatkan sambungan listrik dan air bersih pemasangannya secara gratis. Penghuni rumah sehat komunal yang dibangun di setiap kecamatan berasal dari desa yang ada dalam kecamatan bersangkutan, setiap desa diambil 2 KK yang kurang mampu untuk menempati rumah sehat komunal tersebut. Status rumah menjadi hak milik yang telah disertifikasi oleh pemerintah daerah yang tidak boleh dipindahtangankan kepada pihak lain. Adanya rumah sehat komunal lebih memudahkan pemerintah daerah melakukan intervensi untuk menanggulangi kemiskinan, termasuk dalam pemberian bantuan makanan dan kebutuhan pokok lainnya yang dijalankan oleh pemerintah Kabupaten Pohuwato. Inovasi program ini mendapatkan penghargaan daerah pemerintah pusat, dengan menempatkan Pemerintah Kabupaten Pohuwato sebagai daerah perencanaan inovatif urutan ketujuh secara nasional. Ulasan ini disadur dari Laporan Evaluasi Pembangunan Daerah Bappenas, 2019.

4.2. Struktur Ekonomi dan Kemiskinan di Gorontalo

Pembentukan ekonomi Gorontalo didominasi oleh lapangan usaha sektor pertanian, pada mulanya sektor ini menyumbang 33,71 persen berdasarkan harga berlaku, namun diukur dari harga konstan sebesar 29,73 persen. Bilamana dihitung sumbangan per sektor angka ini terbilang tinggi, tetapi di masa itu keadaannya dapat dimaklumi karena mayoritas masyarakat Gorontalo mata pencahariannya bergantung dari sektor pertanian. Malahan mereka

mengandalkan produk pertanian dalam arti luas sebagai sumber penghasilan utama, digunakan untuk menghidupi keluarga, membiayai pendidikan anak-anaknya dan biaya-biaya nonmakanan lainnya. Dalam hal ini tanaman pangan (padi dan jagung), serta kebun kelapa, bahkan komoditas kelapa merupakan ikon daerah. Ia dijadikan sebagai lambang provinsi, sekalipun perhatian untuk mengembangkan tidak sekuat intervensinya dibanding jagung. Tanaman kelapa di Gorontalo usianya di atas rata-rata 35 tahun, sudah kurang produktif, memetikanya sulit apalagi tukang panjat kelapa makin sedikit. Padahal kelapa merupakan penopang untuk meningkatkan pendapatan masyarakat dijual dalam bentuk bungkil kelapa sebagai bahan baku minyak goreng.

Akibat kurangnya perhatian pemerintah terhadap tanaman kelapa, luasannya makin menyusut karena ditebang digunakan untuk bahan bangunan. Pemerintah mulai tergoda dengan perkebunan sawit, sementara tanaman ini rakus akan air dan berbasis industri skala besar. Pengolahannya menggunakan mesin modern, basis produknya terbatas, sulit dikembangkan diferensiasi produk, maka diperlukan kerja sama dengan pemilik pabrik. Berbeda halnya dengan kelapa dalam, dapat diolah secara mandiri dan kemanfaatannya cukup beragam. Apalagi di Gorontalo industri pengolahan kelapa sudah terbangun, dan mereka kerap kekurangan bahan baku, kapasitas terpasang mesin mereka belum terpakai secara penuh sehingga kurang efisien.

Minimnya perhatian pemerintah terhadap tanaman kelapa terlihat dari tingginya laju penyusutan pohon kelapa, sementara pelaksanaan peremajaan (*replanting*) sangat lambat. Pemerintah daerah lebih besar perhatiannya terhadap pengembangan tanaman jagung, produksinya memang terus meningkat tetapi petani jagung

belum dapat menikmati harga jagung bila dibandingkan dengan pedagang besar. Apalagi harga jagung belum ditetapkan harga dasarnya (*floor price*) sehingga petani berposisi sebagai penerima harga (*price taker*). Produksi jagung yang melimpah setiap panen memosisikan petani dipihak yang lemah, dalam arti kata harga ditentukan oleh pedagang. Penetapan harga oleh pedagang diterima begitu saja oleh petani karena mereka tidak leluasa untuk menentukan harga, dikarenakan *supply* meningkat apalagi produk pertanian ia tidak akan bertahan lama (*non durable good*). Di waktu yang sama para petani telah membutuhkan uang sesegera mungkin, sementara kanal pemasaran alternatif tidak ada.

Dalam konteks itulah pentingnya didorong industri pengolahan berbahan baku jagung di Gorontalo, tanpa itu nilai tambah jagung tidak akan terbangun. Industri pengolahan jagung sekaligus akan menciptakan dampak ekonomi yang lebih luas, tenaga kerja di sektor tradisional yang kurang produktif bergeser ke sektor modern yang lebih produktif. Sehingga mereka memiliki penghasilan tetap untuk dapat menutupi kehidupan dasarnya, praktis akan mengurangi angka pengangguran dan kemiskinan. Walau angka-angka statistik menunjukkan tingkat pengangguran terbuka di Gorontalo terhitung rendah, rata-rata di bawah lima persen saat ini. Namun sebagian dari mereka masuk kategori setengah pengangguran, telah memiliki pekerjaan tetapi masih mencari-cari pekerjaan yang dianggap lebih layak. Di antara mereka pun masih besar jumlahnya bukan termasuk pekerja penuh, aturannya disebut pekerja penuh jika jam kerjanya di atas 35 jam dalam seminggu.

Pada tahun 2003 sumbangan sektor pertanian terlihat makin meningkat, ini tidak terlepas dari intervensi pemerintah daerah. Mereka sadar bahwa untuk membangun Gorontalo sektor

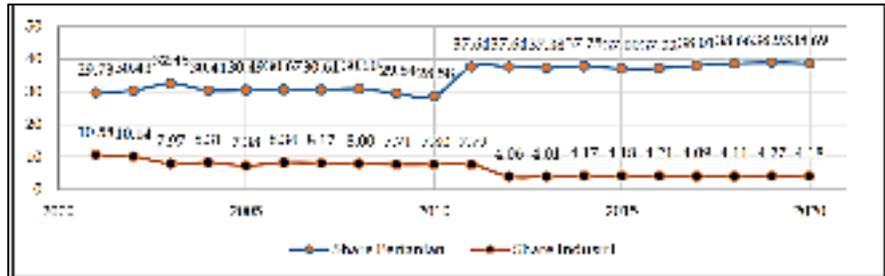
pertanian harus menjadi *leading sector*, sebab di luar sektor itu masih banyak kendala. Meningkatnya peranan sektor pertanian, praktis sektor industri perannya secara proporsi melemah. Dominannya sektor pertanian sebagai sumber kegiatan ekonomi secara otomatis angkatan kerja terserap di sektor tradisional ini pun tinggi. Alhasil sektor pertanian kelebihan tenaga kerja, *marginal productivity labor* kecil berdampak terhadap rendahnya pendapatan, sehingga sulit menurunkan kemiskinan¹². Kontribusi sektor pertanian di tahun 2004 mulai mengalami penurunan hingga di tahun 2010, tapi sektor industri pertumbuhannya stagnan, pertanda bahwa sektor tersier yang mengalami pertumbuhan. Satu hal yang patut diapresiasi, penurunan pangsa sektor pertanian mengiringi berkurangnya angka kemiskinan pada periode tersebut, bahkan terlihat grafiknya cukup curam.

Pertumbuhan sektor pertanian sejak tahun 2011 mengalami *rebound*, tahun sebelumnya berkontribusi sebesar 28,57 persen, melonjak 37,64 persen. Peranan sektor pertanian melonjak tidak terlepas dari masifnya program pemerintah “memanjakan” para petani lewat subsidi benih, bantuan peralatan mesin pertanian (alsinta), subsidi pupuk dan pestisida. Kondisi ini terus berlanjut hingga semester pertama tahun 2020, malahan telah mencapai 38,93 persen di tahun 2019, sedikit menurun pada Q2 2020 (38,69 %) pada periode yang sama menggerus peranan sektor industri yang semula berada di kisaran delapan persen menurun dua kali lipat diangka empat persen, seperti terlihat pada grafik 9. Peranan sektor industri

¹² Tidak berarti bahwa sektor pertanian menyumbang kemiskinan, yang terjadi jumlah orang miskin banyak bekerja di sektor pertanian. Salah satu penyebabnya karena produktivitas rendah, terjadi kelebihan tenaga kerja. Idealnya sektor industri (sekunder) diharapkan tumbuh pesat sehingga terjadi pergeseran struktur tenaga kerja untuk menampung limpahan tenaga kerja di sektor pertanian.

yang stagnan menyulitkan pemerintah menekan angka kemiskinan, walaupun terjadi penurunan namun makin melambat¹³. Penurunan kemiskinan tidak lepas dari program-program dalam bentuk *charity*, sementara penguatan program pemberdayaan (*empowering*) relatif terbatas. Program *charity* membuat oleh sebagian masyarakat terlena, malahan terjadi ambiguitas karena ada di antara mereka tidak ingin disebut miskin. Apabila ada penyaluran bantuan pemerintah untuk penanggulangan kemiskinan, mereka ingin diakui sebagai orang yang berhak mendapatkan bantuan.

¹³ Angka kemiskinan makin melambat penurunannya dibandingkan 10 tahun lampau banyak faktor menjadi penyebabnya, seperti keluarga kategori miskin faktor produksinya terbatas. Di masa lalu sebagian di antara mereka memiliki lahan, kemudian dijual dan uangnya dimanfaatkan konsumtif. Seiring dengan perkembangan pembangunan, perputaran uang makin banyak tetapi berputar pada orang-orang yang mampu secara ekonomi, golongan ini memiliki kemampuan untuk terus melakukan akumulasi modal termasuk membeli lahan pertanian di desa-desa. Secara perlahan keadaan ini memicu meningkatnya ketimpangan distribusi pendapatan, makin menyulitkan menurunkan angka kemiskinan kendati anggaran pemerintah terus bertambah setiap tahun. Untuk mengubah kondisi ini diperlukan "*hard policy*" dengan membatasi pemilik modal membeli lahan produktif di perdesaan. Sebagai daerah yang sangat bergantung terhadap transfer dari pusat, maka diperlukan kesungguhan menciptakan anggaran yang lebih efisien dan kredibel. Penghematan belanja yang tidak produktif perlu dilakukan pemangkasan secara radikal, termasuk volume pembiayaan perjalanan dinas baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Pembiayaan pembangunan perlu diperkuat di wilayah perdesaan dalam rangka menggeser secara perlahan kegiatan ekonomi dari wilayah perkotaan. Harapannya model pilihan kebijakan seperti ini dapat menurunkan tingkat ketimpangan antar wilayah diintra Provinsi Gorontalo.



Grafik 9: Perbandingan Pangsa Sektor Pertanian dan Sektor Industri Gorontalo, 2001-Q2 2020

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020).

Lemahnya sektor industri membuat pertumbuhan ekonomi kurang dinikmati oleh orang banyak, *multiplier effect* yang ditimbulkan kecil. Kesempatan kerja menjadi terbatas, budaya *entrepreneur* belum terbangun mengakibatkan lulusan sekolah dan perguruan tinggi angka penganggurannya makin meningkat. Oleh sebagian dari mereka berharap bekerja di sektor pemerintahan, tetapi pengangkatan pegawai negeri tidak setiap tahun dilaksanakan, walaupun ada pengangkatan, kuotanya terbatas. Bahkan saat ini dikeluarkan kebijakan baru debirokratisasi dengan melakukan pengurangan tenaga honorer di lingkungan pemerintah. Penulis meyakini kebijakan ini akan menambah angka pengangguran, kemiskinan makin sulit ditekan dalam skala besar. Apalagi menghadapi situasi yang sangat tidak bersahabat di tengah mewabahnya *Corona Virus Disease* tahun 2019 (Covid-19), pergerakan manusia di batasi, produksi berhenti, kegiatan ekonomi masyarakat macet.

Dominannya sektor pertanian penyumbang perekonomian, industri terbatas, kegiatan ekspor pun lemah, dengan sendirinya investasi swasta terbatas. Pembangunan ekonomi bergantung terhadap belanja pemerintah dari APBN/APBD, baik lewat

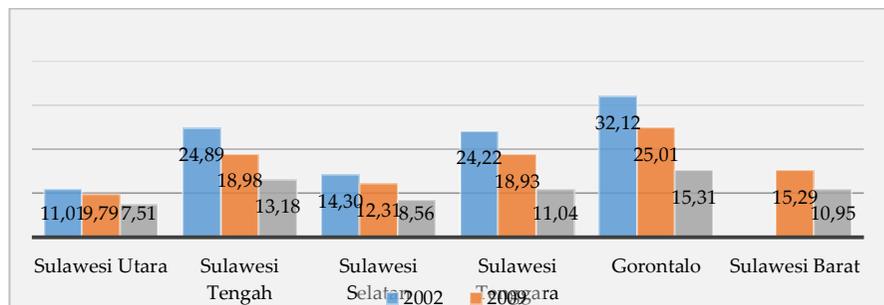
mekanisme belanja langsung maupun belanja modal. Belanja langsung condong ke komponen konsumsi, diperuntukkan pada belanja barang dan jasa, tidaklah mengherankan kemudian kredit konsumsi menguasai penyaluran kredit perbankan di Gorontalo, setiap tahunnya di atas 60 persen, kredit investasi dan modal kerja kecil, padahal dua jenis kredit ini memberikan efek terhadap kemiskinan dan ketimpangan sekaligus. Sejalan dengan itu permintaan kredit dari masyarakat turut memperbesar porsi kredit konsumsi. Komponen konsumsi yang meningkat tidak lepas dari makin ketatnya persaingan lembaga keuangan (*leasing*) mencari nasabah, lembaga keuangan berlomba memberi kemudahan kepada nasabah mendapatkan pinjaman untuk membeli kendaraan bermotor dan barang elektronika. Tidak sedikit dari mereka pendapatannya hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, tergoda menyicil kendaraan atau membeli barang elektronika. Akhirnya terperangkap utang, kebutuhan dasar tidak terpenuhi secara optimal, misalnya untuk kebutuhan pokok dan pemenuhan hak dasar lainnya.

4.3. Perkembangan Kemiskinan Regional Sulawesi dan Gorontalo; Komparasi Periode Pemerintahan

Kemiskinan Gorontalo dibandingkan dengan Sulawesi Utara tentu saja kurang tepat dilakukan, sebab provinsi induk ini yang terletak dengan bagian utara Indonesia angka kemiskinannya jauh lebih rendah dibandingkan dengan tiga provinsi yang seusia dengannya. Kendatipun demikian perbandingan tetap diperlukan sekadar ingin menggambarkan betapa kemiskinan yang terjadi di Gorontalo tidak lepas dari buah kebijakan yang dihasilkan pada masa lalu. Sulawesi Utara, provinsi yang dijuluki nyiur melambai berhadapan langsung dengan bibir pasifik angka kemiskinannya di tahun 2002 sebesar 11,01 persen berbeda halnya Gorontalo sebesar

32,12 persen. Pada masa Gorontalo masih terintegrasi dengan Sulawesi Utara, beban kemiskinan tentu lebih berat, setelah terpisah menjadi lebih ringan. Angka kemiskinan Gorontalo yang tinggi menunjukkan gejala terjadinya kemiskinan relatif, Gorontalo tertinggal dalam banyak hal bukan karena keterbatasan sumber daya alam, lebih banyak diakibatkan kurangnya keberpihakan kebijakan pembangunan.

Agar lebih seimbang, keadaan kemiskinan Gorontalo paling relevan dibandingkan dengan Sulawesi Barat, sebab keduanya merupakan provinsi pemekaran, hanya selisih empat tahun. Berdasarkan data grafik 10 di bawah menunjukkan ternyata angka kemiskinan Sulawesi Barat lebih rendah dari Gorontalo, pada tahun 2009 angka kemiskinan Gorontalo sebesar 25,01 persen sementara Sulawesi Barat sebesar 15,29 persen, selama 10 tahun pastinya kedua provinsi tersebut angka kemiskinan menurun. Persentase kemiskinan Gorontalo sebesar 15,31 persen dan Sulawesi Barat sebesar 10,95 persen, tetap lebih rendah dari Gorontalo, padahal struktur ekonominya hampir sama, sektor pertanian sebagai penunjang utama perekonomian.



Grafik 10: Perkembangan Angka Kemiskinan Provinsi di Regional Sulawesi

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Data di atas menunjukkan penurunan angka kemiskinan Gorontalo meskipun melambat dalam 10 tahun terakhir, masih lebih baik dibanding rata-rata penurunan angka kemiskinan daerah lainnya di regional Sulawesi. Artinya dibandingkan dengan provinsi lainnya di regional Sulawesi, Gorontalo mempunyai kinerja sangat baik dalam penurunan angka kemiskinan. Hal ini tercermin dari penurunan relatif angka kemiskinan sebesar 9,7 persen, bandingkan periode yang sama dengan Provinsi Sulawesi Utara hanya turun 2,28 persen, Sulawesi Tengah 5,8 persen, Sulawesi Selatan sebesar 3,75 persen, Sulawesi Tenggara sebesar 1,27 persen dan Sulawesi Barat sebesar 4,34 persen.

Akan tetapi tidak dapat dinafikan, Gorontalo tetap menjadi provinsi paling miskin di regional Sulawesi, pertanyaannya mengapa provinsi lain lebih rendah persentase kemiskinannya? salah satu alasannya, yakni secara perlahan struktur ekonomi mereka mulai mengalami gejala transformasi ekonomi, proporsi sumbangan sektor pertanian makin menurun, dari sisi pengeluaran komponen pembentukan modal lumayan besar, di Sulawesi Utara sektor pertanian menyumbang sebesar 20,83 persen di tahun 2019, lima tahun terakhir terus mengalami penurunan. Sulawesi Tengah sektor pertanian menyumbang 28,32 persen, dan komponen ekspor cukup tinggi bersama dengan pembentukan modal, seiring dengan peningkatan kontribusi sektor industri. Sulawesi Selatan kontribusi sektor pertanian sebesar 21,28 persen di tahun 2019 mengalami penurunan dibanding tahun-tahun sebelumnya, padahal Sulawesi Selatan salah satu provinsi lumbung pangan nasional. Sulawesi Tenggara, sektor pertanian menyumbang 23,73 persen terhadap pembentukan ekonomi daerah. Bila disimak ketiga provinsi tersebut kontribusi sektor pertanian makin menurun, secara tidak langsung angka kemiskinannya pun lebih rendah dari Gorontalo.

Angka kemiskinan Gorontalo yang masih tinggi bahkan berada pada posisi kelima secara nasional tidak semata diakibatkan karena imbas kebijakan masa lalu. Faktor internal tentunya tidak dapat dikesampingkan, seperti rendahnya etos kerja dan produktivitas yang kurang. Orang Gorontalo yang tinggal di luar atau perantauan cenderung *survival*, lebih memiliki etos kerja yang tinggi, karena itu banyak dijumpai orang Gorontalo perantauan sukses dibanding dengan yang tinggal di Gorontalo. Secara kasat mata pelaku usaha (*entrepreneur*) sebagai pilar penting kemajuan ekonomi, di Gorontalo masih terbatas jumlahnya. *Entrepreneur* yang dikategorikan pemodal besar jika dihitung cenderung didominasi dari kalangan etnis nonGorontalo. Sekalipun sejatinya tidak perlu dikotomikan, yang terpenting mereka dapat menggerakkan roda perekonomian Gorontalo.

Kenapa pelaku usaha dibutuhkan, sebab mereka memiliki inovasi dan kreasi untuk menghasilkan produk, punya kecakapan menciptakan nilai tambah. Pelaku usaha yang banyak biasanya menandakan struktur ekonomi telah mengalami perubahan, tidak lagi didominasi sektor primer (pertanian). Struktur lapangan usaha seperti ini lebih mengakselerasi ekonomi sehingga orang miskin relatif lebih sedikit persentasenya. Perubahan struktur ekonomi akan lebih mempercepat penurunan keadaan kemiskinan dibandingkan bila tetap mengandalkan sektor pertanian. Kondisi inilah yang dialami oleh Gorontalo sesungguhnya, karena itu patut disambut baik adanya komitmen bagi pemerintah daerah saat ini untuk mempercepat proses transformasi ekonomi, sebab kalau tidak, penurunan angka kemiskinan makin hari penurunannya kian melambat sebagaimana terlihat pada grafik 11 di bawah.



Grafik 11: Perkembangan Angka Kemiskinan Provinsi Gorontalo, 2002-Maret 2020

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Angka kemiskinan Provinsi Gorontalo di tahun pertama terbentuknya pemerintahan definitif mencapai 32,12, persen, jauh di atas angka kemiskinan nasional (18,20 %). Memasuki tahun kedua, 2003 hingga tahun keenam keadaan kemiskinan Gorontalo mengalami stagnasi rata-rata 29 persen, dan setelah itu hingga 2010 mengalami penurunan yang cukup curam mencapai 16,55 persen. Kondisinya mulai berubah, sejak tahun 2011 hingga Maret 2020 penurunan angka kemiskinan makin melambat. Mengingat Covid-19 mulai terdeteksi pada bulan April 2020 maka sudah barang tentu angka kemiskinan akan meningkat untuk survei pada bulan September 2020. Penulis menduga program pengentasan kemiskinan lewat bantuan dari pemerintah pusat, atau program yang dijalankan oleh Pemda sendiri banyak yang kurang tepat sasaran, bahkan ada unsur *moral hazard* di dalamnya. Hal itu terdeteksi tidak sedikit penerima bantuan yang selayaknya sudah keluar dari desil penerima bantuan tetapi tetap mendapatkan bantuan.

Penyebab lainnya, program dinas untuk pengentasan kemiskinan baik pada level provinsi maupun kabupaten nyaris

tidak pernah dilakukan evaluasi dampak, terkesan program dari tahun ke tahun tidak berubah. Evaluasi dampak sangat diperlukan untuk mengukur efektifitas dari program bantuan yang telah dijalankan oleh dinas-dinas baik provinsi maupun kabupaten, bilamana programnya efektif maka tentu perlu dilanjutkan, sedangkan program yang kurang efektif dihentikan diganti dengan program inovasi baru. Sepanjang evaluasi dampak belum dilakukan, kendati program pengentasan kemiskinan makin beragam serta APBD makin meningkat, maka logis bila angka kemiskinan penurunannya tidak signifikan, sebab program yang dikategorikan efektif tidak terpetakan dengan jelas.

Lambannya penurunan kemiskinan di Gorontalo sejak tahun 2011 tidak lepas dari minimnya anggaran untuk pengentasan kemiskinan sendiri, tidak terlalu besar karena kendala kapasitas fiskal yang terbatas. Alokasi anggaran banyak terserap kedalam belanja barang dan jasa dibandingkan belanja modal, artinya kenaikan APBD kurang memiliki relevansi kenaikan anggaran program untuk menyentuh langsung pengentasan kemiskinan.

Enam kabupaten/kota di Gorontalo, kantong kemiskinan berada di Kabupaten Boalemo dan Kabupaten Gorontalo, khususnya di perdesaan. Bila diurut ke belakang, justru dua kabupaten ini merupakan daerah otonom induk. Secara historis Kabupaten Boalemo dan Kabupaten Gorontalo bergantian menempati posisi jawara daerah "termiskin". Keadaannya mulai berubah di tahun 2004 karena ada pemekaran daerah, Kabupaten Pohuwato terbentuk bersamaan Kabupaten Bone Bolango. Berdasarkan data yang tersedia angka kemiskinan Kabupaten Gorontalo sebesar 33,5 persen dan Kabupaten Boalemo cenderung menurun kemiskinannya karena ada pembagian beban dengan Kabupaten Pohuwato, sehingga daerah yang berbatasan dengan

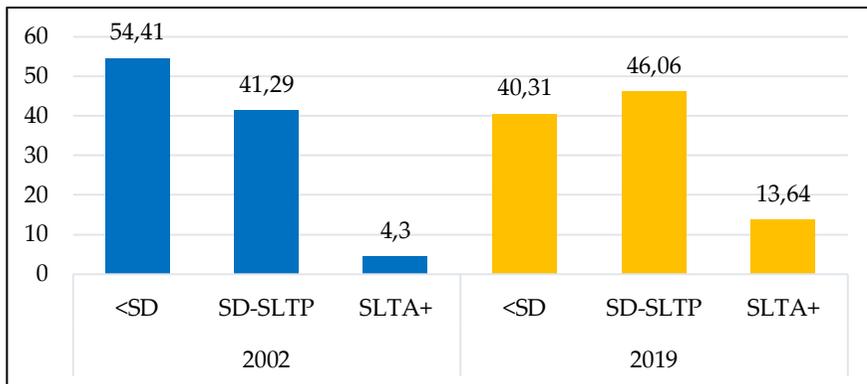
Sulawesi Tengah ini angka kemiskinannya sebesar 32,8 persen, lebih tinggi dari daerah induknya.

Empat tahun kemudian, tepatnya di tahun 2007 angka kemiskinan tertinggi Kabupaten Gorontalo Utara sebesar 33,18 persen, daerah yang berbatasan Sulawesi Tengah dan Sulawesi Utara. Gorontalo Utara merupakan pecahan dari Kabupaten Gorontalo, seharusnya angka kemiskinan daerah induk ini angka kemiskinan menurun signifikan namun yang terjadi angka kemiskinan tetap tinggi, yakni 32,07 persen atau tertinggi kedua. Kemiskinan di Kabupaten Gorontalo terbilang akut, atau mendekati kemiskinan absolut, miskin karena ketidakberdayaan, faktor produksi terbatas dan produktivitas rendah. Kurun waktu lima tahun, situasinya berubah, Kabupaten Boalemo menempati angka tertinggi sebesar 21,9 persen, Kabupaten Gorontalo sebesar 21,31 persen, sementara Kabupaten Gorontalo Utara sendiri mengalami penurunan relatif lebih cepat dibandingkan Boalemo dan Gorontalo induk. Hingga tahun 2018 Kabupaten Boalemo kembali menjadi jawara sebagai kabupaten termiskin di Gorontalo.

Secara visual, pergerakan angka kemiskinan dua kabupaten tersebut polanya mirip dengan keadaan kemiskinan Provinsi Gorontalo. Dengan demikian program pengentasan kemiskinan yang berfokus daerah perdesaan ke depannya perlu diprioritaskan di dua kabupaten tersebut. Lambatnya penurunan kemiskinan di Gorontalo setidaknya disebabkan beberapa faktor, di antaranya (Agusalim, 2018); a) Besarnya beban tanggungan kepala rumah tangga miskin (rata-rata 5,5 jiwa); b) Rendahnya kualitas sumber daya manusia (tercermin dari tingkat pendidikan); c) Tingginya proporsi anggota rumah tangga miskin yang tidak bekerja; d) Rendahnya balas jasa ekonomi yang diterima dari pekerjaan; e) Kurang memiliki keahlian dan keterampilan; f) Tidak memiliki

pengalaman berusaha secara mandiri; dan g) Tidak bisa melihat peluang yang bisa dimanfaatkan.

Ada dua faktor penulis hendak ketengahkan untuk memperkuat asumsi di atas, yakni tingkat pendidikan dan tingginya proporsi anggota rumah tangga miskin yang tidak bekerja. Persentase penduduk miskin usia 15 tahun ke atas pendidikan yang ditamatkan, di tahun 2002 didominasi oleh yang tidak pernah mengenyam pendidikan (54,41 %), disusul yang pernah sekolah tingkat SD–SLTP (41,29 %), sedangkan yang tamat SLTA ke atas proporsinya kecil (4,3 %). Pada tahun 2019 sedikit mengalami perubahan, di mana penduduk miskin didominasi oleh lulusan SD–SLTP (46,06 %), kemudian yang belum pernah sekolah sudah menurun dibanding tahun 2002 (40,31 %) dan berpendidikan SLTA ke atas (13,64 %) (lihat grafik 12). Data ini memotret dengan jelas tingkat pendidikan memiliki efek yang kuat terhadap kemiskinan, oleh karenanya desain pembangunan manusia diperlukan di setiap kabupaten. Pendidikan tidak hanya melulu urusan pembiayaan, orientasi lulusan harus diselaraskan dengan struktur ekonomi. Kenaikan APM/APK juga belum tentu menjawab kebutuhan pasar tenaga kerja, misalnya wajib belajar 12 tahun dengan asumsi makin banyak lulusan SLTA di Gorontalo. Justru dapat menjadi beban banyaknya lulusan sekolah menengah menganggur selaras bertambahnya jumlah orang miskin berpendidikan.



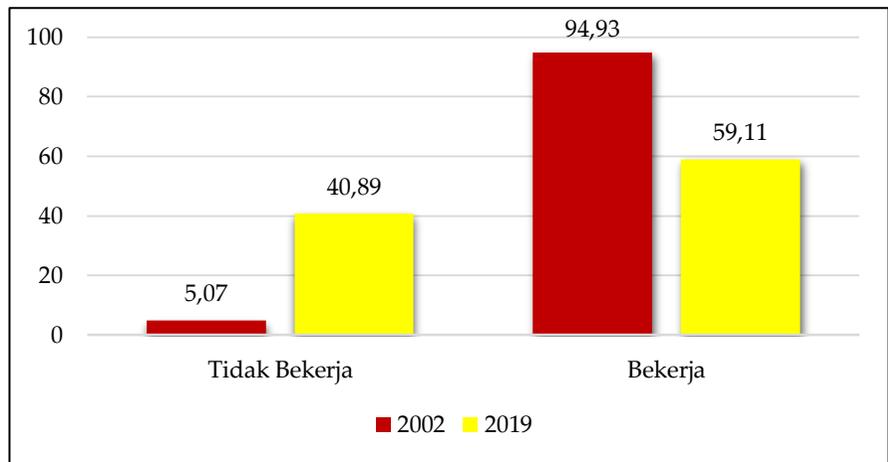
Grafik 12: Persentase Penduduk Miskin Usia 15 Tahun ke Atas Menurut Pendidikan yang Ditamatkan

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Meningkatnya orang miskin yang berpendidikan SLTA ke atas merupakan alarm bagi pemerintah untuk mengantisipasi ledakan orang miskin berpendidikan, dari tahun 2002 sampai 2019 penduduk miskin yang berpendidikan meningkat 9,34 %. Penduduk miskin berpendidikan meningkat di Gorontalo pertanda lulusan SLTA hingga perguruan tinggi banyak yang tidak terserap di pasar tenaga kerja, sehingga tidak memiliki pendapatan. Kalaupun mereka bekerja pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, dan tanggungan keluarga miskin cukup banyak.

Di Gorontalo pada tahun 2002, persentase penduduk miskin menurut status bekerja 94,93 persen dan yang tidak bekerja 5,07 persen, jika dikomparasikan antara proporsi penduduk yang bekerja dengan angka kemiskinan yang cukup tinggi mengindikasikan bahwa produktivitas tenaga kerja rendah, karena yang tidak bekerja hanya sedikit. Pada tahun 2019 situasinya berubah drastis, penduduk miskin yang tidak bekerja melonjak tajam menjadi 40,89 persen dan yang bekerja berkurang hampir separuh menjadi 59,11 persen (lihat grafik

13). Pada periode sebelumnya, penduduk miskin diasumsikan kurang produktif karena yang bekerja proporsinya cukup tinggi. Memasuki dua dekade Provinsi Gorontalo, yang bekerja makin menurun, itu pun didominasi oleh pekerja sektor informal sebesar 42,42 persen, pekerja sektor formal 16,69 persen. Data-data ini mengonfirmasi dengan jelas makin melambatnya penurunan angka kemiskinan belakangan ini dikarenakan jumlah orang miskin yang tidak bekerja terus bertambah. Lebih mengandalkan bantuan dari pemerintah, selain karena hambatan struktur ekonomi yang tidak membuka lebar peluang kerja.



Grafik 13: Persentase Penduduk Miskin menurut Status Bekerja di Gorontalo, 2002 dan 2009

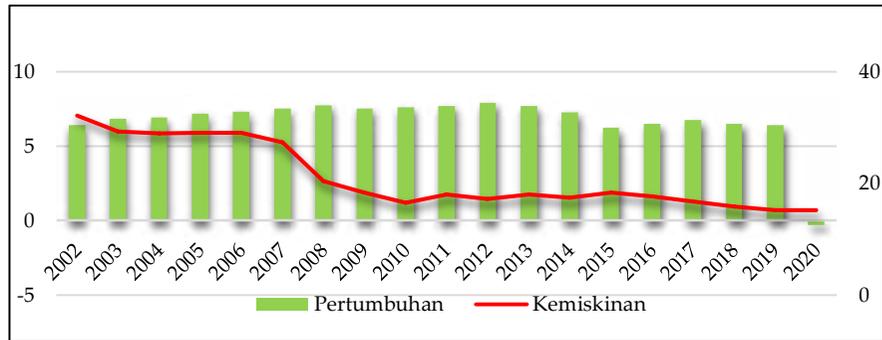
Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Berdasarkan data BPS tahun 2019 Kabupaten Bone Bolango penduduk miskin yang tidak bekerja paling tinggi, yaitu 45,15 persen menyusul Kabupaten Gorontalo 42,90 persen., dan penduduk miskin yang tidak bekerja proporsinya paling kecil ada di Kabupaten Pohuwato (37,66 %). Pekerja sektor informal paling

tinggi proporsinya adalah Kabupaten Gorontalo sebesar 53,71 persen, pekerja sektor informal itu sendiri lahir dari inisiasi masyarakat untuk menjaga kelangsungan hidupnya. Sektor informal kerap tidak mendapatkan porsi dari kebijakan pemerintah, bahkan perbankan kurang memberikan perhatian. Sektor informal biasanya diidentikkan ekonomi *under ground*, kurang *bankable* karena kredit perbankan tidak lepas dari adanya jaminan. Sementara sektor informal nyaris tidak memiliki jaminan, karena itu pemerintah penting melakukan intervensi pembiayaan berupa Kredit Usaha Kecil (KUR). Hanya saja KUR merupakan program pemerintah pusat, pemerintah daerah juga seharusnya mengalokasikan pembiayaan untuk menumbuhkembangkan sektor informal yang banyak membantu pemerintah mengurangi angka pengangguran.

4.3.1. Elastisitas Pertumbuhan Ekonomi Terhadap Kemiskinan

Pertumbuhan ekonomi sejatinya merupakan variabel penting untuk menurunkan angka kemiskinan, hasil estimasi yang sebagaimana ditunjukkan di pembahasan sebelumnya terlihat tidak signifikan mempengaruhi perbaikan keadaan kemiskinan di Gorontalo. Untuk lebih meyakinkan hasil estimasi perlu disandingkan dengan grafik pertumbuhan ekonomi dan angka kemiskinan. Hasilnya sangat jelas terlihat tidak searah, pada awalnya memang pertumbuhan ekonomi meningkat grafik kemiskinan menurun, namun belakangan penurunan pertumbuhan ekonomi beriringan dengan penurunan kemiskinan. Padahal antara pertumbuhan dengan kemiskinan seharusnya berkorelasi negatif, artinya jika pertumbuhan naik maka kemiskinan menurun dan sebaliknya, simak grafik 14.



Grafik 14: Perkembangan Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan di Gorontalo, 2002-Maret 2020

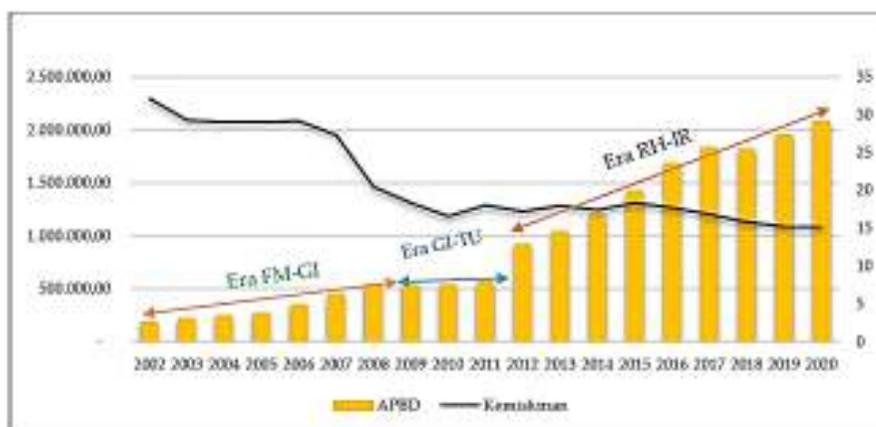
Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Pada tahun 2002 pertumbuhan ekonomi sebesar 6,42 persen dengan tingkat kemiskinan sebesar 32,12 persen, turun menjadi 29,25 persen dengan tingkat pertumbuhan ekonomi 6,85 persen. Kurun waktu lima tahun pertumbuhan ekonomi Gorontalo rata-rata telah meningkat tujuh persen, misalnya di tahun 2008 pertumbuhan ekonomi 7,76 persen, angka kemiskinan turun signifikan sebesar 20,47 persen. Menariknya, di tahun 2011 pertumbuhan ekonomi mengalami penguatan menjadi 7,71 persen dan angka kemiskinan pun naik sebesar 18,02 persen. Sejak tahun 2015 antara pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan mengalami anomali, pertumbuhan ekonomi didera tekanan di saat yang sama kemiskinan trennya menurun.

