

Pemerataan Antardaerah sebagai Tantangan Utama Transformasi Struktural Pembangunan Ekonomi Indonesia Masa Depan[◊]

Interregional Equity as the Challenge on Structural Transformation of Indonesian Economic Development

Suahasil Nazara*

Departemen Ilmu Ekonomi

Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia

Indonesia telah membangun ekonomi lebih dari empat dekade. Pada tahun 1968, Indonesia pertama kalinya mencatat pertumbuhan *double-digit* setelah mengalami pergolakan politik, ekonomi dan sosial di pertengahan tahun 1960-an (Hill 1996: 11). Indonesia memasuki dekade 1970-an dengan fokus pada pembangunan ekonomi. Selama tiga dekade pertama, pembangunan ekonomi disusun dalam rangkaian pembangunan lima tahunan yang dieksplisitkan dalam dokumen perencanaan yang dikenal dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita). Antara tahun 1969-1994, Indonesia menjalani lima periode Repelita yang juga merupakan periode Pembangunan Jangka Panjang Tahap I (PJPT I). Pembangunan Lima Tahun keenam, untuk periode 1994-1999 sesungguhnya adalah tahap pertama dari PJPT II. Pemerintahan Presiden Suharto berakhir pada tahun 1998, dan setelah itu pemerintahan Presiden Habibie menjadi transisi dari penemuan jati diri bangsa memasuki periode Reformasi. Ketika Repelita tidak lagi dilanjutkan, pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid menetapkan Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000-2004 (Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2000) sebagai landasan dan pedoman bagi pemerintah dan penyelenggara negara dalam melaksanakan pembangunan lima tahun, dan pelaksanaannya dilanjutkan oleh Presiden Megawati Sukarnoputri. Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kemudian menelurkan perencanaan dalam dokumen yang disebut dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) dengan durasi lima tahunan. RPJM yang ada saat ini, yaitu untuk periode 2010-2014, merupakan kelanjutan dari RPJM 2004-2009. RPJM itu sendiri sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 mengenai Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, disusun berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025 (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007).

Pembangunan ekonomi dalam jangka panjang membawa rangkaian perubahan mendasar pada struktur ekonomi. Kuznets (1959: 62) mendefinisikan struktur tersebut sebagai "*A relatively coherent framework of interrelated parts, each with a distinctive role but harnessed to a set of common goals*". Perubahan struktur itu sendiri kemudian dapat dilihat dari berbagai perspektif, dan banyak yang telah menjadi pemikiran klasik dalam literatur ilmu ekonomi. Dalam satu upaya untuk mengkategorisasi beragam perspektif perubahan struktural yang terjadi itu, Chenery dan Syrquin (1975) menyebutkan empat proses yang terjadi bersamaan

[◊]Disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar Prof. Suahasil Nazara, PhD, 10 Maret 2010.

*Alamat korespondensi: Gedung Departemen Ilmu Ekonomi Lantai 2, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Kampus Baru UI, Depok, Indonesia, 16424. Email: suahasilnazara@hotmail.com.

dengan meningkatnya pendapatan per kapita di suatu perekonomian. Keempat proses tersebut adalah: (i) proses akumulasi, (ii) proses alokasi, (iii) transisi kependudukan, dan (iv) proses distribusi.

Akumulasi adalah proses yang memperbesar "kue" ekonomi melalui penggunaan sumber daya untuk peningkatan kapasitas produksi di perekonomian. Akumulasi dapat ditelusuri melalui peningkatan stok modal fisik (*physical capital*) dan peningkatan stok modal manusia (*human capital*). Dua hal menjadi sangat penting dalam menjelaskan proses akumulasi. Pertama adalah kecenderungan menabung, karena tabungan adalah sumber investasi. Kedua adalah pendidikan, yang pada gilirannya akan menentukan kualitas dari stok modal manusia.

Proses alokasi yang dimaksudkan oleh Hollis dan Chenery (1975) menghasilkan perubahan sistematis dalam komposisi permintaan dan produksi domestik serta perdagangan internasional. Ketika pendapatan per kapita meningkat, proporsi permintaan masyarakat mulai bergeser dari produk pangan ke nonpangan. Permintaan tersebut akan dipenuhi oleh sektor produksi sehingga struktur produksi pun bergeser. Sektor-sektor primer akan mengalami penurunan pangsa produksi dalam PDB, sementara sektor-sektor sekunder dan tersier akan mengalami peningkatan. Pada saat yang bersamaan serapan tenaga kerja sektoral juga akan menunjukkan fenomena sektoral yang serupa.

Proses ketiga adalah transisi kependudukan. Peningkatan pendapatan per kapita juga membawa perubahan mendasar dalam struktur penduduk. Transisi kependudukan bukan hanya berarti penurunan tingkat kematian yang lebih dulu dibandingkan dengan tingkat kelahiran. Dalam arti luas, transisi kependudukan juga menunjukkan peningkatan intensitas urbanisasi dalam perekonomian. Urbanisasi itu sendiri di satu sisi dipicu oleh perpindahan fisik manusia dari desa ke kota. Namun di sisi lain, urbanisasi juga terjadi akibat perubahan status suatu daerah dari daerah perdesaan menjadi daerah perkotaan.

