



FENOMENA PERTUMBUHAN EKONOMI :
PERSPEKTIF TEORITIS DAN EMPIRIS

**Materi Orasi Disampaikan Pada Rapat Terbuka Senat
Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jawa Timur
Dalam Rangka DIES NATALIS Ke 53
6 Juli 2012**

Oleh :

Dr. IGNATIA MARTHA HENDRATI, SE, ME
Dosen Fakultas Ekonomi

**UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN"
JAWA TIMUR
2012**



FENOMENA PERTUMBUHAN EKONOMI: Perspektif Teoritis Dan Empiris

Oleh
IGNATIA MARTHA HENDRATI

**ORASI ILMIAH PADA RAPAT TERBUKA SENAT
DALAM RANGKA DIES NATALIS KE-53
UPN "VETERAN" JAWA TIMUR
6 JULI 2012**

FENOMENA PERTUMBUHAN EKONOMI: Perspektif Teoritis Dan Empiris

Dr. Ignatia Martha Hendrati, SE, ME

(Orasi Ilmiah disampaikan pada
Dies Natalis UPN Veteran Jatim 6 Juli 2012)

1. Pertumbuhan Ekonomi : Pusat Perhatian Ilmu Ekonomi

Sudah sejak lama para ahli ekonomi, menaruh perhatian besar terhadap fenomena pertumbuhan ekonomi. Bahkan perhatian terhadap pertumbuhan ekonomi sama tuanya dengan usia ilmu ekonomi itu sendiri. Barro dan Martin (1995) menyatakan bahwa dewasa ini pertumbuhan ekonomi merupakan sentral pembahasan ilmu ekonomi makro. Para ahli umumnya sependapat bahwa ilmu ekonomi modern dianggap dimulai pada saat Adam Smith menerbitkan buku *The Wealth of Nation* tahun 1776. Salah satu inti buku tersebut yang memiliki daya pikat tinggi bagi para ekonom generasi berikutnya adalah pandangan sang penulis tentang pertumbuhan ekonomi. Menurut Smith, pertumbuhan output dapat diperbaiki dengan meningkatkan penggunaan input dan peningkatan efisiensi penggunaan input. Peningkatan penggunaan input mencakup peningkatan penggunaan sumber daya manusia dan barang modal. Perbaikan efisiensi dapat dilakukan dengan melakukan spesialisasi (*division of labour*). Selanjutnya, Smith menyatakan bahwa *division of labour* dan spesialisasi tidak terlalu berguna tanpa ada proses pertukaran (*exchange*).

Pada masa-masa berikutnya bapak-bapak peletak dasar ilmu modern, maupun para pemikir besar ekonomi, terus membangun fondasi teoritis yang kuat dan konsisten dalam memahami fenomena pertumbuhan ekonomi.¹

Tiga pemikir ekonomi yang dianggap paling besar, selama sejarah perkembangan ilmu ekonomi, yaitu Smith, Marx dan Keynes memang menaruh perhatian yang sangat besar terhadap fenomena pertumbuhan ekonomi, sekalipun dari sudut pandang yang berbeda. Bila Smith menekankan pentingnya spesialisasi, teknologi dan pertukaran, maka Marx lebih memandang dari keterkaitan antara perkembangan tingkat kemajuan ekonomi dengan institusi-institusi yang mendukungnya. Sementara itu, sumbangan pemikiran Keynes terhadap teori pertumbuhan ekonomi adalah sinergi antara mekanisme pasar dengan kebijakan pemerintah. Sebenarnya pengaruh pandangan ketiga pemikir besar ini melekat pada para ekonom modern yang menyusun model-model pertumbuhan ekonomi yang saat ini sudah mencapai ratusan versi.

Pandangan Smith bahwa sumber pertumbuhan ekonomi adalah peningkatan input dan perbaikan efisiensi penggunaan input, sampai saat ini terus dipegang teguh para ekonom dari berbagai kelompok pemikiran (Mankiw, 1992; Blanchard, 2006). Memasuki abad dua puluh, para ekonom besar generasi berikutnya seperti Kahn, Keynes, Lewis, Myrdall, Schumpeter dan para pemenang nobel ekonomi seperti Lewis, Solow, Friedman, Lucas dan Romer juga terus menaruh perhatian besar terhadap fenomena pertumbuhan ekonomi.² Saat ini, tidak ada satupun buku teks ekonomi, baik untuk tingkat dasar, menengah dan lanjut, yang tidak memberikan satu atau beberapa bab khusus untuk membahas pertumbuhan ekonomi. Sampai tahun-tahun terakhir ini masih terus terbit buku-buku teks ekonomi terbaru, yang secara khusus membahas pertumbuhan ekonomi.

Dengan demikian bila dihitung sejak masa Adam Smith, hingga saat ini minat para ahli ekonomi terhadap fenomena pertumbuhan ekonomi bukan saja tidak pudar tetapi justru terus meningkat. Gairah memahami misteri pertumbuhan ekonomi inilah yang menjadi inspirasi lahirnya teori-teori modern maupun ratusan model utama tentang pertumbuhan ekonomi. Ada upaya untuk mengklasifikasikan model-model pertumbuhan tersebut dalam tiga aliran besar, menurut tokoh perintisnya, yaitu Klasik (Adam Smith), Keynesian (J.M.Keynes) dan Marxian (Karl Marx)³. Namun pengelompokan ini tidak terlalu berguna, karena ketiga pemikir besar tersebut menempatkan beberapa elemen yang sama dalam perumusan faktor-faktor penentu pertumbuhan ekonomi, yaitu pentingnya peranan barang modal, jumlah dan kualitas SDM, teknologi dan proses pertukaran. Perbedaan pandangan ketiga pemikir besar ini, nampaknya lebih terlihat dalam hal pandangan tentang institusi, khususnya pemerintah dan peranannya.

