

JAWA TIMUR: MODEL PEMBANGUNAN EKONOMI BERIMBANG

A. Hery Pratono

Fakultas Ekonomi Universitas Surabaya

Abstract

A recently as a ten years ago, internal migration in general and rural-urban migration in particular were viewed favorably in the economy development. I have attempted in this article to set fort the economic basis for rural-urban and financial-agricultural sector migration in East Java that Dick had ever called as balanced development model. In important respects, Dick's balanced development model for East Java is based on migration in general and rural-urban migration, after such a long growth oriented model. Now a day, it is not enough sufficient to call East Java as a balanced development model. There are many variables that deny Dick's model, such as credit allocation, income disparity, and public services.

Keywords : Distribusi Pendapatan, Alokasi Kredit, Kegagalan Pasar.

PENGANTAR

Ekonomi Jawa Timur memang pernah disebut-sebut sebagai bentuk ideal pembangunan berimbang (*balanced development*) (Mackie dan Zain, 1989; Hill, 1989; Castels, 1989; Dick, Fox, Mackie, 1997), terutama jika dibandingkan dengan kawasan lain yang mendapat sumbangan dari devisa minyak bumi, hasil hutan, dan investasi asing. Jawa Timur dianggap berhasil melakukan penyebaran yang cukup merata antarsektor, antarkelas, dan antardaerah. Hal tersebut terjadi justru ketika kawasan lain berorientasi mengejar pertumbuhan ekonomi dan ekspor. Kondisi

tersebut terjadi pada era Orde Baru. Apakah kondisi tersebut masih terjadi? Penelitian ini mencoba mengkaji kembali hasil penelitian yang pernah dikemukakan oleh Mackie (1989) dan Dick (1997). Pengukuran ekonomi berimbang ini dilihat dari distribusi PDRB, tenaga kerja, dan alokasi kredit.

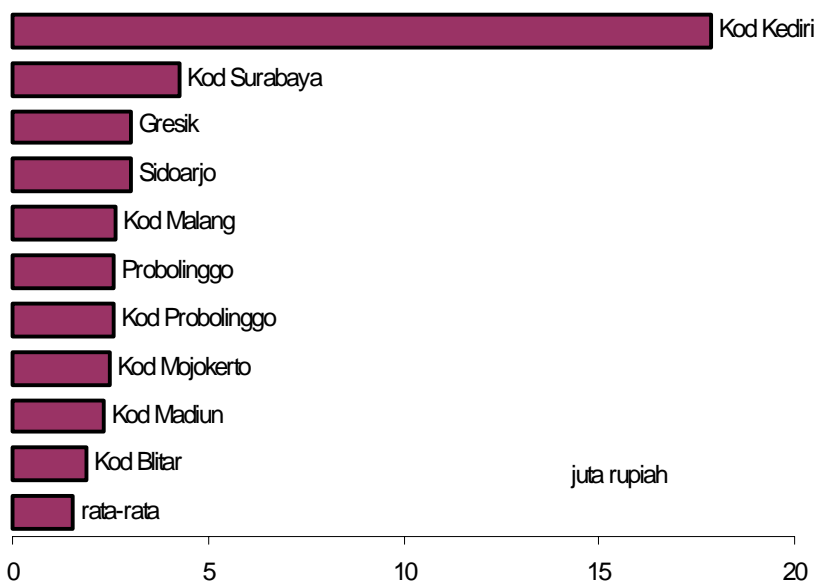
Adapun batasan penelitian ini antara lain (1) PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) Jawa Timur merupakan total pendapatan yang diterima oleh setiap orang dalam suatu perekonomian Jawa Timur. Angka ini diperoleh dari Badan Pusat Statistik dengan menggunakan pendekatan produksi dan pengeluaran (BPS, 2001). (lihat juga Mankiw, 2000) (2) Jumlah penduduk merupakan data hasil sensus penduduk, registrasi penduduk, dan survey kependudukan. Angkatan kerja adalah penduduk yang bekerja, yaitu kegiatan dengan maksud memperoleh atau membantu memperoleh penghasilan atau keuntungan selama paling sedikit satu jam dalam seminggu.