Yang terakhir adalah proses distribusi. Distribusi terjadi di antara kelompok masyarakat, di antara pemilik faktor produksi, dan juga terjadi antardaerah atau antarprovinsi. Kuznets (1963) mengutarakan bahwa peningkatan pendapatan per kapita di awal pembangunan akan terjadi bersamaan dengan distribusi pendapatan antarkelompok masyarakat yang memburuk, sebelum kemudian pada titik tertentu peningkatan pendapatan akan disertai oleh pemerataan distribusi.

Transformasi Struktural di Perekonomian Indonesia. Keempat proses di atas berlangsung simultan sejalan dengan meningkatnya pendapatan per kapita di suatu perekonomian. Tulisan ini tidak bisa mengupas secara komprehensif seluruh proses dan capaian yang telah didapatkan, namun Tabel 1 dan uraian di bawah ini seyogyanya memberi gambaran mengenai transformasi struktural selama empat dekade pembangunan ekonomi Indonesia.

Pada tahun 2009 yang lalu, PDB Indonesia telah mencapai angka Rp5.600 triliun yang berarti pendapatan per kapita sebesar Rp24,3 juta (atau sekitar US\$2.590). Empat puluh tahun yang lalu yaitu pada tahun 1971, PDB Indonesia hanya tercatat sebesar Rp3,8 triliun, dengan pendapatan per kapita sebesar Rp32 ribu (atau sekitar US\$84). Capaian tersebut tidak lepas dari pertumbuhan ekonomi yang tinggi untuk periode yang cukup lama. Hampir tiga dekade, selama periode 1970-1997, ekonomi Indonesia tumbuh rata-rata (secara riil) sebesar 6,8 persen per tahun. Periode krisis membuat Indonesia mengalami kontraksi negatif mencapai -13 persen pada tahun 1998. Sementara itu, selama satu dekade terakhir, antara periode 1999-2009, perekonomian Indonesia tumbuh rata-rata sebesar 4,7 persen per

Tabel 1. Beberapa Variabel Makro Indonesia, 1960-an s/d 2000-an

	1960-an (SP 1961)	1990-an (SP 1990)	2000-an -2004
Kependudukan			
Jumlah penduduk (juta)		179,4	219,2
Angka harapan hidup	45,7	59,8	69
Angka kematian bayi	145	71	32
Angka kelahiran	5,61	3,33	2,28
Pendidikan: % total penduduk	-1961	-1990	-2004
Tidak sekolah/tidak tamat SD	64,8	16,3	7,9
Pendidikan tinggi	0,1	1,2	3,6
Proporsi penggunaan PDB (%)	-1965	-1995	-2008
Konsumsi Rumah Tangga	88,2	61,6	53,4
Pengeluaran Pemerintah	5,6	7,8	7,4
Pembentukan Modal Tetap	6,7	28,4	24,4
Proporsi PDB sektoral (%)	-1965	-1995	-2008
Primer	61,2	26,0	25,8
Sekunder	9,4	33,0	37,1
Tersier	29,4	41,1	37,1
Tenaga kerja a)	-1961	-1990	-2008
Sektor pertanian (% thd. total)	73	50	40
Proporsi ekspor (% dari total) b)	-1968	-1996	-2004
Golongan A	47,3	8,2	7,4
Golongan B	12,0	68,3	70,8
Migas	40,7	23,5	21,8
Inflasi (%)	(1960-69)	(1990-99)	(2000-09)
Rata-rata inflasi tahunan	196,1	14,9	8,9

Sumber Utama: BPS (2005) dan BPS (2010)¹

tahun. Hal ini memberi gambaran singkat mengenai proses akumulasi yang terjadi selama empat dekade terakhir.

Proses akumulasi juga diikuti oleh proses alokasi. Proporsi PDB sektor pertanian terus menurun, diikuti peningkatan proporsi PDB sektor industri dan jasa. Struktur ekspor Indonesia juga mengalami perubahan yang berarti. Proporsi ekspor hasil bumi dan migas mengalami penurunan, sementara proporsi ekspor barang selain hasil bumi menunjukkan proporsi yang meningkat. Proses realokasi di sisi produksi ini diikuti pula oleh perubahan mendasar pada alokasi faktor produksi tenaga kerja. Proporsi tenaga kerja di sektor pertanian pada tahun 2008 yang lalu adalah sebesar 40 persen, sementara pada awal tahun 1960-an masih berada di kisaran 73 persen. Ada beberapa catatan yang harus dikemukakan dalam kaitannya dengan proses alokasi ini. Semenjak keluar dari periode krisis pada akhir dekade 1990-an, Indonesia mengalami masalah serius dengan proses alokasi ini. Kemampuan sektor industri menggerakkan ekonomi Indonesia menjadi sangat menurun. Antara tahun 1987-1997, sektor manufaktur Indonesia tumbuh rata-rata sebesar 10,9 persen per tahun; sementara untuk periode 1997-2007 yang lalu, sektor manufaktur ini hanya tumbuh rata-rata sebesar 4,7 persen per tahun.