² Dalam praktiknya, ekonom-ekonom Barat mencoba mengelompokkan teori-teori pertumbuhan ekonomi berdasarkan aliran pemikiran Klasik dan Keynes. Salah satu teori pertumbuhan ekonomi yang dinilai berakar pada aliran pemikiran Klasik adalah teori Pertumbuhan Neo Klasik atau lebih dikenal dengan Model Solow. Sedangkan teori pertumbuhan ekonomi yang dianggap berakar pada pemikiran Keynesian adalah Teori Harrod-Domar.

³ Dalam praktiknya, ekonom-ekonom Barat mencoba mengelompokkan teori-teori pertumbuhan ekonomi berdasarkan aliran pemikiran Klasik dan Keynes. Salah satu teori pertumbuhan ekonomi yang dinilai berakar pada aliran pemikiran Klasik adalah teori Pertumbuhan Neo Klasik atau lebih dikenal dengan Model Solow. Sedangkan teori pertumbuhan ekonomi yang dianggap berakar pada pemikiran Keynesian adalah Teori Harrod-Domar.

2. Pertumbuhan Ekonomi dan Peningkatan Kesejahteraan Rakyat

Bila memperhatikan model-model pertumbuhan dalam buku-buku teks modern saat ini, tidak akan terlihat perbedaan yang mencolok tentang dampak pertumbuhan ekonomi terhadap perbaikan kesejahteraan rakyat. Perbedaan yang terlihat adalah pada faktor-faktor yang menentukan pertumbuhan ekonomi dan peranan pemerintah untuk mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Perdebatan yang paling baru saat ini adalah perdebatan tentang masalah pola dan volatilitas pertumbuhan ekonomi. Dengan demikian agaknya para ahli ekonomi, saat ini sepakat bahwa dampak pertumbuhan ekonomi terhadap perbaikan kesejahteraan rakyat tidak perlu diragukan lagi. Tanpa pertumbuhan ekonomi tidak akan ada peningkatan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian pertumbuhan ekonomi adalah syarat mutlak untuk tercapainya perbaikan kesejahteraan rakyat. Keyakinan ini bukanlah keyakinan buta, tanpa alasan ilmiah. Kombinasi telaah deduktif dan induktif yang intensif dan cermat yang menumbuhkan keyakinan tersebut. Sudah sangat banyak bukti empiris yang menunjukkan penting dan strategisnya pertumbuhan ekonomi bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. Saat ini studi bahkan sudah diperluas pada bagaimana pertumbuhan ekonomi negara bisa terintegrasi dengan perekonomian dunia, sehingga akhirnya memperbaiki tingkat kesejahteraan umat manusia di seluruh dunia.

Studi Maddison (1995 dan 1999), seperti yang dikutip Berg (2001) menunjukkan bahwa berdasarkan pengamatan data historis sepanjang 20 abad baru dua abad terakhir inilah dunia mengalami pertumbuhan ekonomi yang relatif pesat. Misalnya selama periode 1820-1995 PDB dunia diukur dalam nilai US\$ tahun 1990, telah meningkat hampir 40 kali lipat. Karena pertumbuhan penduduk selama periode yang sama adalah jauh lebih lambat dari pertumbuhan ekonomi, maka PDB per kapita dunia meningkat 8 kali lipat hanya dalam tempo dua abad. Peningkatan PDB per kapita sebesar delapan kali lipat inilah yang memberi penjelasan tentang membaiknya standar hidup umat manusia secara keseluruhan.

Perkembangan pesat tersebut di atas berkaitan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, yang mulai terlihat sejak abad 18, khususnya sejak revolusi industri di Inggris tahun 1789. Perkembangan ekonomi yang pesat selama dua abad terakhir, juga tidak lepas dari perkembangan demokrasi di Eropa Barat dan Amerika Utara yang juga semakin pesat di abad 18. Kombinasi kemajuan ilmu pengetahuan dan demokratisasi inilah yang menstimulir kemajuan teknologi, peningkatan kualitas SDM mencakup pendidikan dan kesehatan dan perbaikan struktur kelembagaan. Akhirnya kemajuan-kemajuan tersebut menstimulir pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan dunia.

3. Pembangunan Ekonomi: Peningkatan Kualitas Pertumbuhan Ekonomi

Para ahli ekonomi Barat umumnya mendefinisikan pembangunan sebagai upaya peningkatan kemampuan perekonomian bertumbuh stabil dan konsisten dalam jangka panjang. Todaro (2003) mendefinisikan pembangunan (*development*) keterpaduan antara pertumbuhan (*growth*) dan perubahan (*changes*). Sedangkan Sen (1999) mendefinisikan pembangunan sebagai upaya dan proses pemberdayaan rakyat (*empowerment*). Jika keseluruhan pandangan tersebut dilebur maka kata pembangunan ekonomi dapat didefinisikan sebagai proses dan upaya peningkatan kualitas pertumbuhan ekonomi.