4.3.2. Elastisitas Anggaran Terhadap Kemiskinan

Ketersediaan anggaran merupakan prasyarat penting untuk akselerasi pembangunan ekonomi, anggaran yang digunakan oleh pemerintah untuk berbelanja memiliki korelasi terhadap pertumbuhan ekonomi, termasuk memperbaiki kemiskinan.

Prinsipnya anggaran digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, berangkat dari premis tersebut maka setiap tahunnya anggaran pemerintah (APBD) untuk dibelanjakan terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun seperti terlihat pada grafik 15.



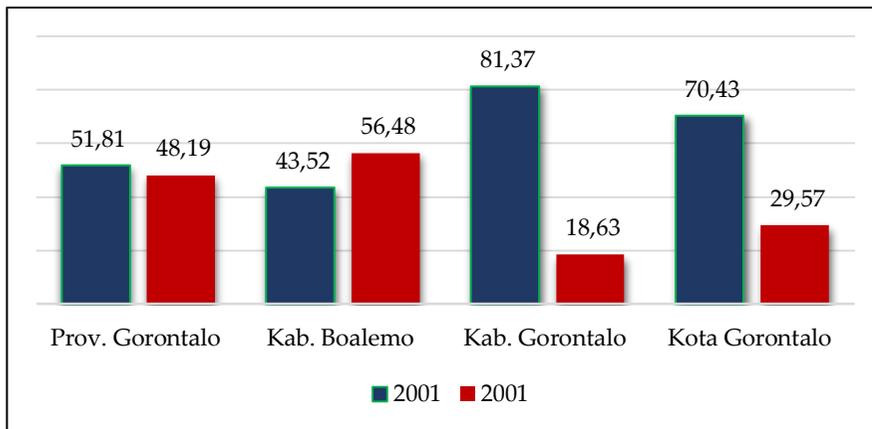
Grafik 15: Perkembangan APBD dan Kemiskinan di Gorontalo, 2002-2020

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Tahun 2002 APBD Provinsi Gorontalo tersedia sebesar Rp182 miliar dengan tingkat kemiskinan sebesar 32,12 persen, selama lima tahun APBD tidak mengalami kenaikan berarti dibandingkan provinsi lainnya, yakni sebesar Rp450 miliar di tahun 2007, sementara kemiskinan sebesar 29,13 persen. Kondisi APBD tidak terlalu berubah banyak hingga tahun 2011, namun penurunan angka kemiskinan relatif lebih laju hingga berada pada level 16,55 persen, dengan demikian selama 10 tahun periode pemerintahan Fadel Muhammad dilanjutkan periode kepemimpinan Gusnar Ismal penurunan kemiskinan mencapai 15,57 persen. Pada tahun 2012 merupakan tahun transisi pemerintahan di Gorontalo,

peralihan dari Gusnar Ismail sebagai gubernur ke Rusli Habibie yang sebelumnya Bupati Gorontalo Utara, tahun tersebut APBD Gorontalo meningkat tajam menjadi Rp913 miliar. Persoalannya, APBD yang meningkat tajam tidak dibarengi dengan penurunan kemiskinan yang tajam, hanya turun sedikit yakni besar 17,22 persen, atau malahan naik di tahun berikutnya.

Tahun 2013 APBD Gorontalo sudah di atas satu triliun, dan kemiskinan sebesar 18 persen. Pada periode pertama kepemimpinan Rusli Habibie–Idris Rahim APBD terus meningkat, hingga berlanjut pada periode kedua. Grafik mencerminkan kenaikan anggaran tidak lagi sensitif terhadap perubahan keadaan kemiskinan sebab penurunan kemiskinan mulai mengalami perlambatan. Untuk memperkuat gambaran ini maka dilakukan regresi untuk memastikan apakah anggaran pemerintah tidak berpengaruh terhadap kemiskinan? Hasil estimasi penulis lakukan menunjukkan kenaikan anggaran berpengaruh menurunkan angka kemiskinan dengan signifikan, artinya kenaikan anggaran pemerintah sebesar 10 persen kurun waktu 19 tahun dapat mengurangi kemiskinan sekitar 4,4 persen. Persoalannya memang koefisien determinasinya relatif rendah hanya 39,98 persen, keeratan korelasi antara anggaran dan kemiskinan elastisitasnya tidak terlalu besar. Dengan demikian alokasi belanja dalam APBD perlu diperbaiki lebih memprioritaskan ke sektor-sektor publik, termasuk pada level kabupaten/kota, sebab alokasi belanja mereka lebih besar untuk belanja tidak langsung. Perbandingan jenis belanja daerah di Gorontalo dapat disimak pada grafik 16.



Grafik 16: Perbandingan Belanja Rutin dan Belanja Pembangunan Pemda di Gorontalo, 2001

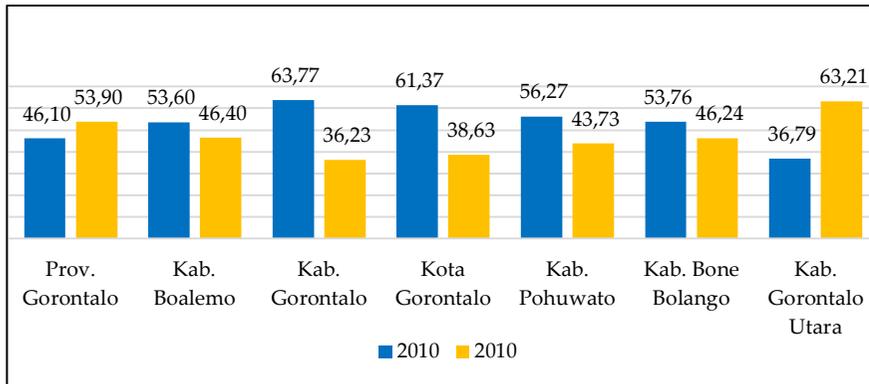
Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Pada awal pendirian provinsi, daerah otonom hanya ada tiga (Boalemo, Gorontalo dan Kota Gorontalo). Lazimnya daerah baru konsolidasi pemerintahan menjadi agenda prioritas, belanja pun dengan sendirinya lebih banyak diperuntukkan membiayai birokrasi (belanja rutin). Tahun pertama pemerintahan definitif alokasi anggaran untuk belanja rutin sebesar 51.81 persen, dan belanja pembangunan 48,19 persen. Kabupaten Gorontalo sebagai daerah otonom induk sendiri malah terhitung belanja pemerintah tidak sehat sebab porsi belanja rutin mencapai 81,37 persen dan belanja pembangunan hanya 18,63 persen. Struktur belanja yang tidak sehat karena untuk kepentingan publik sangat kecil, wajar saja kala itu angka kemiskinan Kabupaten Gorontalo sangat tinggi, anggaran lebih banyak dihabiskan untuk membiayai birokrasi pemerintahan. Kondisi serupa yang terjadi di Kota Gorontalo, porsi belanja rutin mencapai 70,43 persen dan belanja pembangunan hanya sebagian 29,57 persen.

Kabupaten Boalemo menjadi pengecualian, porsi belanja rutin lebih kecil bila dibandingkan dengan belanja pembangunan. Padahal jarak waktu berdirinya Kabupaten Boalemo dengan Provinsi Gorontalo tidak terpaut jauh, malahan kabupaten ini wilayahnya paling luas kala itu. Pada tahun 2004 di Gorontalo ketambahan daerah otonom baru secara bersamaan, yaitu Kabupaten Bone Bolango pemekaran dari Kabupaten Gorontalo dan Kabupaten Pohuwato pemekaran dari Kabupaten Boalemo. Empat tahun kemudian bertambah satu daerah otonom baru, Kabupaten Gorontalo Utara. Berdasarkan hasil pemetaan jenis belanja masing-masing daerah tahun anggaran 2010 maka dapat dilihat terdapat lima daerah porsi belanja tidak langsung¹⁴ lebih besar dibanding belanja langsung¹⁵.

¹⁴ Jenis belanja pemerintah daerah sebelumnya dikenal istilah belanja rutin dan belanja pembangunan. Berdasarkan Permendagri No. 13 Tahun 2006, belanja rutin diubah menjadi belanja tidak langsung, dan belanja pembangunan menjadi belanja langsung. Pasal 36 ayat 2 menyebutkan belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan tidak terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja jenis ini terdiri dari belanja pegawai; bunga; subsidi; hibah; bantuan sosial; belanja bagi basil; bantuan keuangan; dan belanja tidak terduga.

¹⁵ Kelompok belanja langsung merupakan belanja yang dianggarkan terkait secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan. Belanja jenis ini, pada umumnya dibagi menjadi belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.



Grafik 17: Pebandingan Belanja Langsung dan Belanja Tidak Lansung Pemda di Gorontalo, 2010

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Kabupaten Boalemo pada awalnya alokasi belanja langsung lebih besar, di tahun 2010 kondisinya berubah. Alokasi belanja tidak langsung meningkat, yakni sebesar 53,60 persen. Kabupaten Gorontalo alokasi belanja tidak langsung tetap dominan, sekalipun ada penurunan jenis belanja ini tetapi masih terbilang tinggi sebesar 63,77 persen, dan alokasi belanja langsung 36,23 persen padahal jumlah penduduk lebih banyak. Kota Gorontalo alokasi belanja tidak langsung belum berubah banyak, tetapi sudah ada penurunan namun belum signifikan. Alokasi belanja tidak langsung sebesar 61,37 persen. Kabupaten Pohuwato alokasi belanja tidak langsung sebesar 56,27 persen dan belanja langsung sebesar 43,73 persen, Kabupaten Bone Bolango alokasi belanja tidak langsung 53,76 persen dan belanja langsung 46,24 persen. Kabupaten Gorontalo Utara alokasi belanja tidak langsung mencapai 36,79 persen dan belanja langsung jauh lebih tinggi, 63,21 persen. Provinsi Gorontalo sendiri alokasi belanja tidak langsung lebih kecil dibanding belanja langsung, masing sebesar 46,10 persen dan 53,90 persen.

Data alokasi belanja yang telah dipaparkan, terdapat kecenderungan belanja daerah tidak langsung lebih tinggi ia terhitung kategori daerah kantong kemiskinan, seperti Kabupaten Boalemo, Kabupaten Gorontalo dan Kabupaten Pohuwato. Hal ini pula dapat disimpulkan bahwa belanja yang berkualitas dapat menurunkan kemiskinan, fakta itu ditunjukkan oleh Kabupaten Gorontalo Utara, belanja langsung cukup tinggi. Tadinya kabupaten ini angka kemiskinan tertinggi perlahan makin menurun di bawah Kabupaten Boalemo, Gorontalo dan Pohuwato. Dengan demikian untuk dapat mengurangi angka kemiskinan dengan cepat, selain pentingnya memperbesar belanja langsung penajaman program sebaiknya dilakukan di level kabupaten, pemerintah provinsi lebih fokus pada peningkatan mutu SDM dan bantuan sosial untuk membantu masyarakat yang kurang berdaya. Program pengentasan kemiskinan yang melekat pada program setiap dinas di tingkat kabupaten, terutama daerah kantong kemiskinan diarahkan pada penguatan pemberdayaan (*empowering*) karena lebih *sustainable*.

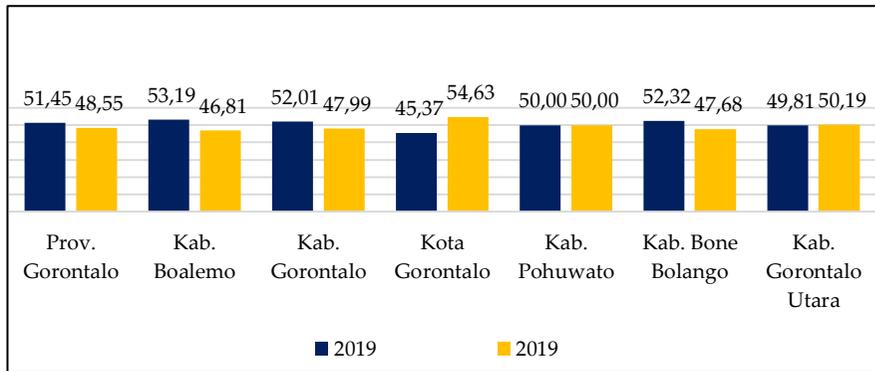
Empowering dalam hal ini tidak sekadar memberdayakan masyarakat kelas bawah lewat pemberian bantuan. Program dan kegiatan yang dirancang oleh pemerintah dapat menggerakkan masyarakat memanfaatkan sumber daya yang tersedia, didukung oleh kebijakan pemerintah yang lebih berpihak bagi masyarakat yang kurang berdaya, termasuk di dalamnya pemberdayaan perempuan rumah tangga desa. Rancangan program pengentasan kemiskinan berfokus di desa karena angka kemiskinan perdesaan lebih tinggi daripada kemiskinan perkotaan. Studi yang dilakukan oleh Khan, Rehman dan Abrar-ul-Haq (2015) di Pakistan, menyimpulkan bahwa pemberdayaan sosial ekonomi bagi perempuan desa memiliki dampak yang signifikan terhadap

penurunan kemiskinan rumah tangga di pedesaan. Selain itu faktor-faktor demografis juga memerlukan perbaikan untuk pengurangan kemiskinan di daerah pedesaan.

Tidak dipungkiri perempuan memiliki peranan untuk membantu ekonomi rumah tangga, rumah tangga di dalamnya seorang istri memiliki pekerja atau kegiatan ekonomi cenderung lebih sejahtera karena dapat membantu suami memenuhi kebutuhan dasarnya. Persoalannya, perempuan masih kerap dijumpai mendapatkan perlakuan tidak adil dalam dunia kerja. Ketidakadilan tersebut terlembagakan secara struktural yang mewakili kepentingan patriarki dan hegemonik kaum laki-laki. Penting dilakukan perubahan untuk mengatasi ketidakadilan yang tertanam secara sosial dialami oleh perempuan melalui berbagai strategi pemberdayaan. Ada kebutuhan mendesak untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan dan program di pedesaan yang prioritasnya mencakup kemudahan akses bagi kaum perempuan ke layanan penyuluhan, penguasaan teknologi dan kredit usaha untuk memanfaatkan potensi yang tersedia di desa (Kuyeh, James dan Oniah, 2008).

Program pengentasan kemiskinan akan berjalan optimal bila ditunjang oleh anggaran, serta pengambil kebijakan paham di mana sumber masalahnya dan bagaimana cara mengatasi masalah yang ada. Ketersediaan anggaran itu sendiri sangat bergantung dari komitmen pemerintah yang tercermin dari postur birokrasi, jika posturnya gemuk sudah barang tentu alokasi belanja publik kecil. Postur birokrasi yang gemuk tidak terlepas dari politisasi birokrasi, rekrutmen pegawai di era demokrasi liberal terkadang tidak didasarkan kebutuhan institusi tetapi kebutuhan politik. Pegawai ditambah untuk mengakomodasi keluarga, kerabat dan tim sukses, alhasil pemerintah daerah sulit mengefisienkan birokrasi yang berdampak terhadap anggaran.

Pemerintah menyadari bahwa porsi belanja langsung itu penting untuk menciptakan ruang fiskal yang lebih lebar dalam rangka membiayai program yang dijanjikan, tetapi terjebak pada situasi gemuknya birokrasi yang wajib dibiayai. Grafik 17 menggambarkan situasi itu, khususnya di tingkat provinsi di tahun-tahun sebelumnya alokasi belanja langsung lebih besar, seiring dengan pelimpahan kewenangan pengelolaan sekolah tingkat atas menjadi tanggung jawab pemerintah provinsi anggaran belanja langsung meningkat.



Grafik 18: Perbandingan Belanja Tak Langsung dan Belanja Langsung Pemda di Gorontalo, 2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Pada tahun 2019 enam kabupaten/kota jenis belanja tidak langsung sudah perlahan menurun, kendati masih lebih tinggi daripada belanja langsung seperti yang dialami oleh Kabupaten Boalemo, Kabupaten Gorontalo dan Kabupaten Bone Bolango serta provinsi. Sementara Kota Gorontalo mengalami perubahan, tadinya alokasi belanja tidak langsung lebih tinggi, Kabupaten Gorontalo Utara tetap konsisten porsi belanja langsung lebih besar.

Box 4: Mengentaskan Kemiskinan Lewat Pergeseran Struktur Produksi Ekonomi

Tidak ada negara luput dari persoalan kemiskinan pada awal kemerdekaan (berdiri), maka dari itu kemiskinan menjadi salah satu target pembangunan bagi sebuah pemerintahan di seluruh negara, termasuk di Indonesia. Namun tidak selamanya intervensi kebijakan pemerintah dapat mengatasi kemiskinan dengan cepat, sudah ada puluhan bahkan ratusan jenis program untuk mengatasi masalah kemiskinan yang dijalankan pemerintah pusat dan daerah. Namun pada kenyataannya belum dapat menekan angka kemiskinan, terutama di wilayah perdesaan. Model intervensi kebijakan pengentasan kemiskinan banyak yang dijalankan sekadar mengejar target program (*output*) semata, masih jauh dari *outcome* (menurunkan angka secara signifikan). Malahan kegiatan serupa terus dilakukan setiap tahunnya baik yang diprogramkan secara spesifik untuk pengentasan kemiskinan maupun program yang dilaksanakan oleh dinas yang tidak terkait langsung. Sekalipun demikian tidak dapat divonis bahwa intervensi kebijakan pemerintah mengatasi persoalan kemiskinan gagal, setidaknya intervensi itu bisa menahan laju peningkatan angka kemiskinan, atau membendung orang-orang miskin agar tidak jatuh di bawah garis kemiskinan.

Salah satu model kebijakan pengentasan kemiskinan yang rutin dilakukan adalah bantuan sosial, hanya saja jenis bantuan ini tidak dapat diandalkan, ia bukan panacea yang dapat menyelesaikan masalah dalam sekejap. Bantuan sosial ibarat obat generik untuk mengurangi rasa sakit semata, bukan obat yang dapat menyembuhkan secara permanen. Bantuan sosial bahkan tidak jarang menjadi “penyakit sosial” yang dapat menjerembabkan banyak pihak menjadi alat kampanye. Pemberi bantuan sosial

berubah wajah seperti “*robinhood*”, mengambil lalu membagikan tak peduli apakah bantuan itu efektif atau tidak. Sudah banyak pimpinan SKPD dan Kepala Daerah menjadi tersangka karena bantuan sosial salah urus, lalu apakah bantuan sosial salah? Bantuan sosial tidak salah malahan diperlukan untuk membantu masyarakat yang kurang berdaya. Namun tidak dapat dijadikan sebagai modal utama untuk mengatasi masalah kemiskinan.

Lain halnya pemberdayaan, model kebijakan ini akan mendorong orang miskin untuk mempercepat mengompensasi dirinya keluar dari lingkaran setan kemiskinan. Kebijakan pemberdayaan lewat beragam bantuan sudah diluncurkan oleh pemerintah, hanya saja banyak yang tidak jalan maksimal sebab *monitoring* dan pendampingan terkadang terputus di tengah jalan. Pemberdayaan dengan inisiasi dari bawah menjadi penting dan harus didorong oleh pemerintah, jika pemberdayaan secara *top down* kebanyakan kurang efektif. Kami menemukan kasus selama menyusun dokumen Strategi Pengentasan Kemiskinan Daerah (SPKD) Provinsi Gorontalo, bantuan dalam rangka pemberdayaan menjadi alat rebutan sebagian kelompok masyarakat. Penyebabnya ada kelompok (individu) yang tidak berhak mendapatkan bantuan tetapi merasa dirinya berhak menerima, atau sudah tidak berhak menerima bantuan tetapi tetap menuntut diberi bantuan. Pada saat yang bersamaan ada kelompok yang tidak mendapatkan karena jatah dan anggaran untuk bantuan kegiatan pemberdayaan terbatas. Maka sesungguhnya ini menjadi persoalan tersendiri yang perlu diperbaiki oleh pemerintah, atau pemangku kepentingan karena mentalitas “meminta dan berharap” terkesan terpelihara, tidak sedikit target sasaran penerima bantuan menerima berulang kali dengan jenis bantuan yang berbeda. Bantuan dianggap sebagai *buffer* untuk menjalani kehidupan, padahal

sejatinya bantuan menjadi stimulasi meningkatkan keberdayaan bagi orang kurang mampu.

Perubahan Struktur Produksi Ekonomi Menjadi Solusi Permanen

Sejarah perekonomian Indonesia menunjukkan bahwa pada pertengahan 1970-an angka kemiskinan cukup tinggi sebesar 40,08 % selama dua dekade menurun menjadi 15,08 %. Penurunan angka kemiskinan tidak terlepas dari upaya pemerintah melakukan intervensi kebijakan, namun penurunan angka kemiskinan daya dorongnya lebih kuat karena adanya perubahan struktur produksi ekonomi lewat deregulasi ekonomi yang dilakukan pemerintah dengan menarik investasi domestik maupun asing. Tahun 1970-an tumpuan besar perekonomian lebih kuat dari sektor primer, perlahan seiring dengan keberhasilan deregulasi penguatan dari sektor nonmigas makin meningkat. Berbagai jenis industri lahir memberikan dampak luas, termasuk mendorong peningkatan daya beli masyarakat sehingga konsumsi meningkat. Pertumbuhan ekonomi dari sisi sektoral tidak lagi sektor primer menjadi andalan namun industri manufaktur (sektor sekunder) tumbuh pesat, pada akhirnya menekan angka kemiskinan.

Bukan hanya Indonesia melewati pengalaman seperti ini, puluhan negara pun melaluinya. Hasil studi Kuznets dalam bidang ekonomi pembangunan yang monumental dikenal sebagai Kuznets Hypotetis, bahwa pada awalnya negara-negara dalam proses pembangunan kondisinya sangat tinggi disparitasnya, tentu di dalamnya orang miskin lebih banyak dibandingkan dengan orang yang sejahtera hidupnya. Tetapi lama kelamaan hasil pembangunan mengalami *convergency* di mana disparitas makin kecil karena itu orang miskin makin berkurang. Tentu di dalamnya dibutuhkan kegiatan pembangunan ekonomi dengan mendorong

perubahan struktur produksi ekonomi dari sektor nonproduktif ke sektor lebih produktif.

Berubahnya struktur produksi ekonomi akan berefek pada proses perpindahan struktur tenaga kerja yang awalnya banyak bekerja di sektor pertanian bergeser ke sektor nonpertanian. Pergeseran ini juga akan mengurangi beban sektor pertanian, karena jumlah pekerja di sektor ini terbilang tinggi dan penghasilan yang kurang memadai. Maka dapat diasumsikan bahwa jumlah orang miskin paling banyak bekerja di sektor pertanian, sebab angka kemiskinan perdesaan jauh lebih besar di bandingkan di wilayah perkotaan. Namun tidak tepat disebutkan bahwa sektor pertanian penyumbang kemiskinan, karena sesungguhnya sektor pertanian tidak bisa ditinggalkan sama sekali. Produk pertanian diharapkan menopang sektor industri, atau sektor pertanian menyediakan bahan baku untuk input industri.

Jika struktur produksi ekonomi mengalami pergeseran maka secara proporsi *share* sektor pertanian menurun dalam pembentukan ekonomi seiring dengan meningkatnya *share* sektor nonpertanian. Tentu saja produktivitas sektor pertanian diharapkan meningkat, dan jumlah pekerja di sektor tersebut berkurang sehingga penghasilan pekerjanya meningkat yang dapat mengurangi angka kemiskinan di wilayah perdesaan. Tetapi pada kenyataannya sebagian besar wilayah yang ada di Indonesia tidak terkecuali Gorontalo sektor pertanian menjadi kontributor utama perekonomian. Ditambah sektor pertanian nilai tambahnya cukup kecil, sementara pekerja di sektor ini sekitar 35 % dari total angkatan kerja di Gorontalo. Oleh sebab itu sepanjang struktur produksi ekonomi belum mengalami pergeseran angka kemiskinan penurunannya tidak akan landai, walaupun menurun angkanya cukup tipis. Jika dilihat historisnya, memang pada awal berdirinya

Gorontalo angka kemiskinan menurun tajam karena pembentukan ekonomi tidak hanya ditunjang oleh sektor pertanian semata akan tetapi sektor-sektor lain turut berkontribusi seperti sektor bangunan. Sektor ini terbilang banyak menyerap tenaga kerja serta bahan input sektor bangunan cukup beragam sehingga melibatkan banyak orang bekerja di dalamnya, perputaran uang yang merupakan belanja pemerintah mendorong daya beli masyarakat meningkat, sehingga dapat menekan angka kemiskinan. Sekarang tantangannya berbeda, karena itu solusi permanennya adalah mendorong perubahan struktur produksi ekonomi untuk mengatasi masalah kemiskinan, terutama di wilayah perdesaan, tidak saja di Gorontalo namun di seluruh daerah yang terbilang angka kemiskinannya tinggi. Tulisan ini telah pernah dimuat di *Harian Gorontalo Post*, edisi 7 November 2016.

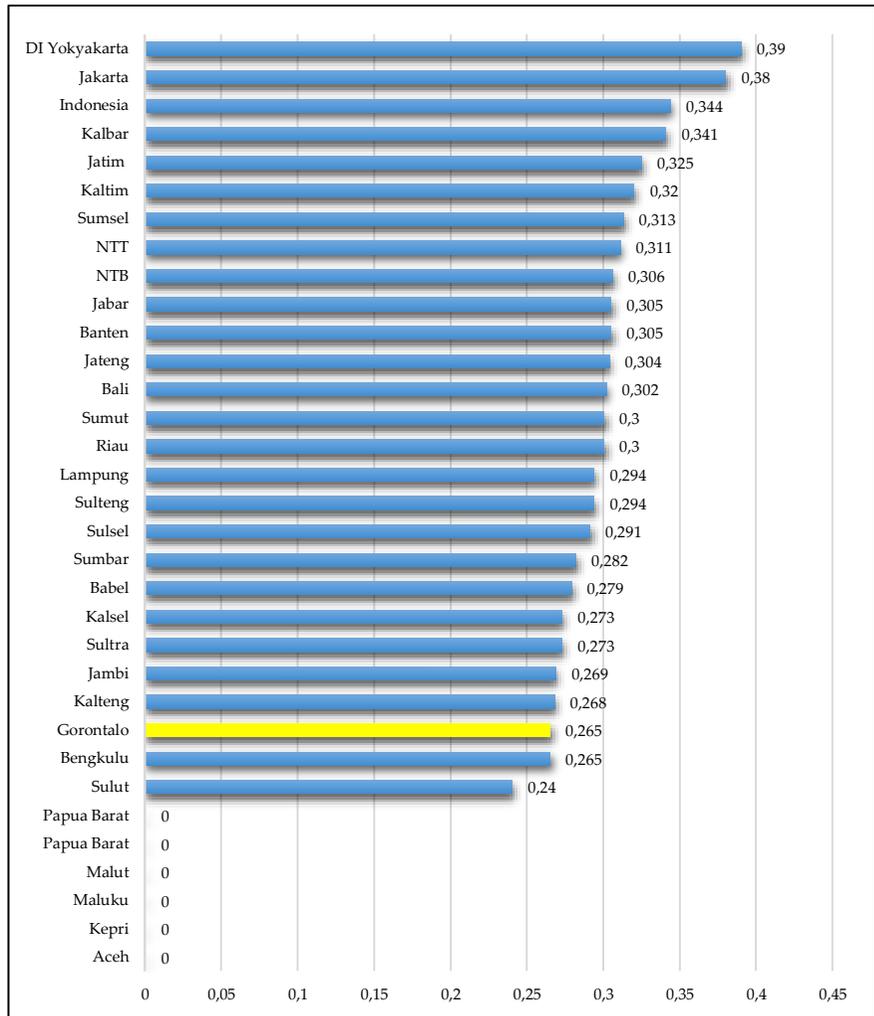
BAB 5

KEMAJUAN EKONOMI DAN ANOMALI KETIMPANGAN DI GORONTALO

Perekonomian Gorontalo tidak dimungkiri telah mengalami kemajuan, sebelum pisah dari Sulawesi Utara pendapatan per kapita sebesar Rp1.879.957 meningkat sebesar Rp2.513.202 di tahun 2002. Kurun waktu 10 tahun kemudian meningkat Rp14.811.950 pada tahun 2019 pendapatan per kapita Gorontalo telah mencapai Rp23.642.242 peningkatan ini tentu banyak faktor yang mendorong, salah satunya karena produk domestik bruto yang dihasilkan terus bertambah. PDRB sendiri dibentuk atas akumulasi modal karena adanya investasi dan pembentukan modal kombinasi swasta dan pemerintah, ditunjang oleh nilai tukar rupiah yang stabil, inflasi yang rendah, nilai tambah pertanian bagi daerah yang mengandalkan sektor pertanian bertambah.

Secara fisik nampak kemajuan yang dicapai Gorontalo, panjang jalan bertambah, bandara makin representatif, kegiatan bongkar muat barang di pelabuhan makin dinamis, jumlah kendaraan terus bertambah, kendaraan tradisional yang kurang efisien telah lenyap digantikan moda transportasi yang lebih cepat. Akses keluar masuk Gorontalo makin meningkat. Jumlah kendaraan bermotor meningkat tajam, jika sebelumnya hanya 15.839 unit untuk semua jenis kendaraan bermotor. Saat ini jumlah kendaraan bermotor sebanyak 410.114 unit, pusat perbelanjaan makin banyak, malahan saat ini Kota Gorontalo sebagai ibukota provinsi jadi pusat belanja masyarakat yang ada di Kawasan Teluk Tomini.

Dibalik kemajuan ekonomi yang diraih suatu wilayah selalu ada masalah yang ditimbulkan, ada dua masalah yang dihadapi oleh Gorontalo saat ini dalam pembangunan ekonomi, yakni kemiskinan dan ketimpangan. Ulasan permasalahan kemiskinan telah disajikan pada bab sebelumnya, dan persoalan ketimpangan akan menjadi sajian berikutnya yang tak kalah krusialnya untuk diurai. Ketimpangan jika terus dibiarkan akan menimbulkan dampak yang besar, sebab masyarakat bisa jadi menyaksikan kemilau kemajuan di sana-sini serta makin bertambah orang kaya. Masalahnya di saat yang sama sebagian masyarakat kurang dapat menikmati kue ekonomi secara adil, padahal telah merasa berusaha keras memenuhi kebutuhannya. Ketimpangan dapat melahirkan antipati, kecemburuan sosial, merasa inferior dan perasaan tidak adil yang sangat sensitif menimbulkan gesekan. Saat ini ketimpangan Gorontalo yang diukur dari rasio gini kecenderungannya meningkat, pada awal berdirinya Gorontalo sebagai provinsi rasio gini sebesar 0.253 di tahun 2001 (simak grafik 19). Idealnya ketimpangan makin hari kian menurun, kondisi ini tidak terjadi di Gorontalo sebab di tahun 2019 rasio gini menjadi 0.407, memasuki tahun 2020 tidak makin membaik justru terlihat meningkat sebesar 0.408. Malahan secara nasional rasio gini Gorontalo berada pada posisi kedua secara nasional di bawah satu tingkat oleh D.I. Yogyakarta, simak grafik 20.



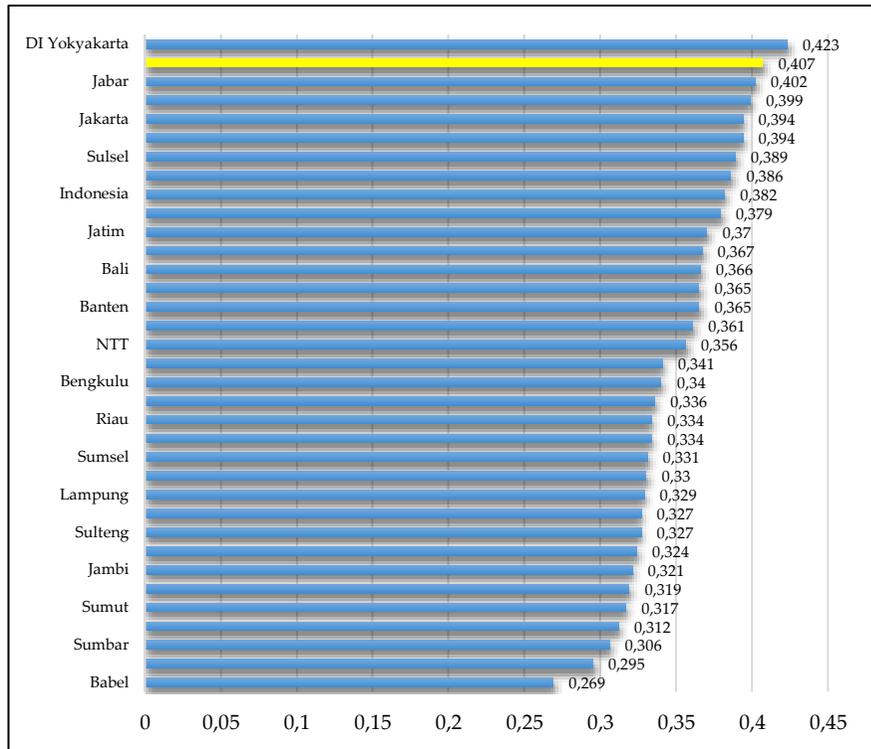
Grafik 19: Perbandingan Gini Ratio Antar Provinsi di Indonesia, 2002

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Enam provinsi di tahun 2002 data rasio gini tidak tersedia, dengan demikian ketimpangan secara nasional, Provinsi Gorontalo berada pada posisi ketiga dari bawah, yakni 0,265. Ini mencerminkan rasio gini Gorontalo terhitung rendah pada awal

proses pembangunan, ini sejalan dengan hipotesis Kusnetz, namun seiring dengan perkembangan pembangunan ekonomi, ketimpangan biasanya meningkat, dan periode selanjutnya akan menurun. Jika mengacu pada hipotesis tersebut di mana tingkat ketimpangan makin meningkat, maka periode penurunan ketimpangan akan terjadi sekitar 10–15 tahun ke depan.

Bisa saja terjadi percepatan, tidak harus puluhan tahun sepanjang ada usaha yang dilakukan secara sungguh-sungguh oleh pemerintah. Penurunan ketimpangan distribusi pendapatan maupun wilayah tidak dapat terjadi secara alamiah, apalagi instan. Pemerintah daerah dalam hal ini provinsi perlu merumuskan strategi yang jitu, di antaranya perlu menciptakan pusat-pusat pertumbuhan baru di luar Kota Gorontalo, sebab rasio gini perkotaan lebih besar dibanding rasio gini di wilayah perdesaan. Strategi lainnya, mendorong peningkatan produktivitas tenaga kerja di seluruh sektor ekonomi, menciptakan pertumbuhan ekonomi yang bersifat inklusif dan berkesinambungan bagi masyarakat miskin dan rentan terhadap guncangan, perlindungan sosial yang berkeadilan, pengembangan ekonomi kreatif yang menyentuh seluruh lapisan masyarakat, perubahan pola pikir dan perilaku berkemajuan sehingga terbangun spirit untuk bekerja lebih ulet.



Grafik 20: Perbandingan Gini Ratio Antar Provinsi di Indonesia, 2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Grafik 23 berikutnya menyajikan secara jelas di mana ketimpangan Gorontalo makin “parah”, kue pembangunan tidak terdistribusi bagus, efek belanja pemerintah yang mendominasi pendorong ekonomi terpusat di Kota Gorontalo, kalangan atas paling banyak menikmatinya. Peningkatan ketimpangan yang terjadi sifatnya ekstrem, di mana pada awal berdirinya Gorontalo sebagai provinsi cukup rendah, selama 19 tahun mengalami lonjakan yang sangat jauh. Ini terjadi karena kelompok masyarakat dengan jumlah yang terbatas pendapatannya meningkat tajam. Kelompok masyarakat bekerja kerah putih (pekerja kantoran) mendapatkan

penghasilan berkali lipat, bila dibandingkan dengan pekerja harian maupun buruh tani di desa. Ketimpangan semacam ini tercipta karena persoalan akses pekerjaan yang berbeda, keterampilan pekerja formal jauh lebih tinggi sehingga lebih produktif.

Sumber daya yang tersedia tidak semua masyarakat dapat menikmati, pengolahan dan penguasaan terkonsentrasi pada sekelompok orang saja. Dengan sendirinya kelompok elite ini lebih cepat menciptakan akumulasi modal, kemudian melakukan investasi bukan hanya dalam bentuk fisik akan tetapi investasi di bidang pendidikan pun dilakukan. Anak-anak mereka mendapatkan les tambahan untuk meningkatkan pengetahuan dan peningkatan keterampilan. Selanjutnya mereka dengan mudah mendapatkan akses pendidikan yang lebih berkualitas hingga ke tingkat perguruan tinggi, berbeda halnya dengan kelompok masyarakat miskin sulit mengakses pendidikan yang bermutu sehingga makin tertinggal.