Distribusi PDRB Antardaerah

Di tengah kondisi ekonomi global yang sedang dilanda resesi, angka-angka PDRB harga berlaku Jawa Timur masih mampu menunjukkan perbaikan (*recover*). Pasca krisis 1998, *output* yang dihasilkan oleh ekonomi Jawa Timur cenderung mengalami peningkatan. Bahkan angka nominal tersebut mampu mencatat pertumbuhan sebesar 15,09% pada 2001. Sayangnya, tingginya pertumbuhan ekonomi tersebut masih dibayang-bayangi oleh inflasi yang cukup tinggi. Akibatnya, peningkatan PDRB riil, yaitu PDRB nominal setelah disesuaikan oleh tingkat inflasi, hanya mencapai 3,32% atau sedikit lebih tinggi dibandingkan angka pertumbuhan 2000 yang mencapai 3,25%. Kemampuan *recovery* ini sebenarnya banyak didorong oleh faktor internal. Hal tersebut nampak

pada kemampuan masyarakat sebagai konsumen domestik dalam menyerap *output* yang dihasilkan oleh sektor-sektor produksi. Sebagian besar *output* yang dihasilkan oleh berbagai sektor ekonomi di Jawa Timur banyak diserap oleh konsumsi masyarakat. Selama 1997-2000, proporsi konsumsi masyarakat mencapai lebih dari 62%. Dari angka tersebut sekitar 40% digunakan untuk konsumsi makanan sedangkan 20% lainnya untuk konsumsi non makanan. Sementara itu sumbangan bersih dari ekspor hanya mencapai 6,6%.¹

PDRB Per Kapita 2000 Atas Harga Berlaku 1998



Sumber: BPS Jawa Timur, diolah.

¹ Diskusi tentang kebijakan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi lihat Arteta (2001), Bello (2000), Barro (1999), Kraay (1998), Easterly (1997), Kaldor (1963)

Berdasarkan PDRB per kapita, terlihat adanya kesenjangan yang sangat mencolok di Kota Kediri dibandingkan di wilayah lainnya. Sementara itu, kesenjangan antara Surabaya dengan kota-kota lainnya relatif lebih merata dalam alokasi PDRB per kapita. Rata-rata PDRB pada harga berlaku pada 1998 mencapai Rp 3,91 juta per kapita. Ada 24 kabupaten yang mempunyai angka PDRB per kapita di bawah angka rata-rata tersebut.

Distribusi Penduduk dan Tenaga Kerja

Migrasi merupakan fenomena masyarakat dalam menjawab salah satu masalah ketidakmerataan pertumbuhan ekonomi (Todaro, 1995 dan Soule, 1994). Pada jaman penjajahan, migrasi di Jawa Timur dimaksudkan untuk membuka lahan baru bagi pertanian atau perkebunan. Setelah era kemerdekaan, kota-kota besar menjadi kutub-kutub migrasi. Surabaya merupakan kota terbesar di Pulau Jawa di masa kolonial Belanda hingga tahun 1900, namun kemudian dilampaui oleh Jakarta (Dick, 1997). Meskipun Kota Surabaya masih merupakan daerah yang menarik bagi tenaga kerja dari daerah lain, namun hal ini bukan berarti kawasan lain kurang menarik. Hal ini terlihat dengan jumlah tenaga kerja yang relatif cukup besar di Surabaya, kemudian diikuti Malang dan Jember. Bahkan jumlah tenaga kerja di beberapa kota seperti, Kota Kediri, Probolinggo, Madiun, Pasuruan, Blitar, dan Mojokerto relatif sedikit dibandingkan dengan jumlah tenaga kerja di kabupaten lain.