Pertumbuhan ekonomi yang berkualitas adalah pertumbuhan ekonomi yang mengandalkan peningkatan kapasitas produksi nasional. Bila mengacu kepada pemikiran ekonom Klasik, pertumbuhan ekonomi yang berkualitas bukan saja bersumber dari peningkatan kuantitas input tetapi juga peningkatan efisiensi penggunaan input. Penambahan jumlah output dapat dilakukan dengan menambah stok barang modal (investasi) dan menambah jumlah tenaga kerja. Peningkatan efisiensi penggunaan input dilakukan dengan memanfaatkan teknologi yang lebih tinggi, peningkatan kualitas SDM dan meningkatkan kemampuan manajerial.

Pertumbuhan ekonomi yang berkualitas tidak perlu diidentikkan dengan laju pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi. Sebab pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi dapat menjadi bumerang, karena memicu inflasi yang juga mungkin sangat tinggi, memperburuk distribusi pendapatan dan kekayaan. Pengalaman empiris menunjukkan bahwa negara-negara yang memaksakan pencapaian laju pertumbuhan yang tinggi dan ambisius, harus membayar mahal dalam bentuk tingginya inflasi, hilangnya akses rakyat kecil terhadap sumber daya alam, infrastruktur dan sumber daya keuangan. Hal ini disebabkan untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi yang sangat tinggi tersebut, mereka harus bersedia menjual kekayaan alam, potensi kependudukan kepada perusahaan-perusahaan multi nasional. Mereka juga harus mengutang dalam jumlah besar, yang belum tentu dapat dikelola dengan baik. Hal ini pernah dialami Indonesia selama periode 1970an-1980an. Sebagai penghasil minyak bumi, Indonesia menikmati rejeki yang sangat besar akibat kenaikan harga minyak bumi Internasional (*oil boom*), yang memungkinkan dipacunya pertumbuhan ekonomi dengan mengandalkan penerimaan devisa yang sangat besar. Tetapi pada periode tersebut Indonesia justru mengalami inflasi yang tinggi dan beberapa penyakit ekonomi lainnya. Dalam literatur ekonomi gejala di atas dikenal sebagai *Dutch Disease* (Woo, Glassburner, Nasution, 1994)

Pertumbuhan yang berkualitas, juga merupakan hasil interaksi yang demokratis antara sisi penawaran agregat dengan sisi permintaan agregat. Para pekerja, pengusaha seharusnya diberi keleluasaan untuk bekerja dan memproduksi. Akhirnya pertumbuhan ekonomi yang berkualitas pada hakekatnya adalah pertumbuhan ekonomi yang dinamis, holistik, futuristik dan bersifat antisipatif. Dapat juga dinyatakan bahwa pertumbuhan ekonomi yang berkualitas adalah pertumbuhan ekonomi yang dirancang secara sekama dan berorientasi jauh ke depan. Karena itu pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, tidak akan pernah tercapai tanpa campur tangan pemerintah. Campur tangan pemerintah yang bertujuan memperbaiki kualitas pertumbuhan ekonomi inilah yang disebut rencana pembangunan dan atau kebijakan pembangunan.

4. Pemberdayaan masyarakat sebagai akselerator Pembangunan Ekonomi

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai-nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat "*people centred, participatory, empowering, and sustainable*" (Chambers, 1995). Konsep ini lebih luas dari hanya semata-memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety net*), yang pemikirannya belakangan ini banyak dikembangkan sebagai upaya mencari alternatif terhadap konsep-konsep pertumbuhan di masa yang lalu. Konsep ini berkembang dari upaya banyak ahli dan praktisi untuk mencari apa yang antara lain oleh Friedman (1992) disebut sebagai *alternative development*, yang menghendaki "*inclusive democracy, appropriate economic growth, gender equality and intergenerational equity*". (Kartasmita, Ginanjar 1997)

Dalam upaya memberdayakan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu (Sumodiningrat, Gunawan, 2002) ; **Pertama**, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena jika demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya. **Kedua**, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat (*empowering*). Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif, selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana. Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (input), serta pembukaan akses ke dalam berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi berdaya. Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai

budaya modern, seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, dan kebertanggungjawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula pembaharuan institusi-institusi sosial dan pengintegrasian ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya. Yang terpenting disini adalah peningkatan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan, pengamalan demokrasi. **Ketiga**, memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangberdayaan dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat.

Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*). Karena, pada dasarnya setiap apa yang dinikmati harus dihasilkan atas usaha sendiri (yang hasilnya dapat dipertukarkan dengan pihak lain). Dengan demikian tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara berkesinambungan.

Di samping itu, dengan melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, pemerintah telah memberikan kepercayaan kepada masyarakat sehingga mereka dapat merasa ikut bertanggung jawab dan merasa memiliki program-program pembangunan yang jelas akan sangat menguntungkan bagi pelaksanaannya. Oleh karena itu, pentingnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan fenomena yang tak dapat diabaikan dan sangat bernilai bagi keberhasilan suatu pembangunan.