5.1. Pengukuran Pendapatan dan Tingkat Pengeluaran Masyarakat

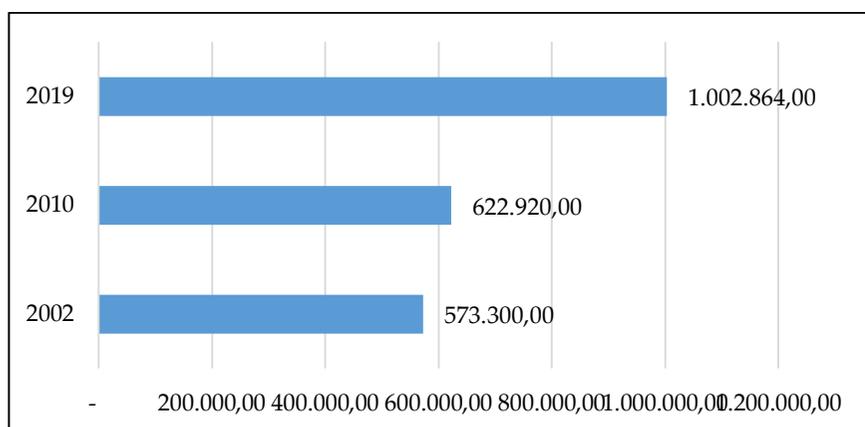
Pendapatan rumah tangga berasal dari balas jasa atau imbalan yang didapatkan dari upah, sewa, bunga dividen, dan laba yang merupakan komponen faktor produksi. Penerimaan lain yang mungkin diperoleh rumah tangga adalah transfer (pemberian cuma-cuma), perkiraan pendapatan (imputasi) dari rumah milik rumah tangga tersebut yang ditempati sendiri atau ditempati pihak lain dengan bebas sewa, dan hasil produksi barang/jasa dari kegiatan yang tidak digolongkan sebagai kegiatan usaha rumah tangga. Transfer yang diterima berasal dari pemerintah, badan usaha, lembaga nirlaba, rumah tangga lain, maupun dari luar negeri (BPS, 2020).

Ada dua cara penggunaan pendapatan. Pertama, membelanjakannya untuk barang-barang konsumsi. Kedua, tidak membelanjakannya seperti ditabung. Pengeluaran konsumsi dilakukan untuk mempertahankan taraf hidup. Pada tingkat pendapatan yang rendah, pengeluaran konsumsi umumnya dibelanjakan untuk kebutuhan-kebutuhan pokok guna memenuhi kebutuhan jasmani. Konsumsi makanan merupakan faktor terpenting karena makanan merupakan jenis barang utama untuk mempertahankan kelangsungan hidup. Akan tetapi terdapat berbagai macam barang konsumsi (termasuk sandang, perumahan, bahan bakar, dan sebagainya) yang dapat dianggap sebagai kebutuhan untuk menyelenggarakan rumah tangga. Keanekaragamannya tergantung pada tingkat pendapatan rumah tangga. Tingkat pendapatan yang berbeda-beda mengakibatkan perbedaan taraf konsumsi (BPS, 2020).

Pengeluaran rata-rata per kapita adalah biaya yang dikeluarkan untuk konsumsi semua anggota rumah tangga selama sebulan baik yang berasal dari pembelian, pemberian maupun produksi sendiri dibagi dengan banyaknya anggota rumah tangga dalam rumah tangga tersebut. Konsumsi rumah tangga dibedakan atas konsumsi makanan maupun bukan makanan tanpa memperhatikan asal barang dan terbatas pada pengeluaran untuk kebutuhan rumah tangga saja, tidak termasuk konsumsi/pengeluaran untuk keperluan usaha atau yang diberikan kepada pihak lain. Pengeluaran untuk konsumsi makanan dihitung selama seminggu yang lalu, sedangkan untuk bukan makanan dihitung selama sebulan dan 12 bulan yang lalu. Baik konsumsi makanan maupun bukan makanan selanjutnya dikonversikan ke dalam pengeluaran rata-rata sebulan. Angka-angka konsumsi/pengeluaran rata-rata per kapita yang disajikan dalam bahasan ini

diperoleh dari hasil bagi jumlah konsumsi seluruh rumah tangga (baik mengkonsumsi makanan maupun tidak) terhadap jumlah penduduk.

Rata-rata pengeluaran per kapita di Gorontalo di tahun 2002 misalnya sebesar Rp573,300 pengeluaran tersebut lebih besar proporsinya untuk makanan, dan pada tahun 2010 rata-rata pengeluaran per kapita sebesar Rp622,920 lebih tinggi dibanding tahun 2002 (lihat grafik 21). Data BPS yang tersaji rata-rata pengeluaran di tahun 2019 mengalami peningkatan signifikan, dari rata-rata pengeluaran per kapita proporsi pengeluaran makanan sebesar 45 persen dan nonmakanan sebesar 55 persen (lihat grafik 22).

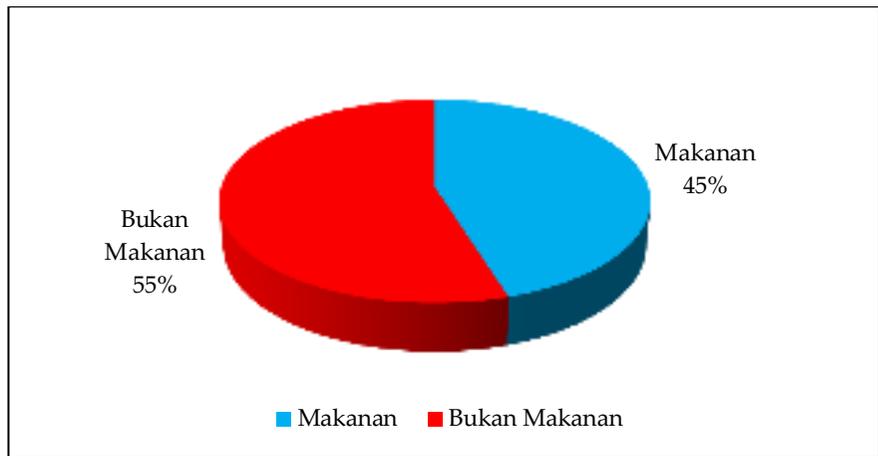


Grafik 21: Rata-Rata Pengeluaran Per Kapita di Gorontalo, 2002, 2010 dan 2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Pendapatan rumah tangga yang meningkat mendorong peningkatan konsumsi, namun proporsi konsumsi makanan biasanya makin menurun, mereka lebih mengutamakan kebutuhan

sekunder. Proporsi konsumsi nonmakanan yang meningkat sekaligus mencerminkan kenaikan tingkat kesejahteraan rumah tangga pada suatu wilayah. Rumah tangga di daerah itu tidak lagi memikirkan apa yang perlu dimakan, dan bagaimana mengadakannya. Sebagian pendapatannya dialokasikan untuk membeli barang-barang untuk menunjang kualitas hidupnya, bukan mempertahankan hidupnya.



Grafik 22: Perbandingan Rata-Rata Pengeluaran Per Kapita Sebulan Makanan dan Nonmakanan, 2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Pada tingkat kabupaten/kota, proporsi rata-rata pengeluaran per kapita untuk nonmakanan lebih besar dialami oleh seluruh daerah, kecuali Kabupaten Boalemo. Rumah tangga di Boalemo lebih dari separuh pendapatannya dihabiskan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, sementara pembiayaan nonmakanan seperti biaya pendidikan, kesehatan serta kebutuhan lainnya tidak cukup sehingga berdampak terhadap ketertinggalan

(miskin). Proporsi rata-rata pengeluaran per kapita lebih besar untuk makanan menunjukkan tingkat pendapatan masyarakat masih rendah. Pendapatannya lebih banyak dihabiskan untuk membeli (konsumsi) makanan, sehingga itu dapat dipastikan daerah bersangkutan angka kemiskinannya cukup tinggi.

5.2. Penyebab Ketimpangan dan Perkembangannya di Gorontalo

Dalam proses pembangunan, pertumbuhan ekonomi bukan satu-satunya tujuan utama akan tetapi juga perlu mempertimbangkan persoalan distribusi pendapatan, sebab negara yang semata-mata hanya menekankan pada pertumbuhan ekonomi, tanpa memikirkan pendistribusian pendapatan tersebut, akan memunculkan ketidakadilan. Menurut Kuncoro (2004) tolok ukur keberhasilan pembangunan dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi, struktur ekonomi dan semakin kecilnya ketimpangan pendapatan antar penduduk, antar daerah dan antar sektor.

Tapi pada kenyataannya ketimpangan masih tetap ada, baik di negara maju maupun negara berkembang dengan asumsi bahwa masing-masing negara ketimpangan yang terjadi bervariasi. Dalam konteks regional, Gama (2007) menyebutkan bahwa ketimpangan antar daerah tidak dapat dihindari akibat tidak terjadinya efek perembesan ke bawah (*trickle down effect*) dari *output* secara nasional terhadap masyarakat mayoritas. Ketimpangan pembangunan antar wilayah merupakan aspek yang umum terjadi dalam kegiatan ekonomi suatu daerah. Ketimpangan disebabkan oleh adanya perbedaan kondisi demografi yang terdapat pada masing-masing wilayah (Sjafrizal, 2008). Ini memperjelas bahwa kesenjangan tingkat pendapatan dan distribusi pendapatan antar wilayah merupakan suatu masalah universal, karena pada tingkat apapun

kesenjangan selalu ada, dikarenakan oleh perbedaan potensi-potensi ekonomi yang dimiliki masing-masing wilayah.

Ketimpangan wilayah dan distribusi pendapatan bersifat “alamiah” dan universal yang tidak dapat dihindari namun kondisi itu dapat dirubah melalui proses pembangunan. Kusnetz sudah dapat membuktikan hal itu, dalam analisis pola-pola pertumbuhan historis di negara-negara maju ditemukan bahwa pada tahap-tahap pertumbuhan awal distribusi pendapatan cenderung memburuk, namun dalam tahap-tahap berikutnya hal itu akan membaik (Kuncoro, 2004). Wie (1981) menyatakan bahwa ketidakmerataan distribusi pendapatan dari sudut pandangan ekonomi dibagi menjadi: 1). Ketimpangan pembagian pendapatan antar golongan penerima pendapatan (*size distribution oncome*); Ketimpangan yang terjadi antar golongan ini sering kali diukur dengan menggunakan koefisien gini. Kendati koefisien gini bukan merupakan indikator yang ideal mengenai ketimpangan pendapatan antar berbagai golongan, namun sedikitnya angka ini dapat memberikan gambaran mengenai kecenderungan umum dalam pola distribusi pendapatan. 2) Ketimpangan pembagian pendapatan antar daerah perkotaan dan daerah pedesaan (*urban-rural income disparities*); Ketimpangan dalam distribusi pendapatan dapat juga ditinjau dari segi perbedaan pendapatan antara masyarakat desa dengan masyarakat perkotaan (*urban-rural income disparities*). Untuk membedakan hal ini, digunakan dua indikator: (i) perbandingan antara tingkat pendapatan per kapita di daerah perkotaan dan pedesaan, dan (ii) disparitas pendapatan daerah perkotaan dan daerah pedesaan (perbedaan pendapatan rata-rata antara kedua daerah sebagai persentase dari pendapatan nasional rata-rata). 3) Ketimpangan pembagian pendapatan antar daerah (*regional income disparities*); Ketimpangan dalam perkembangan

ekonomi antar berbagai daerah di Indonesia, yang mengakibatkan pula terjadinya ketimpangan pendapatan per kapita antar daerah (*regional income disparities*). Ketimpangan pendapatan seperti ini disebabkan oleh karena penyebaran sumber daya alam yang tidak merata serta perbedaan dalam laju pertumbuhan antar daerah, dan belum berhasilnya usaha-usaha pembangunan yang merata antar daerah di Indonesia.

Sementara itu para ekonom pada umumnya membedakan dua ukuran pokok distribusi pendapatan yang keduanya digunakan untuk tujuan analisis dan kuantitatif: 1) distribusi pendapatan perseorangan atau distribusi ukuran pendapatan, ukuran ini secara langsung menghitung jumlah penghasilan yang diterima oleh setiap individu atau rumah tangga; 2) distribusi pendapatan “fungsional” atau pangsa distribusi pendapatan per faktor produksi, ukuran ini berfokus pada bagian dari pendapatan nasional total yang diterima oleh masing-masing faktor produksi (Todaro dan Smith, 2006).

Analisis mengenai ketimpangan wilayah pada mulanya menggunakan hipotesis neo-klasik (Kusnetz) sebagai dasar teoretis. Menurut hipotesis neo-klasik pada permulaan proses pembangunan suatu negara, ketimpangan pembangunan antar wilayah cenderung meningkat atau tidak merata. Proses ini akan terjadi sampai ketimpangan tersebut mencapai titik puncak/melebar (*divergence*). Bila proses pembangunan terus berlanjut maka berangsur-angsur ketimpangan pembangunan antar wilayah tersebut menurun (*convergence*) (Todaro dan Smith, 2006; Sjafrizal, 2008).

Umumnya negara-negara berkembang ketimpangan pembangunan antar wilayah cenderung lebih tinggi, sementara negara-negara maju cenderung rendah, atau dapat digambarkan seperti huruf U terbalik (*reverse U-shape curve*). Kurva U terbalik

dapat diinterpretasikan sebagai relasi antara kesenjangan pendapatan dan tingkat pendapatan per kapita. Hasil ini diinterpretasikan sebagai evolusi dari distribusi pendapatan dalam proses transisi dari suatu ekonomi pedesaan (*rural*) ke suatu ekonomi perkotaan (urban) atau ekonomi industri. Todaro dan Smith (2006) menyebutkan kurva Kusnetz dapat dihasilkan oleh proses pertumbuhan berkesinambungan yang berasal dari perluasan sektor modern, seiring dengan perkembangan sebuah negara dari perekonomian tradisional ke perekonomian modern. Kurva Kusnetz bila diperhatikan sebagian besar kurva ini menceng ke kanan, artinya ketidakmerataan pendapatan menurun seiring dengan peningkatan GNP per kapita pada tahap pembangunan.

Kaitannya dengan pengukuran ketimpangan wilayah, menurut Akita, Miyata dan Kurniawan (2011) manakala hendak mengukur ketimpangan maka ada tiga jenis model pengukuran yang berbeda, di antaranya; 1) Kesenjangan daerah mengacu pada variasi *unweighted* dalam pendapatan per kapita di sebuah daerah. Tipe ini membandingkan daerah dalam hal pendapatan per kapita, dan mengabaikan ukuran populasinya. Oleh karena itu, model pengukuran ini bukan merupakan bentuk ketidaksetaraan antara individu, sehingga konstruktifnya mempertimbangkan pengukuran jenis kedua dan ketiga ketidaksetaraan (ketimpangan) regional. 2) Williamson (1965) memperkenalkan suatu WCV. Williamson WCV adalah contoh dari jenis kedua ketidaksetaraan (ketimpangan) regional. Dan 3) Ketidaksetaraan daerah menggunakan individu sebagai unit analisis dan memperkirakan kontribusi variasi dalam pendapatan per kapita antar daerah, atau antara daerah perkotaan dan pedesaan, untuk variasi pendapatan di semua individu. Ini mempertimbangkan dalam wilayah ketidaksetaraan interpersonal serta ketidaksetaraan antara-daerah.

Sementara itu, menurut Lessmann (2006), dengan berdasarkan pada literatur yang ada, untuk mengukur ketimpangan antar daerah (*interregion*) dalam suatu negara ada tiga jenis pengukuran, yaitu; 1) indikator ekonomi, yang umumnya menggunakan PDB; 2) tingkat teritorial, untuk negara-negara Eropa umumnya menggunakan ukuran statistik unit teritorial dan di luar Eropa menggunakan ukuran perbedaan daerah; dan 3). Pengukuran konsentrasi yang biasanya menggunakan koefisien variasi, koefisien gini dan koefisien *weighted-population*.

Ketimpangan yang terjadi walaupun bersifat universal dan proses terjadinya alamiah bukan berarti ketimpangan tidak dapat diperbaiki. Pemerintah memiliki instrumen lewat fungsi alokatif dan distributif yang melekat padatnya. Sumber daya yang dimiliki oleh setiap daerah pada umumnya bersifat *unrenewable*, akan habis pada waktunya karena itu penting dimanfaatkan secara efisien. Selain itu potensi sumber daya yang ada berbeda setiap daerah, pemerintah wajib hadir untuk mendistribusikan secara adil. Tapi pada praktiknya fungsi distributif ini kerap tidak berjalan, apalagi jika intervensi oligarki terus melekat setiap pengambilan kebijakan. Oligarki ekonomi dan politik tidak terpisahkan dari pemburu rente kecenderungannya akan menguasai kue ekonomi secara berlebihan, sementara rakyat banyak disisakan dengan jumlah terbatas.

Pandangan Menteri Bappenas, Brodjonegoro (2017) ada empat faktor yang menyebabkan ketimpangan ekonomi di Indonesia. Faktor pertama, sulitnya akses masyarakat terhadap pelayanan dasar, seperti pendidikan, kesehatan, air bersih, dan sanitasi. Orang tidak memiliki akses pendidikan, sanitasi dan rumah, bisa dipastikan mereka akan tertinggal jauh. Faktor kedua, ketimpangan pada kualitas pekerjaan. Orang yang kurang terampil, akan terjebak pada pekerjaan dengan produktivitas dan upah yang

rendah, mereka jadi susah naik kelas (sosial). Faktor ketiga adalah ketimpangan pendapatan dan aset. Timpangnya pendapatan menyebabkan kekayaan terkonsentrasi pada sekelompok kecil masyarakat. Ini fenomena umum terjadi di banyak negara. Ketimpangan yang paling tinggi Cina, yaitu 0,5. Tapi bedanya koefisien ini di negara maju tidak terlalu dipermasalahkan, karena golongan terbawah di negara itu sudah mampu memenuhi kebutuhan dasarnya. Faktor keempat, ketiadaan jaring pengaman saat terjadi guncangan, atau ketiadaan jaminan sosial, orang bisa tiba-tiba jatuh miskin karena sakit, ketidakpastian pekerjaan, atau kenaikan harga serta bencana alam.

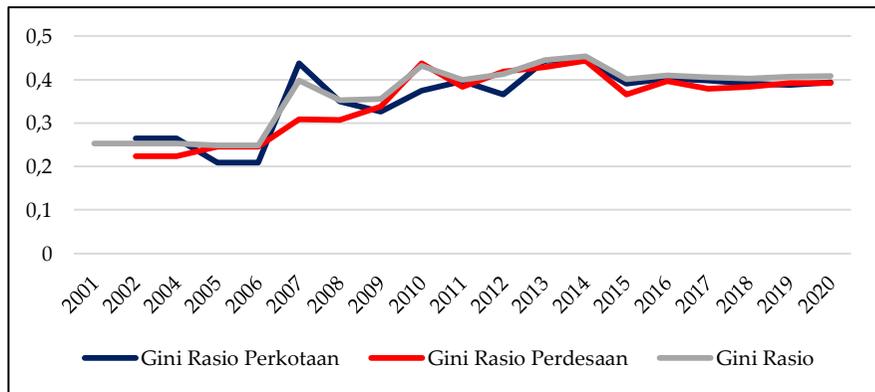
Menurut Bank Dunia, empat penyebab utama ketimpangan di Indonesia; Pertama, ketimpangan peluang, yang tercermin pada nasib anak-anak dari keluarga miskin, yang terpengaruh oleh tempat mereka dilahirkan atau pendidikan orang tua mereka. Menurut Bank Dunia, awal yang tidak adil dapat menentukan kurangnya peluang bagi mereka selanjutnya. Kedua, ketimpangan pasar tenaga kerja, di mana pekerja dengan keterampilan tinggi menerima gaji yang lebih besar, dan tenaga kerja lainnya hampir tidak memiliki peluang untuk mengembangkan keterampilan mereka. Hal ini mengakibatkan mereka terperangkap dalam pekerjaan informal dengan produktivitas rendah dan pemasukan yang kecil. Ketiga, konsentrasi kekayaan, di mana kaum elite memiliki aset keuangan seperti properti atau saham, yang ikut mendorong ketimpangan saat ini dan masa depan. Keempat, ketimpangan dalam menghadapi guncangan. Hal ini terlihat saat terjadi guncangan, di mana masyarakat miskin dan rentan akan lebih terkena dampak. Guncangan akan menurunkan kemampuan mereka untuk memperoleh pemasukan dan melakukan investasi kesehatan dan Pendidikan (Kemenkeu, 2015).

Terbatasnya perputaran ekonomi secara spasial dan sektoral, pendapatan masyarakat kelompok atas makin cepat peningkatannya, sementara kelas bawah yang jumlahnya lebih banyak pendapatan mereka lambat pertumbuhannya. Seiring dengan nilai inflasi dari tahun ke tahun tentu meningkat, maka pendapatan riil tidak berubah. Masyarakat kelompok atas lebih leluasa mengakumulasi modal, termasuk peluang anak-anak mereka meraih tingkat pendidikan lebih tinggi terbuka lebar, bahkan mengakses lembaga pendidikan lebih bermutu. Mereka ini paling besar kesempatannya bekerja di sektor-sektor produktif, sementara masyarakat kelompok bawah pendapatannya hanya dihabiskan untuk memenuhi kebutuhan pokoknya saja. Peluang anak-anak mereka meraih pendidikan lebih tinggi terbatas, pada akhirnya kesempatan kerja juga tidak banyak pilihan.

Tingkat pendidikan yang rendah sebagai dampak langsung dari terbatasnya akses pendidikan berakibat pada minimnya keterampilan, padahal gaji berkorelasi dengan keterampilan tinggi. Artinya makin rendah tingkat keterampilan peluang pendapatan tinggi sangat kecil, sebaliknya makin tinggi tingkat keterampilan maka pendapatan makin besar. Kondisi ini mempengaruhi pelebaran disparitas distribusi pendapatan antar masyarakat di Gorontalo.

Masyarakat kelompok atas memiliki pendapatan besar, sebagian dialokasikan untuk membeli aset, menambah tabungan, bahkan memiliki saham-saham di berbagai perusahaan. Kekayaan mereka makin bertambah, bila terjadi guncangan ekonomi tidak akan berdampak banyak, beda halnya masyarakat kelas bawah rentan terhadap guncangan, bencana alam atau sakit akan memperparah kondisi ekonominya, proses *recovery* akan lama.

Penyebab utama ketimpangan versi Bank Dunia di atas, juga dialami oleh masyarakat Gorontalo. Tingkat ketimpangan Gorontalo lima tahun pertama masih terhitung rendah, di tahun 2007 mengalami peningkatan cukup signifikan sebesar 0.437, dua tahun selanjutnya mengalami penurunan lalu meningkat kembali di tahun 2010 sebesar 0.396. Kemudian stagnan keadaannya hingga Maret tahun 2020, hal ini terjadi karena perputaran uang secara kumulatif baik yang bersumber dari APBN/APBD maupun investasi swasta lebih banyak beredar di seputaran Kota Gorontalo dan Kabupaten Gorontalo. Perkembangan ketimpangan di Gorontalo dapat disimak pada grafik 23. Lazimnya ketimpangan perkotaan memang selalu tinggi karena beragamnya sumber pendapatan dibanding di perdesaan, mengakibatkan di perkotaan ada kelompok penduduk memiliki kekayaan berlipat di saat yang sama sebagai rumah tangga memiliki penghasilan terbatas. Namun jika melihat grafik, pada tahun 2005–2006 ketimpangan perkotaan menurun demikian juga di tahun 2012, semenjak tahun 2019 hingga Maret 2020 ketimpangan perdesaan meningkat melampaui ketimpangan perkotaan.



Grafik 23: Perkembangan Rasio Gini Gorontalo, 2001-2020

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Langkah-langkah mengurangi ketimpangan terasa masih sulit dilakukan pemerintah, nyaris semua kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah ketimpangan seolah melekat di dalamnya, celakanya ketimpangan yang melekat cenderung meningkat. Bila ketimpangan makin tinggi yang terjadi kemiskinan sulit diturunkan, karena itu sekalipun pertumbuhan ekonomi meningkat penurunan kemiskinan makin melambat.

Makin meningkatnya ketimpangan distribusi pendapatan (gini rasio) menggambarkan pembagian kue ekonomi Gorontalo makin tidak merata. Jika selama ini ketimpangan distribusi pendapatan biasanya terjadi di perkotaan, kian hari kondisi serupa dialami oleh masyarakat perdesaan. Gambaran struktur pembagian kue ekonomi di Gorontalo lewat pendekatan Kurva Lorenz akan diuraikan lebih lanjut pada pembahasan selanjutnya.

5.3. Ketimpangan Sumber Pendapatan Masyarakat Gorontalo

Pendapatan (*income*) adalah keseluruhan yang diterima oleh seseorang rumah tangga baik dalam bentuk uang maupun nonuang dalam periode tertentu. Secara garis besar, ada tiga sumber pendapatan rumah tangga merupakan balas jasa yang diterimanya, yaitu; 1) pendapatan dari gaji atau upah yang didapatkan atas kesediaan seseorang menghasilkan barang/jasa; 2) pendapatan dari aset yang dimiliki, misalnya tanah yang disewakan kepada pihak lain. Bisa pula aset dalam bentuk uang yang ditabung kemudian seseorang mendapatkan bunga; 3) pendapatan dari pemerintah (*transfer payment*), misalnya pemerintah memberikan subsidi, tunjangan maupun bantuan sosial lainnya bagi yang berpendapatan rendah.

Persoalannya, sumber pendapatan kelompok masyarakat tidak seluruhnya dimiliki dari tiga sumber yang disebutkan di atas. Ada rumah tangga memiliki pendapatan dari sumber pertama dan

kedua cukup tinggi, di saat yang sama terdapat kelompok rumah tangga cenderung hanya mengandalkan sumber ketiga. Perbedaan sumber pendapatan rumah tangga diyakini menjadi pemicu ketimpangan distribusi pendapatan. Sampai di sini menjadi penjabar bahwa salah satu faktor pendorong meningkatnya koefisien gini, yakni sumber pendapatan yang dipengaruhi oleh struktur ekonomi dan produktivitas. Rumah tangga berpendapatan rendah (miskin) lebih cenderung mengandalkan sektor nonproduktif sebagai sumber pendapatan. Di luar itu masalah produktivitas yang rendah disebabkan oleh tingkat pendidikan. Berdasarkan data dari BPS, kelompok masyarakat miskin yang belum pernah mengenyam pendidikan di Gorontalo ada 40,31 persen, yang tamat SD-SMP mencapai 46,06 persen dan tamat SMA ke atas sebesar 13,64 persen. Data ini menjelaskan, mereka yang dikategorikan miskin diakibatkan rendahnya tingkat pendidikan, dengan sendirinya kelompok ini memiliki pendapatan rendah. Lazimnya pendapatan yang rendah mengakibatkan tingkat konsumsi pun rendah, pendapatan mereka hanya dapat memenuhi kebutuhan dasar, untuk konsumsi diluar nonmakanan terbatas, termasuk untuk biaya pendidikan, akses kesehatan maupun penciptaan input produksi lainnya.

5.3.1. Struktur Penguasaan Kue Ekonomi di Gorontalo

PDRB merupakan salah satu indikator menghitung potensi ekonomi pada suatu wilayah selama periode tertentu, dengan kata lain PDRB diibaratkan ukuran kue ekonomi. Pada tahun 2000 nilai PDRB berdasarkan harga konstan Provinsi Gorontalo sebesar Rp918.614 miliar, dengan jumlah penduduk sebanyak 855.057 jiwa. Resminya setelah terbentuk pemerintahan definitif nilai PDRB meningkat sebesar 968.046 miliar di tahun 2001. Selama lima tahun

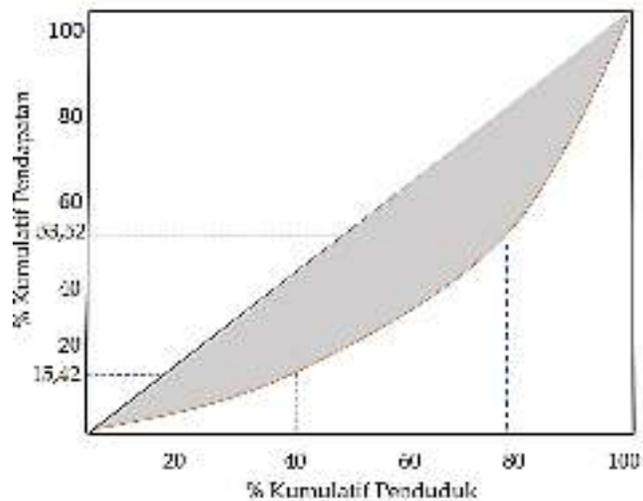
kemudian PDRB Harga Konstan meningkat lebih dua kali lipat, yakni sebesar Rp2,175 triliun, dengan sektor pertanian menjadi kontributor utama. Periode selanjutnya, nilai PDRB bertambah menjadi Rp3,141 triliun, dan di tahun 2019 telah mencapai Rp3,376 dengan jumlah penduduk sebanyak 1,202,630 jiwa tersebar di enam kabupaten/kota.

Nilai PDRB dibagi dengan jumlah penduduk di pertengahan tahun menghasilkan nilai pendapatan per kapita, perkembangan pendapatan per kapita telah diurai pada pembahasan sebelumnya. Hanya saja pendapatan per kapita ini memiliki kelemahan, sebab tidak mendiferensiasi antara penduduk kaya dan miskin. Maka untuk memastikan pembagian kue ekonomi proporsinya setiap kelompok masyarakat, BPS membagi tiga kategori kelompok menurut tingkat pengeluaran pendapatan, yaitu kelompok 40 persen berpendapatan rendah, 40 persen berpendapatan menengah dan 20 persen berpendapatan tinggi.

Untuk melihat distribusinya berapa jatah kue ekonomi yang didapatkan kelas bawah, menengah dan atas digunakan Kurva Lorenz. Kurva Lorenz merupakan alat analisis untuk mengetahui seberapa besar ketidakmerataan pendapatan yang terjadi dalam masyarakat. Kurva Lorenz memperlihatkan hubungan kuantitatif aktual antara persentase penerima pendapatan dengan persentase pendapatan total yang benar-benar mereka terima, misalnya dalam satu tahun. Semakin jauh jarak kurva Lorenz dengan garis diagonal (garis pemerataan sempurna) maka semakin timpang atau tidak meratanya distribusi pendapatan. Semakin tinggi tingkat ketimpangan distribusi pendapatan di suatu wilayah maka bentuk kurva Lorenznya pun akan semakin melengkung mendekati sumbu horizontal bagian bawah. Dari Kurva Lorenz dapat diturunkan ukuran ketidakmerataan, seperti indeks gini. Berdasarkan rilis BPS indeks gini di Gorontalo cenderung naik, di tahun 2019 mencapai

0.407 dengan “pembagian kue ekonomi” kelompok penduduk berpengeluaran rendah sebanyak 40 persen mendapatkan 15,42 persen, kelompok penduduk berpengeluaran menengah sebanyak 40 persen mendapatkan jatah kue ekonomi sebanyak 38,10 persen dan kelompok penduduk berpengeluaran tinggi menguasai pembagian sebesar 46,48 persen. Pembagian kue tersebut dapat digambarkan dalam bentuk Kurva Lorenz seperti pada gambar 2.

Idealnya kelompok penduduk 40 persen berpengeluaran rendah mendapatkan jatah “kue ekonomi” 40 persen, demikian halnya kelompok penduduk 40 persen berpengeluaran menengah mendapat jatah 40 persen, berarti secara kumulatif 80 persen kelompok penduduk menerima persentase pendapatan yang sama, dan kelompok berpengeluaran tinggi 20 persen juga menerima total persentase sebesar 20 persen.



Gambar 2: Kurva Lorenz Distribusi Pengeluaran Penduduk Gorontalo

Kurva Lorenz kelompok pengeluaran penduduk Gorontalo di tahun 2019 mencerminkan ketimpangan yang cukup lebar ini ditandai dari jauhnya kurva Lorenz dari garis pemerataan. Kelompok berpengeluaran tinggi yang jumlahnya sekitar 20 persen menerima hampir dari separuh total pembentukan ekonomi Gorontalo. Sedangkan kelompok berpengeluaran rendah menerima kurang dari 20 persen kue ekonomi Gorontalo. Detailnya, penduduk berpengeluaran rendah sebanyak 40 persen hanya mendapatkan jatah kue ekonomi sebesar 15,42 persen, 40 persen penduduk berpendapatan menengah kebagian 38 persen kue ekonomi jika diakumulasi penduduk berpendapatan rendah dan menengah maka terdapat 80 persen kebagian kue ekonomi 53,52 persen dan penduduk berpendapatan tinggi yang jumlahnya 20 persen menguasai 46,48 persen lezatnya kue ekonomi Gorontalo. Cukup timpang bukan?

5.3.2. Ketimpangan Desa–Kota dan Faktor Penyebabnya

Faktor produksi dalam konteks pertumbuhan ekonomi klasik, berupa tanah merupakan modal utama di perdesaan. Tanah memiliki peranan untuk menghasilkan *output* ekonomi lewat kegiatan sektor pertanian. Berbeda halnya di perkotaan, tanah bukan satu-satunya dasar pembentukan modal, bisa berupa aset, deposito maupun saham. Karena itu tanah di perdesaan sangat besar kontribusinya bagi kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat petani, besar kecil pendapatan mereka sangat tergantung dari kepemilikan tanah. Oleh karena itu, sistem kepemilikan tanah memiliki peran besar dalam pola distribusi pendapatan, dalam arti kata bila rumah tangga perdesaan memiliki (menguasai) tanah yang luas maka distribusi pendapatannya lebih tinggi dibanding rumah tangga yang tidak memiliki tanah.

Tanah bagi rumah tangga petani di pedesaan mendominasi pembentukan modal untuk menghasilkan *output* ekonomi, masalahnya tidak semua rumah tangga petani memiliki tanah. Kekurangan atau ketiadaan kepemilikan tanah merupakan indikator utama persoalan kemiskinan di pedesaan. Itulah sebabnya angka kemiskinan pedesaan jauh lebih tinggi dibanding angka kemiskinan perkotaan. Di wilayah pedesaan, tampak ironis sekali bahwa petani yang tidak mempunyai tanah kehidupannya sangat tergantung pada petani pemilik tanah yang luas (tuan tanah). Petani golongan ekonomi lemah (miskin) karena tidak memiliki tanah jumlahnya jauh lebih banyak, menjadi penggarap tanah milik golongan ekonomi tinggi (petani pemilik tanah).

Golongan ekonomi tinggi tidak hanya mengandalkan hasil pertanian, memiliki sumber pendapatan lain. Bahkan tidak sedikit pula pemilik tanah pertanian adalah rumah tangga yang tinggal di perkotaan. Petani penggarap yang jumlahnya banyak semata-mata menggantungkan hidupnya dari hasil pertanian. Sementara harga produk pertanian bukan mereka yang menentukan, pengendali harga ada ditangan pedagang jumlahnya dapat dihitung dengan jari. Sama halnya jagung sebagai salah satu produk komoditas andalan Gorontalo, jumlah petani jagung banyak tetapi bukan mereka yang menetapkan harga jual. Margin tata niaga jagung paling banyak dinikmati oleh pedagang maupun eksportir. Pedagang ini hidupnya di kota, mendapatkan distribusi pendapatan yang lebih besar dari produk pertanian dibanding yang didapatkan petani.

Beberapa hasil kajian menunjukkan, peningkatan produksi jagung maupun tanaman palawija lainnya identik dengan ekstensifikasi, artinya makin luas lahan maka produksi palawija makin meningkat. Maka dalam konteks itulah distribusi

kepemilikan tanah pertanian sangat mempengaruhi hasil akhir distribusi pendapatan. Proses pertumbuhan ekonomi yang menghasilkan distribusi pendapatan yang semakin membaik akan terjadi bilamana sejak awal “pendistribusian” tanah lebih merata.

Sementara rumah tangga di perkotaan distribusi pendapatannya tidak hanya bergantung dari kepemilikan tanah, relatif beragam sumber input produksinya untuk meningkatkan kesejahteraan mereka. Keragaman faktor produksi rumah tangga perkotaan berdampak terhadap tingginya distribusi pendapatan, sekalipun demikian kepemilikan tanah di perkotaan tetap punya nilai. Malahan tanah di perkotaan harganya jauh lebih tinggi, walau tingkat kesuburannya rendah. Tanah di perkotaan pastinya dimanfaatkan bukan untuk kegiatan sektor pertanian, namun digunakan untuk kegiatan nonpertanian balas jasanya lebih besar dibanding tanah di perdesaan. Maka persoalan tanah menunjukkan suatu permasalahan yang sangat krusial dalam produksi pertanian maupun nonpertanian.