Fenomena urbanisasi di Jawa Timur menjadikan Jawa Timur dianggap Dick dan kawan-kawan (1997) sebagai model pembangunan yang merata. Pada 1980, Jawa Timur merupakan propinsi yang bersifat kota (*urbanized*). Hal ini terlihat dari jumlah penduduk perkotaan yang mencapai 20%. Pada 1999, jumlah penduduk yang tinggal di delapan kota hanya

mencapai 12,17%. Hal tersebut menunjukkan terjadinya deurbanisasi.² Penempatan pabrik-pabrik baru di sepanjang jalan raya yang menghubungkan kota besar dengan yang lebih kecil, misalnya Surabaya dan Malang, menjadikan koridor-koridor industri baru tersebut sebagai magnet bagi migrasi dari daerah-daerah yang lebih miskin.

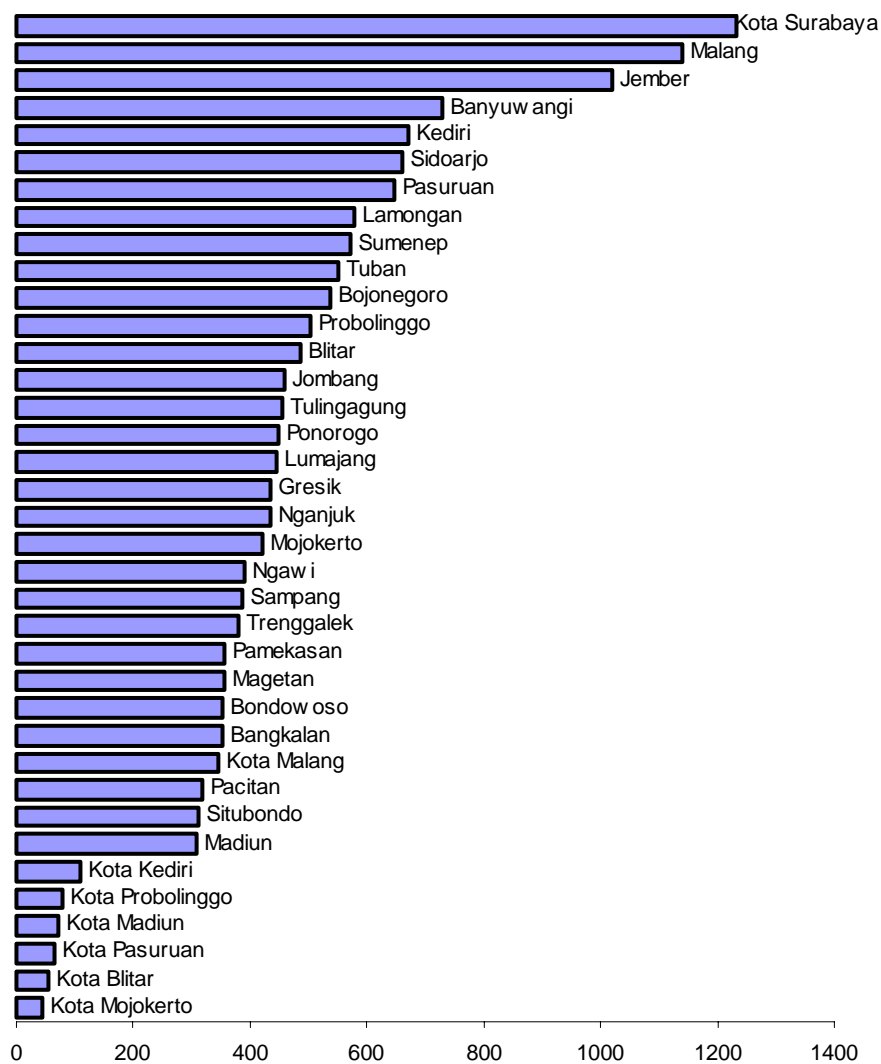
Angka konsentrasi tenaga kerja tersebut nampaknya lebih sesuai dengan posisi distribusi kredit yang sebagian besar disalurkan di Surabaya. Pada 2000, lebih dari 60% dialokasikan di Surabaya, 9% dialokasikan di Malang, 5% di Kediri. Sementara itu, 14% dialokasikan di 31 kabupaten/kota lainnya. Sebaliknya, fenomena ini sangat tidak sesuai lagi untuk penyerapan tenaga kerja berdasarkan sektor ekonominya.