Partisipasi masyarakat akan mendorong perencanaan anggaran dan program-program atau kegiatan-kegiatan yang akan diimplementasikan akan berjalan secara transparan. Dengan adanya transparansi tersebut akan mendorong pertanggungjawaban para aparatur terkait dengan anggaran dan program-program yang telah dilaksanakan tersebut. Ini menunjukkan dengan adanya partisipasi akan membuka upaya transparansi, akuntabilitas dan keadilan. (Rajab, Untung dan Hendrati, 2011)

5. Pengalaman Jawa Timur

Dinilai dari beberapa unsur penting, provinsi Jawa Timur dapat dikatakan sebagai salah satu provinsi terbesar di pulau Jawa maupun Indonesia. Wilayah yang seluas 47.154 kilometer persegi menempatkan Jawa Timur sebagai provinsi terluas di Pulau Jawa. Jumlah penduduk yang pada tahun ini melebihi angka 37 juta menjadikannya sebagai provinsi dengan jumlah penduduk nomor dua terbesar di Indonesia. Sementara itu jumlah kabupaten/kota yang berjumlah 38 merupakan yang terbanyak di Indonesia.

Potensi ekonomi provinsi Jawa Timur, tidak perlu diragukan lagi. Survey majalah Swa tahun 2011 menunjukkan bahwa kota Surabaya, ibukota Jawa Timur adalah kota nomor dua terbesar ekonominya di Indonesia setelah Kota Jakarta. Dari dua puluh kabupaten/kota yang paling direkomendasikan untuk bisnis di Indonesia, lima di antaranya ada di Jawa Timur, yaitu kota Gresik (peringkat pertama), kota Sidoarjo (peringkat 8), kota Kediri (peringkat 9), kota Surabaya (peringkat 15) dan kota Malang (peringkat 17).

Perekonomian Jawa Timur yang relatif besar dengan struktur yang berimbang, memang tidak dan atau belum terbayang sampai dengan tahun 1960an. Pada masa itu Jawa Timur lebih dikenal sebagai wilayah yang perekonomiannya paling buruk di Indonesia. Hal itu ditandai dengan kemiskinan massal dan akut, mandeknya sektor ekonomi modern. Jawa Timur tidak memiliki kemampuan untuk mencapai tingkat pertumbuhan yang memadai dan stabil.

Sebagaimana halnya dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia, Jawa Timur mengalami kerusakan infrastruktur dan ambruknya kapasitas produksi sektor-sektor modern. Bahkan jalan-jalan utama pun rusak berat dan minimnya pasokan listrik baik untuk rakyat maupun industri.

Pembangunan ekonomi Jawa Timur dimulai bersamaan dengan pembangunan nasional Indonesia. Sebuah studi khusus tentang pembangunan ekonomi Jawa Timur yang relatif komprehensif, telah dilakukan oleh sekelompok ahli dari Australia dan Indonesia dengan mengambil periode pengamatan Orde Baru. Studi ini mencoba menangkap perkembangan pertumbuhan ekonomi Jawa Timur selama rentang waktu dekade 1960an sampai dengan 1980an. Ruang lingkup studi ini relatif luas yaitu ekonomi, keuangan daerah, pertanian, perbankan dan sosiologis, sekalipun masih bersifat studi awal yang sangat umum.

Hasil studi⁴ menunjukkan bahwa ditinjau dari beberapa sisi utama, pembangunan ekonomi Jawa Timur dinilai berhasil dan mengesankan. Misalnya selama periode Orde Baru, perekonomian Jawa Timur mampu tumbuh mengesankan lebih tinggi dari 7% per tahun. Selain pertumbuhan ekonomi yang tinggi, Jawa Timur juga mencapai prestasi yang mengesankan dalam hal perluasan kesempatan kerja terutama di sektor industri dan pertanian yang berdampak kepada kemampuan menurunkan jumlah penduduk miskin dengan cepat dan signifikan.

Pembangunan ekonomi Jawa Timur selama periode Orde Baru, awalnya juga tidak mengabaikan pembangunan sektor pertanian dan industri rumah tangga. Hal inilah yang memungkinkan pertumbuhan ekonomi mampu memperluas kesempatan kerja dan menurunkan tingkat kemiskinan. Jawa Timur juga tampaknya telah menggabungkan laju pertumbuhan yang mengesankan pembangunan yang cukup berimbang dalam hal komposisi sektoral dan distribusi pendapatan.

⁴Uraian bagian lima dalam makalah ini lebih merupakan ringkasan hasil studi tersebut di atas. Untuk yang berminat lebih lanjut, silahkan membaca laporan studi yang disampaikan dalam bentuk buku yang berjudul, *Balanced Development : East Java In The New Order (Pembangunan Yang Berimbang: Jawa Timur dalam Era Orde Baru)*, Editor: Howard Dick, James J Fox dan Jamie Mackie, Penerbit: PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.

Satu catatan tambahan adalah bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi Jawa Timur selama periode Orde Baru tidak bersandar pada industrialisasi yang dirangsang oleh ekspor (*export-led industrialization*). Keberhasilan tersebut menunjukkan bahwa pembangunan industri yang tidak berorientasi ekspor (*outward-looking industrialization*) tidaklah selalu buruk selama integrasi antar sektoral dan wilayah (regional) terus terpelihara dengan baik. Keberhasilan ini juga mengingatkan bahwa para akademisi maupun perumus kebijakan tidak perlu mengikatkan diri pada satu pandangan atau pengalaman tertentu saja. Pembangunan ekonomi yang terpola dengan baik selama pemerintahan Orde Baru, sebenarnya telah berhasil meningkatkan kualitas pertumbuhan ekonomi yang berimbang positif terhadap perbaikan struktur maupun daya tahan perekonomian. Melalui pembangunan-pembangunan yang bertahap itulah, perekonomian Jawa Timur yang awalnya merupakan perekonomian yang dualistis dan terbelakang berubah menjadi perekonomian yang tumbuh kuat dan berimbang.