Terkait dengan itu adalah proses alokasi di sisi ketenagakerjaan. Serapan tenaga kerja di sektor pertanian sesungguhnya telah turun sampai dengan sebesar 41,2 persen pada tahun 1997. Namun sayangnya, pada periode pemulihan ekonomi sejak awal 2000-an, penurunan proporsi tenaga kerja di sektor pertanian ini tidak berlanjut. Proporsi tenaga kerja sektor pertanian Indonesia selama satu dekade terakhir tetap berada di kisaran 41-45 persen. Di sisi lain, proporsi tenaga kerja di sektor industri pada tahun 2007 ternyata tidak berbeda

¹Ket: a) dari Hill (1996), b) Gol. A meliputi ekspor hasil bumi (karet, kopra, tembakau lembaran, kopi, lada, minyak & biji kelapa sawit), Gol. B adalah ekspor barang selain Gol. A.

dengan proporsinya satu dekade yang lalu di tahun 2007 yang lalu, yaitu di sekitar angka 13 persen. Refleksi lain di sisi ketenagakerjaan ini adalah peningkatan proporsi tenaga kerja yang bekerja di sektor informal setelah Indonesia keluar dari periode krisis. Saat ini sekitar 70 persen pekerja Indonesia bekerja di sektor informal. Proporsi ini meningkat dari sekitar 63 persen di tahun 1997. Yang lebih penting lagi, satu dekade terakhir ini terjadi pembalikan tren proporsi tenaga kerja formal-informal ini. Ini mengkhawatirkan karena sektor informal pada umumnya diasosiasikan dengan perlindungan dan kesejahteraan pekerja yang tidak memadai.

Peningkatan pendapatan per kapita juga membawa perubahan pada struktur penduduk Indonesia. Laju pertumbuhan penduduk Indonesia terus menurun secara signifikan berkat Program Keluarga Berencana yang dimulai awal tahun 1970-an. Angka ketergantungan (*dependency ratio*) Indonesia yang terus menurun berdampak kepada kemampuan menciptakan pendapatan dan tabungan nasional. Kemampuan menabung dan akhirnya berinvestasi ini sering disebut dengan Bonus Demografi (Adioetomo 2005a, 2005b). Bonus Demografi yang disebabkan karena penurunan tingkat kelahiran, sehingga menurunkan angka ketergantungan umur muda, sering disebut dengan Bonus Demografi I. Di masa depan, bonus ini akan habis sejalan dengan meningkatnya proporsi penduduk lanjut usia, yang merupakan bagian dari transisi demografi. Namun literatur telah menunjukkan kesempatan mendapatkan Bonus Demografi II dari kelompok lanjut usia yang berpendidikan, sehat, dan produktif (Lee dan Mason, 2006).

Perubahan struktur penduduk lainnya yang juga terjadi akibat peningkatan pendapatan per kapita adalah urbanisasi. Pada tahun 1971, hanya sekitar 17 persen penduduk Indonesia tinggal di daerah perkotaan. Proporsi tersebut telah meningkat menjadi 48 persen pada tahun 2005 yang lalu. Diproyeksikan bahwa pada tahun 2025 yang akan datang, sekitar 67 persen penduduk Indonesia akan tinggal di daerah perkotaan. Urbanisasi terjadi tidak saja karena perpindahan fisik penduduk dari desa ke kota, tetapi juga terjadi akibat pembangunan yang mengubah satu lokasi dari daerah perdesaan menjadi perkotaan. Urbanisasi pada gilirannya mengubah struktur permintaan domestik. Infrastruktur perkotaan menjadi penting bagi pemerintah, konsumsi sandang, pangan, dan perumahan perkotaan juga meningkat. Tidak sulit mengatakan bahwa urbanisasi akan mengubah banyak sendi-sendi kehidupan ekonomi, sosial dan kemasyarakatan Indonesia di masa depan. Hal itu akan terjadi bersamaan dengan semakin besarnya tingkat pendapatan baik secara agregat maupun dalam hitungan per kapita.

Proses Distribusi. Proses distribusi merupakan bagian dari transformasi struktural dalam perekonomian. Hipotesis kurva-U terbalik yang dinyatakan oleh Kuznets (1963) adalah satu *stylized fact* dalam teori ekonomi pembangunan. Ketimpangan distribusi pendapatan menyertai awal pembangunan, karena pendapatan masih sangat terkonsentrasi di sektor moderen. Hal itu disebabkan oleh dua hal. Pertama adalah perbedaan produktivitas faktor produksi di sektor pertanian dan nonpertanian. Sektor nonpertanian berputar cepat, sejalan dengan pergeseran permintaan domestik ke produksi nonpangan. Kedua adalah fakta bahwa pendapatan di sektor industri dan jasa biasanya tidak tersebar merata. Kepemilikan faktor produksi dari awalnya telah berbeda-beda, sehingga balas jasa yang didapatkan juga bervariasi. Tentu saja faktor lain seperti sebaran sumber daya alam, pendidikan dan juga mobilitas sosial, akan ikut menentukan karakteristik distribusi pendapatan suatu perekonomian. Satu indikator yang kerap dipakai untuk menunjukkan ketimpangan pendapatan adalah koefisien atau rasio Gini. Untuk Indonesia, rasio Gini dari pertengahan tahun 1960-an sampai dengan 2007 yang lalu ditunjukkan pada Tabel 2. Secara umum, rasio Gini