Faktor produksi rumah tangga perdesaan yang terbatas sulit mengeskalasi pendapatannya, sementara rumah tangga perkotaan sumber pendapatan mereka beragam sehingga pendapatannya jauh lebih tinggi. Makin tinggi tingkat pendapatan seseorang maka tingkat konsumsi makin meningkat, namun alokasinya tidak lagi dominan untuk makanan. Pendapatannya digunakan untuk meningkatkan investasi modal (*tangible*) dan *intangible*, dalam hal ini lebih banyak investasi *intangible* berupa peningkatan mutu sumber daya manusia. Hasil studi Stahle dan Lin (2015) menunjukkan bahwa modal tidak berwujud (*intangible*) menyumbang sekitar 45 persen dari PDB dunia, malahan di negara-negara maju di atas 60 persen, seperti Amerika, Uni Eropa, Swedia, Finlandia dan Denmark. Rumah tangga berpendapatan tinggi sadar arti pentingnya *intangible*, pendidikan mendapat porsi pembiayaan lebih besar termasuk memberi les *private*

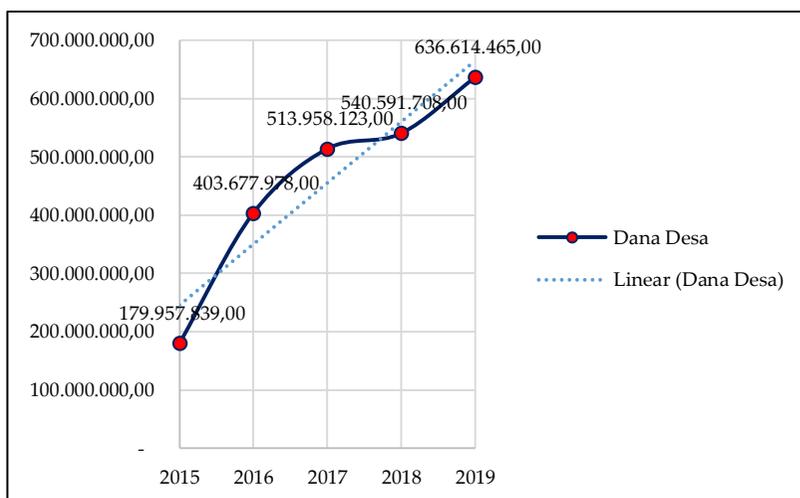
bagi anak-anak mereka untuk mendapatkan pengetahuan tambahan dari luar sekolah. Pada akhirnya makin memudahkan anak-anak dari rumah tangga berpendapatan tinggi di perkotaan mengakses lembaga pendidikan yang bermutu. Kelak mereka makin produktif karena memiliki keterampilan yang lebih tinggi dibanding anak rumah tangga petani penggarap.

Produktivitas menjadi faktor determinan meningkatkan pendapatan, malahan menjadi syarat mutlak menjadi daya tarik investasi. Pastinya kehadiran investasi sangat diperlukan dalam pembangunan ekonomi, dan orang yang produktif menjadi target tenaga kerja mereka. Investasi tidak mengenal teritori, bagi mereka yang produktif lebih besar peluangnya mendapatkan manfaat dari kegiatan investasi, sementara yang kurang produktif, minim keterampilan akan tersingkir sehingga makin tertinggal. Hal inilah yang memperparah ketimpangan pendapatan rumah tangga antara perdesaan dan perkotaan.

Beragamnya faktor produksi di perkotaan di sisi lain menjadi pendorong meningkatnya urbanisasi dari perdesaan. Para urbanis biasanya minim keterampilan, tidak terserap ke lapangan kerja formal, penghasilannya hanya untuk menutupi kehidupan sehari-hari. Sebaliknya, keluarga pekerja formal di perkotaan pendapatannya setiap saat meningkat berkali lipat, menyebabkan ketimpangan distribusi pendapatan di perkotaan umumnya lebih tinggi jika dibandingkan ketimpangan distribusi pendapatan perdesaan. Satu hal yang penting dicermati bahwa tidak semua para urban (migrasi) ke kota yang lemah *skill*, ada juga yang memiliki keterampilan. Kendati di Gorontalo sendiri fenomenanya ketimpangan perdesaan dua tahun terakhir lebih tinggi daripada ketimpangan perdesaan, lihat grafik 23.

Meningkatnya ketimpangan perdesaan di Gorontalo menunjukkan gejala tingkat kesejahteraan di pedesaan makin meningkat, persoalannya tidak semua rumah tangga menikmati kenaikan kesejahteraan. Rumah tangga yang makin membaik kesejahteraannya adalah pemilik tanah (tuan tanah), diluar itu terdapat rumah tangga yang melakukan migrasi ke kota dengan penghasilan lebih baik di kota. Sebagian dari pendapatan para urban ini dikirim kembali ke desa (remitansi), digunakan oleh keluarganya membangun rumah, biaya sekolah, modal usaha maupun meningkatkan daya beli sehingga berdampak terhadap pembangunan ekonomi desa.

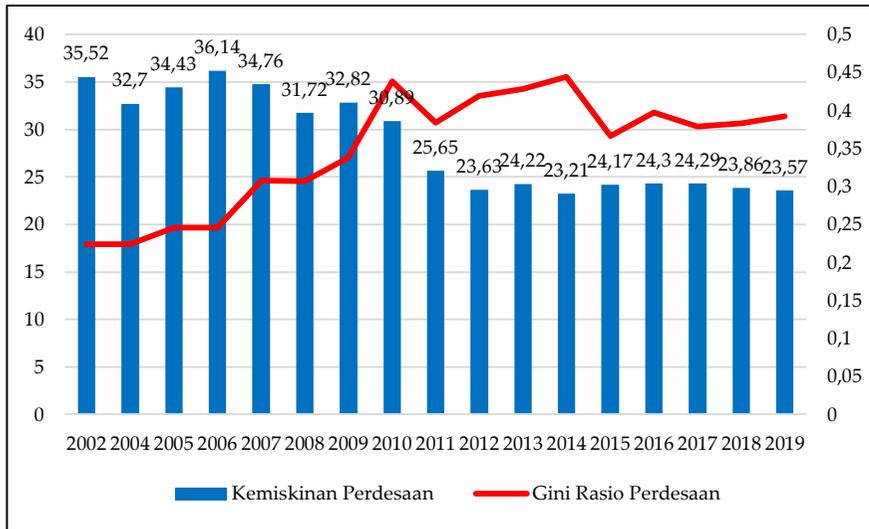
Ketimpangan perdesaan di Gorontalo meningkat tentu pertanda kurang baik, sebab perhatian pemerintah terhadap pembangunan desa makin besar setelah dikeluarkan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa. UU tersebut mengharuskan adanya transfer uang (dana desa) langsung ke desa yang digunakan untuk mempercepat pembangunan ekonomi. Gorontalo sendiri terdapat 657 desa, jumlah desa paling banyak ada di Kabupaten Gorontalo, dengan sendirinya mendapatkan dana desa paling besar. Sejak tahun 2015–2019 dana desa diguyur ke Gorontalo telah mencapai Rp2,274,800,113.00. Perkembangan transfer dana desa ke Gorontalo dapat dilihat pada grafik 24 di bawah ini.



Grafik 24: Perkembangan Transfer Dana Desa, 2015-2019

Sumber: Kementerian Keuangan, Diolah (2020).

Ketimpangan antar desa-kota memang masih terjadi, tetapi perbedaannya makin tipis, boleh jadi karena efek alokasi dana desa. Kesejahteraan di desa makin membaik diukur dari angka kemiskinan perdesaan menurun, hanya saja ketimpangan di desa trennya meningkat (lihat grafik 25). Kemiskinan perdesaan terlihat mulai konsisten menurun sejak tahun 2010 sebesar 30,89 persen menjadi 23,57 persen di tahun 2019.



Grafik 25: Perkembangan Kemiskinan Perdesaan dan Gini Rasio Perdesaan di Gorontalo, 2002-2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Menurut hasil studi Warda, *et al.* (2019), meningkatnya ketimpangan distribusi pendapatan di perdesaan faktor penyebabnya, antara lain; pertumbuhan ekonomi desa, beragamnya sektor pekerjaan, keberadaan kompleks pertokoan, perbaikan akses masyarakat terhadap air minum layak, dan pembangunan saluran irigasi di desa, serta aksi kolektif masyarakat merupakan indikator-indikator yang secara signifikan berkorelasi dengan ketimpangan yang lebih tinggi. Dengan kata lain, ketimpangan yang tinggi lebih banyak dialami oleh desa-desa yang lebih maju secara ekonomi dan hal ini sangat mungkin disebabkan oleh ketimpangan akses terhadap kesempatan antara kelompok termiskin dan terkaya di desa. Struktur sosial di desa yang hierarkis menghambat kelompok termiskin untuk secara aktif terlibat dalam kegiatan kemasyarakatan dan ikut merasakan manfaat

pembangunan berbasis masyarakat yang diterapkan melalui pelembagaan aksi kolektif di desa. Jika mengacu pada peruntukan dana desa salah satunya untuk kegiatan pemberdayaan, maka diduga pemanfaatan dana desa tidak semua lapisan masyarakat dapat menikmatinya.

Lalu apa yang dapat dilakukan oleh pemerintah mengurangi ketimpangan antar desa dan kota, atau ketimpangan yang makin meningkat di perdesaan itu sendiri. Setidaknya para petani yang tidak memiliki tanah, berimbas pada rendahnya pendapatan perlu dibuatkan regulasi agar mereka dapat menggarap lahan yang belum diusahakan, misalnya luas lahan sawah dirinci menurut pemanfaatannya di Provinsi Gorontalo potensinya seluas 27.593,56 ha, yang difungsikan sekitar 22.843,50 ha, masih ada sekitar 4.750,06 ha belum dimanfaatkan. Sesuai dengan kondisi permukaan tanah di provinsi ini, luas lahan kering sangat nyata perbedaannya dibandingkan dengan luas lahan sawah. Luas lahan kering hampir mencapai 450 ribu hektare atau sekitar 16 kali luas lahan sawah. Namun luas lahan tersebut sebagian besar belum difungsikan sebagai lahan pertanian. Berdasarkan data yang ada luas lahan kering yang digunakan baru mencapai 28,99 persen, sedangkan 71,01 persen lainnya masih belum dimanfaatkan untuk lahan pertanian. Pada 2019 luas tegal dan ladang di Gorontalo masing-masing 244.828,50 ha dan 39.996,00 ha sementara yang tidak diusahakan seluas 50 087,50 ha. Lahan yang belum diusahakan potensial meningkatkan produksi hasil pertanian, lahan itu dapat “distribusikan” kepada petani penggarap yang belum (tidak) memiliki lahan.

Di samping itu pemerintah perlu mengoptimalkan dana desa untuk penguatan pemberdayaan masyarakat, sebab selama ini dana desa lebih besar untuk pembangunan infrastruktur.

Pembangunannya ada tendensi dipihak-ketigakan, penggunaan tenaga kerja dari luar desa, bahan material seharusnya diusahakan dari dalam desa sendiri sehingga dana desa dapat merembes hingga ke lapisan bawah masyarakat, sehingga meminimumkan ketimpangan di dalam desa itu sendiri. Di luar itu perlunya pemerataan layanan kesehatan, mendorong tingkat pendidikan di perdesaan, akses rumah tangga terhadap listrik untuk digunakan kegiatan produksi serta pentingnya menghadirkan lembaga keuangan di desa sebagai sumber pembiayaan usaha mereka.

Box 5: Ketimpangan Distribusi Pendapatan Gorontalo Memburuk

Menurunkan ketimpangan merupakan salah satu tujuan pembangunan ekonomi, ketimpangan itu sendiri ada dua dimensi, yakni ketimpangan wilayah dan ketimpangan distribusi pendapatan. Ketimpangan wilayah diukur dengan Indeks Williamson, sementara ketimpangan distribusi pendapatan menggunakan Gini Ratio (Indeks Gini). Secara berkala BPS hanya merilis ketimpangan distribusi pendapatan (gini rasio), sedangkan ketimpangan wilayah jarang dilakukan kecuali keperluan-keperluan riset. Nilai indeks gini berkisar antara 0 sampai 1. Nilai 0 menunjukkan bahwa seluruh pendapatan terbagi merata untuk seluruh masyarakat, sedangkan nilai 1 berarti seluruh pendapatan hanya dimiliki oleh kelompok kecil distribusi sumber daya ekonomi. Ketimpangan yang rendah mempunyai nilai indeks gini 0,4 ke bawah, ketimpangan yang tinggi apabila mempunyai indeks gini di atas 0,4 dalam distribusinya.

Ketimpangan wilayah dan ketimpangan distribusi pendapatan merupakan fenomena universal, namun umumnya negara-negara berkembang ketimpangan cenderung lebih tinggi, sementara negara-negara maju cenderung rendah. Perbedaan

keduanya diakibatkan banyak faktor, seperti; 1) Kondisi geografis dan demografis, wilayah dengan aksesibilitasnya buruk cenderung tertinggal bila dibandingkan dengan wilayah pusat pertumbuhan. 2) Struktur ekonomi, perekonomian negara berkembang cenderung mengandalkan sektor pertanian (produktivitas rendah) dan sebaliknya negara maju mengandalkan sektor nonpertanian (sektor produktif). 3) Kekayaan Sumber Daya Alam (SDA), wilayah yang memiliki kekayaan SDA peluang untuk mengembangkan dirinya akan lebih kuat dibandingkan dengan wilayah yang minim SDA.

Meskipun begitu asumsi ini tidak selamanya tepat, sebab ada negara struktur geografisnya bergunung-gunung namun lebih maju (kesejahteraan merata) dibandingkan dengan negara hampan datar. Tidak sedikit pula negara kaya SDA tetapi tertinggal secara ekonomi bila dibandingkan dengan negara yang minim SDA. Maka dari itu ketimpangan lebih cenderung terjadi karena faktor struktur ekonomi yang terlalu bertumpu pada sektor ekonomi yang kurang produktif. Kondisi ini dapat diubah lewat intervensi kebijakan (*policy*), sebab berbagai studi menunjukkan bahwa ketimpangan dapat diatasi melalui kebijakan yang tepat dengan pembangunan berkesinambungan dan inklusif. Ini sejalan dengan hipotesis Kusnetz (atau hipotesis U terbalik), pada permulaan proses pembangunan suatu negara, ketimpangan pembangunan cenderung meningkat atau tidak merata. Proses ini akan terjadi sampai ketimpangan tersebut mencapai titik puncak/melebar (*divergence*). Bila proses pembangunan terus berlanjut maka berangsur-angsur ketimpangan pembangunan tersebut menurun (*convergence*).

Jika merujuk hipotesis Kusnetz di atas, ketimpangan yang melebar di wilayah “baru” merupakan fenomena yang lazim, Sekalipun hipotesis ini tidak selalu terbukti di semua negara, hanya

bagi negara berkembang (Yustisia dan Sugianto, 2014). Sampel studi yang dilakukan oleh Kusnetz memang terbatas hanya 24 negara selama 10 tahun. Oleh sebab itu hipotesis Kusnetz masih perlu dieksperimentasikan dengan berbagai wilayah dengan durasi waktu yang panjang. Namun hipotesis Kusnetz tetap penting dijadikan rujukan dalam mendesain pembangunan, khususnya daerah yang baru berkembang. Meskipun dalam konteks pembangunan Gorontalo justru pada mulanya ketimpangan bersifat *convergence* (rendah), lambat laun ketimpangannya malah melebar. Data BPS menunjukkan di tahun 2002 Gini Rasio Provinsi Gorontalo sebesar 0,253 terus meningkat (*convergence*), malahan pada tahun 2010 melonjak menjadi 0,431. Jika kriteria gini rasio dirujuk, sejak tahun 2010 ketimpangan distribusi pendapatan di Gorontalo memburuk, di tahun 2015–2017 sempat menurun lalu naik kembali per September 2018 sebesar 0,417. Kenaikan ketimpangan distribusi pendapatan Gorontalo menempatkan daerah ini sebagai provinsi paling timpang kedua di Indonesia di bawah Provinsi DIY.

Secara umum kenaikan angka gini rasio dari tahun 2010 berdasarkan daerah tempat tinggal, gini rasio perkotaan lebih tinggi dibanding gini rasio perdesaan. Namun perkembangan gini rasio per September 2018, gini rasio perkotaan sebesar 0,397 sedangkan gini rasio perdesaan 0,413. Di waktu yang sama angka kemiskinan di perdesaan justru mengalami penurunan, per Maret 2018 angka kemiskinan perdesaan di Gorontalo sebesar 24,09 % menurun menjadi 23,86 % per September 2018, jika dihitung per kepala jumlah orang miskin pada bulan Maret 2018 sebanyak 174,450 turun menjadi 166,410 atau berkurang sebanyak 8,040 orang. Berkurangnya jumlah orang miskin perdesaan setidaknya didorong oleh tiga faktor, yakni inflasi umum dapat dijaga pada

level yang aman, beberapa harga komoditas pokok harganya stabil, dan nilai tukar petani meningkat. Antara gini rasio yang meningkat dan kemiskinan perdesaan menurun secara sederhana dimaknai bertentangan dengan teori yang dikembangkan oleh Bourguignon (2004), bahwa ketimpangan mempengaruhi kemiskinan, artinya bila ketimpangan distribusi pendapatan menurun maka kemiskinan pun menurun. Sementara yang terjadi di Gorontalo malahan sebaliknya, ketimpangan meningkat dan kemiskinan menurun.

Ini sebuah fenomena yang bersifat anomalis, dapat disimpulkan kedalam dua masalah pokok yang cukup krusial, yakni; 1) kinerja makro ekonomi (pertumbuhan) tidak lagi relevan dengan ketimpangan dan kemiskinan, 2) kinerja fiskal juga dapat dimaknai kurang memiliki efek yang baik terhadap ketimpangan dan kemiskinan di Gorontalo. Pada mulanya anggaran (APBD) Gorontalo yang rendah namun rata-rata pertumbuhan ekonomi lumayan tinggi, yang berefek terhadap gini rasio yang rendah, misalnya pada tahun 2002 nilai APBD Provinsi Gorontalo hanya sekitar Rp172 miliar, gini rasio sebesar 0,253. Pada tahun 2010 nilai total APBD sebesar Rp534 miliar, peningkatannya lebih dari dua kali lipat, dan tingkat gini rasio melonjak menjadi 0,431, dan pada tahun 2018 total nilai APBD sebanyak Rp1.815 triliun gini rasio 0,417. Jadi meningkatnya anggaran tidak serta-merta memperbaiki distribusi pendapatan, belum lagi memperhitungkan Dana Desa yang masuk ke Gorontalo lumayan besar jumlahnya. Mencermati angka-angka tersebut sudah bisa diduga bahwa kenaikan APBD dan Dana Desa setiap tahun justru paling banyak menikmati kelompok masyarakat atas, sementara kelompok masyarakat kelas bawah yang jumlahnya besar kurang menikmati pembagian kue ekonomi Gorontalo. Bilamana dilakukan pengelompokan maka ada

tiga kelompok distribusi pengeluaran penduduk Gorontalo, di antaranya; penduduk terbawah, penduduk menengah dan penduduk atas. Proporsi penduduk atas hanya sekitar 20 %, sedangkan proporsi penduduk menengah 40 % dan proporsi penduduk bawah 40 %.

Memburuknya ketimpangan distribusi pendapatan di Gorontalo selama tahun 2018 karena didorong oleh tiga faktor; 1) Kenaikan rata-rata pengeluaran masyarakat tingkat bawah dan menengah terbilang lambat (rata-rata 8 %), sementara pengeluaran masyarakat kelas atas cukup cepat (14,48 %), artinya tingkat pendapatan masyarakat kelas atas kenaikannya pun cepat. 2) Tingkat pengeluaran masyarakat bawah di perdesaan rata-rata hanya 4 %, untuk kelas menengah rata-rata tumbuh 12,09 % dan masyarakat atas mengalami lonjakan 18,80 %. 3) Kenaikan rata-rata pengeluaran masyarakat perkotaan untuk kelas bawah lebih cepat dibandingkan dengan kelompok masyarakat menengah namun lebih rendah dari kenaikan rata-rata kelas atas. Faktor kedua yang perlu ditelisik lebih jauh di mana kenaikan rata-rata pengeluaran kelompok masyarakat atas di perdesaan lonjakannya tinggi sekali. Saya menduga “kelas elite” di perdesaan itu adalah mereka yang memegang struktur kekuasaan pemerintahan dan ekonomi, boleh jadi Dana Desa justru lebih banyak dinikmati oleh kelompok masyarakat atas ketimbang kelompok masyarakat bawah, asumsi ini tentu membutuhkan pembuktian secara empiris untuk dicarikan jalan keluar, sebab ketimpangan distribusi pendapatan akan melahirkan kecemburuan sosial, sementara ketimpangan wilayah akan mendorong terjadinya “separatis”. Tulisan ini telah pernah dimuat di *Harian Gorontalo Post*, 22 Januari 2019.

BAB 6

STRUKTUR EKONOMI DAN KETERSEDIAAN LAPANGAN PEKERJAAN

Ketersediaan lapangan pekerjaan menggambarkan keadaan struktur ekonomi wilayah. Apabila sektor-sektor sekunder dan tersier mendominasi perekonomian, ketersediaan lapangan pekerjaan mensyaratkan keterampilan khusus yang dapat dipekerjakan di sektor industri dan jasa-jasa. Sektor sekunder dan tersier adalah bagian dari pekerjaan formal yang membutuhkan kemampuan tertentu atau pengetahuan pada kualifikasi yang tinggi. Berbeda halnya jika sektor primer dominan ia hanya membutuhkan tenaga kerja rata-rata berpendidikan lulusan SLTP ke bawah. Prinsipnya semua sektor memerlukan tenaga kerja, tetapi diharapkan struktur ekonomi setiap waktu terjadi pergeseran, tidak lagi semata mengharapkan dari sektor primer (pertanian) sebagai kontributor utama dalam pembentukan *output* ekonomi. Sulit menciptakan akumulasi modal jika hanya bertumpu pada sektor pertanian, dibandingkan dengan sektor nonpertanian untuk meningkatkan *output*. Sekaligus produktivitas tenaga kerja tidak akan meningkat lebih tinggi.

Maka di situlah pentingnya perubahan struktur ekonomi agar terjadi pergeseran struktur tenaga kerja ke sektor produktif, meskipun tenaga kerja di sektor pertanian tetap dibutuhkan. Namun seiring perkembangan zaman, teknologi pertanian makin maju menjadikan pekerjaan lebih efisien sehingga makin hari terjadi substitusi tenaga kerja ke mesin-mesin. Pergeseran struktur

tenaga kerja yang lambat, di saat yang sama teknologi pertanian makin maju dan penggunaan alat produksi makin masif akan melahirkan penumpukan tenaga kerja sektor pertanian yang tidak terserap ke sektor lainnya, karena adanya hambatan keterampilan dan pendidikan yang dipersyaratkan kurang menunjang, hal ini akan melahirkan kemiskinan baru.

6.1. Struktur Ekonomi Gorontalo dan Tenaga Kerja

Pada dasarnya penduduk dapat dibagi dalam dua kelompok, yaitu penduduk yang termasuk dalam kelompok angkatan kerja dan penduduk bukan angkatan kerja. Penduduk kelompok pertama adalah mereka yang bekerja, yang sementara tidak bekerja, dan yang mencari pekerjaan. Sedangkan kelompok kedua adalah mereka yang sekolah, mengurus rumah tangga dan lainnya. a). Bekerja adalah kegiatan dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh penghasilan atau keuntungan, selama paling sedikitnya satu jam dalam seminggu selama pencacahan. Bekerja selama satu jam tersebut harus dilakukan berturut-turut dan tidak terputus. b) Mencari Pekerjaan mereka yang bekerja, tetapi karena suatu hal masih mencari pekerja. Mereka yang dibebastugaskan dan akan dipanggil kembali tetapi sedang berusaha untuk mendapatkan pekerjaan. Mereka yang belum pernah bekerja dan sedang berusaha mendapatkan pekerjaan (BPS, 2002).

Angkatan kerja tiap daerah sudah barang tentu terus bertambah, kondisi ini akan berpengaruh bagi dinamika ketenagakerjaan. Dinamika ketenagakerjaan di suatu negara (daerah) setidaknya sangat dipengaruhi oleh struktur ekonomi dan tingkat pendidikan. Bila sektor pertanian dominan kesempatan kerja juga lebih besar di sektor ini, dan sebaliknya bila sektor nonpertanian makin berkembang struktur tenaga kerja juga

berubah. Persoalannya perubahan struktur ekonomi yang dinamis tidak diikuti dengan peningkatan pendidikan secara eskalatif calon tenaga kerja, pada akhirnya melahirkan pengangguran struktural¹⁶.

Pada tahun 2002, jumlah penduduk usia 10 tahun ke atas yang bekerja adalah sejumlah 310.190 jiwa. Apabila dibedakan menurut lapangan usaha tempat bekerja 65,99 persen dari mereka bekerja di sektor pertanian. Kemudian, 10,93 5 persen di sektor industri, 23,08 persen di jasa-jasa. Berdasarkan kewilayahan, di Kabupaten Boalemo penduduk yang bekerja di sektor pertanian 75,31 persen, sektor industri 6,63 persen dan jasa-jasa 18,06 persen, Kabupaten Gorontalo penduduk yang bekerja di sektor pertanian 60,04 persen, sektor industri 10,83 persen dan di jasa-jasa 29,13 persen, Kota Gorontalo penduduk bekerja di sektor pertanian 18,46 persen, sektor industri 17,55 persen dan jasa-jasa 63,99 persen, lebih lengkapnya lihat tabel 4.

Seiring dengan perkembangan pembangunan struktur ekonomi berubah, dengan sendirinya terjadi pergeseran struktur tenaga kerja. Pada tahun 2019 jumlah penduduk usia 10 tahun ke atas yang bekerja mencapai 562,087 jiwa. Berdasarkan lapangan usaha, penduduk bekerja di sektor pertanian 30,68 persen, sektor industri 15,99 persen dan sektor jasa-jasa 53,33 persen. Di Kabupaten Boalemo pekerja di sektor pertanian 47,64 persen, sektor industri 11,67 persen dan jasa-jasa 40,68 persen. Kabupaten Gorontalo pekerja di sektor pertanian 33,29 persen, sektor industri 17,08 persen dan jasa-jasa 49,61 persen. Kota Gorontalo pekerja di sektor pertanian 2,54, sektor industri 15,57 persen dan jasa-jasa 81,70 persen.

¹⁶ Pengangguran struktural adalah suatu bentuk pengangguran tidak sukarela yang disebabkan oleh ketidaksesuaian antara keterampilan (pendidikan) yang dapat ditawarkan pekerja dalam perekonomian, dan keterampilan yang diminta oleh pasar tenaga kerja.

**Tabel 4: Perubahan Komposisi Tenaga Kerja Menurut Sektor di
Gorontalo, 2002 dan 2019**

Daerah	Pertanian		Δ	Industri		Δ	Jasa		Δ
	2002	2019		2002	2019		2002	2019	
Boalemo	75.31	47.64	-27.67	6.63	11.67	5.04	18.06	40.68	22.62
Kab. Gorontalo	60.04	33.29	-26.75	10.83	17.08	6.25	29.13	49.61	20.48
Kota Gorontalo	18.46	2.54	-15.92	17.55	15.75	-1.8	63.99	81.7	17.71
Prov. Gorontalo	65.99	30.68	-35.31	10.93	15.99	5.06	23.08	53.33	30.25

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020).

Struktur perekonomian di Gorontalo berubah seiring dengan pembangunan yang dialami daerah ini dalam dua dekade terakhir. Data komposisi tenaga kerja menurut sektor menggambarkan hal ini. Kontribusi sektor pertanian yang merupakan sumber penghidupan utama masyarakat Gorontalo semakin mengecil bersamaan dengan meningkatnya kontribusi sektor jasa dan industri. Persentase tenaga kerja di sektor jasa dan industri meningkat dari tahun 2002 sampai 2019 masing-masing mencapai 30,25 persen dan 5,06 persen. Pada tingkat kabupaten/kota, kontribusi sektor pertanian dalam penyerapan tenaga kerja lebih besar ditunjukkan oleh Kabupaten Boalemo dibandingkan daerah lainnya. Kendatipun komposisi tenaga kerja di sektor pertanian tinggi tetapi penurunannya lebih besar perubahannya dibanding Kabupaten Gorontalo dan Kota Gorontalo. Kondisi ini terjadi karena tenaga kerja ditarik oleh meningkatnya sektor jasa-jasa, sedangkan sektor industri sendiri perubahannya lemah, dari 6,63 persen meningkat 11,67 persen hampir dua dekade, pola ini mirip dengan Kabupaten Gorontalo perubahan komposisi tenaga kerja untuk sektor industri tidak terlalu signifikan perubahannya, dan Kota Gorontalo sebagaimana

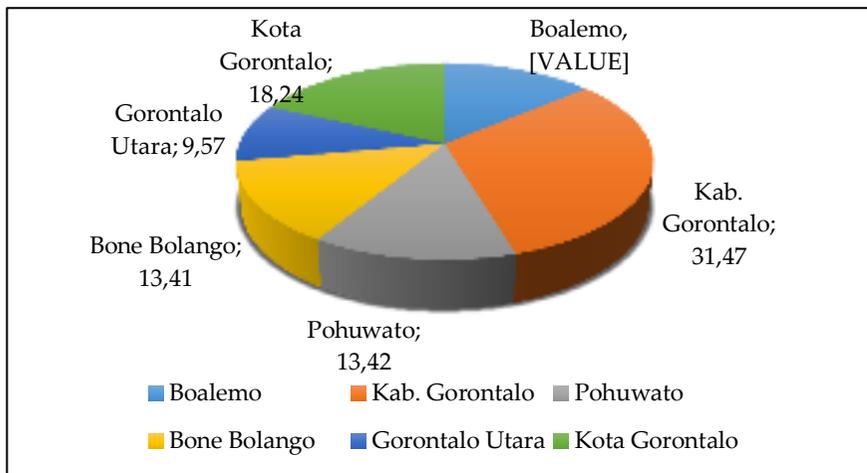
karakteristik kota sektor jasa-jasa paling dominan menyerap tenaga kerja, dari 63,99 persen berubah menjadi 81,7 persen.

Boleh dikata antara penurunan komposisi tenaga kerja di sektor pertanian dengan kontribusi sektor pertanian terhadap pembentukan ekonomi Gorontalo tidak searah. Proses perubahan struktur ekonomi tidak terjadi ditandai dengan makin meningkatnya peranan sektor pertanian, di waktu yang sama komposisi tenaga kerja di sektor pertanian maki menurun. Selama hampir dua dekade komposisi tenaga kerja di sektor pertanian menurun sekitar 35,31 persen, sektor industri komposisinya tidak meningkat banyak, dan sektor jasa-jasa meningkat sebesar 30,25 persen, itu artinya pekerja dari sektor pertanian bergeser menjadi tenaga kerja ke sektor jasa-jasa di Gorontalo.

Pergeseran struktur tenaga kerja sepiantas merupakan gejala yang baik, tetapi sekaligus mengindikasikan betapa tenaga kerja di sektor pertanian makin menurun secara proporsi. Pangsa sektor ini meningkat berbeda halnya jumlah tenaga kerja makin berkurang, ini indikasi bahwa makin banyak penduduk Gorontalo tidak mau memilih profesi petani, hal ini ditunjukkan dari sisi usia petani makin tua dan mereka pada umumnya adalah lulusan sekolah dasar ke bawah. Sarjana pertanian yang diluluskan dari berbagai universitas tidak termanfaatkan secara optimal untuk mendorong peningkatan produktivitas produk pertanian. Untuk jangka panjang pangsa sektor pertanian makin meningkat namun tenaga kerja makin berkurang. Dalam konteks itu, pemerintah wajib membuat peta tenaga kerja sektor pertanian ke depan, atau setidaknya jika suplai tenaga kerja di sektor pertanian makin berkurang, mekanisasi dan penggunaan teknologi di setiap tahapan pekerjaan sektor pertanian dikembangkan untuk menyubstitusi tenaga manusia.

6.2. Karakteristik Demografi dan Tenaga Kerja

Penduduk Provinsi Gorontalo di tahun 2001 sebanyak 830,184 jiwa yang tersebar di tiga kabupaten/kota, di tahun 2010 berdasarkan hasil sensus jumlah penduduk sebanyak 1,044,814 jiwa dan di tahun 2019 sebanyak 1,202,631 jiwa yang mendiami enam kabupaten/kota. Rata-rata pertumbuhan penduduk 10 tahun terakhir sebesar 1,45 persen, di mana jumlah penduduk terbesar ada di Kabupaten Gorontalo yaitu 31,47 persen (lebih rinci dapat dilihat pada grafik 26)



Grafik 26: Distribusi Jumlah Penduduk di Provinsi Gorontalo, Tahun 2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Distribusi penduduk di Provinsi Gorontalo menarik dicermati, pada umumnya jumlah penduduk provinsi di luar Gorontalo ibukota lebih banyak penduduknya dibanding kabupaten di dalam satu provinsi. Di Gorontalo justru distribusi penduduk paling banyak bukan di ibukota (Kota Gorontalo), hal ini

berdampak terhadap tidak dominannya kontribusi perekonomian terhadap pembentukan ekonomi wilayah. Sehingga terjadi penyebaran ekonomi, tidak terlalu timpang secara spasial seperti yang terjadi di Sulawesi Utara dan Sulawesi Selatan. Ini terjadi karena luas Kota Gorontalo kecil, walaupun pada kenyataannya kepadatan penduduk tertinggi yaitu 2,757 per km², di Kabupaten Gorontalo sebanyak 216 per km² dan daerah tetangga lainnya seperti Bone Bolango kepadatan penduduk mencapai 81 per km².

Pengembangan Kota Gorontalo ke depan diperlukan perluasan wilayah administrasi dengan mengambil sebagian wilayah di Kabupaten Gorontalo dan Kabupaten Bone Bolango. Ini tujuannya untuk mengakselerasi pembangunan di ibukota, apalagi masih terdapat areal pertanian produktif di dalam kota tidak dapat digunakan untuk kegiatan komersial sebagai ciri khas sebuah kota. Diperkirakan 10 tahun ke depan wilayah Kota Gorontalo makin sempit dan padat, sebab berbeda karakteristiknya dengan ibukota metropolitan. Kota metropolis kecenderungan penduduknya tinggal di daerah *very-very* ibukota kendati mereka bekerja di dalam kota, sebaliknya penduduk kota sedang dan kecil justru lebih berhasrat mencari pemukiman di dalam kota.

Penduduk Provinsi Gorontalo berdasarkan hasil pengelompokan karakteristik penduduk menurut umur ternyata usia dini (dari usia 0–14 tahun) cukup tinggi. Berbeda halnya usia lanjut (usia 60-75 ke atas) jumlahnya sedikit, menandakan angka harapan hidup di Gorontalo termasuk “pendek”. Penduduk usia produktif (15–59) sendiri secara proporsi lumayan banyak, jika mengacu pengukuran usia produktif secara internasional mereka memasukkan kelompok umur 60–64. Oleh karena itu jika kelompok usia ini dimasukkan ke dalam kelompok usia produktif maka akan menjadi lebih tinggi lagi, lihat tabel 5.

Tabel 5: Karakteristik Penduduk Berdasarkan Kelompok Umur Provinsi Gorontalo 2019

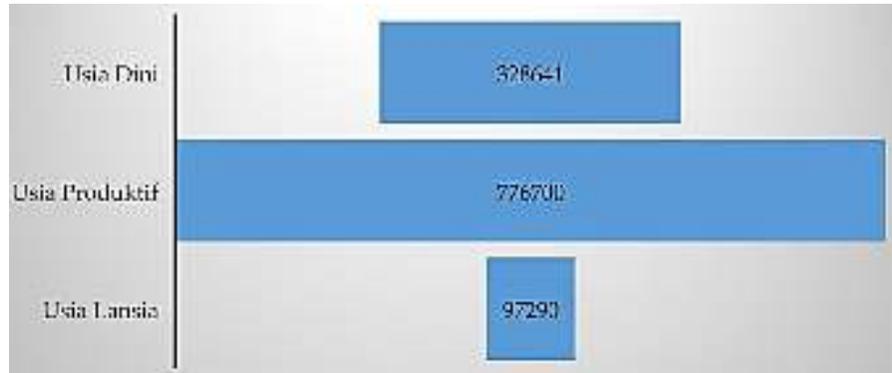
Kelompok Umur	Perempuan	Laki-laki
0 s.d. 4	57,738.00	55,462.00
5 s.d. 9	55,799.00	53,589.00
10 s.d. 14	54,456.00	51,597.00
15 s.d. 19	54,238.00	52,450.00
20 s.d. 24	54,615.00	54,165.00
25 s.d. 29	51,382.00	52,029.00
30 s.d. 34	46,009.00	46,096.00
35 s.d. 39	43,383.00	44,005.00
40 s.d. 44	42,820.00	42,752.00
45 s.d. 49	39,331.00	38,654.00
50 s.d. 54	32,416.00	32,108.00
55 s.d. 59	24,862.00	25,385.00
60 s.d. 64	18,510.00	19,396.00
65 s.d. 69	12,776.00	13,933.00
70 s.d. 74	7,734.00	9,349.00
75+	6,367.00	9,225.00

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2020.