Di lain pihak, angka konsentrasi tenaga kerja nampaknya tidak sesuai apabila dilihat dari tingginya PDRB per kapita pada tiap wilayah. Kota Kediri yang mempunyai angka PDRB tertinggi ternyata tidak menyebabkan tenaga kerja di daerah lain berbondong-bondong pindah ke Madiun. Bahkan jumlah tenaga kerja di kota ini lebih rendah dari pada jumlah tenaga kerja di Kabupaten Banyuwangi.

Tingginya angka konsentrasi tenaga kerja di Surabaya bukan berarti terjadi urbanisasi di Jawa Timur secara keseluruhan. Fenomena urbanisasi hanya terjadi untuk Kota Surabaya saja. Dengan kata lain, tidak setiap kota akan selalu dibanjiri tenaga kerja. Buktinya, kota lain, kecuali kota Malang, justru tidak dibanjiri tenaga kerja. Kondisi ini terlihat pada jumlah tenaga kerja di kota lain yang justru relatif lebih rendah dibanding kabupaten-kabupaten lainnya.

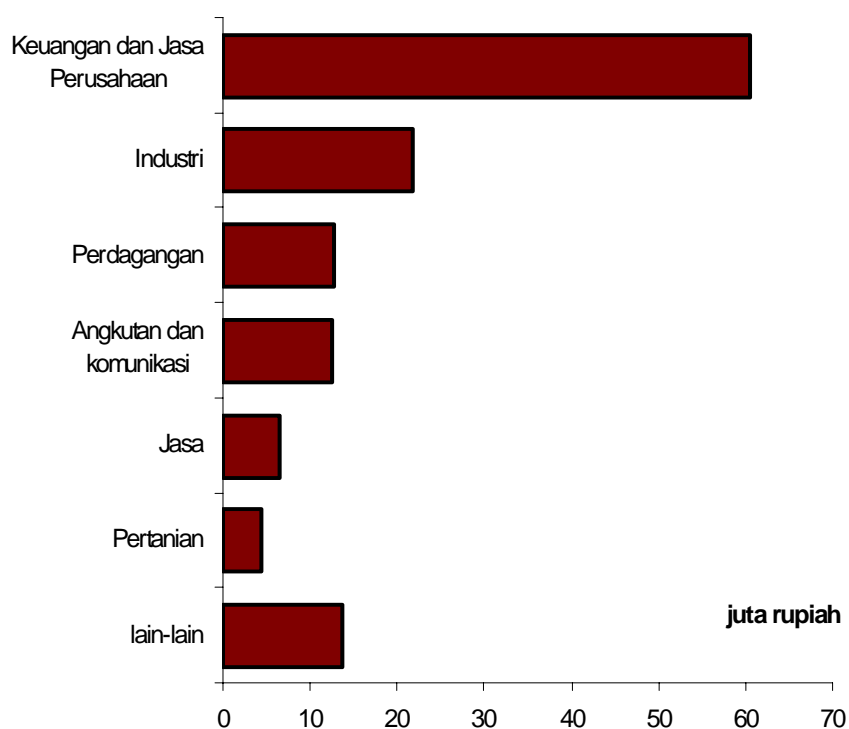
² Hal ini terjadi karena jumlah penduduk tidak tetap di Surabaya diduga masih banyak yang belum terdeteksi. Selain itu, mobilitas penduduk yang tinggi bisa menyebabkan pekerja memilih tinggal di luar kota Surabaya meskipun aktivitas ekonominya ada di Surabaya.

Alokasi Tenaga Kerja di Jawa Timur, 2000



Sumber: BPS Jawa Timur, diolah.

PDRB Per Tenaga Kerja Berdasarkan Sektor Ekonomi, 2000



Sumber: BPS Jawa Timur, diolah.