Dari sudut pandang ilmu ekonomi, khususnya teori pertumbuhan ekonomi, keberhasilan pembangunan ekonomi Jawa Timur selama periode Orde Baru ditentukan oleh keberhasilan pemerintah pusat dalam mempengaruhi variabel-variabel strategis yang secara teoritis berpengaruh mutlak terhadap peningkatan kapasitas produksi dan interaksi antara para pelaku ekonomi. Variabel-variabel tersebut adalah perbaikan infrastruktur fisik (seperti jalan raya, pelabuhan, listrik dan air bersih) maupun infrastruktur keuangan (Bank dan Lembaga Keuangan bukan Bank), kualitas SDM, penggunaan teknologi yang lebih modern.

Pembangunan Jawa Timur maupun wilayah lainnya di Indonesia juga awalnya dilakukan dalam kondisi sosial politik yang stabil selama sekitar satu generasi (1967-1992). Hal ini memungkinkan akumulasi barang modal,

teknologi sekalipun sifatnya cenderung eksogenus dan akselerasi peningkatan kualitas sumber daya manusia (SDM). Pengalaman Jawa Timur selama periode Orde Baru mengajarkan bahwa proses pembangunan ekonomi tidak berlangsung di dalam ruang hampa atau tabung reaksi yang hampa tata nilai. Pembangunan ekonomi dalam dunia nyata berlangsung dalam masyarakat yang sarat dengan tata nilai dan institusi tradisional. Pembangunan ekonomi atau modernisasi tidak bermaksud menghapuskan seluruh tata nilai maupun institusi tradisional, tetapi mengarahkan dan mendewasakannya untuk mampu mendukung proses modernisasi. Dengan demikian pembangunan ekonomi mempertemukan dua tata nilai yang berbeda untuk saling bersinergi.

Sayangnya, bangsa dan rakyat Indonesia harus memasuki abad 21 dengan terlebih dahulu mengatasi gejolak politik 1997-1998 yang melahirkan gerakan Reformasi yang menuntut pengunduran diri Presiden Suharto, Mei 1998. Amat tragis dan ironis! Suharto yang beberapa tahun sebelumnya diproklamasikan sebagai Bapak Pembangunan Nasional, harus disingkirkan karena dinilai gagal dalam memperbaiki kesejahteraan rakyat Indonesia. Salah satu kegagalan besar yang dilakukan Suharto menurut para pengamat adalah ketidakmampuan dan atau ketidakmauan memberikan otonomi daerah yang luas dan dalam terutama pada tingkat kabupaten/kota. Kebijakan-kebijakan pembangunan yang ditempuh oleh pemerintahan Orde Baru dinilai terlalu sentralistik dan terlalu berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi. Tuntutan para politisi pada awal Reformasi adalah pemberian otonomi yang luas kepada daerah. Tuntutan tersebutlah yang menstimulir lahirnya UU No.22/1999 tentang pemerintahan daerah. Tidak mengherankan bila gerakan Reformasi dapat diidentikkan dengan Gerakan Otonomi Daerah

Di provinsi Jawa Timur, imbas dari gerakan reformasi juga sangat terasa. Tuntutan pengelolaan pembangunan yang lebih demokratis dan transparan, telah mendorong gerakan-gerakan anti korupsi dan kebangkitan gerakan sipil di bawah pimpinan LSM-LSM dan organisasi-organisasi keagamaan. Gairah reformasi juga terlihat terutama dalam hal pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Reformasi dianggap telah memberikan kebeba-

san kepada rakyat Indonesia di Jawa Timur untuk memilih pimpinan pemerintahan daerah sesuai dengan hati nurani. Banyak pihak berharap proses tersebut akan menghasilkan pemimpin-pemimpin yang kuat, jujur dan berkarakter, yang akan memungkinkan Jawa Timur mampu meningkatkan kualitas pertumbuhan ekonomi.

Pada tahun 2012 ini, gerakan reformasi telah memasuki usia 14 tahun, namun secara keseluruhan belum menghasilkan perubahan-perubahan yang signifikan dan sesuai dengan harapan rakyat. Bahkan semakin banyak pihak yang skeptis terhadap pelaksanaan otonomi daerah. Sikap tersebut cukup beralasan, bila melihat pola-pola umum yang terjadi termasuk di Jawa Timur, semenjak tahun 2001. Pola **pertama**, adalah maraknya pemekaran wilayah yang tanpa argumentasi rasionil. Akibatnya daerah-daerah baru cenderung menjadi beban ekonomi nasional dan daerah, ketimbang menjadi pusat-pusat atau kutub-kutub pertumbuhan ekonomi yang baru. **Kedua**, proses demokratisasi pemilihan kepala daerah ternyata menghasilkan penguasa-penguasa atau raja-raja kecil baru yang arogan, mereka berorientasi kekuasaan, ketimbang pengabdian. **Ketiga**, sebagian besar orientasi penyusunan APBD adalah mendapatkan Dana Alokasi Umum (DAU) yang sebesar-besarnya. Hal ini menyiratkan bergesernya orientasi pengelolaan anggaran pemerintah yang seharusnya meningkatkan kualitas pertumbuhan ekonomi (Musgrave, 1989 dan Stiglitz, 2000), menjadi penyusunan daftar belanja semata. Dalam perspektif yang lebih luas, ternyata pelaksanaan otonomi daerah sampai tahun keempat belas ini, belum mampu memperbaiki ketimpangan horizontal dan vertikal, ketimpangan sektoral dan regional secara signifikan dan berkesinambungan (Simanjuntak, 2008). Singkatnya, saat ini pelaksanaan otonomi daerah cenderung memperburuk kualitas pertumbuhan ekonomi daerah.