Usia produktif penduduk Gorontalo merupakan potensi untuk menggerakkan ekonomi, jika mengacu pada data penduduk berdasarkan kelompok umur maka didapatkan komposisi seperti grafik 27. Di mana usia dini baik laki-laki maupun perempuan sebanyak 328,641 jiwa, dalam lima tahun ke depan mereka adalah aset *intangible*. Usia nonproduktif tidak terlalu banyak, hanya 97,290 sebagian merupakan pensiunan sehingga tingkat ketergantungan tidak terlalu tinggi. Karakteristik penduduk seperti ini menandakan mulai terjadi bonus demografi¹⁷, ini sesuai dengan

¹⁷ Bonus demografi merupakan keadaan di mana jumlah penduduk berusia produktif (15 tahun-64 tahun) lebih besar dari jumlah penduduk berusia kurang dari 15 tahun dan lebih dari 64 tahun sehingga menyebabkan angka ketergantungan menjadi lebih rendah.

perkiraan di mana di tahun 2020-2030 mendatang puncaknya bonus demografi terjadi di Indonesia.



Grafik 27: Piramida Penduduk Provinsi Gorontalo, 2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

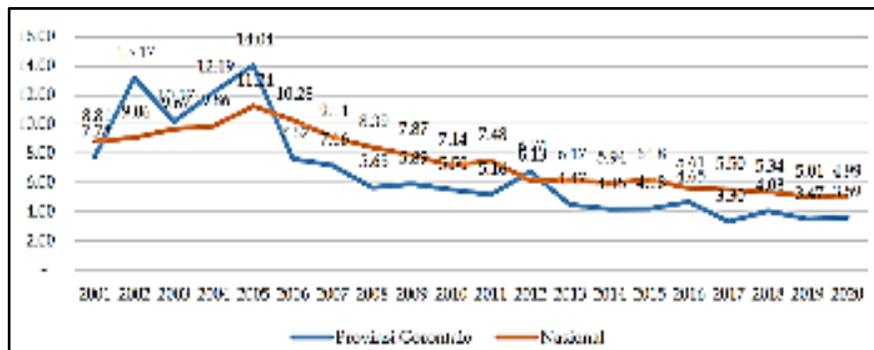
Momentum bonus demografi durasinya tidak terlalu panjang, karena itu peluang tersebut harus dimanfaatkan. Usia produktif adalah peluang strategis untuk melakukan percepatan pembangunan ekonomi, bonus demografi hanya datang sekali dalam seumur hidup menghinggapi suatu negara. Strategi untuk menghadapi bonus demografi dengan menyiapkan SDM yang berkualitas, seiring disiapkannya lapangan pekerjaan. Melihat pertumbuhan usia produktif yang terus berlangsung akan meningkatkan sisi penawaran tenaga kerja, dengan sendirinya akan melahirkan persaingan yang makin ketat apalagi terbukanya investasi asing yang membawa tenaga kerja sendiri. Jika sisi permintaan lemah akan melahirkan gap, maka bonus demografi justru akan menjadi malapetaka. Indonesia termasuk tentunya Gorontalo akan terjebak sebagai negara *middle income trap*, selamanya menjadi negara berkembang.

Pemerintah daerah perlu serius mengantisipasi keadaan ini dengan menyiapkan SDM yang andal lewat pendidikan formal maupun nonformal. Revolusi industri 4.0 menuntut adanya SDM yang berketerampilan tinggi, situasi ini sementara berlangsung bahkan berlari kencang. Sayangnya gap antara kebutuhan tenaga kerja dan kompetensi tenaga kerja yang tersedia masih sangat lebar hingga saat ini. Sekolah vokasi diharapkan dapat menjadi jembatan untuk menghubungkan kebutuhan tenaga kerja dan kompetensi tenaga kerja, justru lulusan sekolah vokasi lebih banyak menganggur. Dunia pendidikan membutuhkan perubahan radikal, muatan kurikulum lebih diperkuat pada praktik dan pelatihan yang bersifat *link and match* dengan kebutuhan dunia usaha dan industri. Konsep *link and match* tersebut akan tercipta secara optimal apabila dunia usaha dan industri turut aktif terlibat dalam pembentukan SDM.

6.3. Perkembangan Tingkat Pengangguran

Masalah pengangguran merupakan persoalan makro ekonomi, seringkali menjadi momok bagi pemerintah bila jumlahnya terus meningkat karena berbagai faktor penyebabnya. Pengangguran akan selalu menjadi perhatian bagi pemerintahan mana pun, jika ia dibiarkan akan menimbulkan kekacauan sosial. Seringkali pemerintah menempuh jalan pintas untuk mengatasi pengangguran, apalagi pengangguran terdidik. Menurut Mankiw (2013) pengangguran merupakan masalah makro ekonomi yang mempengaruhi seseorang secara langsung karena ketiadaan pendapatan. Pekerjaan yang tidak ada berarti penurunan standar kehidupan, akan menimbulkan tekanan psikologis, apalagi memiliki tanggungan keluarga.

Ini yang biasa disebut sebagai pengangguran terbuka, menurut konsep International Labor Organization (ILO) yang terdiri dari: Mereka yang tak punya pekerjaan dan mencari pekerjaan, tak punya pekerjaan dan mempersiapkan usaha, tak punya pekerjaan dan tidak mencari pekerjaan, karena merasa tidak mungkin mendapatkan pekerjaan dan yang sudah punya pekerjaan, tetapi belum mulai bekerja., pengangguran terbuka dikenal dengan istilah pengangguran.



Grafik 28: Perkembangan Tingkat Pengangguran Terbuka di Provinsi Gorontalo dan Nasional, 2001-Maret 2020

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Tingkat pengangguran terbuka di Gorontalo ditahun pertama sebagai provinsi sebesar 7,78 persen, di tahun berikutnya meningkat sebesar 13,17 persen. Meningkatnya tingkat pengangguran kala itu kemungkinan karena bertambahnya angkatan kerja yang belum mendapatkan pekerjaan. Pertambahan itu kemungkinan didorong penduduk usia kerja yang bermigrasi dari luar Gorontalo. Pada tahun 2003 tingkat pengangguran menurun namun ditahun selanjutnya mengalami kenaikan yang cukup signifikan, sebesar 14,04 persen di tahun 2005. Sejak tahun

2006 tingkat pengangguran menurun drastis melampaui penurunan pengangguran tingkat nasional, yaitu 7,62 persen sementara pengangguran nasional sebesar 10,28 persen.

Keadaan tingkat pengangguran di Provinsi Gorontalo terus menurun hingga Maret tahun 2020 sebesar 3,59 persen, angka pengangguran tersebut sudah hampir mendekati kategori *natural unemployment*. Artinya tingkat pengangguran sebesar itu merupakan angka moderat, pengangguran terjadi bukan karena ketiadaan lapangan pekerjaan. Orang menganggur karena cenderung memilih-milih pekerjaan tercermin dari keadaan pengangguran berdasarkan tingkat pendidikan, mayoritas lulusan SLTA dan perguruan tinggi mengalami pertumbuhan angka pengangguran. Hanya saja masalahnya tingkat partisipasi angkatan kerja hingga kini baru mencapai 67.34 persen dari 95,97 tingkat kesempatan kerja yang tersedia.

Grafik di atas juga selayaknya tidak dijadikan sandaran sebagai sebuah keberhasilan, faktanya kendati angka pengangguran terbuka cukup kecil persentasenya tetapi angka kemiskinan masih tinggi. Ini menandakan bahwa produktivitas tenaga kerja masih rendah, statusnya memang memiliki pekerjaan (ada pendapatan), tetapi dari keseluruhan pendapatannya hanya cukup memenuhi kebutuhan hidupnya. Berdasarkan data SAKERNA di tahun 2019 terdapat 876,375 angkatan kerja, 420,396 pekerja atau 69,98 persen di antaranya hanya lulusan Sekolah Dasar atau sebagian malah tidak pernah sekolah. Dilihat dari rata-rata jam kerja mereka sebagian masih di bawah 35 jam per minggu, akhirnya berefek terhadap rendahnya pendapatan. Inilah yang menjadi transmisi penjas, di mana angka pengangguran rendah tetapi orang miskin jumlahnya masih banyak.

Bahkan data menunjukkan bahwa di antara orang miskin di Gorontalo terdapat 40,89 persen tidak bekerja atau tidak memiliki

pekerjaan tetap, dan yang bekerja di sektor pertanian sebanyak 33,08 persen dan bukan sektor pertanian 26,03 persen. Ini gambaran ril bahwa orang miskin lebih banyak bekerja di sektor pertanian dibanding sektor nonpertanian. Pemerintah tentunya perlu memikirkan tidak sekadar terus menggenjot produksi pertanian tetapi juga penting bagaimana mendesain program bagi para petani sehingga dapat keluar dari lingkaran setan kemiskinan. Orang miskin yang bekerja di sektor informal juga mendominasi, sebanyak 42,42 persen dan bekerja di sektor formal hanya 16,69 persen, tentu ini memiriskan karena pekerja formal terbilang kecil. Pekerja di sektor informal menjadi faktor determinan sebagai penopang tenaga kerja dan memperjelas status mereka bahwa ada pekerjaan. Hal inilah makin mempertegas pekerja sektor informal statusnya sudah bekerja tetapi produktivitasnya rendah.

Produktivitas tenaga kerja diukur dari input tenaga kerja dibagi *output* ekonomi (PDRB) pada periode tertentu. Produktivitas tenaga kerja di Gorontalo masuk dalam kluster bawah, artinya kemampuan menghasilkan *output* rendah. Ini juga tercermin dari banyaknya perusahaan, termasuk perusahaan jasa dan konstruksi yang berasal dari luar membawa serta tenaga kerja. Ada semacam kurangpercayaan pelaku usaha terhadap tenaga kerja di Gorontalo, masalahnya pada *attitude* dan etos kerja. Sebagai gambaran di daerah transmigrasi, penduduk lokal cenderung tertinggal kehidupannya dibanding penduduk transmigran. Tidak sedikit perusahaan mendiferensiasi upah tenaga kerja antara pekerja dari luar dengan tenaga kerja lokal, karena alasan produktivitas yang berbeda.

Pemerintah tidak hanya menciptakan lapangan pekerjaan lewat investasi, kualifikasi tenaga kerja penting dibenahi. Pengalaman di daerah industri, pembangunan *smelter* lewat

investasi asing seperti Tiongkok membawa serta tenaga kerja kasar. Alasannya tenaga kerja lokal terbatas, walaupun tersedia kurang produktif, tidak disiplin dalam bekerja. Pada masa lalu, investor dari luar hanya dibuka kesempatan bagi pekerja level manajer atau konsultan. Ketersediaan tenaga kerja terampil sangat urgen sebelum mengundang investasi, sebab pada prinsipnya investasi tujuannya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi sekaligus membuka lapangan pekerjaan baru.

BAB 7

ARAH KEBIJAKAN FISKAL DAN PERKEMBANGAN KONDISI KEUANGAN DAERAH

7.1. Kebijakan dan Program Prioritas Setiap Periode Pemerintahan

Program prioritas pemerintah merupakan turunan dari visi dan misi yang disampaikan pada saat kampanye, program prioritas boleh dikata saripati dari pemikiran seorang kepala daerah untuk memajukan daerah yang dipimpinnya. Program prioritas diyakini dapat menjadi penggerak untuk menghela sektor-sektor lain, ia juga mencerminkan penajaman program karena keterbatasan anggaran. Dalam konteks itu program prioritas secara otomatis mendapatkan prioritas pembiayaan, sekalipun dalam praktiknya antara program prioritas dan pembiayaan kerap tidak sinkron karena berbagai macam alasan untuk tidak memprioritaskan pembiayaannya, contohnya sektor pariwisata menjadi unggulan tetapi ia tidak ditunjang dengan anggaran yang cukup karena sektor ini bukan urusan wajib tetapi urusan pilihan.

Program prioritas tercermin dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), sejak berdiri sendiri sebagai provinsi lepas dari Sulawesi Utara daerah ini sudah empat kali menyusun RPJMD. Berdasarkan dokumen perencanaan (RPJMD), program prioritas Pemerintah Provinsi Gorontalo sejak tahun 2002 (periode pertama) hingga tahun 2017 (periode keempat) dapat diringkas seperti berikut ini;

Tahun 2002–2007 (Lima Tahun Pertama)

Arah kebijakan pembangunan Provinsi Gorontalo pada awalnya masih menggunakan pola dasar pembangunan dari tahun 2002–2004. Memasuki tahun 2005–2007 ada perubahan landasan arah kebijakan pembangunan yakni RPJMD, sehingga pada tahun tersebut sedikit mengalami perubahan visi maupun misi meskipun secara substansial tidak berubah. Tiga agenda prioritas pembangunan pada periode ini, yaitu:

1. Menciptakan pemerintahan bersih, transparan dan profesional, penegakan sistem demokrasi serta keamanan dan ketertiban.
2. Membangun *entrepreneur government* dan masyarakat mandiri.
3. Meningkatkan peran masyarakat sebagai mitra dan pelaku utama pembangunan.

Ketiga agenda di atas dapat dijelaskan, pertama pemerintahan yang amanah berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memberikan pelayanan yang berkualitas. Kedua, masyarakat yang demokratis mengarah pada penciptaan kondisi sosial dan politik yang kondusif. Selanjutnya, menciptakan keamanan dan ketertiban bermakna upaya pemerintah mendesain pranata (regulasi) hukum secara efektif dan menjamin kondusifnya keamanan daerah. Sasaran dari agenda menciptakan pemerintahan bersih, transparan dan profesional dengan penegakan sistem demokrasi serta keamanan dan ketertiban adalah, 1) melakukan pembenahan hukum dan menciptakan stabilitas keamanan daerah serta menciptakan kondisi sosial politik masyarakat yang kondusif, terkristalisasi dalam tersedianya produk hukum, penyuluhan dan bantuan hukum, berkembangnya kehidupan politik yang demokratis, serta

mengupayakan keamanan dan ketertiban umum. 2) Mewujudkan pemerintahan yang amanah diarahkan untuk meningkatkan kualitas dan kinerja aparatur, penataan kelembagaan, peningkatan kualitas pelayanan publik dan terselenggaranya pemerintahan daerah dalam konteks otonomi daerah, serta pengembangan informasi dan komunikasi.

Agenda membangun *entrepreneurial government* dan masyarakat madani berkaitan dengan upaya pemerintah Provinsi Gorontalo menciptakan akselerasi pembangunan daerah melalui kreasi *core competency* atau sektor-sektor unggulan. Sasaran dari agenda ini adalah, pertama mengembangkan SDM daerah, kedua pengembangan pertanian melalui Agropolitan dan ketiga pengembangan perikanan dan kelautan.

Agenda membangun Gorontalo menuju masyarakat yang mandiri dan berbudaya *entrepreneur* berkaitan dengan upaya pemerintah Provinsi Gorontalo untuk melakukan reaktualisasi, mendorong dan memberdayakan masyarakat yang terkristalisasi dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sasaran dari agenda ini adalah 1) mengembangkan infrastruktur penunjang pembangunan daerah, 2) mengembangkan daya saing industri dan pemasaran produk lokal, 3) mengembangkan kepariwisataan daerah, 4) mengembangkan koperasi dan UKM, 5) mengembangkan pertambangan dan energi, 6) meningkatkan kesehatan masyarakat, 7) meningkatkan kesejahteraan sosial, 8) mengembangkan kehidupan beragama, 9) memperbaiki iklim ketenagakerjaan, 10) pengembangan kependudukan, 11) pengembangan perumahan dan pemukiman 12) pengembangan wilayah, 13) pengembangan sumber daya alam dan lingkungan hidup, 14) pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dan 15) meningkatkan pendapatan daerah.

Tahun 2007–2012 (Lima Tahun Kedua)

Empat agenda prioritas pembangunan yang dijalankan, yaitu:

1. Inovasi Kepemerintahan Wirausaha.
2. Inovasi Pengembangan SDM yang Berorientasi Wirausaha, Mandiri dan Religius.
3. Inovasi dalam Menumbuh-Kembangkan Ekonomi Rakyat Berbasis Desa.
4. Inovasi Teknologi Tepat Guna untuk Meningkatkan Kesejahteraan Rakyat.

Agenda inovasi pemerintahan wirausaha yang dititikberatkan pada pencapaian prestasi aksi dan prestasi hasil yang mampu menumbuhkan kepercayaan masyarakat. Untuk membangun kepercayaan tidaklah mudah, dibutuhkan layanan yang inovatif dari aparatur pemerintah yang memiliki kapasitas sumber daya yang mumpuni, memahami tugasnya dengan baik dengan ditunjang dengan kapasitas pendidikan. Kapasitas sumber daya aparat yang mumpuni diyakini dapat memberi layanan yang prima, selalu berorientasi hasil, karena itu pula kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana untuk menunjang layanan prima wajib tersedia. Sejalan dengan itu pengelolaan keuangan lebih profesional, akuntabilitas yang tinggi dan berorientasi hasil dari setiap pengeluaran rupiah. Hal itu dapat terkondisikan bila kualitas perencanaan dan sistem pengelolaan keuangan daerah baik, dibarengi dengan perbaikan sistem pengawasan dan evaluasi kinerja aparatur sebagai pelayan masyarakat. Lebih jauh dari itu bentuk-bentuk layanan yang diberikan oleh setiap aparatur wajib mempraktikkan pemerintahan yang baik yang dapat diadopsi oleh daerah lain sebagai contoh, dengan kata lain manajemen pemerintahan dimiripkan dengan manajemen kewirausahaan, layanan yang sederhana efisien lebih berorientasi hasil.

Agenda inovasi pengembangan SDM yang berorientasi wirausaha, mandiri dan religius. Sebagai daerah baru ketersediaan SDM bermutu, berkinerja tinggi yang memiliki visi kewirausahaan disadari masih terbatas. Dalam kerangka menjalankan program-program unggulan yang dirumuskan tidak bisa dilakukan bilamana kemampuan SDM aparatur terbatas, karena itu pilihannya adalah pengembangan SDM bagi aparatur. Tidak terbatas pada pengembangan SDM aparatur, kualitas SDM secara umum juga terhitung kala itu masih di bawah maka diperlukan peningkatan kualitas SDM masyarakat pada semua jenjang pendidikan, termasuk pemberian beasiswa untuk program S-2 dan S-3 lewat Program TPSDM. Meningkatkan mutu SDM membenah sektor pendidikan tentu tidak cukup, sebab ada faktor lain menjadi penyebab salah satunya adalah sektor kesehatan. Fasilitas kesehatan diakui masih terbatas, jumlah tenaga kesehatan dan tenaga medis masih terhitung sedikit, berdampak terhadap layanan kesehatan tidak optimal. Karena itu perlunya meningkatkan kualitas kesehatan dengan menambah jumlah tenaga kesehatan dan tenaga medis, tidak hanya menambah kuantitas namun keahlian (kualitas) turut didorong agar keahliannya meningkat. Pendidikan yang makin maju serta kondisi kesehatan masyarakat makin membaik belum sempurna tentunya, masih memerlukan tambahan “suplemen” agar daerah dapat menjadi lebih tenteram, apalagi Gorontalo dianggap sebagai daerah religius dan berbudaya, maka dibutuhkan peningkatan kualitas kehidupan beragama, dengan cara meningkatkan pemahaman dan implementasi nilai-nilai agama dan budaya.

Agenda inovasi menumbuhkembangkan ekonomi kerakyatan berbasis desa, kondisi perekonomian di desa masih sangat tertinggal padahal sektor pertanian sebagai sumber utama

kehidupan masyarakat desa menyumbang paling besar dalam pembentukan ekonomi. Jumlah desa tertinggal cukup banyak, bahkan sangat tertinggal pun di semua kabupaten ada. Adanya pengembangan ekonomi kerakyatan berbasis desa diharapkan sumber kehidupan masyarakat lebih beragam tidak semata bergantung dari sektor pertanian. Maka diperlukan diversifikasi kegiatan ekonomi perdesaan dengan tujuan jangka panjangnya adalah terbangunnya desa-desa mandiri.

Agar kegiatan ekonomi dapat terdiversifikasi tidak boleh hanya dengan menggunakan cara-cara lama, diperlukan metode baru yang lebih efisien sehingga para petani dapat melakukan kegiatan di luar kegiatan bertani. Salah satu upaya untuk menciptakan efisien dalam kegiatan ekonomi diperlukan bantuan teknologi dalam berproduksi, karena itu pentingnya pemanfaatan teknologi tepat guna, agar lebih *sustainable* aspek lingkungan tidak boleh diabaikan.

Tahun 2012–2017 (Lima Tahun Ketiga)

Empat agenda prioritas pembangunan yang dijalankan, yaitu:

1. Pendidikan gratis.
2. Kesehatan gratis.
3. Percepatan pembangunan infrastruktur.
4. Pengembangan ekonomi kerakyatan.

Pembangunan sektor pendidikan dengan memprioritaskan pada peningkatan pelayanan pendidikan dasar, menengah dan atas, serta memberikan subsidi pendidikan untuk memastikan anak usia sekolah dapat melanjutkan pendidikannya. Kegiatan belajar mengajar dapat berjalan di seluruh desa dengan fasilitas dan jumlah guru yang memadai, juga diutamakan pada pembangunan infrastruktur dan mutu pendidikan, serta pencapaian MDGs.

Program pendidikan gratis sebagai jawaban atas rendahnya angka partisipasi sekolah di Gorontalo, sekaligus upaya untuk memacu pembangunan SDM karena tidak dapat dipungkiri IPM daerah ini masih rendah dibanding dengan provinsi lainnya. Program pendidikan gratis sekalipun tidak utuh sepenuhnya menjadi tanggungan pemerintah daerah, sebagian program pemerintah pusat. Program prioritas di bidang pendidikan pada periode ini dikenal dengan program pendidikan gratis untuk rakyat (prodira).

Kesehatan dengan memprioritaskan pada pemberian jaminan pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin, peningkatan pelayanan pos pelayanan terpadu, pusat kesehatan masyarakat pembantu (pustu), dan pusat kesehatan masyarakat di tingkat kabupaten dan kota, serta meningkatkan kemampuan masyarakat dalam peningkatan pelayanan pos kesehatan di tingkat desa. Kesehatan gratis dimaksudkan untuk memperluas jangkauan layanan kesehatan bagi masyarakat yang kurang mampu, karena terbukti selama ini masih banyak masyarakat kecil yang belum mengakses layanan kesehatan.

Percepatan pembangunan infrastruktur, diarahkan pada pembangunan infrastruktur dasar, dukungan pelayanan transportasi terpadu, energi, penataan permukiman, air bersih dan sanitasi melalui pendekatan kawasan dan Kecamatan ber-IPM di bawah rata-rata IPM Provinsi. Sedangkan pembangunan infrastruktur dikedepankan karena selama bertahun-tahun Gorontalo kekurangan energi, bertahun-tahun langganan pemadaman listrik. Hal ini menjadi kendala untuk menarik investasi, sekaligus membatasi aktivitas masyarakat yang mengganggu produksi. Pada periode ini mulai dibangun beberapa pembangkit, ada PLTU di Molotabu dan PLTU Paguat, infrastruktur strategis lainnya yang dibangun di antaranya jalan

desa, jalan provinsi yang menghubungkan antar kabupaten, *Gorontalo Out Ring Road (GORR)*, perluasan bandara Jalaluddin dan pembangunan rumah sakit Ainun Habibie.

Pengembangan ekonomi kerakyatan. Membangun ekonomi kerakyatan diarahkan pada pengembangan sektor pertanian, perkebunan, perikanan, kehutanan, peternakan, Koperasi dan UMKM serta pariwisata melalui pemberdayaan kelompok usaha petani, peternak, nelayan, perdagangan, serta usaha mikro dan kecil serta fasilitasi terhadap akses Kredit Usaha Rakyat (KUR) untuk melembagakan kegiatan produktif dan meningkatkan pendapatan warga di tingkat desa. Pengembangan ekonomi kerakyatan dipilih selain karena industri belum berkembang, sektor ini terbukti kukuh dalam menghadapi krisis.

Tahun 2017–2022 (Lima Tahun Keempat)

Setelah terpilih kembali pada periode kedua, pasangan Rusli Habibie dan Idris mengembangkan program prioritas dengan merumuskan delapan (8) program itu di antaranya:

1. Pendidikan yang lebih berkualitas.
2. Kesehatan lebih prima.
3. Infrastruktur yang lebih merata.
4. Ekonomi kerakyatan lebih meningkat.
5. Pemerintah lebih melayani.
6. Agama dan budaya lebih semarak.
7. Pariwisata lebih mendunia.
8. Lingkungan hidup lebih lestari.

Delapan program prioritas ini diyakini dapat menjawab kebutuhan masyarakat Gorontalo, jika pada periode sebelumnya pendidikan gratis setidaknya dapat meningkatkan rata-rata lama sekolah dan angka partisipasi sekolah. Tentu ini tidak cukup

dibutuhkan peningkatan mutu, terhitung SDM Gorontalo masih rendah diukur dari IPM masih di bawah rata-rata nasional. Hal ini pula menjadi penyebab rendahnya produktivitas tenaga kerja, karena itu mereka berdua memberikan perhatian terhadap peningkatan kualitas pendidikan.

Akses kesehatan makin meningkat, angka harapan hidup bertambah, rata-rata kematian ibu dan anak menurun jumlah gizi buruk terus berkurang. Disadari bahwa pelayanan kesehatan belum optimal, sebab masih kerap terdengar pelayanan bagi mereka yang kurang mampu di rumah sakit diskriminatif bagi penerima bantuan bidang kesehatan. Karena itu pentingnya pelayanan prima dengan maksud para tenaga kesehatan dapat melayani dengan baik tanpa melihat latar belakang pasien.

Pada periode pertama, infrastruktur yang diprioritaskan oleh pemerintah Provinsi Gorontalo merupakan proyek strategis dampaknya terhadap perbaikan kesejahteraan sifatnya jangka panjang. Maka mulai dirintis pembangunan infrastruktur yang dapat menggerakkan ekonomi lebih merata khususnya infrastruktur penunjang produksi sektor pertanian di perdesaan. Dengan adanya perhatian pembangunan infrastruktur di berbagai daerah diharapkan perekonomian masyarakat dapat berkembang dinamis, setidaknya ekonomi kerakyatan lebih berkembang khususnya yang terkait dengan sektor pertanian sebab sektor pertanian menjadi kontributor utama pembentukan ekonomi.

Sebaik apapun program yang digagas, ia juga harus ditunjang dengan pelayanan yang lebih baik, karena itu diperlukan aparat pemerintah sebagai pelayan rakyat lebih meningkatkan kualitas pelayanannya. Selain itu Gorontalo dikenal sebagai daerah religius dan kental adat-istiadat, seiring perkembangan zaman tatanan kehidupan masyarakat terus berubah. Cerminan sebagai

daerah Serambi Madinah perlahan mulai hilang, adat selama ratusan tahun dijunjung tinggi mulai tergerus zaman. Adat istiadat dan pelaksanaannya mulai berkurang, apalagi masyarakat Gorontalo makin beragam, tetua adat betul-betul diidentikkan orang tua. Budaya dan adat sejatinya harus dipertahankan sambil “direvisi” pelaksanaannya disesuaikan perkembangan zaman. Budaya dan adat istiadat sejatinya dijadikan spirit untuk lebih maju bukan sebaliknya menjadi alasan penghambat kemajuan. Jepang dapat dijadikan sebagai contoh bagaimana kemajuan mereka capai tidak tercerabut dari akar budayanya, malahan budaya menjadi penyemangat untuk lebih maju dan produktif.

Sebagai daerah yang terus menggantungkan dirinya dari sektor pertanian, tentu selamanya tidak hanya mengandalkan pertanian, butuh sektor yang lebih produktif memberikan dampak ekonomi yang lebih luas. Sektor industri merupakan sektor produktif masih terasa sulit berkembang di Gorontalo karena banyak kendala, embrional industri besar juga belum nampak, maka sektor jasa yang menjadi peluang salah satunya adalah sektor pariwisata. Tentu saja pariwisata tidak akan menyaingi daerah yang menjadi prioritas pariwisata di luar Pulau Bali, seperti Lombok, Tanjung Lesung, Borobudur, Danau Toba, Wakatobi. Sektor pariwisata di Gorontalo punya potensi khususnya wisata alam (*eko tourism*), perlu dikembangkan sebagai sumber pertumbuhan baru, apalagi sektor pariwisata memiliki *linkage* dengan sektor lainnya. Sektor pariwisata di Gorontalo mulai menggeliat, terlepas dari masih banyaknya hambatan dan kendala pengembangannya. Kinerja sektor pariwisata harus diakui masih jauh dari yang diharapkan, potensi pariwisata belum dikenal luas, karena itu pentingnya memperkenalkan wisata Gorontalo ke dunia luar.

Dibalik kemajuan fisik yang telah diraih, lazimnya pembangunan yang mengejar pertumbuhan cenderung mengabaikan lingkungan. Di Gorontalo sendiri dengan menjadikan jagung sebagai komoditas andalan produksinya terus digenjot, persoalannya peningkatan produksi identik dengan ekstensifikasi berarti perluasan lahan (membuka lahan baru), hingga ke areal perbukitan yang mengancam degradasi fungsi ekologis. Luasan hutan, pepohonan di perbukitan makin menipis memudahkan terjadinya longsor malahan banjir telah menjadi langganan di musim penghujan. Kepedulian pemerintah jelas diperlukan, pembangunan pro lingkungan sudah menjadi keniscayaan.

7.2. Perkembangan Fiskal Daerah Provinsi Gorontalo

Postur fiskal daerah merupakan cerminan keadaan ekonomi disusun atas dasar kebutuhan pemerintah dan pembangunan daerah itu sendiri. Nilai besaran tergantung dari kemampuan fiskal serta program yang akan dibiayai, karena itu bagian sub bahasan sebelumnya menampilkan program prioritas pembangunan. Ia disusun mengikuti periode kepemimpinan kepala daerah, dari program tersebut diterjemahkan kedalam sistem penganggaran, dalam hal ini penerimaan dan pengeluaran.

Fiskal urusannya dengan masalah pajak sebagai komponen utama penerimaan negara, besar kecilnya belanja pemerintah sangat tergantung dari penerimaan negara yang bersumber dari pajak. Bagi negara berkembang, belanja pemerintah lewat APBN maupun APBD merupakan fungsi investasi, pergerakan ekonomi sangat diwarnai dari percepatan penyerapan anggaran yang ditetapkan. Itulah sebabnya perekonomian di negara berkembang, atau daerah yang bergantung APBD pada triwulan pertama pertumbuhan ekonomi biasanya seret ia akan mulai meningkat di

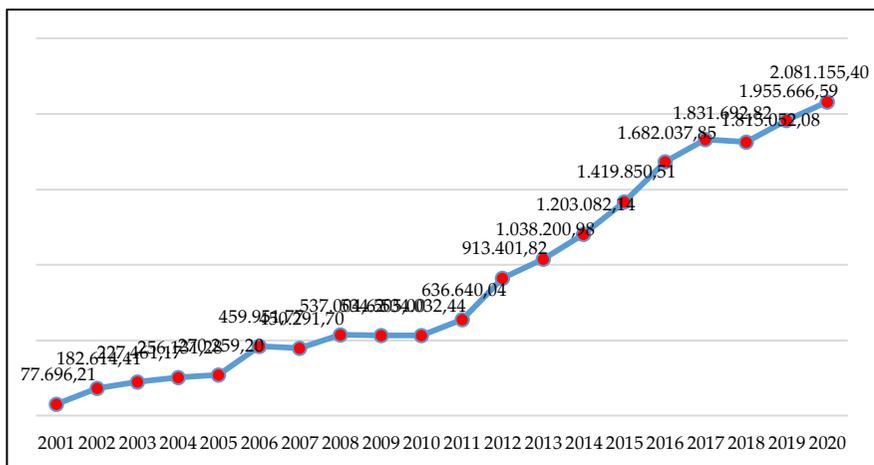
pertengahan tahun dan di akhir tahun menanjak. Besarnya belanja pemerintah ia juga berkaitan erat dengan pendapatan lewat pajak pertambahan nilai maupun pajak penghasilan, artinya makin sering pemerintah berbelanja maka akumulasi pendapatan pun bertambah. Ibaratnya uang keluar kantong kanan, kembaliannya masuk kantong kiri, lebih dari separuh pendapatan negara lewat pajak dikumpulkan oleh bendahara umum negara yang berada di setiap instansi pemerintah.

Akan lain halnya bila perusahaan (swasta) tumbuh dan berkembang pajak badan mendominasi penerimaan negara. Dalam hal ini diuntungkan oleh sistem ini kota-kota besar, misalnya DKI Jakarta bagi hasil pajak dari pemerintah besar karena hampir seluruh perusahaan besar (pajak badan) dihimpun di Jakarta meskipun sebagian perusahaan tersebut beroperasi di daerah. Di situlah pentingnya investasi swasta agar pemerintah dapat berbagi beban dengan swasta dalam penyerapan tenaga kerja sekaligus mendapatkan penerimaan bersumber dari pajak. Agar ekonomi bergerak maju stimulasi kebijakan fiskal amat berarti, tujuannya untuk memberikan insentif kepada swasta tetapi mengharapkan penerimaan yang lebih besar dari pajak. Negara-negara maju dalam debat calon kepala negara (kepala pemerintahan) pajak dan bentuk stimulasi ekonomi menjadi perdebatan hangat, beda halnya tema perdebatan di negara yang belum mapan proses demokrasi yang menonjol diungkap ke permukaan masalah pribadi, keluarga dan masa lalu calon pemimpin.

Fiskal selain mengatur penerimaan negara, biasa juga diartikan perbendaharaan atau pengaturan keluar masuknya uang yang ada dalam kas negara. Jadi fiskal ini digunakan untuk menjelaskan bentuk pendapatan negara yang dikumpulkan dari masyarakat dan oleh pemerintah sendiri, kemudian dimanfaatkan

untuk pengeluaran dalam rangka membiayai program-program untuk menghasilkan pendapatan nasional, proses produksi berjalan, perekonomian berkembang. Kebijakan fiskal selalu dijalankan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mengarahkan ekonomi suatu negara melalui pengeluaran dan pendapatan pemerintah. Dalam hal ini sumber pendapatan negara pilihannya terbatas, lebih mengandalkan pajak, nonpajak, hibah. Bila tak mencukupi alternatifnya adalah utang (bilateral atau multilateral), tapi utang ada batasnya maka pajak menjadi tetap penting. Berbeda halnya, sumber penerimaan pemerintah daerah ada yang berasal dari bantuan pemerintah pusat lewat mekanisme transfer (dana perimbangan), dan yang lainnya dari pendapatan sendiri.

Secara umum sumber pendapatan daerah masih dominan dari dana perimbangan, kecuali daerah tertentu di mana sektor jasa telah berkembang pesat, misalnya sektor pariwisata (contoh Kabupaten Badung Bali) dan pajak kendaraan yang besar (Jakarta). Gorontalo sendiri baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota mengandalkan transfer dari pusat. Keadaan fiskal daerah, sederhananya dimaknai dari postur APBD, bila ketergantungan terhadap transfer dari pusat, besaran APBD biasanya terhitung kecil, sehingga daerah bersangkutan ruang fiskalnya sempit untuk membiayai program prioritas. Perkembangan APBD Gorontalo sendiri dari tahun ke tahun mengalami peningkatan, seperti terlihat pada grafik 29.



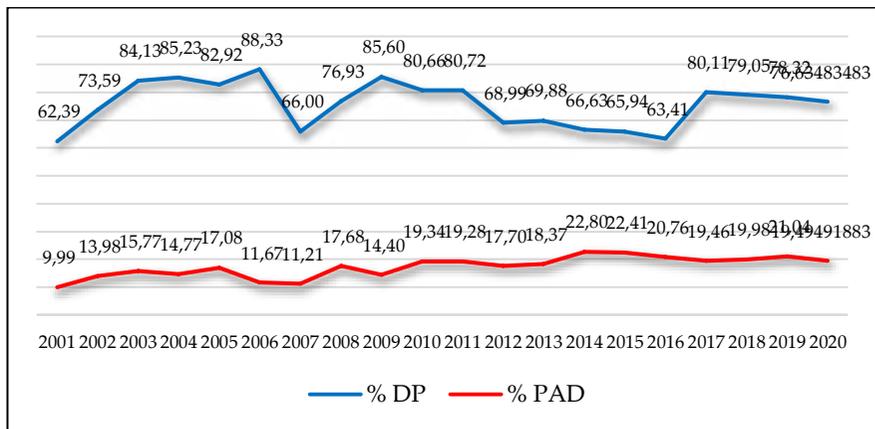
Grafik 29: Perkembangan Besaran APBD Provinsi Gorontalo, 2001-2020

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Pada tahun 2001 tahun fiskal pertama Provinsi Gorontalo sebesar Rp77,69 miliar bersumber dari dana perimbangan sebesar 62,39 persen. Proporsi dana perimbangan terus meningkat hingga di tahun 2006 (lihat grafik) seiring meningkatnya APBD, lalu sempat turun di tahun 2007. Pada perkembangannya dana perimbangan mulai stabil dan perlahan proporsi PAD meningkat. Nilai APBD sendiri kurun waktu lima tahun naik signifikan menjadi Rp459,95 miliar dalam satu dekade mencapai Rp636,64 miliar. Mulai sejak tahun 2013 APBD Provinsi Gorontalo telah mencapai di atas satu triliun hingga sekarang.