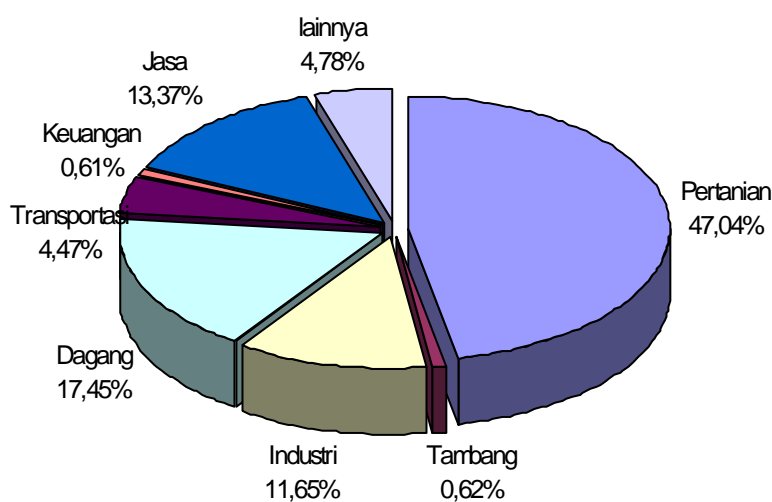
Distribusi Pendapatan Antarsektor

Output per tenaga kerja berdasarkan sektor ekonomi menunjukkan kesenjangan yang cukup tinggi. Angka tertinggi dicapai oleh jasa perusahaan dan keuangan, sebesar Rp 60 juta per tenaga kerja. Angka ini sangat mencolok apabila dibandingkan dengan *output* yang dihasilkan oleh sektor lain. Bahkan *output* jasa perusahaan dan keuangan ini bisa mencapai tiga kali lipat dibandingkan industri yang berada pada posisi kedua. Apalagi dibandingkan dengan sektor-sektor lain. Namun demikian,

hal ini bukan berarti para tenaga kerja akan berbondong-bondong bekerja di sektor ini. Pertanian yang notabene merupakan sektor dengan *output* per tenaga kerja paling kecil justru merupakan sektor yang menyerap tenaga kerja paling banyak. Sebaliknya, keuangan dan jasa perusahaan hanya menyerap tenaga kerja sebesar 0,61%.

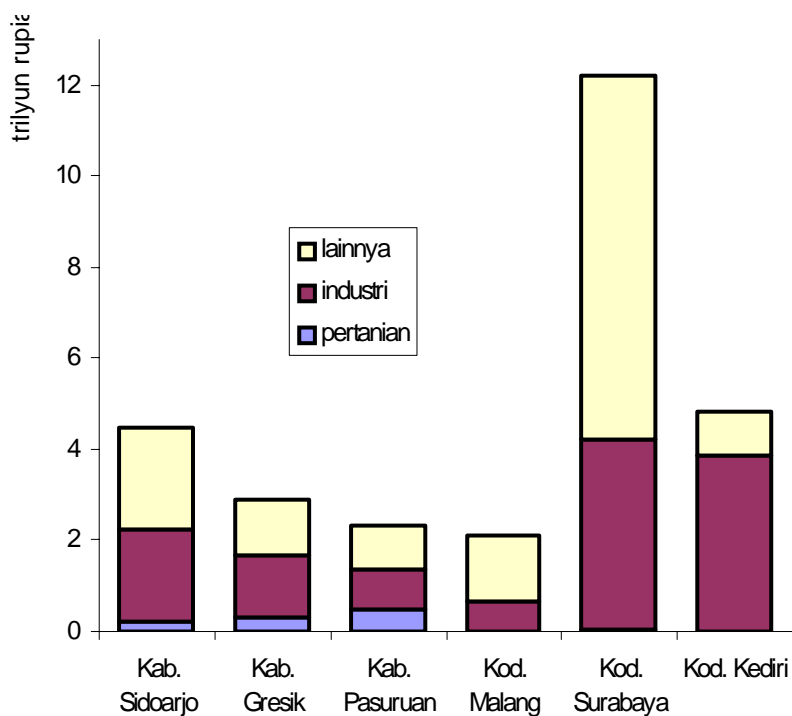
Fenomena penyerapan tenaga kerja per sektor ini tersebut menunjukkan bahwa faktor kualitas sumber daya manusia masih menjadi kendala bagi mobilitas tenaga kerja antarsektor di Jawa Timur. Untuk bekerja di keuangan dan jasa perusahaan dibutuhkan tenaga kerja dengan keahlian minimum yang tinggi. Namun demikian, bukan berarti pertanian tidak memerlukan tenaga kerja yang punya keahlian tinggi. Tingginya konsentrasi tenaga kerja di pertanian dengan diikuti *output* per tenaga kerja yang rendah menunjukkan bahwa produktivitas tenaga kerja secara keseluruhan di pertanian relatif rendah dibandingkan sektor-sektor lainnya.