Tabel 2. Rasio Gini dan %tase Kelompok Pengeluaran Indonesia, 1964-2007

Rasio Gini	Kelompok Pengeluaran					
	Perkotaan	Perdesaan	Total	40% terendah	40% menengah	20% tertinggi
1969-70	0,33	0,34	0,34	19,9	39,3	40,8
1976	0,35	0,31	0,34	19,5	38	42,5
1980	0,36	0,31	0,34	19,5	38,2	42,3
1984	0,32	0,28	0,33	20,4	38	41,6
1990	0,34	0,25	0,32	20,8	37	42,3
1993	0,33	0,26	0,34	20,4	36,9	42,2
1996	0,36	0,27	0,35	-	-	-
1999	0,33	0,24	0,31	21,7	37,7	40,6
2002	0,33	0,25	0,33	20,9	36,9	42,2
2005	0,32	0,27	0,33	20,2	37,7	42,1
2007	0,33	0,26	0,36	-	-	-

Sumber: Untuk Rasio Gini: Booth (1992, hal 335) untuk periode 1964-65 dan 1969-70¹

Indonesia yang ada di sekitar 0,31-0,36 menunjukkan tingkat ketimpangan yang relatif moderat. Angka rasio Gini Indonesia relatif lebih baik dibandingkan beberapa negara untuk perbandingan yang relevan, misalnya Brazil 0,57 (2005), Malaysia 0,46 (2002), Filipina 0,46 (2006), India 0,37 (2004) ataupun Cina 0,47 (2007). Kemampuan menahan laju rasio Gini ini menjadi salah satu alasan World Bank (1993) memasukkan Indonesia sebagai satu dari delapan keajaiban (*miracle*) perekonomian Asia Timur.

Secara spesifik jika diperhatikan lagi, terlihat perbaikan pemerataan di perdesaan. Rasio Gini perdesaan pernah mencapai angka 0,24 pada tahun 2004 yang lalu. Namun demikian tidak demikian halnya dengan rasio Gini di daerah perkotaan. Tidak terlihat perbaikan yang berarti ketika kita bandingkan rasio Gini tahun 2007 dan tahun 1964/65. Secara total, malah terlihat peningkatan rasio Gini Indonesia tahun 2007 menjadi sebesar 0,36 walaupun sesungguhnya pernah membaik sampai dengan 0,31 di tahun krisis ekonomi 1999. Selain menggunakan rasio Gini, distribusi pendapatan juga dapat ditunjukkan dengan melihat proporsi kelompok rumah tangga berdasarkan tingkat pengeluarannya (lihat Tabel 2). Sekali lagi terlihat bahwa pembangunan ekonomi Indonesia sejak akhir tahun 1960-an ternyata tidak banyak mengubah distribusi pendapatan tersebut. Kelompok masyarakat dengan 20 persen pengeluaran tertinggi ternyata tetap berkisar antara 40-42 persen dari keseluruhan rumah tangga di Indonesia. Sementara itu, kelompok masyarakat dengan 40 persen pengeluaran terendah ternyata tetap ada di kisaran 20 persen dari keseluruhan rumah tangga Indonesia.

Distribusi Antardaerah. Pentingnya memperhatikan ketimpangan antardaerah tidak jauh berbeda dengan pentingnya memperhatikan distribusi pendapatan antarindividu ataupun antarkelompok rumah tangga. Ketimpangan yang berlangsung untuk periode waktu yang sangat lama berpotensi menimbulkan dampak sosial, terlebih apabila ketimpangan tersebut kemudian diasosiasikan dengan unsur primordial tertentu atau dengan potensi kekayaan alam yang sesungguhnya dimiliki suatu daerah. Sebagaimana halnya pemerintah melindungi kelompok marginal di masyarakat, pemerintah seyogyanya juga memperhatikan secara khusus daerah yang terkebelakang dan memiliki kesulitan ekonomi yang spesifik.

Ketimpangan antardaerah juga tidak terelakkan jika dikaitkan dengan gerak globalisasi dunia. Secara internal pertumbuhan ekonomi suatu negara biasanya didominasi oleh beberapa daerah saja. Misalnya di Cina, pantai timur adalah pusat pertumbuhan ekonomi negara tersebut. Di banyak negara berkembang lainnya, terdapat beberapa daerah yang

¹BPS (2005) untuk 1976-2002, BPS (2008) untuk 2007. Untuk proporsi kelompok pendapatan: Mishra (2009).

Tabel 3. Distribusi PDRB Menurut Region Besar (Pulau), 1983-2007.

	1971	1980	1990	2008
Sumatera	29.0	32.3	25.2	21.6
Jawa	54.5	46.5	56.8	60.7
Bali & Nusa Tenggara	3.4	2.5	2.9	2.7
Kalimantan	5.4	11.3	9.1	8.8
Sulawesi	6.0	4.8	4.1	4.6
Maluku & Papua	1.7	2.6	1.9	1.6
Total	100	100	100	100

Sumber: Dihitung berdasarkan PDRB harga berlaku. Timor Timur tidak dimasukkan.