Sumber pendapatan daerah dua hal utama yang patut dicermati yakni dana perimbangan dan PAD, dana perimbangan ada tiga komponennya yaitu dana bagi hasil, dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Daerah yang kapasitas fiskalnya rendah dalam hal ini kemampuan menghimpun pajak kecil maka barang tentu bagi hasil pajaknya pun terbatas atau yang berasal dari

proposisi sumber daya alam. Ia akan dikompensasi oleh besarnya dana alokasi umum, pada realitasnya dana ini lebih banyak digunakan untuk belanja pegawai, sementara dana alokasi khusus tidak menentu. PAD sendiri terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD. Idealnya sebuah daerah sumber PAD didominasi oleh pajak daerah, tapi yang umum terjadi di beberapa daerah lain-lain PAD lumayan tinggi, sayangnya komponen ini merupakan sumber pendapatan “wanprestasi”, karena di sana ada denda pengadaan dan pengerjaan proyek, sisa lebih penggunaan anggaran, hasil tuntutan ganti rugi atau hasil pendapatan badan layanan umum daerah yang penggunaannya hanya untuk mereka sendiri. Sebaliknya pendapatan yang berasal dari PAD, komponen pajak untuk level provinsi lebih mengandalkan pajak kendaraan bermotor.



Grafik 30: Proporsi Sumber Pendapatan (DP dan PAD) Provinsi Gorontalo, 2001 - 2020

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

7.2.1. Teori Transfer dan Perkembangan Dana Perimbangan

Hubungan keuangan pusat dan daerah dalam bentuk transfer fiskal (desentralisasi fiskal) jamak dilakukan di banyak negara. Transfer fiskal dilakukan sebagai konsekuensi pilihan bentuk pemerintahan desentralistik dengan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah. Menurut Jun Ma (1997), Shah (2006), dan Rosen (2008) pada dasarnya ada dua jenis transfer fiskal, yaitu; 1). Hibah bersyarat (*conditional grant*), transfer seperti itu sering digunakan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu yang menurut pusat sangat penting namun dianggap kurang begitu penting oleh pemerintah daerah. 2) Hibah tidak bersyarat (*unconditional grants*), hibah tanpa syarat tidak ada pembatasan atas penggunaan dana. Pembeneran utama bagi pemerintah pusat memberikan hibah tidak bersyarat kepada negara bagian atau provinsi (daerah), bahwa hibah tersebut dapat digunakan untuk menyamakan kapasitas fiskal pemerintah daerah yang berbeda untuk menjamin penyediaan layanan minimum atau tingkat pelayanan publik.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka secara garis besar ada dua jenis transfer yang diberlakukan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal, yakni transfer tujuan umum biasa disebut Dana Alokasi Umum (DAU) dan transfer tujuan khusus atau Dana Alokasi Khusus (DAK). Kedua jenis transfer ini memiliki tujuan dan dampak yang berbeda, transfer tujuan umum disediakan oleh pemerintah pusat sebagai dukungan anggaran pelaksanaan otonomi daerah untuk kegiatan umum tanpa ada syarat khusus. Transfer tujuan umum pada dasarnya hanya menambah sumber daya penerimaan yang memiliki efek pendapatan. Transfer tujuan khusus yang sifatnya bersyarat dimaksudkan untuk memberikan insentif bagi pemerintah daerah untuk melakukan program-

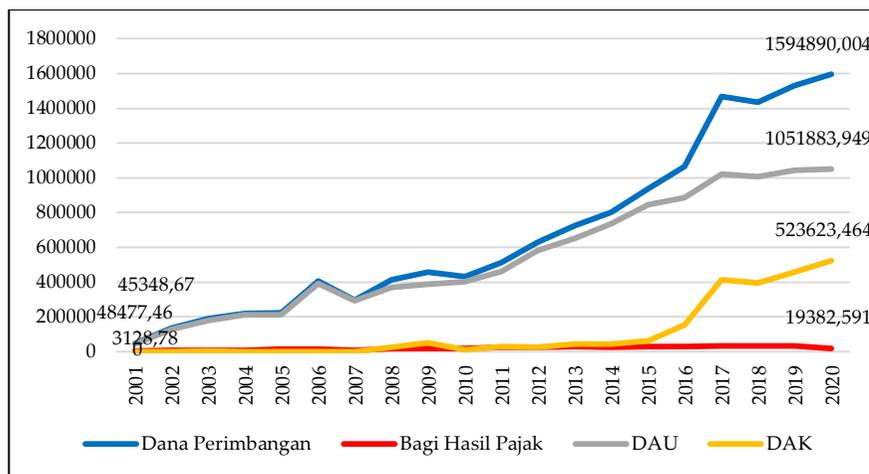
program tertentu atau kegiatan khusus. Kedua jenis transfer tersebut sudah diberlakukan sejak tahun 2001 ditambah dengan transfer Dana Otonomi Khusus yang diperuntukkan ke Provinsi Aceh, Papua dan Papua Barat.

Dana perimbangan merupakan sumber pembiayaan yang berasal dari: (1) bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), BPHTB¹⁸ dan penerimaan dari Sumber Daya Alam (SDA) atau komponen ini biasa disebut bagi hasil pusat-daerah. Bagi hasil pusat-daerah ini merupakan sumber penerimaan yang pada dasarnya tergantung pada potensi daerah penghasil. (2) Dana Alokasi Umum (DAU), transfer ini dialokasikan dengan tujuan untuk mencapai pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat di daerah, sehingga perbedaan antara daerah yang maju dengan daerah yang belum berkembang dapat diperkecil. (3) Dana Alokasi Khusus (DAK), bertujuan untuk membantu membiayai kebutuhan-kebutuhan khusus daerah. Di samping itu bertujuan untuk menanggulangi keadaan mendesak di daerah, seperti bencana alam, kepada daerah dapat dialokasikan dana darurat.

Mulai tahun 2015 transfer ke daerah bertambah dengan lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. UU ini menekankan pentingnya desentralisasi desa dengan memberikan transfer dana desa dengan maksud untuk meningkatkan kinerja pemberian layanan di tingkat administrasi terendah dan mengurangi kesenjangan sosial dan kemiskinan (Lewis, 2015). Transfer dana

¹⁸ Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) adalah pungutan atas perolehan hak atas tanah dan atau bangunan. Perolehan hak atas tanah dan atau bangunan adalah perbuatan atau peristiwa hukum yang mengakibatkan diperolehnya hak atas dan atau bangunan oleh orang pribadi atau badan.

desa tidak menjadi kewenangan provinsi, maka pembahasannya tidak akan diulas di sini hanya bagi hasil, DAU dan DAK akan disampaikan perkembangannya seperti dalam grafik 31.



Grafik 31: Perkembangan Dana Transfer yang Diterima Oleh Provinsi Gorontalo, 2001-2020

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Selama 20 tahun pendapatan APBD Gorontalo begitu tinggi tingkat ketergantungannya terhadap dana perimbangan, nampak bahwa komponen DAU paling besar. Di tahun 2001 DAU yang diterima provinsi in sebesar Rp48,477 miliar, lima tahun kemudian meningkat sebesar Rp406,259 miliar, sempat mengalami penurunan di tahun 2007 di tahun selanjutnya meningkat lagi sebesar Rp457,525 miliar. Sejak tahun 2012 penerimaan DAU naik signifikan, dan bahkan tahun 2016 hingga tahun 2020 sudah triliunan. Transfer yang meningkat setiap tahun sebagai gambaran meningkatnya penerimaan negara, sebab kenaikan transfer sangat bergantung dari kondisi penerimaan negara.

Komponen kedua yang menjadi andalan penerimaan Gorontalo dari transfer, yaitu DAK. Jenis transfer ini tidak terlalu signifikan, bahkan di awal pendirian provinsi DAK yang diterima oleh Gorontalo tidak ada, empat tahun belakangan tepatnya di tahun 2016 mulai meningkat. Sedangkan penerimaan bagi hasil sangat kecil dan grafiknya datar dari tahun 2001 hingga tahun 2020. Kecilnya penerimaan dana bagi hasil oleh Gorontalo karena hasil SDA berupa migas dan pertambangan yang dibagi hasilkan tidak terdapat di Gorontalo, maka pajaklah yang menjadi penyumbang dana bagi hasil. Persoalannya penerimaan negara dari pajak yang diterimakan di Gorontalo sangat rendah, meningkatkan penerimaan pajak bukan urusan yang gampang. Sehingga penerimaan pajak lebih didominasi dari pungutan yang dikelola oleh bendahara umum di setiap instansi dan daerah.

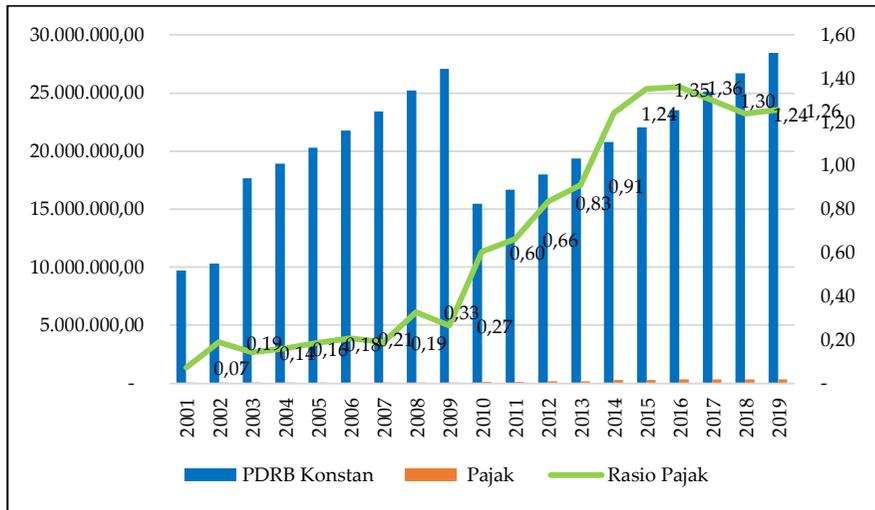
Rendahnya bagi hasil pajak juga dipengaruhi oleh faktor kebijakan perpajakan yang kurang adil, misalnya perusahaan-perusahaan yang berskala nasional berbasis di Jakarta atau Surabaya namun beroperasi di Gorontalo. NPWP mereka berkedudukan di luar Gorontalo, maka bayar pajak di mana mereka berkantor pusat. Singkatnya, pajak diterima di wilayah Gorontalo tapi disetorkan ditempat lain, bagi hasil pajak dihitung di wilayah penyetoran. Agar penerimaan bagi hasil pajak lebih adil, UU Perpajakan seharusnya mengatur penyetoran pajak didasarkan pada wilayah operasional/kegiatan usaha sehingga daerah akan mendapatkan bagi hasil pajak lebih merata. Jika tetap mengacu pada sistem lama, Jakarta atau Surabaya lebih diuntungkan sebab perusahaan-perusahaan skala nasional yang beroperasi di berbagai daerah berkantor pusat di dua kota besar tersebut, sumber pendapatan mereka di luar pajak nasional cukup besar. Implikasi dari kecilnya bagi hasil pajak yang diterima dikompensasi ke DAU,

sementara alokasi dana ini realitasnya banyak digunakan untuk membayar gaji pegawai. Tingginya bantuan dari pusat untuk membiayai APBD membuka ruang bagi pemerintah daerah untuk bernegosiasi dengan penentu kebijakan jenis dan besaran dana transfer. Ada ruang gelap yang memberi peluang untuk bertransaksi berbagai pihak agar ada tambahan dana transfer di luar DAU, meskipun ruang gelap itu terus diberi pencahayaan tetap masih ada yang mencoba menerobos. Apalagi pencahayaannya belum nampak terang benderang mengakibatkan kepala daerah masih kerap wara-wiri di Jakarta melobi anggaran. Sudah menjadi pengetahuan umum, melobi anggaran tidak ada yang gratis (*no free lunch*), untuk mengurangi ketergantungan diperlukan upaya mendorong peningkatan penerimaan daerah lewat PAD.

7.2.2. Potensi dan Perkembangan PAD Gorontalo

PAD ada empat komponennya, yaitu pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Idealnya dari keempat komponen itu pajak daerah menjadi tumpuan, berdasarkan data APBD Gorontalo, pada tahun 2001 penerimaan dari pajak sebesar Rp6,9 miliar. Rendahnya penerimaan pajak di tahun tersebut karena masih dalam kondisi transisi, potensi dan mekanisme pemungutan belum tertata. Dalam lima tahun penerimaan pajak meningkat tajam menjadi Rp44,707 miliar, satu dekade pajak daerah yang berhasil dihimpun sebesar Rp110,427 miliar, dan di tahun 2019 mencapai Rp357,224 miliar. Peningkatan penerimaan pajak daerah didominasi dari pajak kendaraan bermotor. Kendati pajak daerah mengalami peningkatan diterima setiap tahun, tetapi rasio pajak daerah terhitung kecil (lihat grafik 32). Rasio pajak dihitung dari besarnya realisasi pajak

yang diterima dibagi dengan potensi ekonomi dalam hal ini diproksi dari PDRB. Rasio pajak di tahun 2001 sebesar 0,07 persen, di tahun 2011 baru mulai meningkat 0,60 persen dan tahun 2019 baru mencapai 1,26 persen.



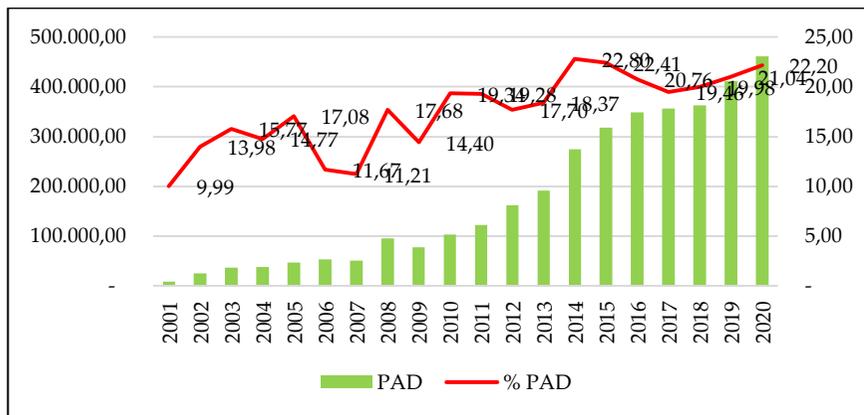
Grafik 32: Perkembangan Penerimaan Pajak Daerah dan Rasio Pajak Terhadap PDRB Provinsi Gorontalo, 2001-2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Rendahnya rasio pajak mencerminkan belum optimalnya *effort* dilakukan pemerintah, banyak kendala untuk mendata potensi ril pajak yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Setidaknya data ini menggambarkan bahwa cukup besar potensi pajak daerah di Gorontalo belum tergarap. Terlepas dari adanya kelemahan hasil perhitungan rasio pajak, sebab nilai PDRB merupakan akumulasi dari keseluruhan kegiatan ekonomi, sementara jenis pajak daerah yang diterima oleh provinsi terbatas, hanya ada lima komponen, di antaranya;

1. Pajak Kendaraan Bermotor;
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
3. Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
4. Pajak Air Permukaan; dan
5. Pajak Rokok.

Dari lima jenis pajak tersebut yang menunjang PAD Provinsi Gorontalo, pajak kendaraan mendominasi. Setiap tahun kendaraan bermotor bertambah sebagai indikator penting meningkatnya kebutuhan transportasi sekaligus mendorong kenaikan tingkat konsumsi nonmakanan. Teori konsumsi menjelaskan dengan meningkatnya pengeluaran (belanja) nonmakanan berarti pendapatan (kesejahteraan) makin membaik. Adapun perkembangan PAD Provinsi Gorontalo dapat dilihat pada grafik 33.



Grafik 33: Perkembangan PAD dan Rasio PAD Terhadap Total Pendapatan Provinsi Gorontalo, 2001-2020

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Di tahun 2001 penerimaan PAD masih terhitung kecil, yaitu sebesar Rp7,76 miliar setara dengan 9,9 persen dari total

pendapatan. Meningkat sebesar Rp53,692 miliar di tahun 2006 atau selama lima tahun meningkat 11,67 persen rasionya, di tahun 2011 mencapai Rp122,766 miliar atau rasionya sebesar 19,34 persen, di tahun 2019 PAD Provinsi Gorontalo sebesar Rp411,531 miliar atau setara 21,04 persen dari total pendapatan. Secara nominal PAD meningkat, tapi peningkatan itu tidak terlalu urgen dijelaskan, rasio PAD terhadap total pendapatan yang menjadi menarik karena rasio PAD mencerminkan kemampuan fiskal daerah, artinya jika rasio PAD makin besar maka ketergantungan terhadap transfer dari pusat makin rendah. Kemampuan fiskal akan memberikan keleluasaan daerah mendesain perencanaan pembiayaan sesuai kebutuhan daerah, berbeda halnya jika hanya mengandalkan transfer dari pusat pemerintah daerah memiliki keterbatasan menciptakan inovasi pembiayaan, apalagi mengandalkan DAK yang peruntukannya sudah ditentukan oleh pusat.

Pendapatan dari PAD yang makin besar merupakan peluang menambah insentif bagi pemerintah, terlebih anggota legislatifnya. Insentif daerah yang diterima anggota legislatif disesuaikan dari penerimaan PAD, bila PAD meningkat tunjangan mereka terima bertambah dan sebaliknya. Dalam konteks itu anggota legislatif perlu melakukan pengawasan serta *monitoring* terhadap pendapatan daerah, khususnya yang bersumber dari PAD. Bila perlu mereka memiliki peta potensi PAD, setidaknya memiliki pengetahuan dasar bagaimana PAD dapat ditingkatkan tanpa perlu melakukan studi banding di daerah lain.

7.3. Perkembangan Keuangan Daerah dan Implikasinya Terhadap Kesejahteraan

Harus diakui bahwa investasi swasta di Gorontalo belum dinamis perkembangannya, pembentukan modal belanja

pemerintah signifikan peranannya. Padahal investasi sangat diperlukan untuk mengakselerasi pembangunan ekonomi, berbagai upaya yang telah dilakukan pemerintah untuk menarik investasi tetapi belum sesuai yang diharapkan tentunya. Infrastruktur lumayan baik, kapasitas listrik bahkan sudah surplus, kendalanya memang pada pasar. Agar pembangunan terus berlangsung maka belanja pemerintah terpaksa menjadi penggerak investasi, persoalannya belanja publik relatif terbatas. Maka dibutuhkan kemampuan perencanaan yang baik untuk memprioritaskan sektor mana yang perlu dipacu agar memiliki efektifitas memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat.

Penulis mencoba menguraikan efek anggaran terhadap perbaikan kesejahteraan yang diukur dari tingkat kemiskinan dan ketimpangan. Meskipun disadari bahwa hasil estimasi memiliki kelemahan karena terbatasnya data, tapi setidaknya ini merupakan gambaran awal untuk melihat jenis belanja mana yang lebih efektif memperbaiki kesejahteraan masyarakat. Ringkasan hasil estimasi dapat dilihat pada tabel 6 berikut ini.

Tabel 6: Ringkasan Hasil Estimasi Pengaruh Jenis Pendapatan Terhadap Kemiskinan di Gorontalo

<i>Poverty</i>	Variabel Dependen		
	PAD	DAU	DAK
Nilai Koefisien	-6.767656	1.270123	4.65E-06
Nilai Statistik	-1.968465	0.286654	0.790647
<i>Probability</i>	0.0678	0.7783	0.4415
<i>R-Squared</i>	0.842177		

Sumber: Hasil Pengolahan Data, (2020)

Ada tiga sumber pendapatan utama pemerintah daerah, di antaranya PAD, DAU dan DAK. Ketiganya penulis jadikan sebagai

variabel bebas untuk melihat komponen mana yang memiliki determinasi yang kuat mempengaruhi kemiskinan di daerah. Hasil estimasi menunjukkan bahwa variabel DAU dan DAK tidak signifikan memperbaiki kemiskinan di Gorontalo, sementara PAD yang dibelanjakan oleh pemerintah daerah signifikan menurunkan angka kemiskinan. Lemahnya efek DAU terhadap perbaikan keadaan kemiskinan boleh jadi karena dibelanjakan secara tidak efektif dan tidak efisien, sekaligus mengindikasikan bahwa dana tersebut digunakan untuk kebijakan yang kurang berpihak pada masyarakat miskin. Rao dan Gupta (1995) mengemukakan bahwa transfer tujuan umum dan tujuan khusus tidak memadai dan tidak dirancang dengan sempurna dari perspektif pengentasan kemiskinan.

Sementara pengaruh PAD, DAU dan DAK terhadap ketimpangan, berdasarkan hasil estimasi menunjukkan gejala yang sama bahwa variabel transfer dari pemerintah pusat lewat DAU dan DAK belum optimal menurunkan tingkat ketimpangan, justru arahnya mendorong kenaikan gini rasio seperti terlihat pada tabel 7.

Tabel 7: Ringkasan Hasil Estimasi Pengaruh Jenis Pendapatan Terhadap Ketimpangan di Gorontalo

<i>Disparities</i>	Variabel Dependen		
	PAD	DAU	DAK
Nilai Koefisien	0.115731	-0.062967	-1.39E-07
Nilai Statistik	2.071837	-0.874669	-1.452518
<i>Probability</i>	0.0559	0.3955	0.1670
<i>R-Squared</i>	0.704519		

Sumber: Hasil Pengolahan Data, (2020)

Transfer khusus (DAK) tidak memperbaiki ketimpangan karena desain pembangunan yang dibiayai oleh dana ini tidak ditujukan untuk memperbaiki tingkat distribusi pendapatan.

Misalnya dana pendidikan dari DAK digunakan untuk membiayai pendidikan gratis seluruh masyarakat dapat menikmati, baik yang berpendapatan tinggi maupun masyarakat berpendapatan rendah. Biaya sekolah bagi masyarakat berpendapatan tinggi yang seharusnya digunakan untuk berpartisipasi kelangsungan pendidikan, mereka alihkan untuk pembiayaan peningkatan mutu dan pengetahuan lewat les tambahan anak-anaknya, sementara yang kurang mampu hanya mengandalkan sumber pengetahuan dari sekolah formal yang dibiayai oleh pemerintah. Hasil estimasi ini sejalan dengan kesimpulan penelitian dari Huang dan Chen (2012) di China, transfer tujuan khusus tidak signifikan menurunkan ketimpangan, maknanya model pembiayaan lewat DAK Pendidikan selama ini tidak dapat diandalkan memperbaiki ketimpangan yang terjadi. Perlu dirumuskan kembali metodenya sehingga memiliki implikasi terhadap perbaikan kesenjangan akses dan mutu pendidikan, sehingga disparitas distribusi pendapatan tidak semakin parah.

BAB 8

PERKEMBANGAN SUMBER DAYA MANUSIA

Sumber Daya Manusia (SDM) peranannya sangat penting dalam menunjang pembangunan, teori pertumbuhan baru (endogen) menempatkan investasi SDM, inovasi dan pengetahuan sebagai kontributor utama terhadap pertumbuhan ekonomi. Pembangunan SDM telah mendapatkan perhatian oleh pemerintah, bahkan SDM dijadikan sebagai program prioritas lewat pembangunan sektor pendidikan. Kemajuan SDM lazimnya diukur dari IPM, pembentukan IPM sendiri ditunjang oleh tiga dimensi, di antaranya pendidikan, kesehatan dan tingkat pendapatan. Dimensi pendidikan yang diulas seperti kinerja pendidikan di dalamnya membahas angka partisipasi murni, angka partisipasi sekolah dan rata-rata lama sekolah. Dimensi kesehatan diukur dari angka harapan hidup, dan dimensi pendapatan dibahas pada bagian tersendiri.

8.1. Tinjauan Kinerja Sektor Pendidikan

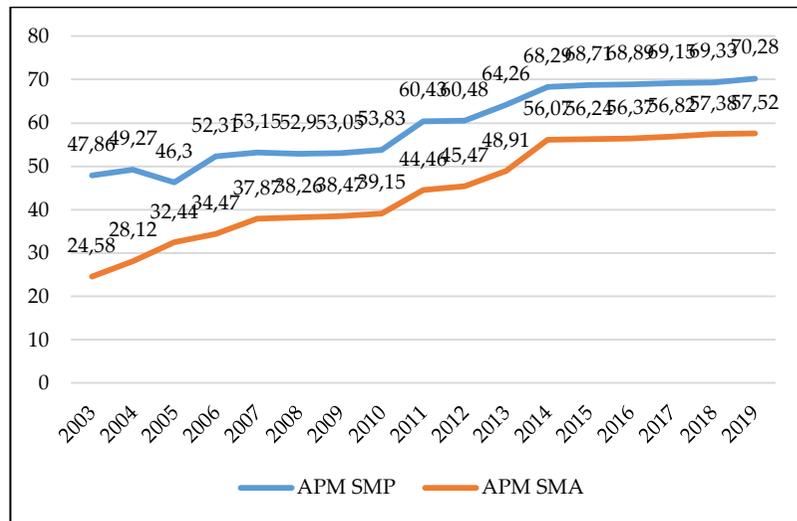
Pendidikan merupakan *necessary condition* dalam pembangunan ekonomi, sumber daya alam merupakan kapital yang keberadaannya membutuhkan pengelolaan dari manusia yang memiliki keterampilan (pengetahuan). Pembentukan sumber daya manusia dibangun lewat pendidikan, prosesnya tidak bisa langsung jadi dalam jangka waktu pendek. Tidak sedikit negara dalam membangun ekonominya lebih mengedepankan pembangunan fisik, cenderung menomorduakan pembangunan

manusia, pada akhirnya tidak berkelanjutan. Banyak pelajaran dari negara yang minim sumber daya alam tetapi memilih menggenjot peningkatan mutu manusia di kemudian hari terbukti ekonominya mengalami lompatan (akselerasi). Jepang di kala perang dunia kedua porak-poranda, tidak membutuhkan waktu lama ia mampu bangkit kembali sebagai negara industri padahal sumber daya alam yang dimiliki terbatas, Korea Selatan menyusul juga mengedepankan pembangunan sumber daya manusia, Tiongkok melakukan cara serupa dengan mengirimkan anak-anak muda menempuh pendidikan ke luar negeri, sebentar lagi Vietnam akan menyusul juga pendidikan menjadi peletak dasar pembangunan ekonomi setelah remuk pasca perang dengan USA.

Bagi negara maju pendidikan merupakan dimensi peletak dasar pembangunan ekonomi, perlu ditunjang dengan biaya yang cukup. Pembiayaan sektor pendidikan di sana telah dimulai sejak lama, berbeda halnya di Indonesia perhatian pembiayaan pendidikan di atas 20 persen baru dimulai setelah reformasi tahun 1998. Sejalan dengan itu dikeluarkan kebijakan wajib belajar sembilan tahun, setidaknya anak usia sekolah Indonesia minimal menempuh pendidikan di tingkat SLTP. Bahkan tidak sedikit pemerintah daerah setelah praktik desentralisasi pemerintahan dijalankan melahirkan kebijakan wajib belajar 12 tahun atau selevel tingkat SLTA. Asumsinya makin baik tingkat pendidikan seseorang akan menjadikan mereka lebih produktif karena memiliki pengetahuan dan keterampilan yang cukup untuk bekerja di sektor-sektor nontradisional.

Ini sejalan dengan teori *human capital*, di mana unsur ini merupakan kombinasi dari pengetahuan, *skill*, senantiasa melakukan inovasi untuk menciptakan nilai tambah. Pembentukan nilai tambah akan memberikan pendapatan bersifat *sustainable* bagi

sebuah bangsa. Karena itu faktor pendidikan tidak boleh diabaikan dalam ranah kebijakan, menjadi urusan wajib bagi pemerintah untuk mendahulukan pembangunan manusia lewat sektor pendidikan. Salah satu ukuran yang biasa digunakan untuk mengevaluasi perkembangan kinerja pendidikan, yakni Angka Partisipasi Murni (APM). Tulisan ini menampilkan APM tingkat SLTP dan SLTA untuk mengukur komitmen pemerintah daerah sejauh mana mendorong masyarakat untuk melanjutkan pendidikan, serta melihat *output* kebijakan wajib belajar sembilan tahun dan 12 tahun. APM tingkat SLTA dimasukkan karena urusan pengelolaan SLTA sudah menjadi kewenangan pemerintah provinsi. Perkembangan APM SLTP dan SLTA di Provinsi Gorontalo dapat disimak pada grafik 34.



Grafik 34: Perkembangan Angka Partisipasi Murni Tingkat SLTP dan Tingkat SLTA, 2003-2019

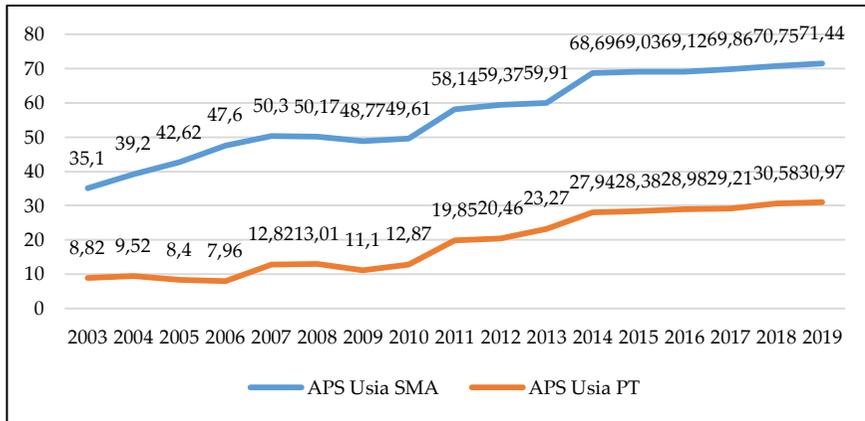
Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Data pada grafik 34 di atas dimulai dari tahun 2003 sebab data 2001–2002 tidak tersedia, idealnya data di tahun tersebut tersedia untuk melihat perubahan transisi dari sebelum Gorontalo jadi provinsi dan sesudahnya. Di tahun 2003 APM SMP mencapai 47,86 persen untuk APM SLTA sebesar 24,58 persen, data ini mencerminkan bahwa angka partisipasi di level SLTA *gap*-nya dua kali lipat dibanding tingkat SLTP. Pada awal berdiri sebagai provinsi, banyak anak-anak usia sekolah yang tidak dapat melanjutkan pendidikan ke tingkat SLTA selain karena kesadaran yang belum tinggi juga karena faktor biaya. Data APM SLTP di tahun tersebut juga menjelaskan bahwa separuh anak usia sekolah di Gorontalo tidak dapat melanjutkan pendidikan wajib belajar sembilan tahun, nanti di tahun 2006 APM SLTP sudah meningkat di atas 50 persen, keadaan ini terus berkembang dan di tahun 2019 telah mencapai 70,28 persen.

Peningkatan APM SLTP tentu banyak faktor yang menunjang, salah satunya karena pemerintah daerah telah menggratiskan pendidikan dari tingkat SD sampai SLTA. APM SLTA selama satu dekade belum berubah banyak, rata-rata masih di bawah 50 persen. Keadaannya baru mengalami peningkatan di tahun 2014 yaitu sebesar 56,07 persen dan meningkat hingga 57,52 persen di tahun 2019. Hasil capaian ini tentu belum optimal sebab masih ada sekitar 42,48 persen anak-anak di Gorontalo yang belum dapat mengakses pendidikan di tingkat SLTA. Bila mengacu dari program pemerintah daerah yang telah menggratiskan pendidikan hingga tingkat SLTA sejatinya tidak ada alasan bagi mereka untuk tidak lanjut ke jenjang SLTA. Asumsinya jika dahulu mereka tidak melanjutkan pendidikan karena kendala biaya, kini tidak lagi menjadi kendala. Dengan demikian jika mereka tidak memanfaatkan program pendidikan gratis maka ini hanya

dinikmati oleh orang yang memiliki semangat untuk maju (berpendidikan) dan berkemampuan secara finansial. Sehingga dampaknya akan menciptakan disparitas pendapatan yang makin melebar karena yang memanfaatkan akses pendidikan ke jenjang lebih tinggi, keterampilan dan pengetahuannya makin baik. Agar akses pendidikan lebih merata, kebijakan pendidikan gratis dapat dinikmati seluruh lapisan masyarakat, pemerintah daerah perlu memberikan sanksi (*punishment*) bagi orang tua yang tidak mendorong (menyekolahkan) anaknya untuk lanjut ke tingkat SLTA. Investasi pendidikan untuk membentuk SDM bukan hanya urusan individu masyarakat, ini sudah menyangkut urusan publik untuk dapat berkompetisi sekaligus menjadi daya tarik investasi di bidang ketenagakerjaan.

Perkembangan Angka Partisipasi Sekolah (APS) juga penting ditampilkan, khususnya di level SLTA dan Perguruan Tinggi. Penulis memasukkan APS SLTA sebab APS SLTA makin meningkat sudah lebih dari separuh penduduk Gorontalo yang masuk kategori usia sekolah telah menamatkan SLTA. Sementara APS perguruan tinggi dimasukkan karena pendidikan terutama level perguruan tinggi memiliki pengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi (Wang dan Liu; 2016). Perkembangan APS berdasarkan kelompok usia di Gorontalo dapat disimak pada grafik 35.



Grafik 35: Perkembangan Angka Partisipasi Sekolah Berdasarkan Kelompok Usia, 2003-2019

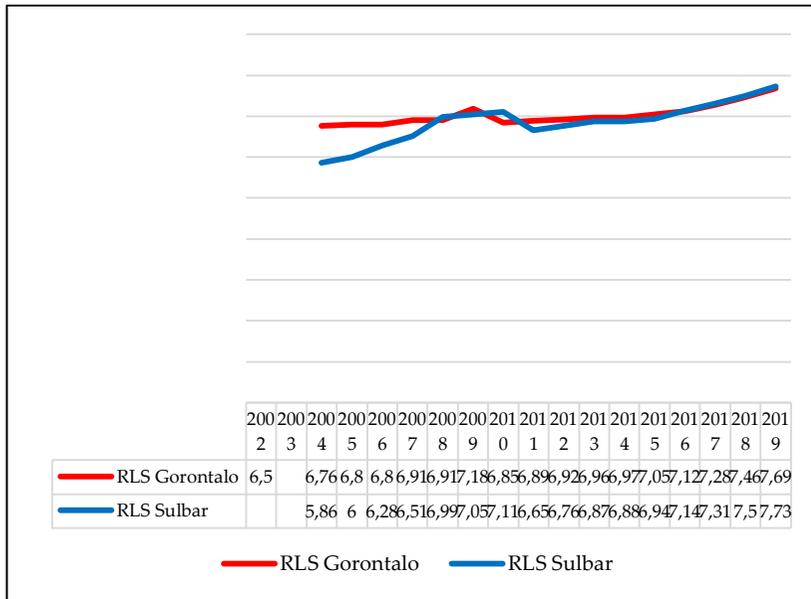
Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Data tahun 2001 dan 2002 tidak tersedia, karena itu analisis *series*-nya dimulai dari tahun 2003. APS usia SMA (15–18 tahun) di tahun 2003 sebanyak 35,1 persen angka itu jauh dari ideal sekaligus menegaskan bahwa lebih dari separuh anak-anak usia sekolah untuk SLTA tidak dapat melanjutkan pendidikan, lima tahun kemudian kondisinya mulai menapaki kenaikan partisipasi sekolah di usia SLTA sudah lebih dari 50 persen. Berbeda halnya APS usia perguruan tinggi jauh sebelumnya jadi provinsi sangat rendah bahkan setelah jadi provinsi sendiri kurang dari 10 persen, tetapi perlahan APS perguruan tinggi mulai merangkak, dan mulai tahun 2012 telah mencapai di atas 20 persen.