Penyerapan Tenaga Kerja Per Sektor, 1999



Sumber: Dinas Tenaga Kerja Propinsi Jawa Timur, diolah.

PDRB Kawasan Industri Jawa Timur, 1999



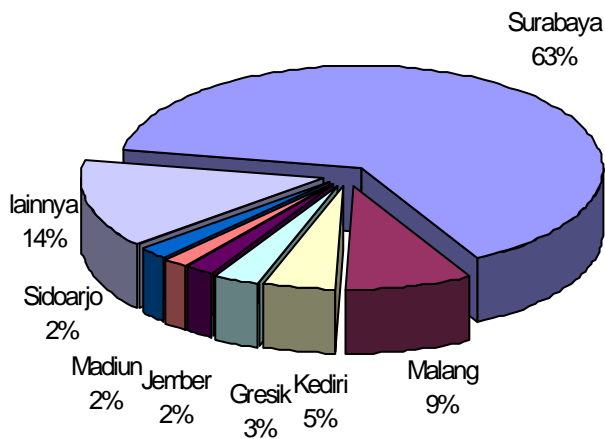
Sumber: BPS Jawa Timur, diolah.

Alokasi Kredit

Faktor lain yang tidak kalah penting adalah alokasi kredit yang sebagian besar (63%) masih terkonsentrasi di Surabaya. Salah satu faktor yang mendukung aktivitas perekonomian suatu daerah adalah jumlah uang beredar. Tinggi disparitas alokasi kredit antardaerah merupakan indikasi bahwa aktivitas ekonomi yang berkaitan dengan mobilitas uang masih terpusat di Surabaya. Angka tersebut merupakan kredit yang dilakukan oleh lembaga keuangan resmi yang transaksinya tercatat di Bank Indo-

nesia. Tentu saja daerah yang kurang terjangkau perbankan, kebutuhan kredit masyarakat dipenuhi oleh lembaga kredit tidak resmi, seperti rentenir. Tentu saja suku bunga yang berlaku lebih tinggi dari suku bunga normal perbankan.

Alokasi Kredit di Jawa Timur, 2000



Sumber: Bank Indonesia, diolah.