Bagaimana perkembangan ekonomi Jawa Timur, selama periode pelaksanaan otonomi daerah? Apakah menjadi lebih baik dibanding sebelum pelaksanaan otonomi daerah? Tabel di bawah ini memberikan gambaran ringkas kinerja ekonomi makro dan perbaikan periode 2009-2011 yang dijadikan referensi untuk target kinerja tahun 2012 maupun 2013.

Tabel Perkembangan Kinerja Ekonomi Jawa Timur (Target Kinerja 2012 dan Target RKPD 2013)

| Kinerja 2007-2011 | Target Kinerja 2012 | Rancangan RKPD 2013 |
|---|--|--|
| 1. Pertumbuhan ekonomi naik dari 5,01% per tahun menjadi 7,22% per tahun | 1. Pertumbuhan ekonomi 7,5% per tahun | 1. Pertumbuhan ekonomi 7,5%-7,7% per tahun |
| 2. IPM meningkat dari 71,06 menjadi 72,15 | 2. IPM = 72,65 | 2. IPM = 73,0-73,15 |
| 3. Kemiskinan menurun dari 16,9% penduduk menjadi 13,9% penduduk | 3. Kemiskinan 12,80% penduduk | 3. Kemiskinan: 11%-12% penduduk |
| 4. Tingkat pengangguran terbuka turun dari 5,08% angkatan kerja menjadi 4,16% angkatan kerja. | 4. Tingkat pengangguran terbuka 3,5% - 4% angkatan kerja | 4. Tingkat pengangguran terbuka 3,5% - 4% angkatan kerja |

Sumber: Presentasi Gubernur Jawa Timur pada Seminar ISEI cabang Surabaya, Mei 2012

Tabel di atas menunjukkan adanya beberapa perbaikan kinerja ekonomi dan kesejahteraan, antara lain adalah; (1) Membaiknya angka pertumbuhan ekonomi. Saat ini laju pertumbuhan ekonomi Jawa Timur sudah mulai melebihi angka 7% per tahun; (2) Membaiknya kualitas sumber daya manusia diukur dengan angka Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Pada tahun 2011 angka IPM rata-rata provinsi Jawa Timur adalah 72,15 atau naik sebesar 0,1% dibanding tahun 2010; (3) Menurunnya tingkat pengangguran terbuka menjadi di bawah 5% angkatan kerja; (4) Menurunnya porsi penduduk miskin dari 16,7% penduduk, menjadi 14% penduduk. Selain data-data di atas, data BPS juga menunjukkan adanya sedikit perbaikan dalam hal distribusi pendapatan diukur dengan koefisien Gini.

Bila melihat target pencapaian 2012-2013, tampaknya Jawa Timur ingin kembali mengalami masa-masa baik, selama periode Orde Baru. Namun perkembangan-perkembangan indikator ekonomi dan kesejahteraan rakyat yang amat lambat ini, menimbulkan pertanyaan apakah pengelolaan perekonomian Jawa Timur selama periode otonomi daerah memang sudah lebih efisien dan efektif dibanding selama periode Orde Baru. Terutama adalah apakah kucuran dana pemerintah pusat kepada pemerintah provinsi dan kabupaten-kota, yang selama 14 tahun terakhir ini sangat besar, telah digunakan secara efisien dan berhasil memperbaiki tingkat kesejahteraan rakyat? Pertanyaan ini sangat relevan dikaitkan dengan beberapa persoalan atau perkembangan yang perlu dicermati atau dikritisi.

Pertama, pencapaian ataupun perbaikan kinerja ekonomi sampai tahun 2011 maupun target-target pencapaian kinerja tahun 2012 dan 2013 masih lebih rendah dibanding kinerja ekonomi selama periode Orde Baru. Hal ini menunjukkan bahwa sampai beberapa tahun kedepan besar kemungkinan, tingkat kesejahteraan rakyat Jawa Timur masih belum dapat pulih seperti kondisi sebelumnya.

Kedua, berdasarkan porsi Pembentukan Modal Tetap Domestik Bruto (PMTDB) terhadap PDRB, tampaknya target pencapaian pertumbuhan ekonomi lebih dari 7% dan berkualitas akan sulit tercapai. Hal ini disebabkan bahwa sampai tahun 2011 PMTDB masih sekitar 20% PDRB. Dengan angka ICOR Jawa Timur yang di sekitar angka 3,5 maka maksimal pertumbuhan kapasitas produksi yang dapat dicapai adalah antara 5,5% sampai 6,5% per tahun. Angka pertumbuhan ini akan lebih rendah bila mempertimbangkan tingkat penyusutan barang modal.⁶ Memaksakan pencapaian pertumbuhan ekonomi di atas 7% per tahun, dikawatirkan akan memicu inflasi tinggi dan kronis.