Sumber: BPS, Statistik Indonesia, berbagai tahun.

secara signifikan berbeda dari daerah lainnya, yang menyumbang secara signifikan pertumbuhan ekonomi negara yang bersangkutan. Contoh lainnya, sekitar 39 persen GDP Thailand ada di sekitar kota Bangkok. Untuk Indonesia, Jawa menyumbang hampir 60 persen, di mana Jakarta dan sekitarnya menyumbang sekitar 30 persen.

Region memang memiliki kemampuan menjadi pusat baru pertumbuhan ekonomi dunia. Ohmae (2005) secara khusus berargumentasi bahwa peran penting daerah adalah sebagai unit ekonomi; dan bukan semata-mata sebagai unit politik sebagaimana sebuah negara. Sebagai unit ekonomi, daerah memiliki fleksibilitas yang tidak dimiliki oleh negara dalam memainkan perannya di panggung ekonomi dunia. Globalisasi adalah peluang emas bagi pertumbuhan *region*. Namun pada saat yang bersamaan globalisasi tersebut juga berpotensi memperbesar ketimpangan antardaerah di suatu perekonomian. Seperti halnya distribusi pendapatan yang ditunjukkan oleh rasio Gini maupun proporsi kelompok pengeluaran, ketimpangan antardaerah juga merupakan fenomena jangka panjang dalam pembangunan ekonomi regional Indonesia.

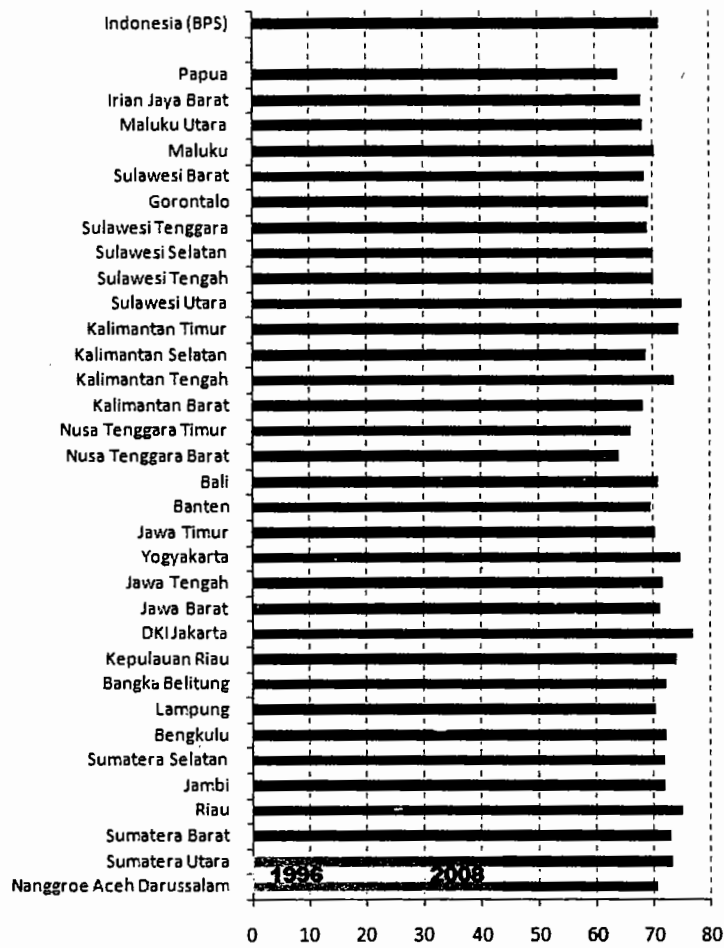
Tabel 3 menunjukkan bahwa, sejak awal tahun 1970-an sampai dengan saat ini, tidak terdapat perbaikan yang signifikan dalam penyebaran Produk Domestik Bruto (PDB) di antara provinsi-provinsi di Indonesia. Provinsi-provinsi di Jawa menguasai lebih dari 50 persen PDB Indonesia, bahkan di tahun 2008 yang lalu tercatat mencapai 60 persen. Sumatera sekitar 20 persen. Sementara provinsi-provinsi lainnya di luar Jawa dan Sumatera memiliki proporsi yang sangat kecil. Di tahun 2008, Jawa dan Sumatera menguasai empat perlima total PDE Indonesia. Dalam kurun waktu mencapai empat dekade ini, dominasi Jawa (dan sampai taraf tertentu Sumatera) ternyata tidak mengalami perubahan berarti. Dimensi lain dari ketimpangan distribusi antardaerah dapat pula ditunjukkan oleh capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Indonesia. IPM mencerminkan capaian di tiga dimensi yaitu pendapatan, pendidikan dan kesehatan. Gambar 1 menunjukkan IPM Indonesia dan provinsi untuk tahun 1996 dan 2008.

Dapat dilihat bahwa IPM provinsi-provinsi di Sumatera dan Jawa ada di sekitar nilai IPM Indonesia. Sementara itu nilai IPM provinsi-provinsi di sebagian Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku dan Papua, berada relatif agak jauh dibandingkan IPM Indonesia.