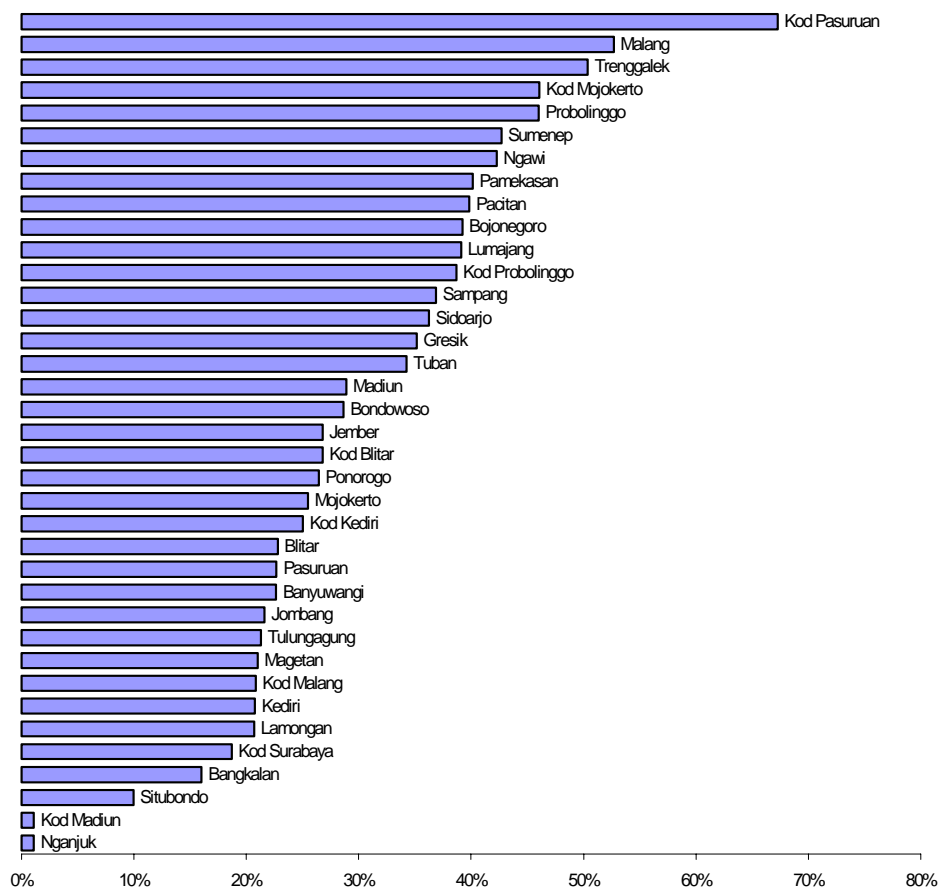
Dukungan Pemerintah Daerah

Rendahnya *output* per tenaga kerja dan kualitas sumber daya di pertanian merupakan bagian dari lingkaran setan (*vicious cycle*) kemiskinan. Rendahnya kualitas sumber daya manusia menyebabkan produktivitas yang rendah. Produktivitas yang rendah bisa menyebabkan *output* yang rendah. *Output* rendah menyebabkan rendahnya penerimaan. Rendahnya penerimaan menyebabkan alokasi pengeluaran untuk penelitian dan pengembangan (*riset and development*) juga semakin rendah. Akibatnya *output*-nya menjadi tetap rendah. Demikian seterusnya (Soule, 1994 dan Todaro, 1995).

Di sinilah peran pemerintah sebagai *agent of development* sangat diperlukan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi (Dunn, 1981; Weiss,

1995; Hyman, 1996; dan World Bank (2002). Sayangnya, banyak pemerintah daerah yang mengalokasikan sedikit dari anggarannya untuk meningkatkan sarana dan prasarana umum. Padahal sarana dan prasarana ini merupakan barang publik yang hanya bisa dilakukan pemerintah bukan swasta karena adanya faktor *market failure*.

Rasio Belanja Pembangunan dan Belanja Rutin



Sumber: BPS Jawa Timur, diolah.

Selain melaksanakan tugas rutin yang dibiayai dengan anggaran rutin, pemerintah daerah, sebagai *agent of development* juga dituntut meningkatkan fasilitas pelayanan melalui investasi atau anggaran pembangunan. Anggaran rutin tersebut digunakan untuk membayar gaji pegawai serta pelaksanaan operasional sehari-hari, sedangkan anggaran pembangunan digunakan untuk meningkatkan sarana dan prasarana umum.

PENUTUP

Berdasarkan distribusi tenaga kerja, variabel yang dipakai oleh Dick dan Mackie, Jawa Timur layak disebut sebagai model pertumbuhan ekonomi yang berimbang. Hal ini dilihat dari jumlah tenaga kerja antardaerah, baik perkotaan maupun kabupaten. Namun demikian, kesenjangan jumlah tenaga kerja antarsektor, pendapatan antardaerah, perbedaan pendapatan tenaga kerja antarsektor, maupun distribusi kredit antardaerah relatif tinggi. Hal ini merupakan indikasi bahwa mobilitas tenaga kerja baik antardaerah maupun antarsektor masih cukup rendah.