⁶ Angka ICOR sekitar 3,5 adalah angka yang diperoleh dan direkomendasikan oleh Gubernur Jatim dalam seminar ISEI Jawa Timur cabang Surabaya, Mei 2012. Bila mengikuti logika model Harrod-Domar porsi PMTDB dalam PDB untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi

Ketiga, struktur produksi dan pengeluaran agregat Jawa Timur masih perlu diperbaiki agar pertumbuhan ekonomi bukan saja tidak memicu inflasi yang kronis, tetapi juga memperbaiki kesejahteraan rakyat melalui perluasan kesempatan kerja, peningkatan upah dan perbaikan distribusi pendapatan. Di sisi pengeluaran agregat 70% nya merupakan konsumsi R/T, dengan demikian pertumbuhan ekonomi masih amat tergantung pertumbuhan konsumsi rumah tangga. Di sisi produksi, porsi sektor pertanian terlalu cepat turun, pada hal sektor inilah yang merupakan penyerap lapangan kerja terbesar. Pada tingkat kabupaten masih cukup banyak kabupaten yang mengandalkan sektor pertanian. Sedangkan di wilayah kota, lebih dari 90% output ekonomi berasal dari sektor tersier, namun sayangnya bukan merupakan jasa-jasa modern.

Keempat, sekalipun sudah terus membaik, namun kualitas angkatan kerja di Jawa Timur masih tetap rendah di ukur dari tingkat pendidikan, sehingga pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan cepat, justru akan membuat mereka tersingkir dari pasar tenaga kerja.

Kelima, struktur penerimaan pemerintah pada tingkat kabupaten-kota di Jawa Timur umumnya masih sangat buruk. Pada tingkat kabupaten-kota umumnya lebih dari separuh penerimaan asli daerah (PAD) berasal dari pajak penerangan jalan. Sedangkan pada tingkat provinsi, sekitar 70% penerimaan PAD berasal dari pajak yang berkaitan dengan kepemilikan kendaraan bermotor. Hal ini memiliki implikasi bahwa pemerintah daerah tidak dapat diharapkan menjadi lokomotif penggerak pertumbuhan ekonomi karena masih terus bergantung kepada transfer dana pemerintah pusat. Dikawatirkan adalah target pencapaian pertumbuhan yang semakin tinggi, justru semakin meningkatkan ketergantungan kepada pemerintah pusat.

adalah angka ICOR dikalikan dengan target pertumbuhan ekonomi. Bila target pertumbuhan ekonomi tahun 2013 adalah 7,7% maka PMTDB harus mencapai minimal 26% PDRB riil. Bila mengikuti logika model pertumbuhan Solow porsi PMTDB dalam PDRB tersebut harus ditambahkan porsi kebutuhan PMTDB untuk mengimbangi pertumbuhan angkatan kerja dan penyusutan. Perhitungan sederhana menunjukkan untuk mencapai target pertumbuhan 7% atau lebih maka porsi PMTDB harus sebaiknya minimal 35% PMTDB.

Keenam, masih cukup banyak kabupaten-kabupaten atau kota-kota yang memerlukan penanganan khusus, karena mengalami stagnasi pertumbuhan ekonomi. Potensi perekonomian wilayah-wilayah ini begitu rendahnya, sehingga potensi penerimaan satu jenis pajak daerah kabupaten-kota dalam setahun adalah lebih rendah dari gaji yang diperoleh seorang CEO perusahaan besar. Penanganan-penanganan khusus ini, tidak dapat dilakukan sendirian oleh pemerintah provinsi. Hal ini menunjukkan bahwa otonomi daerah sebaiknya tidak ditafsirkan sebagai upaya melepaskan diri dari koordinasi dengan pemerintah pusat.

6. Hidupkan Kembali Riset-Riset Tentang Pertumbuhan Ekonomi

Pandangan kritis seorang akademisi terhadap perkembangan ekonomi Jawa Timur saat ini dan target-target pencapaian kinerja ekonomi oleh pemerintah daerah, bukanlah cerminan sikap oposisi, melainkan naluri "tugas kenabian". Satu-satunya tugas akademisi yang tidak akan pernah dan tidak boleh berubah sepanjang masa adalah memberikan saran kebijakan kepada pemerintah. Saran kebijakan yang berkualitas dan bernas adalah saran kebijakan yang dilandasi teori yang kuat dan didukung studi empiris yang intens dan seksama.

Masalahnya adalah saat ini riset-riset tentang pertumbuhan ekonomi di Jawa Timur khususnya pada tingkat kabupaten-kota terus berkurang. Dikawatirkan para akademisi maupun perumus kebijakan, tidak pernah mengenal medan pengabdianya, yang mengakibatkan salah urus dan atau salah memberi resep kebijakan. Dari sisi perkembangan teori ekonomi, riset-riset pertumbuhan ekonomi akan meningkatkan pemahaman tentang fenomena pertumbuhan ekonomi daerah. Peningkatan pemahaman tersebut akan mempersempit dan menfokuskan ruang perdebatan kebijakan ekonomi pada tingkat daerah. Peningkatan pemahaman tersebut juga akan memperbaiki kualitas kebijakan publik di daerah.

Perekonomian Jawa Timur juga merupakan perekonomian yang menarik untuk diteliti. Dapat dikatakan bahwa perekonomian Jawa Timur adalah salah satu perekonomian yang miskin sumber daya alam khususnya sumber daya energi. Kesulitan yang dihadapi diperparah dengan jumlah penduduk yang besar sementara kualitas SDM-nya masih relatif rendah. Namun pengalaman keberhasilan pembangunan Jawa Timur selama periode Orde Baru menyadarkan bahwa mungkin minimnya sumber daya alam Jawa Timur bukan halangan untuk perbaikan kualitas pertumbuhan ekonomi, tetapi justru merupakan berkah tersembunyi. Sementara itu keterpurukan kembali akibat inkonsistensi Orde Baru seharusnya dikaji dengan intensif dan mendalam demi perbaikan pengelolaan perekonomian dimasa mendatang.