Ketimpangan pendapatan antarprovinsi ini tidak kurang mendapatkan perhatian dari para ekonom. Di masa lalu, tantangan utamanya adalah ketersediaan data. Analisis ketimpangan pendapatan antardaerah semakin mendapatkan perhatian setelah memasuki tahun 2000-an, karena ketersediaan data yang lebih baik. Karena itu banyak hal yang terkait dengan ketimpangan antardaerah di Indonesia yang baru didapatkan dalam satu dekade terakhir ini.

Studi Akita dan Alisjahbana (2002) misalnya, yang menggunakan *two-stage nested Theil*

Gambar 1. Indeks Pembangunan Manusia Provinsi, 1996 dan 2008



Keterangan: Provinsi yang dibentuk setelah 1996 hanya memiliki IPM untuk 2008. Sumber: BPS.

Inequality Decomposition menunjukkan bahwa ketimpangan antardaerah yang terjadi di Indonesia antara tahun 1993 dan 1998 lebih disebabkan oleh karena peningkatan ketimpangan intraprovinci dibandingkan ketimpangan antarprovinci. Ketimpangan intraprovinci ini terlihat utamanya di Riau, Jakarta, Jawa Barat, dan Jawa Timur. Khusus untuk tahun 1997, komponen intraprovinci merepresentasikan sekitar 50 persen dari ketimpangan antardaerah di Indonesia.

Pemerataan antardaerah tidaklah diarahkan kepada situasi di mana setiap provinsi akhirnya memiliki tingkat pendapatan yang serupa. Itu bukanlah konsep pemerataan yang benar. Pemerataan berarti bahwa setiap komponen yang relevan dalam perekonomian tersebut memiliki kemampuan untuk mempekerjakan seluruh sumber daya ekonomi yang dimilikinya. Hal ini ironis karena provinsi-provinci di luar Jawa terkenal dengan sumber daya alamnya yang melimpah, tetapi jelas sekali terlihat bahwa provinsi-provinci tersebut sangat sulit memanfaatkan dan mengolah sumber daya alam tersebut bagi kesejahteraan penduduknya. Dalam konteks tersebut, tentu diharapkan bahwa proses pembangunan dapat menciptakan konvergensi pendapatan di antara provinsi-provinci di Indonesia. Be-

berapa studi dengan sangat spesifik menemukan bahwa terjadi konvergensi-baik yang bersifat absolut maupun bersyarat di antara provinsi-provinsi di Indonesia (Garcia dan Soelistianingsih, 1998; Nazara, 1999; Resosudarmo dan Vidyatamma, 2006; dan Safii, 2008).

Jawa dan Luar Jawa. Jawa dan Luar Jawa menggambarkan salah satu dimensi ketidakmerataan antardaerah yang sangat signifikan di Indonesia. Jawa memegang hampir 60 persen PDB Indonesia pada tahun 2008 yang lalu. Jika diperhatikan lebih lanjut, perekonomian Jawa yang berbasis pertanian pada tahun 1970-an telah mengalami perubahan struktural menjadi ekonomi dengan basis industri (lihat Tabel 4). DKI Jakarta memiliki karakteristik yang berbeda dibandingkan provinsi-provinsi lainnya karena DKI Jakarta memang tidak memiliki kegiatan pertanian. DKI Jakarta memang merupakan perekonomian dengan karakter utama sektor jasa. Sementara itu, provinsi-provinsi lain di Pulau Jawa mengalami peningkatan pangsa sektor industri pengolahan dan jasa yang sangat signifikan.

Cepatnya pertumbuhan ekonomi Jawa mendorong pula laju jumlah penduduk. Pada tahun 1971, Pulau Jawa didiami hanya oleh 76 juta jiwa. Dalam tiga dekade, penduduk Pulau Jawa menjadi 121 juta jiwa, atau meningkat sebesar rata-rata 2 persen per tahun. Dengan luas wilayah yang hanya sedikit di bawah 7 persen dari total wilayah Indonesia, maka kepadatan penduduk menjadi sangat tinggi dan meningkat cepat dari waktu ke waktu.

Pada gilirannya, konsentrasi kegiatan ekonomi dan penduduk di Jawa mengakibatkan tekanan yang tinggi terhadap lingkungan. Lahan hijau terus berkurang, air menjadi makin sulit didapat dan sulit dikendalikan. Alih fungsi lahan menurunkan luas lahan yang digunakan untuk memproduksi pangan, utamanya beras. Alih fungsi lahan kemudian mengganggu daya dukung lingkungan bagi kehidupan. Menjadi pertanyaan besar bagaimana kemampuan daya dukung lingkungan ini jika *business as usual* konsentrasi ekonomi dan penduduk di Jawa ini berlanjut ke masa depan ketika pendapatan nasional terus bergerak maju. Istilah pembangunan yang berkelanjutan mengandung pemahaman hakiki bahwa pemenuhan kebutuhan generasi sekarang dilakukan tanpa merugikan kebutuhan generasi mendatang (Todaro, 2008). Karenanya, stok modal total -baik itu modal alam, modal manusia, modal fisik buatan manusia dan modal sosial- seyogyanya harus meningkat dari waktu ke waktu, sedikitnya tetap. Ketika lahan dan sumber daya alam mengalami eksploitasi yang berlebihan, maka efek negatifnya akan berimbas pula pada kapasitas produksi perekonomian tersebut.