Pada tahun 2019 APS SMA telah mencapai 71,74 persen, ini sinyal yang baik bahwa pendidikan di Gorontalo terus meningkat, kesadaran masyarakat mulai terbangun arti pentingnya pendidikan. Hanya saja capaian APS SLTA Gorontalo belum ideal karena masih lebih rendah daripada rata-rata nasional yang telah mencapai 72,36 persen. Untuk APS perguruan tinggi sudah berada

pada angka 30,97 persen lebih baik dari rata-rata nasional 25,21 persen, bahkan APS perguruan tinggi di regional Sulawesi melampaui Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah dan Sulawesi Barat.

Alat ukur lainnya yang kerap digunakan untuk mengukur kemajuan pendidikan sekaligus dijadikan sebagai pilar pembentuk IPM, yakni rata-rata lama sekolah. Di tahun 2002 rata-rata lama sekolah di Gorontalo 6,5 tahun angka ini bila direlevansikan dengan tingkat pendidikan hanya setara kelas enam SD atau kelas satu di tingkat SLTP. Di tahun 2004 sedikit mengalami peningkatan, atau setara kelas dua SLTP, dibandingkan dengan Sulawesi Barat jelas Gorontalo lebih tinggi. Penulis sengaja membandingkan dengan Sulawesi Barat karena kedua provinsi tersebut hasil pemekaran. Pada awalnya rata-rata lama sekolah di Gorontalo lebih tinggi di banding Sulawesi Barat, perlahan kondisinya berubah sejak tahun 2010 rata-rata lama sekolah di Sulawesi Barat lebih tinggi mencapai 7,11 tahun dan Gorontalo baru mencapai 6,85 tahun. Keadaan ini terus bertahan hingga tahun 2019, rata-rata lama sekolah Gorontalo tetap lebih rendah dibanding Sulawesi Barat, secara detail dapat dilihat pada grafik 36.



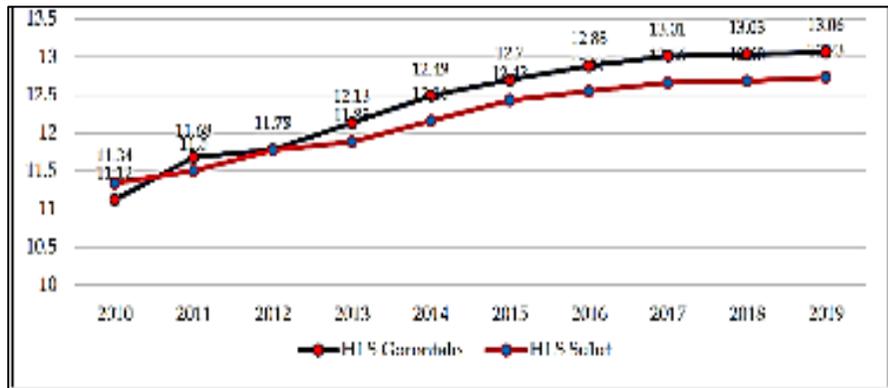
Grafik 36: Perbandingan Rata-Rata Lama Sekolah Gorontalo dan Sulawesi Barat, 2002-2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Peningkatan rata-rata lama sekolah di Gorontalo relatif lambat, karena itu penting diurai lebih dalam penyebabnya, padahal pemerintah daerah telah memberikan perhatian besar untuk sektor pendidikan. Malahan pemerintah provinsi telah menempatkan sektor pendidikan sebagai sektor unggulan, tidak berbeda jauh pada level pemerintah kabupaten/kota. Lambatnya pertumbuhan rata-rata lama sekolah mempengaruhi kenaikan IPM sebagai indikator mutu SDM suatu daerah.

Terlepas dari itu satu hal yang patut diberi apresiasi, salah satu pilar pembentukan IPM yakni harapan lama sekolah semakin membaik. Bahkan harapan lama sekolah di Gorontalo telah melampaui Sulawesi Utara yang selama ini secara nasional

terhitung salah satu provinsi IPM-nya tinggi. Harapan Lama Sekolah (HLS)¹⁹ merupakan bagian dari metode baru dalam menghitung IPM, perkembangan HLS Gorontalo dan Sulawesi Utara dapat disimak pada grafik 37.



Grafik 37: Perbandingan Harapan Lama Sekolah Gorontalo dan Sulawesi Utara, 2010-2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

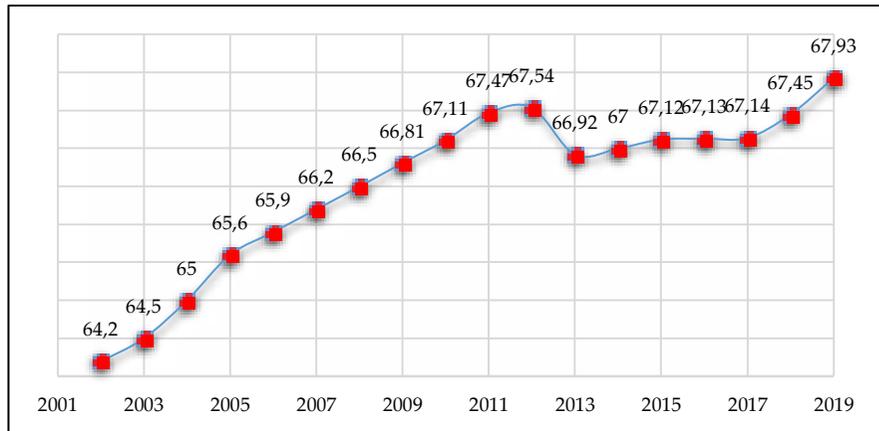
Rata-rata HLS Sulawesi Utara di tahun 2010 masih berada di atas rata-rata HLS Gorontalo, seiring dengan perkembangan waktu sejak tahun 2011 rata-rata HLS Gorontalo (11,68 tahun) telah melampaui HLS Sulawesi Utara (11,50 tahun). Kondisi ini terus bertahan hingga di tahun 2019, rata-rata HLS Gorontalo mencapai 13,06 tahun sedangkan rata-rata HLS Sulawesi Utara sebesar 12,73 tahun. Meningkatnya rata-rata HLS di Gorontalo mencerminkan sistem pendidikan di berbagai jenjang makin membaik.

¹⁹ Angka Harapan Lama Sekolah (HLS) didefinisikan sebagai lamanya sekolah (dalam tahun) yang diharapkan akan dirasakan oleh anak pada umur tertentu di masa mendatang. HLS dapat digunakan untuk mengetahui kondisi pembangunan sistem pendidikan di berbagai jenjang.

8.2. Perkembangan Kinerja Sektor Kesehatan

Keberhasilan pembangunan nasional tidak lepas dari kemampuan suatu bangsa membangun sektor kesehatan, ia akan memberikan landasan yang kukuh bagi upaya pencapaian tujuan-tujuan pembangunan nasional secara menyeluruh. Terdapat banyak faktor yang menjadi prasyarat utama bagi keberhasilan pembangunan kesehatan salah satunya gizi buruk, tingginya gizi buruk karena anak tidak memperoleh makanan dengan kandungan energi dan protein yang cukup, hal ini terjadi karena umumnya orang tua bayi kemampuan ekonominya rendah ditambah pengetahuan pentingnya nutrisi sangat kurang. Komplikasi akibat gizi buruk mempengaruhi pertumbuhan dan perkembangan anak, dapat mengalami tahap-tahap perkembangan menjadi lebih lambat dibanding anak normal seusianya. Selain itu anak juga dapat mengalami kesulitan belajar, mudah terserang penyakit berat, gangguan berbagai macam organ, hingga dapat terjadi kematian.

Kasus gizi buruk di Gorontalo pada masa lampau cukup tinggi, malahan tertinggi di Indonesia di tahun 2002 sebesar 15,28 persen dan meningkat menjadi 21,66 persen di tahun 2003. Pada tahun 2010 kasusnya mulai menurun 17,5 persen, perkembangan secara detail kasus gizi buruk tidak dapat dijelaskan karena keterbatasan data yang terpublikasi. Untuk pembahasan masalah kesehatan yang diurai pada sub bahasan ini mengambil rata-rata angka harapan hidup, sebagai pilar pembentukan IPM. Perkembangan angka harapan hidup di Gorontalo dapat disimak pada grafik 38.



Grafik 38: Perkembangan Angka Harapan Hidup Gorontalo, 2002-2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Tren grafik angka harapan hidup tidak linier pergerakannya sebab sejak tahun 2012 terjadi perubahan rumusan perhitungan, karena itu grafik di atas sejak tahun 2013 menurun (mengalami patahan). Pada tahun 2002 angka harapan hidup rata-rata 64,2 tahun, kondisi ini terus meningkat hingga 67,54 tahun 2012 dan di tahun 2013 turun 66,92 persen, dan di tahun-tahun berikutnya mengalami kenaikan hingga berada pada angka 67,93 tahun, angka harapan hidup di Gorontalo kendati mengalami kenaikan namun masih lebih rendah dibanding rata-rata nasional yang telah mencapai 71,34 tahun, di Kawasan regional Sulawesi hanya lebih baik dari Sulawesi Barat.

8.3. Indeks Pembangunan Manusia

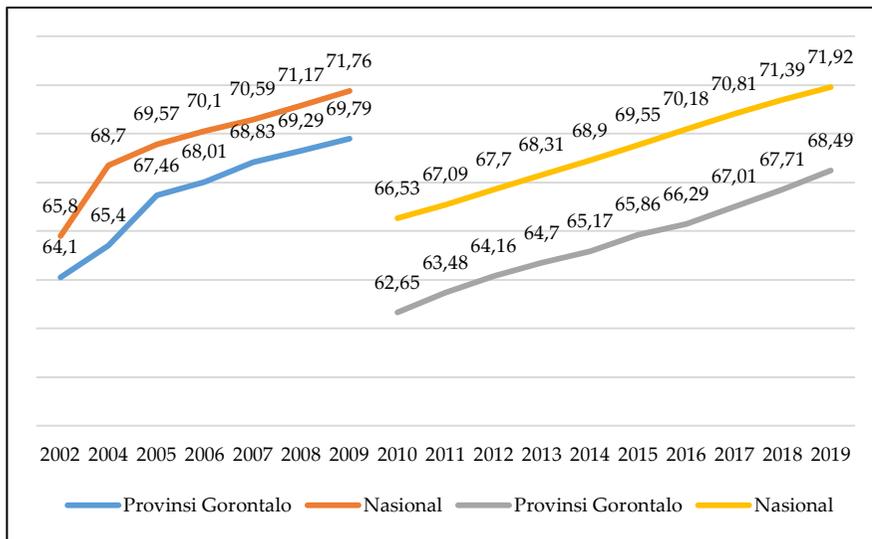
Kemajuan suatu negara tidak hanya diukur secara fisik, berupa bangunan monumental, temarang lampu-lampu hias, jalanan yang mulus, jembatan yang kukuh, kemilau dan keindahan taman. Itu semua sifatnya artifisial yang belum tentu dapat

dinikmati semua orang, jauh lebih penting dari itu pembangunan yang dirintis dapat meningkatkan kualitas hidup warga. Pembangunan yang digalakkan kemanfaatannya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia, setidaknya seseorang disebut berkualitas hidupnya bila tingkat pendidikan (pengetahuan) tinggi, sehat jasmani dan rohani serta memiliki pendapatan yang cukup. Oleh karena itu, manusia harus diposisikan sebagai kekayaan bangsa yang sesungguhnya. Dengan berbekal konsep ini, tujuan utama dari pembangunan manusia harus mampu menciptakan lingkungan yang memungkinkan bagi rakyatnya untuk menikmati umur panjang, sehat, dan menjalankan kehidupan yang produktif (*Human Development Report 1990*).

Konsep pembangunan manusia diukur dengan menggunakan pendekatan tiga dimensi dasar manusia, yaitu umur panjang dan sehat, pengetahuan, dan standar hidup yang layak. Dimensi umur panjang dan sehat diwakili oleh indikator harapan hidup saat lahir. Dimensi pengetahuan diwakili oleh indikator harapan lama sekolah dan rata-rata lama sekolah. Sementara itu, dimensi standar hidup layak diwakili oleh pengeluaran per kapita. Ketiga dimensi ini terangkum dalam suatu indeks komposit yang membentuk IPM. UNDP memperkenalkan IPM sejak tahun 1990. Dalam perjalanannya, UNDP telah beberapa kali melakukan revisi metode penghitungan IPM hingga tahun 2010 UNDP melakukan revisi yang cukup besar dengan menyebutnya sebagai era baru pembangunan manusia. Dalam metode baru ini dikenalkan indikator harapan lama sekolah yang menggantikan indikator melek huruf dan Pendapatan Nasional Bruto (PNB) per kapita yang menggantikan Produk Domestik Bruto (PDB) per kapita (BPS, 2012).

IPM digunakan sebagai indikator untuk menilai aspek kualitas dari pembangunan dan untuk mengklasifikasikan apakah sebuah negara termasuk negara maju, negara berkembang, atau negara terbelakang dan juga untuk mengukur pengaruh dari kebijakan ekonomi terhadap kualitas hidup. (Direktorat Analisis dan Pengembangan Statistik BPS, 2015). Selain itu IPM disusun memiliki banyak manfaat, setidaknya ada tiga manfaat penting dari IPM, di antaranya; IPM merupakan indikator penting untuk mengukur capaian keberhasilan pembangunan yang mengutamakan manusia sebagai pusat perhatian. IPM dapat dijadikan acuan pemeringkatan pembangunan suatu wilayah/negara. Di Indonesia IPM selain digunakan sebagai ukuran kinerja pemerintah, juga dimanfaatkan untuk menentukan alokasi dana transfer dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU).

Begitu pentingnya IPM maka UNDP saban tahun merilis tingkat IPM setiap negara, termasuk BPS karena kepentingan alokasi anggaran ke daerah. Dalam konteks itu, pembangunan fisik yang banyak serta pertumbuhan ekonomi tinggi tidak serta-merta IPM tinggi. Agar pembangunan memiliki makna, maka manusia menjadi fokus perhatian, itulah yang menjadi *concern* dari IPM. Berdasarkan dari BPS tergambar bahwa rata-rata IPM secara nasional terus meningkat setiap tahun, kondisi serupa dialami oleh setiap daerah. Gorontalo sendiri IPM-nya terus meningkat, polanya mirip dengan IPM nasional sebagaimana terlihat pada grafik 39.

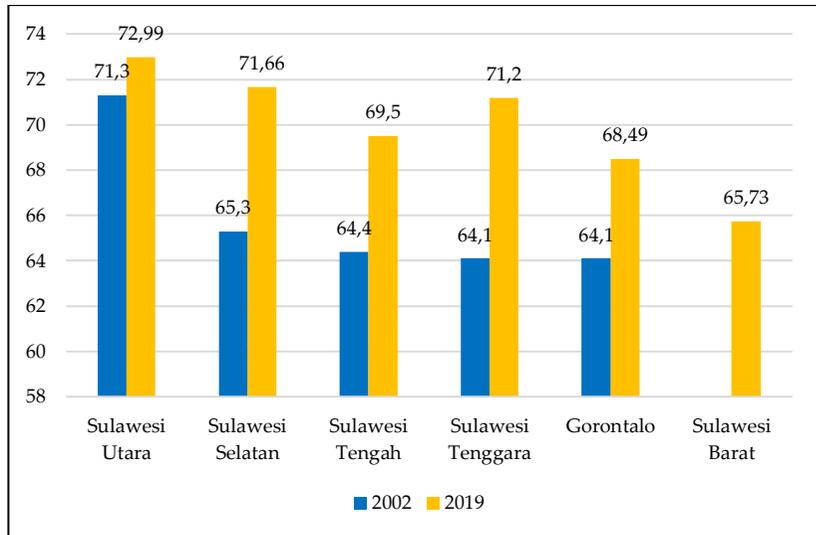


Grafik 39: Perkembangan IPM Gorontalo dan Indonesia, 2002-2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

Pada tahun 2002, IPM Gorontalo 64,1 terus meningkat hingga tahun 2009 mencapai 69,79. Grafik di atas mengalami patahan karena sejak tahun 2010 metode perhitungan IPM mengalami perubahan dengan memasukkan unsur rata-rata lama sekolah. Jika disambungkan dari tahun 2003 hingga 2019 kesannya IPM mengalami penurunan, karena itu bentuk grafiknya sengaja dibuat terpisah, di tahun 2010 IPM Gorontalo sebesar 62,65 meningkat sebesar 68,49 di tahun 2019. Kendati IPM Gorontalo meningkat tetapi masih lebih rendah dibanding IPM nasional, bahkan di regional Sulawesi sendiri IPM Gorontalo masih di bawah dari Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah hanya lebih baik dari Sulawesi Barat seperti terlihat pada grafik 40. Sulawesi Utara tingkat IPM cukup tinggi bahkan secara nasional, hal ini terjadi karena pendidikan di daerah

ini telah berkembang sejak dahulu hingga ke pelosok. Kegiatan pendidikan digerakkan oleh yayasan-yayasan sosial yang dipelopori pihak gereja dan kelompok keagamaan. IPM di tingkat kabupaten/kota tidak terlalu timpang, beda halnya di Gorontalo IPM kabupaten/kota sangat mencolok perbandingannya.

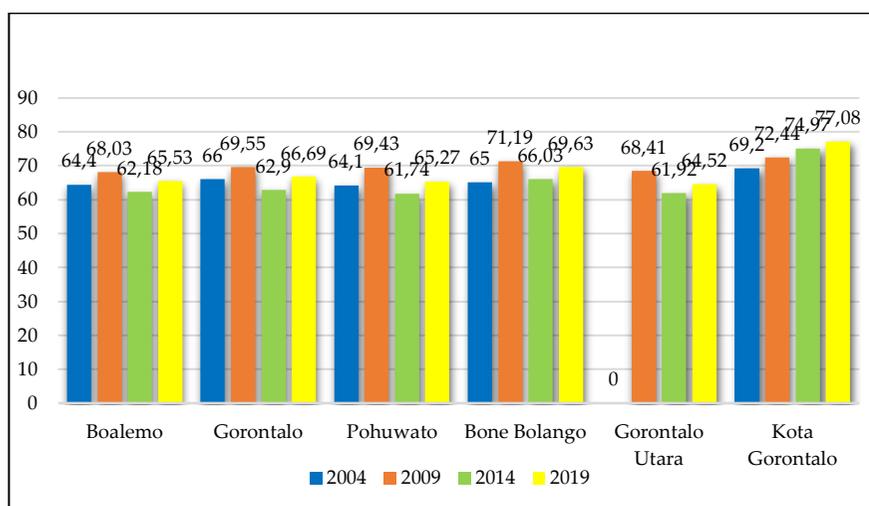


Grafik 40: Perbandingan IPM Regional Sulawesi, 2002 dan 2019

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

IPM kabupaten/kota sendiri sangat bervariasi, tingkat disparitas IPM antar kabupaten/kota cukup lebar, IPM Kota Gorontalo sebesar 77,08 IPM lima kabupaten rata-rata di bawah angka 70 sebagaimana terlihat pada grafik 41. Belajar dari pengalaman Sulawesi Utara kegiatan pendidikan sebagai dimensi IPM, melibatkan (keterlibatan) masyarakat dan kelompok keagamaan dalam mendirikan yayasan-yayasan sosial sangat membantu daerah membentuk IPM. Jika itu asumsinya, orang-

orang Gorontalo yang memiliki kemampuan lebih atau yang sukses di perantauan dapat memelopori peningkatan pendidikan baik formal maupun informal, sebab tidak dapat diserahkan sepenuhnya ke pemerintah untuk memikul sendiri. Partisipasi masyarakat dalam pendidikan dibutuhkan, termasuk sektor kesehatan. Ormas keagamaan seperti gerakan amal usaha Muhammadiyah dapat menjadi model, organisasi ini memiliki perhatian untuk pembangunan bidang pendidikan dan kesehatan (rumah sakit). Tokoh pendidik dan lembaga pendidikan dapat menjadi penggerak untuk meningkatkan APM, APS maupun rata-rata lama sekolah. Gerakan ini niscaya akan membantu pemerintah meningkatkan mutu pendidikan, sejalan dengan peningkatan aktivitas ekonomi masyarakat sebagai dimensi pembentukan IPM.



Grafik 41: Perbandingan Tingkat IPM Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi Gorontalo

Sumber: Badan Pusat Statistik, Diolah (2020)

IPM antar kabupaten/kota yang jomplang disebabkan oleh beberapa faktor: 1) faktor distribusi demografi, pejabat dan pegawai yang bekerja di Kabupaten Gorontalo, Gorontalo Utara, Bone Bolango maupun Boalemo banyak tinggal di Kota Gorontalo, atau aset (rumah) ada di Kota Gorontalo. Mereka ini bekerja diluar kota, menerima upah di sana, tetapi membelanjanya di Kota Gorontalo sehingga mendorong tingkat konsumsi. Ikhtisarnya, mereka pendidikannya tinggi, akses kesehatan cukup baik dan mapan secara ekonomi, tercatat sebagai penduduk Kota Gorontalo yang menyumbang dimensi IPM. 2) Lapangan pekerjaan secara sektoral lebih beragam di Kota Gorontalo, memungkinkan penduduknya berpenghasilan lebih tinggi dibanding di perdesaan. 3) Rata-rata lama sekolah di Kota Gorontalo di atas 10 tahun, sementara Boalemo, Kab. Gorontalo, Pohuwato dan Gorontalo Utara hanya sekitar 7 tahun.

BAB 9

AGENDA PEMBANGUNAN EKONOMI DAN TANTANGANNYA

Kontribusi ekonomi Gorontalo terhadap pembentukan ekonomi nasional masih sangat kecil kurang dari satu persen, terhadap Pulau Sulawesi 4,04 persen di tahun 2019. Beragam macam keteringgalan yang dihadapi dari segi pembangunan ekonomi menggambarkan banyak problem mendasar yang perlu dibenahi dan dipacu, salah satunya adalah investasi. Minimnya investasi untuk sektor ril mengakibatkan kinerja industri tidak menggembirakan, padahal prasyarat percepatan pembangunan ekonomi sektor industri harus tumbuh pesat. Sektor industri di Gorontalo pertumbuhannya tidak stabil, jika dirata-ratakan setiap tahun kurang dari 10 persen, kecuali di tahun 2019 relatif mengalami peningkatan sebesar 11,62 persen, dan peranannya makin terdelusi di bawah lima persen terhadap pembentukan PDRB, akibatnya penyerapan tenaga kerja di sektor industri masih rendah, yakni 15,99 persen dari total tenaga kerja di Gorontalo.

Memasuki usia 20 tahun, kinerja sektor industri justru kelihatan makin melemah dan sebaliknya pangsa sektor pertanian trennya meningkat. Gejala itu menandakan proses perubahan struktur ekonomi di Gorontalo tidak jalan, secara teoretis perubahan struktur ekonomi terjadi ditandai oleh menurunnya pangsa sektor pertanian seiring meningkatnya pangsa sektor industri, dan jasa kurang lebih sama (Chenery dan Syrquin, 1975). Perubahan struktur ekonomi ke sektor industri dan jasa sebagai

prasyarat peningkatan perekonomian dan kesinambungan pertumbuhan. Sifat kerja sektor industri dan jasa tidak mengenal musim dan perubahan cuaca, sementara sektor pertanian sangat *volatile* terhadap perubahan harga, dan bergantung pada iklim. Lemahnya kinerja sektor industri juga akan menghambat peningkatan produktivitas tenaga kerja, dari simulasi yang penulis lakukan produktivitas tenaga kerja di Gorontalo berada pada kluster bawah, satu kluster dengan Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Barat, Bengkulu dan Maluku Utara. Provinsi yang masuk kategori kluster tinggi adalah daerah-daerah di mana sektor industri dan jasa menjadi penyumbang utama pembentukan ekonomi wilayah. Efek dari rendahnya produktivitas tenaga kerja akan menghambat penurunan angka kemiskinan, dan kondisi ini paling nampak di wilayah perdesaan. Masyarakat perdesaan dipastikan sebagian besar bekerja di sektor pertanian, terbukti tenaga kerja di sektor pertanian mencapai 30,69 persen.

Jumlah pekerja di sektor pertanian yang begitu tinggi tetapi kepemilikan lahan keluarga petani makin menyusut, maka dapat dipastikan petani penggarap terbilang banyak. Sebagai petani penggarap tidak memiliki lahan, sementara syarat bantuan di sektor pertanian selama ini penerima harus memiliki lahan, baik untuk bantuan bibit tanaman maupun bantuan ternak. Model pemberian bantuan seperti itu justru petani yang sesungguhnya (penggarap) cenderung kurang menikmati gurihnya bantuan dari pemerintah, petani pemilik lahanlah paling banyak mengecap bantuan. Maka tidak mengherankan keadaan ketimpangan distribusi pendapatan di perdesaan tiga tahun terakhir sudah melewati ketimpangan perkotaan. Simplikasi sederhananya, makin banyak bantuan apalagi ditambah dana desa ketimpangan perdesaan makin melebar, maknanya kue ekonomi yang bertambah

ukurannya tetapi tidak semua masyarakat di desa ikut menikmati. Maka desa diperhadapkan dua masalah sekaligus, yakni ketimpangan distribusi pendapatan meningkat dan angka kemiskinan tinggi.

Penduduk Gorontalo lebih dari separuh tinggalnya di daerah perdesaan, pertanian menjadi penunjang utama perekonomian. Oleh sebab itu jika daerah perdesaan menghadapi persoalan ketimpangan dan kemiskinan maka itu kemudian menjadi persoalan Gorontalo secara keseluruhan. Menyelesaikan masalah di perdesaan itu artinya menuntaskan pembangunan di Gorontalo, sebab Kota Gorontalo sebagai ibukota provinsi sejatinya tidak berbeda dengan kota-kota lainnya, menjadi episentrum pembangunan ekonomi, menyumbang pembentukan PDRB paling besar, jumlah penduduk tertinggi, ketimpangan yang makin melebar. Kondisi ini tidak dialami oleh Kota Gorontalo sekalipun sebagai ibukota provinsi, sehingga tidak terjadi keruwetan dalam mengatasi masalah perkotaan. Hanya butuh "*strong leader*" untuk mengubah wajah kota menjadi lebih modern sebagai *view* Provinsi Gorontalo.

Persoalan lain yang perlu diperbaiki pemerintah ke depan, yaitu mutu sumber daya manusia yang diukur dari IPM, perkembangan IPM antar kabupaten/kota sangat jomplang. IPM Kota Gorontalo sudah di atas rata-rata 75, sementara lima kabupaten rata-rata masih di bawah 70. Sederhananya dimaknai kabupaten-kabupaten penduduknya paling banyak ada di perdesaan menghadapi banyak kekurangan, sehingga memiliki implikasi besar terhadap pembentukan IPM. Mutu SDM yang masih rendah berdampak terhadap produktivitas sehingga *competitiveness* dengan tenaga kerja dari daerah lain kalah. Sederhana saja melihatnya, pelaku usaha bermodal "jumbo"

banyak dari luar, terkecuali segelintir kontraktor dengan ketergantungan terhadap proyek pemerintah tinggi. Sementara pembangunan proyek-proyek besar melibatkan banyak tenaga kerja dari luar, ini dilakukan bukan karena ketidakmampuan tenaga kerja lokal tetapi lebih diakibatkan pada persoalan produktivitas tenaga kerja, termasuk *attitude* tenaga kerja dalam hal berperilaku bekerja dan pelayanan di sektor jasa-jasa.

Belum lagi menghadapi persaingan secara global, liberalisasi ekonomi yang makin menguat serta aksesibilitas informasi lewat jaringan internet makin massif akan menambah tingkat persaingan tenaga kerja. Situasi dunia kedepan dan perekonomian makin tak menentu membutuhkan kesiapan bukan hanya dalam hal sarana tetapi kuncinya pada sumber daya manusia yang adaptif terhadap perubahan, selain perlunya mengadopsi teknologi, karena ia sudah menjadi kebutuhan. Lemahnya adaptasi terhadap perubahan dan adopsi teknologi yang kurang berarti --mati--, hal ini sudah banyak dialami oleh perusahaan-perusahaan multinasional yang dulunya merajai pasar global kini tak berjejak lagi.

Lalu apa yang perlu dilakukan oleh pemerintah? Setidaknya tujuh agenda penulis rekomendasikan, yakni 1) modernisasi sektor pertanian untuk menunjang peningkatan produktivitas, pengembangan sub sektor peternakan berbasis *integrated farming system*, penguasaan teknologi serta modernisasi sektor kelautan dan perikanan; 2) perlunya mendorong sektor industri pengolahan berbasis sektor pertanian, atau *linkage* dengan sektor pertanian agar harga produk pertanian di Gorontalo dapat meningkat (stabil), sekaligus memberikan *value added* serta memberikan *multiplier effect* bagi perekonomian untuk menyerap tenaga kerja; 3) pengembangan UMKM dan produk olahan berbasis industri rumah

tangga, serta membangun budaya *entrepreneurship* bagi kalangan anak muda, 4) Pengembangan sektor jasa, fokus di jasa pendidikan dan jasa kesehatan di Kawasan Teluk Tomini, potensi itu sudah ada misalnya sekolah-sekolah unggulan serta keberadaan Universitas Negeri Gorontalo yang terus mengalami transformasi. Sementara sektor jasa kesehatan Rumah Sakit (RS) yang ada di Gorontalo mutu layanan, sarana dan SDM perlu dilakukan percepatan peningkatan kualifikasi sehingga RS di Gorontalo dapat menjadi rujukan regional, karena itu RS Ainun perlu didukung pengembangannya, 5) Peningkatan sektor pariwisata dengan memperbaiki aksesibilitas ke lokasi objek wisata, aksesibilitas Sulut-Gorontalo khususnya bagian selatan kawasan wisata alam (*nature*), sebab Sulut lagi gencar-gencarnya menarik wisatawan secara langsung dari Tiongkok sebelum wabah Covid-19, 6) Peningkatan mutu SDM di semua bidang dan memperbaiki daya saing daerah untuk menarik investasi sebagai syarat mutlak terjadinya proses transformasi ekonomi, dan 7) Pembangunan infrastruktur dasar di daerah perdesaan, seperti irigasi teknis, bendungan, jalan aksesibilitas antara pusat produksi pertanian ke pasar.

Sektor pertanian sebagai penunjang utama perekonomian tetap perlu dijaga, bahkan produktivitasnya wajib didorong agar lebih meningkat untuk menjaga ketahanan pangan. Usaha pengembangan sektor pertanian, khususnya sub sektor pangan telah berjalan dengan baik tapi masih perlu optimalisasi. Modernisasi sektor pertanian secara masif mulai dari sistem pengolahan lahan hingga pengolahan pasca panen sudah menjadi keharusan, usaha ke arah sana sudah ada dengan menggunakan alsinta tapi belum cukup. Selain itu, potensi yang terbuka lebar untuk dapat dikembangkan di Gorontalo adalah sub sektor

peternakan, program pemerintah di bidang ini sudah dirintis sejak awal. Tapi baru sebatas peternakan rakyat, skalanya kecil. Pengembangan peternakan skala industri sudah saatnya dibangun sebab lahan di Gorontalo masih sangat luas yang belum termanfaatkan, pakan ternak lokal (jagung) melimpah. *Integrated Farming System (IFS)* skalanya perlu diperluas, limbah jagung yang melimpah dimanfaatkan untuk pakan ternak sapi atau kambing. Konsep agropolitan yang digagas pada masa lalu sebetulnya sudah baik, perlu dilanjutkan tentu dengan penyesuaian. Dalam bayangan penulis, di suatu wilayah terdapat sebuah kawasan pertanian jagung di dalamnya tumbuh kegiatan peternakan skala menengah, kotoran ternak diolah menjadi pupuk nonorganik atau biogas, kegiatan usaha penunjang pengolahan produk pertanian lainnya berkembang sehingga tercipta kota-kota di kawasan pertanian.

Sementara sub sektor kelautan dan perikanan selama ini boleh dikata dilakukan 'sekadarnya' saja hanya untuk memenuhi kebutuhan konsumsi masyarakat Gorontalo. Padahal potensi kelautan dan perikanan cukup besar, baik yang berada di bagian selatan (Kawasan Teluk Tomini) maupun bagian utara Gorontalo. Potensi yang tersedia belum dioptimalkan, tantangannya ada pada keterbatasan armada, teknologi dan *outward looking* ekonomi biru belum terbangun. Produk kelautan dan perikanan sudah saatnya berorientasi ekspor dan industri, jika pun sudah ada kegiatan ekspor selama ini masih terbatas. Untuk menunjang ke arah sana maka diperlukan peningkatan penguasaan teknologi penangkapan ikan bagi nelayan-nelayan. Program alternatif lainnya adalah modernisasi nelayan dengan memberlakukan standarisasi teknologi armada penangkapan ikan.

Industrialisasi merupakan hal yang urgen di dalam menciptakan sustainabilitas pembangunan ekonomi, hanya lewat

industri komoditas akan melahirkan nilai tambah. Industri sudah pasti menyerap tenaga kerja yang lebih produktif, tergambar dari ulasan sebelumnya tenaga kerja sektor industri didominasi oleh lulusan SLTA ke atas, sementara tenaga kerja sektor pertanian lebih banyak lulusan sekolah dasar atau tidak pernah mengenyam pendidikan. Sebagai daerah yang mengandalkan sektor pertanian, idealnya industri yang terbangun di Gorontalo adalah industri berbasis sektor pertanian pula. Industri nasional yang bersifat *labor intensive* selama ini cenderung mengandalkan bahan baku dari luar (impor), sebagai negara yang menganut rezim mata uang mengambang maka harga bahan baku industri sangat *volatile* seiring dengan fluktuasi harga mata uang rupiah.

Industri dalam bayangan penulis tidak selalu identik dengan padat modal, pemanfaatan mesin-mesin modern (padat teknologi) dan berkapasitas besar dalam hal menghasilkan perubahan olahan. Industri yang dimaksudkan yaitu bagaimana mengubah cara-cara lama dalam berproduksi dengan metode yang baru. Industri tidak harus meninggalkan keunggulan absolut yang dimiliki oleh masing-masing daerah, justru potensi dan unggulan yang ada perlu dinaikkan nilai tambahnya. Misalnya jagung sebagai tanaman unggulan, diolah menjadi pakan ternak tidak selamanya menggunakan mesin-mesin modern. Industri pakan ternak prospek dikembangkan, kebutuhan protein hewani makin meningkat. Sayangnya harga pakan cenderung terus naik dan perolehannya didatangkan dari luar daerah sewaktu-waktu terjadi kelangkaan ketersediaan stok. Atau jagung tidak selamanya diolah menjadi barang akhir, tetapi industri bibit juga bagian dari bentuk hilirisasi dapat disuplai ke daerah luar Gorontalo.

Di samping perlunya industrialisasi, modernisasi pengolahan pertanian sudah menjadi keharusan. Negara-negara

maju jika dilihat dari komposisi total ekspor mereka, misalnya USA ekspor utamanya adalah produk pertanian (kedelai), Selandia Baru dan Australia tidak jauh berbeda, kedua negara tersebut pengeksportir utama gandum dan ternak sapi ke Indonesia. Pertanyaannya, mengapa negara-negara industri tersebut justru ekspor produk pertanian diandalkan, dan mengapa Indonesia merupakan negara agraris impor produk pertanian makin meningkat? Jawabannya sederhana, produktivitas sektor pertanian negara eksportir jauh lebih tinggi, cara berproduksinya sangat efisien, menggunakan alat produksi modern dengan skala produksi yang ekonomis. Sehingga harga jual produk pertanian mereka kompetitif di bawah harga domestik, berdasarkan perhitungan keekonomian komoditas impor lebih murah dibandingkan jika dilakukan upaya peningkatan produksi. Apalagi pengambil kebijakan pragmatis, bahkan tidak dapat dinafikan kebijakan impor komoditas selalu diinisiasi oleh pemburu rente (*rent seekers*).

Tak ada salahnya pemerintah belajar ke Selandia Baru, sekalipun sektor pertanian bukan penyumbang utama dalam pembentukan PDB, tetapi ekspor utamanya justru komoditas pertanian. Selandia Baru salah satu contoh negara agraris terhitung negara makmur, karena melakukan modernisasi sektor pertanian. Faktor lain yang menentukan keberhasilan negara agraris Selandia Baru ialah kesadaran dan kecintaan masyarakat dalam memaksimalkan potensi sumber daya alam. Di Selandia Baru terdapat suatu gerakan pengelolaan lahan atau *landcare* yang merupakan proses revolusioner dalam pengelolaan lahan, melibatkan petani dan kelompok sosial masyarakat yang bersifat sukarela. Gerakan *landcare* dibuat untuk menyelesaikan masalah seperti erosi tanah, rusaknya lahan basah, degradasi lahan, dan hilangnya keanekaragaman hayati. Tiga prinsip utama *landcare*

adalah teknologi tepat guna, kelompok komunitas lokal yang efektif, serta kemitraan dengan pemerintah dan lembaga swadaya masyarakat (LSM)²⁰ untuk memastikan bahwa gagasan dan inisiatif dapat dibagi dan disebarluaskan²¹.