Dengan mobilisasi tenaga kerja, wilayah yang mempunyai penghasilan relatif tinggi cenderung menjadi tujuan para pencari kerja. Akibatnya, Kediri dan Surabaya akan dibanjiri tenaga dari kerja dari daerah lainnya. Namun karena rendahnya mobilitas tenaga kerja, maka arus urbanisasi itu relatif tidak menyebabkan kesenjangan tersebut berubah. Dengan kata lain, kecil kemungkinan terjadinya perpindahan penduduk dari daerah yang pendapatannya relatif lebih rendah ke daerah yang berpendapatan tinggi. Fenomena tersebut juga terjadi pada mobilisasi tenaga kerja antarsektor. Meskipun sektor keuangan dan jasa menawarkan pendapatan yang cukup tinggi ternyata tidak terjadi mobilitas angkatan kerja di Jawa Timur kesulitan masuk ke sektor tersebut.

Kesenjangan (baca: *market failure*) tersebut nampaknya kurang mendapat tanggapan, baik oleh pemerintah maupun lembaga keuangan. Alokasi dana untuk pengembangan pembangunan daerah relatif kecil. Akibatnya, sektor keuangan kurang berkembang dan kegagalan pasar pun tidak bisa segera terpecahkan dalam waktu dekat.

DAFTAR PUSTAKA

- Arteta, Carlos, Barry Eichengreen, dan Charles Wyplosz, 2001, *When Does Capital Account Liberalization Help More Than it Hurts?* Working Paper 8414 <http://www.nber.org/papers/w8414>.
- Bank Indonesia Surabaya, 2001, *Laporan Tahunan 2000*, Surabaya.
- Barro, Robert J. dan Xavier Sala-I-Martin, 1999, *Economic Growth*, McGraw-Hill International Edition.
- Bello, Walden, *From Melbourne to Prague: the Struggle for a Deglobalized World* disampaikan dalam Forum Ekonomi Dunia (Davos) di Melbourne, Australia, 6-10 September 2000.
- Dick, Howard, James J. Fox, Jamie Mackie, 1997, *Balanced Development: East Java in The New Order*; kerja sama Universitas Surabaya dengan Gramedia Pustaka, Jakarta.
- Easterly, Willian, 1997, *The Gost of Financing Gap: How the Harrod-Domar Growth Model Still Haunt Development Economics*, Word Bank, Juli.
- Hailstones, Tomas J. dan Mastriana Frank V., 1991, *Contemporary Economic Problems and Issues*, South-Western Publishing Co., Cincinnati.
- Kaldor, Nicholas, 1963, "Capital Accumulation and Economic Growth dalam Friedrich A. Lutz dan Douglas C. Hague, *Proceeding of*

a Conference Held by International Economics Association,
London, Macmillan.

Kraay, Aart, 1998, *Saving Across the World: Puzzles and Policies'*
World Bank Research Project.

Mackie, Jamie, 1993, "Ekonomi Jawa Timur: Dari Dualisme ke
Pembangunan Berimbang", dalam Howard Dick, James Fox,
dan Jamie Mackie, *Balanced Development*, Oxford University
Press.

Mankiw, 2000, *Macroeconomics*, 4th edition, Worth Publisher, New
York.

Soule, George, 1994, *Ideas of The Great Economists*, Mentor Book,
New York.

Dunn, William, 1981, *Public Policy Analysis*, Prentice-Hall, Inc.,
London.

Weiss, John, 1995, *Economic Policy in Developing Countries*, Prentice-
Hall Inc., London.

World Bank, 2002, *Building Institutions for Markets*, World Devel-
opment Report, Washington, D.C.

Hyman, David N., 1996, *Public Finance: A Contemporary Application
of Theory to Policy*, The Dryden Press, Orlando.