Secara spasial, pembangunan Jawa terkonsentrasi di bagian utara dan tengah. Pada gilirannya, hal ini juga menimbulkan ketimpangan spasial di dalam Pulau Jawa itu sendiri. Kota-kota yang terbangun di pantai utara Jawa berkembang dengan sangat cepatnya sehingga saling sambung menyambung membentuk daerah perkotaan yang sangat panjang. Ketersediaan lahan yang makin menipis menjadikan kota-kota di pantai utara ini menjadi kota-kota rawan banjir.

Dominasi Jawa tidak saja terlihat pada proporsinya yang sangat besar dalam PDB Indonesia. Namun juga terlihat dalam sebaran penduduk (lihat Tabel 5). Antara 1971-2008, meskipun terdapat penurunan proporsi penduduk di Jawa, dan peningkatan proporsi penduduk di luar Jawa, namun sulit menegasikan dominasi Jawa di perekonomian yang jumlah penduduknya meningkat pesat seperti yang ditunjukkan oleh Tabel 5.

Lebih dari itu, hegemoni perekonomian Jawa-Bali lebih dari sekedar proporsinya yang besar dalam total pendapatan maupun total penduduk Indonesia. Yang lebih penting untuk dipahami adalah bahwa perekonomian Jawa-Bali memiliki kemampuan menyedot

Tabel 5. Sebaran, Kepadatan dan Jumlah Penduduk Indonesia, 1971-2008.

	1971	1980	1990	2000	2008	Kepadatan Penduduk 2008
Sumatera	17.7	19.1	20.4	21.0	21.4	98
Jawa	64.7	62.1	60.2	58.8	58.0	1019
Bali & NT	5.6	5.4	5.3	5.4	5.4	165
Kalimantan	4.4	4.6	5.1	5.5	5.6	21
Sulawesi	6.6	7.1	7.0	7.2	7.2	84
Maluku & Papua	0.9	1.8	2.0	2.0	2.2	11
Total	100	100	100	100	100	
Total penduduk	119,2	147,5	179,4	205,8	228,5	

Note: Sebaran penduduk dalam persen. Kepadatan penduduk dalam jumlah jiwa/km².

Sumber: BPS, Statistik Indonesia, berbagai tahun.

sumber daya nasional yang besar pula. Pernyataan tersebut dapat dipahami dalam dua dimensi berikut.

Pertama, dengan jumlah penduduk yang sedemikian besar, maka Jawa akan secara langsung meminta alokasi sumber daya ekonomi yang besar pula. Karena itu, anggaran pemerintah pusat akan banyak dibelanjakan di perekonomian Jawa. Di sini terlihat masalah yang saling memperkuat satu sama lain. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi, akibat konsentrasi penduduk, harus diinvestasikan kembali di Jawa supaya dapat secara berkelanjutan melaksanakan proses produksi. Pertumbuhan ekonomi itu sendiri pada gilirannya meningkatkan konsentrasi penduduk yang akan memberi tekanan yang lebih kuat lagi terhadap, dan akhirnya mengancam daya dukung, lingkungan. Ini adalah permasalahan besar.

Kedua, perekonomian Jawa memiliki kekuatan untuk menyedot sumber daya yang telah dialokasikan dan dibelanjakan di perekonomian luar Jawa. Studi yang dilakukan oleh Hewings dan Hulu (1993) maupun Nazara (2006) menunjukkan bahwa suatu kejutan ekonomi (*economic shock*) yang dilakukan di luar Jawa pada gilirannya akan meningkatkan output di provinsi-provinsi di Jawa. Hal ini terjadi akibat keterkaitan penggunaan input dan output antarprovinsi di Indonesia. Jawa menempati posisi strategis sebagai penyedia input produksi dan sekaligus pasar bagi produk provinsi-provinsi di Indonesia.

Di sisi lain, banyak daerah yang lalai meningkatkan variasi kegiatan ekonomi di daerahnya. Hal ini bahkan terjadi untuk daerah-daerah dengan sumber daya keuangan yang besar. Ambil contoh Kabupaten Kutai Kertanegara yang memiliki besaran APBD tidak kurang dari Rp 5,5 triliun (untuk tahun 2008). Namun sebagian besar dari sumber daya finansial sebesar itu tidak berputar di kabupaten tersebut. Ketika anggaran telah dijalankan, sebagian besar dana digunakan untuk belanja barang dan jasa dari luar daerah. Selanjutnya, ketika anggaran tersebut menciptakan pendapatan dalam bentuk pembayaran faktor produksi, maka pendapatan tersebut dibelanjakan di luar daerah. Hal ini menunjukkan posisi strategis dari apa yang disebut sebagai sektor nonbasis dalam Teori Ekonomi Sektor Basis (*Economic-Base Theory*). Hal ini seyogyanya dipahami sehingga pembangunan daerah tidak sekedar mengejar masuknya sumber daya finansial dalam skala besar yang sering menjadi rekomendasi kebijakan berdasarkan Teori Ekonomi Sektor Basis.