Universitas Pembangunan Nasional (UPN), sebagai satu dari begitu sedikit Universitas di Indonesia yang memiliki Program Studi Ilmu Ekonomi pada Fakultas Ekonomi, seharusnya menyiapkan diri menjadi salah satu *centre of excellence* riset ekonomi di Jawa Timur. Kita percaya, riset-riset yang dilakukan sekalipun mungkin masih sangat sederhana, akan tetap memberi manfaat yang besar bagi perkembangan ekonomi Jawa Timur. Dengan riset-riset tersebut kita akan meningkatkan kualitas kebijakan publik di bidang ekonomi, sehingga pertumbuhan ekonomi akan berdampak optimal terhadap perbaikan kesejahteraan rakyat.

Kepustakaan

- Acemoglu, Daron (2009), *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton: Princeton University Press
- Barro, J.Robert (2008), *Macroeconomics: A Modern Approach*, Thomson
- Barro, Robert J., Xavier Sala-i Martin (1995), *Economic Growth*, McGraw Hill International Edition
- Blanchard, Olivier (2006), *Macroeconomics 4th Edition*, Pearson International Edition
- Breit, William, Roger W. Spencer, 10 Pemenang Nobel Ekonomi, Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama dan B.O. Economica FEUI
- Boettke, Peter, J. *The Collapse of Development Planning*, New York University

- Conyer, Diana, Peter Hills (1990): *An Introduction to Development Planning in The Third World*, John Wiley and Sons
- Djoyohadikusumo, Sumitro (1991), *Perkembangan Pemikiran Ekonomi Buku 1*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Ekelund, Robert B. jr., Robert F Herbert (1997), *A History of Economic Theory and Method*.
- Hazlewood, Arthur (1970), *Planning Development*, Addison-Wesley Publishing Company
- Heilbroner, Robert L., *Tokoh-Tokoh Besar Pemikir Ekonomi*, diterjemahkan oleh Boentaran, Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
- Chambers, R. (1985). *Rural development : putting the last first*. London ; New York: Longman.
- Friedman, John, 1992. *Empowerment The Politics of Alternative Development*. Blackwell Publishers, Cambridge, USA.
- Hendrick Bruce, Charles Kindleberger (1984), *Economic Development 4th Edition*, McGraw Hill
- Howard, Dick , James F. Fox, Jamie Mackie (1997), *Balanced Development: East Java in the New Order Era (Pembangunan Yang Berimbang: Jawa Timur Dalam Orde Baru*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Kadish, Alon (1990), *Historian, Economist dan Economic History*, London: Routledge
- Kartasmita, Ginandjar, 1996. *Pembangunan Untuk Rakyat – Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Penerbit PT. Pustaka CIDESINDO, Jakarta.
- Lawson, Tony (1997), *Economics and Reality*, London: Routledge
- Mankiw, N. Gregory (1992), *Macroeconomics*, New Delhy: Satish Kumar Jain
- Miles, David, Andrew Scot (2005), *Macroeconomics: Understanding The Wealth of Nation*, 2nd Edition, West Sussex : John Wiley & Sons, Inc
- Musgrave, Richard A., Peggy B. Musgrave (1985), *Public Finance in Theory And Practice 4th Edition*, McGraw-Hill International Edition
- Pyndick, Robert S., Daniel L. Rubinfeld (2005), *Microeconomics 6th Edition*, New Jersey: Pearson Prentice Hall
- Rajab, Untung, Hendrati, Ignatia Martha (2011), *Integrasi Sinergi dan Terobosan Pembangunan Daerah*, IBRD Press
- Rime, Ingrid Hahne (1991), *Development of Economic Analysis*, 5th Edition, Boston: Irwin

- Sen, Amartya (1999), *Development As Freedom*, New York : Anchor Books
- Simanjuntak, Robert A., *Desentralisasi Fiskal dan Manajemen Makroekonomi serta Urgensi Suatu Grand Design di Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Ekonomi Pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 15 November 2008
- Smith, Adam (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*, (reprinted 2003, introduction by Allan B.Kuger), New York : Bantam Dell
- Soedjamoko (1986), *Dimensi Manusia dalam Pembangunan*, Jakarta : LP3ES
- Soekarwo (2012), *Integrasi Sinergi dan Terobosan Pembangunan Jawa Timur*, Mimeo disampaikan pada seminar ISEI cabang Surabaya, Mei 2012
- Stiglitz, Joseph E.(2000), *Economics of The Public Sectors* 3rd Edition, W.W. Norton & Company
- Sumodiningrat, G. (1999). *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaring Pengaman Sosial* Jakarta: Gramedia.
- Taylor, Lance, *Strukturalist Macroeconomics: Applicable Model for The Third World*, New York: Basic Books Inc
- Todaro, Michael P., Stephen C. Smith (2003), *Economic Development* 8th Edition, Essex: Pearson Education Limited
- Woo, Wing Thye, Bruce Glassburner, Anwar Nasution (1994), *Macaoeconomic Policies, Crises and Long Term Growth In Indonesia*, Washington, D.C : World Bank