Pengalaman mengajarkan sektor UMKM di masa krisis sangat *survive*, krisis tahun 1998 industri dan usaha skala besar luluh lantak disapu krisis moneter. Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) di mana-mana, sebagian pekerja kerah putih beralih menjalankan usaha kecil-kecil (UMKM) untuk bertahan hidup. Tidak sedikit pelaku usaha UMKM di masa krisis merangkak usahanya hingga berkembang sampai saat ini. Tatkala dunia menghadapi wabah Covid-19 perekonomian terjun bebas, pabrik-pabrik pada tutup, mobilitas barang tersendat, produksi terhenti, transportasi tidak jalan, industri pariwisata macet. Dibalik penyebaran wabah Covid-19 ternyata sektor UMKM tetap berproduksi, jika di jalan raya dan tol sepi pergerakan kendaraan. Saat ini di lorong-lorong, gang maupun jalan nonarteri deru sepeda motor dan kendaraan sejenisnya setia lalu lalang mengantarkan barang dan jasa kepada konsumen dari produsen atau dari etalase toko. Barang hantaran sebagian besar untuk kebutuhan konsumsi makanan atau kebutuhan pokok lainnya merupakan produk UMKM.

Tidak ada alasan untuk mengabaikan penumbuhan UMKM di Gorontalo, program pengembangan UMKM tidak boleh lagi

²⁰ Di Indonesia LSM berjibun, tetapi mereka hadir lebih banyak bermain di ranah politik, apalagi di daerah terdapat LSM terkesan mencari-cari kesalahan lembaga pemerintah sebagai pintu masuk untuk “membegal”, bernegosiasi bukan mendampingi masyarakat membangun kesadaran dan meningkatkan produktivitas masyarakat.

²¹ Lihat Via Apriyani, Belajar dari Negeri Agraris Selandia Baru, di Harian Sindo Edisi 17 Maret 2015.

sekadar ala kadarnya, kegiatan hanya berhenti pada penyaluran bantuan. Dibutuhkan *blue print* UMKM, produk UMKM diintegrasikan dengan teknologi informasi (digitalisasi ekonomi), termasuk mengubah *mindset* generasi muda untuk beralih menjadi *entrepreneur*, jujur harus diakui *entrepreneur-entepreneur* muda di Gorontalo masih sangat sedikit, dibandingkan dengan politisi-politisi muda bertebaran di semua partai maupun nonpartai. Padahal mereka adalah usia produktif, secara ekonomi kurang mendukung untuk berpolitik, walaupun ada yang sudah mulai sukses pasti tergoda ke dunia politik pada akhirnya. Karena biaya politik makin mahal, modal usahanya tersedot ke pembiayaan politik, sebagian dari mereka lupa menjaga kelangsungan usahanya, inovasi berhenti usaha yang mereka rintis tidak *sustainable*. Di saat tidak lagi terpilih atau berhenti jadi politisi usaha mereka kembangkan dimulai dari bawah lagi. Ladang profesi ini masih sangat luas, peluangnya banyak. Tantangannya sebagian anak muda lulusan perguruan tinggi lebih banyak memilih mengantre untuk bekerja di sektor pemerintahan.

Persoalannya memang pengembangan UMKM ia selalu terkait dengan sektor-sektor lainnya. Atas dasar itu, melihat perkembangan ke depan, sebagai daerah perlintasan dan pusat perdagangan maka patut diakui Kota Gorontalo jauh lebih maju dibanding dengan kota-kota lainnya di kawasan Teluk Tomini. Sejatinya tidak hanya sektor perdagangan, sektor jasa perlu juga diperkuat di mana pemerintah punya peran sentral mengembangkannya, yakni sektor jasa pendidikan dan jasa kesehatan. Provinsi Di Yogyakarta salah satu contoh sebagai kota pendidikan, ada ratusan ribu mahasiswa menempuh pendidikan di sana. Efek industri pendidikan begitu luas, ia akan melahirkan

kegiatan ekonomi berupa tempat tinggal, warung, kafe, percetakan, penjualan sepeda motor, serta kebutuhan lainnya.

Di Gorontalo secara embrional sudah ada potensi, tersedia sekolah-sekolah unggulan, perguruan tinggi swasta makin banyak dan Universitas Negeri Gorontalo terus berkembang, karena makin bertambah program studi baru dapat menarik banyak mahasiswa. Perputaran uang di perkampungan mahasiswa cukup cepat, pemerintah daerah tidak boleh membiarkan perguruan tinggi memikirkan sendiri bagaimana menambah mahasiswa. Pemerintah perlu memfasilitasi, membangun ekosistem yang baik di lingkungan mahasiswa, sehingga mereka merasa nyaman, ada kesan yang kuat bahwa Gorontalo adalah kota pendidikan yang sangat layak, representatif dan terjangkau, sehingga mahasiswa menempuh pendidikan di Gorontalo berasal dari luar daerah menggaet adik kelasnya untuk datang ke daerah ini melanjutkan pendidikan. Perguruan tinggi sendiri perlu terus mengembangkan dirinya disertai peningkatan kualitas, kualifikasi dosen terus digenjut sebagai bagian dari upaya untuk dapat bersaing dengan perguruan tinggi lain di luar Gorontalo. Bila perguruan tinggi di Gorontalo makin maju selain menjadi pilihan favorit calon mahasiswa dari luar, orang tua calon mahasiswa di Gorontalo sendiri selama ini masih meyakini kualitas dan mutu lulusan dari perguruan tinggi dari Manado, Makassar atau di Jawa lebih unggul akan pupus. Sehingga terjadi perubahan cara pandang, memilih perguruan tinggi yang ada di Gorontalo adalah pilihan rasional, selain pembiayaannya lebih hemat jaminan kualitas juga didapat.

Masyarakat makin modern, pendidikan dan pendapatan terus mengalami peningkatan meskipun belum terjadi pemerataan, mendorong masyarakat untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Kesehatan bagi mereka tidak lagi sekadar dipahami sebagai upaya

pengobatan tetapi lebih dari itu sudah menjadi bagian dari gaya hidup. Kemajuan peradaban manusia kebutuhan sekundernya terus bertambah, kesadaran untuk perawatan dan menjaga kesehatan sudah terbangun, sehingga butuh klinik-klinik kesehatan yang dapat mengubah penampilan seseorang. Lebih penting dari itu, Gorontalo sebagai kota yang lebih maju di Kawasan Teluk Tomini harus jadi pusat rujukan pengobatan berbagai penyakit. Rumah sakit perlu segera dibenahi, fasilitas kesehatan dilengkapi dan dokter-dokter spesialis ditambah jumlahnya. Tantangannya saat ini rumah sakit yang ada di Gorontalo sangat jauh dari kata nyaman, bangunan-bangunannya kurang elok dipandang, fasilitas kamar, desain maupun peralatannya terbatas. Dalam kondisi seperti itu, pasien-pasien yang memiliki riwayat penyakit tertentu akhirnya dirujuk ke Manado atau ke Makassar. Penulis sepakat perlunya pembangunan rumah sakit baru, serta pembenahan rumah sakit yang telah ada. Pengelolaan rumah sakit sudah harus bervisi ekonomi, tetapi tidak berarti biaya dan tarif-tarif lainnya dinaikkan.

Gorontalo memerlukan sumber pertumbuhan baru, tidak boleh hanya mengandalkan sektor pertanian. Salah satu sektor potensi dikembangkan adalah pariwisata, sektor ini memadukan industri dan jasa. Sektor pariwisata sebelum wabah Covid-19 sudah jalan, tetapi nyatanya belum optimal kendati telah menjadi bagian program unggulan pemerintah. Saat ini sektor pariwisata termasuk paling terpukul dengan adanya wabah Covid-19, tapi penting diyakini badai ini pasti berlalu. Dibutuhkan rancangan pengembangan sektor pariwisata, pemerintah provinsi, kabupaten/kota telah memiliki Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPPDA). Pertanyaannya apakah dokumen perencanaan ini telah dijalankan? Karena faktanya sebelum

pandemik Covid-19 kinerja sektor pariwisata belum nampak geliatnya. *Event-event* yang dibuat terkesan “seremonial” seperti mengundang pejabat kementerian, dalam pandangan penulis pengembangan kepariwisataan tidak fokus. Portofolio pariwisata terdiri dari tiga aspek, di antaranya alam (*nature*), budaya (*culture*) dan *Meeting, Incentive, Convention, and Exhibition* (MICE). Di antara tiga portofolio tersebut paling cocok dikembangkan di Gorontalo adalah *nature tourism*, terdapat spot-spot yang eksotik khususnya wisata bahari. Taman Olele tidak kalah indah dari Bunaken dan Wakatobi, aksesibilitasnya lebih dekat. Pulau Saronde sudah melegenda, tapi dari dulu sampai sekarang masih begitu saja, tidak ada perkembangan berarti baik dari sisi fasilitas, kunjungan apalagi kontribusi terhadap daerah.

Sektor pariwisata selain sebagai pendorong laju pembangunan secara berkesinambungan, kepariwisataan dibebani dua sasaran yaitu sasaran dalam sosio-ekonomi dan sosio-budaya. Sebagai sasaran sosio-ekonomi, pariwisata berfungsi sebagai penerimaan devisa, pemerataan pendapatan masyarakat, dan pemerataan lapangan kerja, sedangkan sasaran sosio-budaya mendorong terpeliharanya kebudayaan nasional di daerah tujuan wisata baik yang bersifat material maupun immateriel²², dengan demikian usaha pembangunan kepariwisataan dan kebudayaan terdapat kaitan yang kuat satu sama lain. Itu artinya *nature tourism* perlu disandingkan dengan *culture tourism*, Gorontalo termasuk salah satu daerah adat, memiliki nilai-nilai budaya masih terpelihara.

Agenda selanjutnya membutuhkan perhatian pemerintah, termasuk lembaga perguruan tinggi yakni pengembangan SDM.

²² Lihat Penelitian Pariwisata RIPPDA

Pemerintah daerah harus menjalin kerja sama yang erat dalam membangun SDM Gorontalo. Intervensi kebijakan di sektor pendidikan selanjutnya tidak bersifat generalis, dalam artian semua bidang dipacu, perlu memilih bidang spesifik untuk diintervensi sesuai kebutuhan daerah. Perguruan tinggi pun demikian, program studi yang dikembangkan sesuai prioritas daerah. Berdasarkan komposisi tenaga kerja dan kinerja sektor pertanian maka SDM di bidang ini perlu ditingkatkan, program studi yang ada di Fakultas Pertanian, Fakultas Perikanan dan Kelautan, serta bidang-bidang sains dan teknik perlu mendapatkan perhatian agar diminati oleh calon mahasiswa. Lulusan-lulusan dari program studi ini didorong jadi petani milenial, petani yang penuh inovasi dengan memanfaatkan teknologi komunikasi.

Infrastruktur merupakan prasyarat pembangunan ekonomi, pemerintah telah mengambil langkah yang tepat dengan memprioritaskan pembangunan infrastruktur. Kendatipun demikian pembangunan infrastruktur *return*-nya jangka panjang, banyak hambatan dan berbiaya mahal. Makanya diperlukan prioritas jenis infrastruktur yang paling urgen dibangun, terkesan pemerintah jor-joran membangun infrastruktur yang bukan menjadi kebutuhan dalam percepatan pengembangan ekonomi. Aksesibilitas kendaraan penumpang dan kendaraan pribadi kerap menjadi dasar pembangunan infrastruktur jalan, padahal infrastruktur untuk memperlancar transportasi distribusi barang dari lokasi produksi ke wilayah pemasaran seharusnya dikedepankan. Dari pemetaan permasalahan di sektor pertanian pangan di Gorontalo, produktivitas lahan sawah di Kabupaten Gorontalo, Gorontalo Utara dan Pohuwato masih rendah karena terbatasnya irigasi teknis, lahan persawahan tadah hujan masih sangat luas. Itu berarti pembangunan irigasi adalah kebutuhan

mendesak di Gorontalo, jalanan desa pusat produksi pangan masih perlu ditingkatkan, aksesibilitas air bersih dan sanitasi.

Tujuh agenda di atas bukan resep mujarab, tetapi penulis yakini jika ini dijalankan setengah persoalan di Gorontalo teratasi, seperti angka kemiskinan menurun lebih cepat, meningkatkan produktivitas dan mempersempit ketimpangan distribusi pendapatan. Menjalankan agenda-agenda tersebut tantangannya cukup kompleks, tapi sepanjang direncanakan dengan baik, diimplementasikan secara sungguh-sungguh tantangan itu dapat diubah menjadi sebuah peluang. Tentu pemerintah telah memiliki agenda, sebagian dari mereka telah memikirkan agenda-agenda yang ditawarkan ini. Tinggal eksekusi dan komitmen di semua level pemerintah perlu terus dikawal.

Fokus Pembangunan di Desa: Kolaborasi Pemda dan Perguruan Tinggi

Tak kalah mendesaknya untuk segera di atasi adalah pembangunan perdesaan, penulis telah kemukakan sebelumnya bahwa mengatasi persoalan di desa berarti setengah pembangunan di Gorontalo terselesaikan. Keterlibatan banyak pihak diperlukan, salah satunya adalah perguruan tinggi, selama ini peran perguruan tinggi sebatas konsep, kurang membumi. Perguruan tinggi perlu memiliki agenda dalam rangka memecahkan persoalan yang dihadapi perdesaan untuk diimplementasikan lewat kegiatan *tri dharma*. Konsep merdeka belajar relevan dengan percepatan pembangunan desa, dosen dan mahasiswa memiliki peluang untuk berbuat banyak membangun desa (proyek di desa).

Penguatan peran perguruan tinggi membangun desa sebetulnya telah berjalan lewat Perguruan Tinggi untuk Desa (Pertides), hanya masih perlu diberi penguatan. Setiap Pertides

diharapkan memiliki agenda, Universitas Negeri Gorontalo (UNG) salah satu perguruan tinggi bergabung dalam Pertides. Menurut hemat penulis ada tujuh agenda Pertides yang dapat dikembangkan untuk mengatasi permasalahan di desa, di antaranya;

1. Penguatan tata kelola pemerintahan desa; Tata kelola desa semakin hari kian membaik, tapi tidak semua pemerintah desa mampu menjalankan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*). Model pengelolaan administrasi dan *profiling* data masih jauh dari kata modern dan SDM aparatur desa terutama untuk mendesain perencanaan sesuai preferensi masyarakat masih rendah. Mengatasi persoalan ini perguruan tinggi dapat berperan lewat program; a) Sekolah kepala desa selama enam bulan atau tingkat sarjana di Pertides, b) Kegiatan diklat dan *workshop* secara berkala sesuai kebutuhan pelaksanaannya oleh dosen Pertides sebagai kegiatan pengabdian di desa, c) Melibatkan mahasiswa Pertides lewat program KKN atau belajar merdeka untuk kegiatan modernisasi kearsipan dan *updating* data pemerintahan.
2. Perbaikan tata kelola keuangan desa; Banyak potensi masalah dalam hal pengelolaan keuangan, selama puluhan tahun pemerintah desa nyaris tidak pernah mengelola uang. Proyek pembangunan di desa merupakan agenda pemerintah kabupaten atau provinsi. Adanya dana desa membuat sebagian aparatur desa gagap dalam mengelola keuangan, potensi masalah dalam hal pengelolaan keuangan desa seperti program tidak (belum) sesuai kebutuhan, *markup* dan kegiatan fiktif, tidak sesuai aturan dan peruntukannya dan sistem akuntansi lemah. Mengatasi

masalah-masalah tersebut, ada beberapa program dapat dilaksanakan oleh Pertides; a) sinkronisasi RPJMD dan RPJMDes melalui kegiatan asistensi oleh dosen Pertides, b) menggunakan *e-planing* dan *e-budgeting* dalam APBDes, c) penguatan kapasitas BPD dalam melakukan pengawasan, d) melibatkan mahasiswa ekonomi Pertides dalam pembuatan sistem standar akuntansi lewat kegiatan KKN atau merdeka belajar, dan e) *monitoring* dan evaluasi penggunaan dana desa dan pentingnya *punishment* dan *reward*, seperti Dana Insentif Daerah bagi daerah yang berhasil meraih WTP.

3. Pembangunan SDM desa; Beberapa potensi masalah dialami berhubungan dengan isu ini, seperti produktivitas tenaga kerja rendah, angka putus sekolah tinggi atau APM/APK rendah, terbatasnya sarana pendidikan dan kesehatan serta tenaga medis, *skill* dan kegiatan produktif kaum perempuan desa rendah. Program yang dapat dijalankan mengatasi masalah tersebut di antaranya; a) Melakukan pendampingan pengembangan sektor pertanian dalam arti luas, b) Memanfaatkan dana desa untuk bantuan sosial bidang pendidikan, c) PT Pertides mengeluarkan kebijakan afirmatif bekerja sama Pemda untuk mendidik mahasiswa kedokteran, kesehatan dan keperawatan yang berasal dari desa tertinggal (terisolasi), d) Melakukan pelatihan, pendidikan keterampilan dan penjualan *online* bagi perempuan desa.
4. Transformasi ekonomi desa; Kegiatan ekonomi perdesaan dominan sektor pertanian, dalam perkembangannya tidak semua masyarakat perdesaan memiliki lahan yang cukup karena itu transformasi ekonomi perlu didorong agar masyarakat memiliki pekerjaan sampingan. Isu yang terkait

dengan permasalahan ekonomi perdesaan di mana produk pertanian dominan nilai tambahnya rendah, hasil panen tidak diolah tapi langsung dijual, kegiatan ekonomi masyarakat terfokus pada salah satu sektor dan infrastruktur ekonomi dan aksesibilitas pasar terbatas. Program yang dapat dijalankan untuk mendorong transformasi ekonomi desa, antara lain a) Pengembangan desa wisata, b) Penyusunan *data base* dan data presisi potensi ekonomi desa, c) Pembangunan infrastruktur desa berdasarkan potensi, d) Meningkatkan investasi untuk pengolahan produk pertanian dan e) Pengembangan *digital economy* (digitalisasi produk UMKM dan pertanian).

5. Pengembangan UMKM desa berbasis sektor pertanian; Kegiatan UMKM di perdesaan masih menghadapi banyak kendala hal itu menjadi potensi masalah, seperti, mengandalkan hasil pertanian, UMKM minim (kuantitas dan kualitas) dan akses lembaga keuangan terbatas. Mengatasi persoalan tersebut beberapa agenda penting dapat dijalankan, antara lain: a) membangun *value chain* dan *linkage* ekonomi desa dan kota, b) pengolahan produk pertanian dan hasil laut lewat pendampingan PT Pertides, c) pendirian dan optimalisasi BUMDES/BUMDESMA berdasarkan kluster dan potensi wilayah, dan d) pendirian BMT, *micro finance* dan perluasan KURDes.
6. Akselerasi pembangunan desa pesisir; Wilayah pesisir selama ini identik dengan kekumuhan, termasuk angka kemiskinan tinggi, selain itu beberapa masalah pokok yang dihadapi masyarakat pesisir, seperti sarana air bersih terbatas, infrastruktur kurang tertata perumahan sehingga nampak kumuh dan kegiatan ekonomi terbatas. Program

yang layak dijalankan dengan keterlibatan Pertides antara lain; a) akselerasi pembangunan sarana air bersih, b) Melakukan penataan ruang wilayah pesisir desa dengan melibatkan dosen/mahasiswa arsitek, sipil, tata ruang, geografi dan ekonomi lewat program merdeka belajar, c) Peningkatan mutu SDM nelayan dan masyarakat pesisir yang dilaksanakan oleh mahasiswa bidang pendidikan Pertides, d) Pengembangan sekolah informal dan sekolah vokasi sesuai kebutuhan masyarakat pesisir, dan e) Pelatihan pengolahan produk hasil laut dengan melibatkan dosen/mahasiswa sebagai kegiatan pengabdian (kampus merdeka).

7. Digitalisasi desa; Pemanfaatan teknologi informasi saat ini dan ke depan sudah menjadi *mainstream* karena itu saatnya digitalisasi perlu diterapkan, hanya saja untuk di desa masih mengalami banyak kendala, seperti jaringan internet terbatas, penguasaan ICT lemah dan pembangunan sarana pendukung digitalisasi desa mahal. Beberapa program ditawarkan untuk mengatasi masalah tersebut, antara lain: Pembangunan jaringan internet dan sistem dari CSR swasta dan dana desa, Pelatihan internet masyarakat desa lewat kegiatan pengabdian dosen Pertides atau kampus merdeka dan pembangunan sarana internet oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika dan Pemerintah Daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Akita, T., Miyata, S. & Kurniawan, P. A. (2011). Structural Changes and Regional Income Inequality in Indonesia: A Bidimensional Decomposition Analysis. *Asian Economic Journal*, 25 (1), 55–77.
- Arham, M. A. (2013). *Pengaruh Kebijakan Desentralisasi Fiskal Terhadap Pergeseran Sektoral dan Pola Ketimpangan antar Kabupaten/Kota di Sulawesi dan Jawa*. Disertasi, Pascasarjana Fakultas Ekonomi Unpad, Bandung.
- Arham, M.A. & Naue, T. E. (2015). Public Expenditures and Poverty: Evaluation of the Government's Priority Programs in Gorontalo Province. *Journal Economic Journal of Emerging Markets*, 7 (2), 107–119.
- Balisacan, A. M., Pernia, E.M. & Asra, A. (2010). Revisiting Growth and Poverty Reduction in Indonesia: What Do Subnational Data Show?. *Journal Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 39 (3), 329–351.
- Bappeda, (2002). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Gorontalo*.
- _____, (2007). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Gorontalo*.
- _____, (2012). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Gorontalo*.
- _____, (2017). *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Gorontalo*.
- Birthal, P. S., Singh, S., & Kumar, S. (2011). Agriculture, Economic Growth and Regional Disparities in India. *Journal International Development*, 23 (1), 119 -131.

- Bourguignon, F. (2004). *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*. The World Bank, New York.
- Çaliskan, H. K. (2015). Technological Change and Economic Growth World Conference on Technology, Innovation and Entrepreneurship. *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 195, 649–654.
- Chenery, H. & Syrquin, M. (1975). *Patterns of Development 1950-1970*. A World Bank Research Publication. New York.
- Cook, S. (2006). Structural Change, Growth and Poverty Reduction in Asia: Pathways to Inclusive Development. *Development Policy Review*, 24 (1), 51–80.
- Coudouel, C., Hentschel, J. S. & Wodon, Q. T. (2002). Poverty Measurement and Analysis. https://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1205334112622/5467_chap1.pdf.
- Domili, B. (2015). *Budaya Gotong Royong (Tolong-Menolong) Pada Masyarakat Suku Bangsa Gorontalo*, Direktorat Jenderal Kebudayaan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan.
- Foster, J., Greer, J. & Thorbecke, E. (1984). A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*. 3. 52 (3): 761–766.
- Gama, A. S. (2007). Disparitas dan Konvergensi PDRB Per kapita Antar Kabupaten/Kota di Provinsi Bali. *Jurnal Ekonomi dan Sosial (INPUT)*, 2 (1), 38–48.
- Gordon, D. (2006). *The Concept and Measurment of Poverty*. Bristo: The Policy Press.
- _____. Empat Faktor Pendorong Ketimpangan. *Harian Nasional*. 10 Agustus 2017. Medcom.id.
- Huang, B. & . K. Chen. (2012). Are Intergovernmental Transfers in China Equalizing?. *China Economic Review*, 23 (3), 534–551.

- Huang, J., Zhang, Q & Rozelle, S. (2008). Economic Growth, The Nature of Growth and Poverty Reduction in Rural China. *China Economic Journal*, 1 (1), 107-122.
- Janissen, B. (1998). *Aspects of Structural Change in Australia*. Research Report, AusInfo, Canberra.
- Jhingan, M. L. (2010). *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. Jakarta: Rajagrafindo.
- Kaldaru, H. & Part, E. (2008). Social and Institutional Factors of Economic Development: Evidence From Europe. *Baltic Journal of Economics*, 8 (1), 29 -51.
- Kementerian Keuangan, (2015) Empat Penyebab Ketimpangan di Indonesia Versi Bank Dunia, www.kemenkeu.go.id.
- Khan, REA., Rehman, H. & Abrar-ul-Haq, M. (2015). Determinants of Rural Household Poverty: The Role of Household Socioeconomic Empowerment. *American-Eurasian J. Agric. & Environ. Sci.*, 15 (1), 93-98.
- Klasen, S. (2005). Economic Growth and Poverty Reduction: Measurement and Policy Issues, OECD Working Paper No. 246. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=871449>.
- Kuncoro, M. (2004). *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Kuye, O.O., James, E.U. & Oniah, M.O. (2008). Policy Priorities In Rural Women Empowerment Sustainability, Poverty And Food Security In Nigeria. *Journal of Agriculture, Forestry and the Social Sciences*, 6 (1).
- Lessmann, Ch. (2006). Fiscal Decentralization and Regional Disparity: A Panel Data Approach for OECD Countries, *IFO Working Papers* 25.

- Lewis, B. B. (2015). Decentralising to Villages in Indonesia: Money (and Other) Mistakes. *Public Administration and Development*, 35 (5), 347–359.
- Ma, Jun, (2016). Intergovernmental Fiscal Transfer; A Comparison of Nine Countries (Case of United States, Canada, The United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, India and Indonesia). The World Bank. *World Bank Policy Research Working Paper No. 1822*.
- Mada, M. & Ashar, K. (2015). Analisis Variabel yang Mempengaruhi Jumlah Pengangguran Terdidik di Indonesia. *JIEP*, 15 (1), 50–76.
- Mankiw, N. G. (2013.). *Pengantar Ekonomi Makro*. Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Moges, A.G. (2013). Economic Growth, Inequality and Poverty in Developing Countries: Policy Issues and Challenges. *International Journal of Economic Policy Studies* 8, 41–66.
- Muhammad, F. (2004). Gagasan dan Pemikiran Membangun Sulawesi. *Puslitbang Gorontalo Post*, Gorontalo.
- Nanga, M. (2006). *Dampak Transfer Fiskal Terhadap Kemiskinan di Indonesia: Suatu Analisis Simulasi Kebijakan*. Disertasi IPB University.
- Popa, A. M. (2012). The Impact of Social Factors on Economic Growth: Empirical Evidence for Romania and European Union Countries. *Romanian Journal of Fiscal Policy*, 3 (2), 1–16.
- Prijambodo, B. (1995). Teori Pertumbuhan Endogen: Tinjauan Teoretis Singkat dan Implikasi Kebijakannya. *Perencanaan Pembangunan*, No. 3, 64–82.
- Rana, H., Lamba, S & Sen, G.A. (2013). Growth, Structural Change, and Poverty Reduction: Evidence from India, ADB Institute, <http://hdl.handle.net/11540/2060>.

- Rao, G. M. & Das-Gupta, A (1995). Intergovernmental Transfers and Poverty Alleviation. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 13 (1), 1–23.
- Reza, F. & Widodo, T. (2013). The Impact of Education on Economic Growth in Indonesia. *Journal of Indonesian Economy and Business*, 28 (1), 23 – 44.
- Romer, P. (1986). Increasing Return and Long Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94 (5), 1002–1037.
- Rosen, H. (2008). *Public Finance*. 5th Edition, Illinois: Richard d. Irvin, Inc.
- Shah, A. (2006). A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfer. *World Bank Policy Research Working Paper 4039*.
- Sjafrizal. (2008). *Ekonomi Regional; Teori dan Praktik*. Padang: Baduouse Media.
- Spranz, R., Lenger, A. & Goldschmidt, N. (2012). The Relation Between Institutional and Cultural Factors in Economic Development: The Case of Indonesia. *Journal of Institutional Economics*, 8 (4), 459–488.
- Stähle, P. & Lin, C. Y. Y. (2015). Intangibles and National Economic Wealth—A New Perspective on How They Are Linked. *Journal of Intellectual Capital*, 16 (1): 20–57.
- Stiglitz, J.E., Sen, A. & Fitoussi, J-P. (2001). *Mengukur Kesejahteraan; Mengapa PDB Bukan Tolok Ukur Tepat Untuk Menilai Kemajuan?*. Jakarta: Marjin Kiri.
- Suryahadi, A., Suryadarma, D. & Sumarto, S. (2006). *Economic Growth and Poverty Reduction in Indonesia: The Effects of Location and Sectoral Components of Growth*. SMERU Research Institute, Jakarta.

- Sylvie, D. (2001). Infrastructure Development and Economic Growth: An Explanation for Regional Disparities in China?. *Journal of Comparative Economics*, 29 (1), 95–117.
- Todaro, M. P. & Smith, S. C. (2006). *Economic Development*. Nine Edition. London: Pearson Education Limited.
- Wang, Y. & Liu, S (2016). Education, Human Capital and Economic Growth: Empirical Research on 55 Countries and Regions (1960-2009). *Theoretical Economics Letters*, 6 (2), 347–355.
- Warda, N., Elmira, E., Rizky, M., Nurbani, R.I. & Al-Izzati, R. (2019). *Bagaimana Mencegah Peningkatan Ketimpangan dalam Desa?*. Kertas Kerja, The SMERU Research Institute, Jakarta.
- Wie, T. Kian. (1981). *Pemerataan, Kemiskinan, Ketimpangan: Beberapa Tentang Pertumbuhan Ekonomi*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Wijayanto, B. (2019). Teori Pertumbuhan Endogenous (Endogenous Growth Theory) (January 18, 2019). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3317961> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3317961>.
- Yao, G. A. (2007). Fiscal Decentralization and Poverty Reduction Outcomes: Theory and Evidence, Dissertation, Georgia State University, https://scholarworks.gsu.edu/econ_diss/26.

INDEKS

A		F	
<i>Ambu</i>	9, 10	Filipina	23, 44, 50, 66
Amerika	16, 23, 36, 143	<i>Floor price</i>	91
APBD v, xxv, 24, 54, 65, 66, 84, 85, 87, 94, 100, 107, 108, 136, 152, 178, 180, 181, 185, 187		G	
Australia.....	218, 232, 233	<i>Good governance</i>	32, 226
B		H	
BRI	16	<i>Hileiya</i>	9
Brodjonegoro	133	<i>Huyula</i>	xviii, 10
BUMDES	228	I	
C		ILO.....	164
Chenery dan Syrquin...68, 211		Indeksxxi, xxii, 6, 24, 74, 84, 85, 139, 149, 204, 205, 236	
<i>Constant return to scale</i>	37	K	
Covid-19xi, 41, 52, 54, 56, 94, 99, 215, 219, 222		KBI.....	13
D		KKN	226, 227
DAK183, 184, 185, 186, 190, 191, 192		Kuncoro.....	129, 130, 232
DAU183, 184, 185, 186, 191, 192, 206		Kurva Lorenz.. xxvii, 137, 139, 140, 141	
E		Kusntez	58
<i>Entrepreneur</i>	98, 220	M	
		<i>Maize economy</i>	44
		Maluku.....	8, 22, 212
		<i>Marginal productivity labor</i> ...	92

MDGs.....	80, 173	SDMv, xi, xiii, xvi, 6, 29, 81, 112,
MICE.....	223	162, 163, 170, 171, 172, 174,
<i>Multiplier effect</i>	94, 214	176, 194, 198, 201, 213, 215,
		223, 226, 227, 229
N		
Nelson Pomalingo.....	vii, 20	Selandia Baru 218, 219
NKRI.....	26, 67	Solow-Swan.....35, 37
Nusa Tenggara Timur .	22, 212	Stiglitz..... 58, 234
		<i>Structural Change Index</i>73
		Sulawesi Baratxxvi, 96, 97, 200,
		201, 204, 207, 212
		Sulawesi Selatan67, 97, 160, 207
		Sulawesi Tengah56, 57, 97, 101,
		200, 207
		Sulawesi Tenggara..... 97, 207
O		
Oligarki.....	133	
P		
PAD xxi, xxv, xxvi, 24, 58, 181,		
182, 187, 189, 190, 191, 192		
Papua	8, 18, 22, 184	
Papua Barat	22, 184	
PDRB..xxvi, 1, 33, 50, 120, 138,		
139, 166, 188, 211, 213, 231		
Pertides 225, 226, 227, 228, 229		
<i>Price taker</i>	66, 67, 91	
R		
RIPPDA	222, 223	
S		
SAKERNA	165	
SCI.....	xxiv, 73, 74, 232	
SDGs	80	
		T
		Teluk Tominixii, xvii, 8, 16, 120,
		215, 216, 220, 222
		<i>Tiayo</i>
		10
		Tiongkok.....57, 167, 195, 215
		Todaro.....58, 131, 132, 235
		<i>Trickle down effect</i> 13, 129
		U
		UMKMv, 16, 175, 214, 219, 220,
		228
		UNDP
		24, 205, 206
		UNGVii, xvi, xvii, xviii, xix, 226

TENTANG PENULIS



Muhammad (Amir) Arham, lahir di Bulukumba 25 Juli 1972. Anak sulung dari dua orang bersaudara, memiliki tiga orang anak dari seorang istri. Menamatkan Sekolah Dasar hingga tingkat SLTA di Bulukumba. Tahun 1991 diterima sebagai mahasiswa program sarjana di IKIP Negeri Manado, dan selesai pada tahun 1998. Tahun 2000 melanjutkan pendidikan program magister bidang ilmu ekonomi pada Program Pascasarjana Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, selesai tahun 2003. Menempuh pendidikan Program Doktorat bidang Ilmu Ekonomi pada Program Pascasarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Padjadjaran Bandung tahun 2009, selesai tahun 2013 dengan predikat *cumlaude*. Mulai diangkat sebagai dosen di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Gorontalo tahun 2006, pernah menduduki jabatan sebagai Sekretaris Laboratorium Ilmu Sosial tahun 2006–2009. Kepala Lembaga Pengkajian, Penelitian Ekonomi dan Bisnis Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Gorontalo tahun 2014–2019. Saat ini diamanahkan sebagai Dekan Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Gorontalo (2019–2023).

Kebiasaannya menulis artikel di media massa sejak mahasiswa, dan telah menghasilkan ratusan tulisan yang dimuat di koran maupun majalah. Puluhan buku ditulisnya termasuk sebagai penyunting, kerap menjadi narasumber pada acara seminar, diskusi maupun FGD yang dilaksanakan oleh perguruan tinggi, pemerintah daerah maupun kementerian. Telah menghasilkan puluhan artikel ilmiah yang dimuat di jurnal nasional dan jurnal terakreditasi. Pernah menjadi tim kerja Walikota Gorontalo dari

tahun 2014–2019, dan tim kerja Gubernur Gorontalo tahun 2016. Anggota Forum Ekonom Kementerian Keuangan sejak tahun 2015, tim evaluator pembangunan daerah Kementerian Bappenas sejak tahun 2018.

Organisasi yang pernah digeluti, di antaranya Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Cabang Manado diorganisasi ini pernah didapuk menjadi Ketua Umum di era reformasi. Pengurus ISEI Cabang Gorontalo, Pengurus KAHMI Wilayah Gorontalo. Ketua Majelis Ekonomi PW Muhammadiyah Gorontalo, 2015–2020.

Maksud penulisan buku ini untuk memberikan potret perkembangan dan hambatan pembangunan di Gorontalo. Indikator yang digunakan adalah variabel makro ekonomi, seperti pertumbuhan ekonomi, keadaan kemiskinan, ketimpangan, masalah pengangguran, fiskal daerah, dan sumber daya manusia. Variabel-variabel ini digunakan selain datanya mudah didapatkan, juga karena sudah menjadi alat pengukuran evaluasi makro yang umum digunakan oleh lembaga-lembaga pemerintah. Variabel-variabel yang dipilih tidak sekadar mengurai perkembangannya saja, tetapi juga dilakukan penelaahan untuk melihat sejauh mana efek yang ditimbulkan terhadap perbaikan kesejahteraan masyarakat Gorontalo.

Ringkasan makro ekonomi yang dijelaskan sepintas di atas menjadi “hidangan” umum isi buku ini yang diawali dari ulasan kondisi sosial masyarakat Gorontalo, nilai yang menjadi pegangan hidup secara turun-temurun untuk membangun daerah. Disusul dengan uraian proses-proses politik lahirnya Provinsi Gorontalo, termasuk di dalamnya desain kebijakan pembangunan pada masa lalu sewaktu Gorontalo masih bagian dari Sulawesi Utara. Tidak luput disisipkan dalam buku ini adalah program pembangunan dari periode ke periode pemerintahan dan diakhiri usulan proposal agenda pembangunan untuk menambal apa yang masih koyak di setiap sektor.



Penerbit Deepublish (CV BUDI UTAMA)
Jl. Rajawali, Gang Elang 6 No.3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman
Jl. Kaliurang Km 9,3 Yogyakarta 55581
Telp/Fax : (0274) 4533427
Anggota IKAPI (076/DIY/2012)
✉ cs@deepublish.co.id @penerbitbuku_deepublish
📄 Penerbit Deepublish 🌐 www.penerbitbukudeepublish.com

Kategori : Ekonomi

ISBN 978-623-02-1796-8



9 786230 217968