Ketimpangan telah menjadi masalah struktural dalam pembangunan Indonesia. Ketimpangan seperti yang digambarkan di atas ternyata kemudian mewarnai berbagai kebijakan pembangunan. Di masa lalu, alokasi dana Inpres tidak lepas dari sebaran penduduk. Begitu pula alokasi dana pembangunan infrastruktur tidak bisa melupakan sebaran aktivitas ekonomi. Dalam perspektif jangka panjang, sulit untuk tidak mengatakan bahwa intensitas spasial dari kebijakan dan sumber daya pembangunan pada akhirnya akan mengikuti

sebaran kegiatan ekonomi dan penduduk.

Yang terjadi adalah fenomena saling menguatkan antara sebaran dan kebijakan. Artinya, karena kegiatan ekonomi tidak merata maka alokasi sumber daya ekonomi untuk pembangunan tersebut juga akan dialokasikan secara tidak merata. Alokasi sumber daya yang tidak merata tersebut pada gilirannya malah akan menguatkan sebaran kegiatan ekonomi yang timpang tadi. Inilah yang saya maksudkan dengan ketimpangan yang telah menjadi masalah struktural.

Proses akumulasi masih akan terus berlanjut di Indonesia. Proses akumulasi akan terus memperbesar "kue" ekonomi. Perputaran uang dan produksi barang dan jasa akan terus meningkatkan ukuran ekonomi Indonesia. Beberapa laporan bahkan telah memprediksi signifikansi besaran ekonomi Indonesia untuk 2 sampai 3 dekade ke depan. United Bank of Switzerland (UBS) memprediksi Indonesia berada di 7-besar perekonomian dunia pada tahun 2025. PriceWaterhouse-Coopers (PWC) menempatkan Indonesia di 5-besar perekonomian dunia pada tahun 2050. Yayasan Indonesia Forum (2007) dalam Visi Indonesia 2030 menempatkan Indonesia dalam lima besar perekonomian dunia, setelah Cina, Amerika Serikat, India, dan Masyarakat Eropa, di tahun 2030.

Tentunya diharapkan proses akumulasi di masa depan akan berlangsung sejalan dengan perbaikan distribusi pendapatan secara umum, dan perbaikan distribusi pendapatan antardaerah khususnya. Perangkat kebijakan menjadi sangat penting, sehingga beberapa hal yang kiranya memiliki nilai strategis di masa depan akan diuraikan dalam bagian berikutnya. Satu metodologi besar pembangunan daerah di Indonesia saat ini adalah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Bagian berikut ini akan mengulasnya secara singkat.

Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Skema desentralisasi telah dikenal sejak Indonesia memulai pembangunan ekonomi. Desentralisasi adalah satu azas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah. Meskipun prinsip desentralisasi sangat dikenal dalam metodologi pembangunan daerah, namun tiga dekade pembangunan ekonomi Indonesia sejak awal tahun 1970-an sesungguhnya dilaksanakan secara sentralistis. Pemerintah Pusat memegang kontrol penuh atas seluruh keputusan pembangunan dan pemerintah daerah hanya dalam posisi menjalankannya. Ketika pembangunan menghasilkan ketidakmerataan antardaerah maka hal itu kemudian dipahami sebagai masalah antara Pusat dan Daerah. Karena itu era Reformasi kemudian menuntut pengaturan baru dalam hubungan Pusat dan Daerah. Rumusan itu diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999, yang kemudian direvisi dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Literatur memang menyatakan bahwa desentralisasi akan meningkatkan ketepatan jenis layanan publik yang dibutuhkan masyarakat lokal. Teorema desentralisasi menyatakan bahwa pemerintah daerah dapat lebih efisien menyediakan layanan publik dibandingkan pemerintah pusat (Oates, 1972). Namun lebih dari sekedar menciptakan efisiensi, desentralisasi juga diharapkan menciptakan perbaikan distribusi pendapatan antardaerah. Dalam sistem pemerintahan yang berjenjang (*multi-level government*), pemerataan antardaerah dilakukan lewat kebijakan redistribusi yang dikendalikan oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat dapat menelurkan kebijakan yang langsung memengaruhi perilaku individu dan rumah tangga, misalnya kebijakan pajak progresif. Pemerintah pusat juga dapat menerapkan kebijakan pemerataan melalui realokasi fiskal. Inilah yang di Indonesia kita kenal dengan dana perimbangan yang terdiri dari Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam,

Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus.

Di era desentralisasi, pemerintah daerah diberi keleluasaan untuk menentukan sendiri pola pengeluaran anggaran pembangunan. Pilihan ini diarahkan sebagai suatu pilihan politik, di mana anggaran tersebut harus mendapatkan persetujuan dari DPRD. Ketika satu daerah dapat memiliki perbedaan struktur anggaran dibandingkan daerah lain, maka hal itu akan berimplikasi kepada kinerja daerah yang bersangkutan. Bahkan ketika dua daerah memiliki jumlah anggaran yang sama, namun keduanya bisa memiliki kinerja yang berbeda akibat perbedaan struktur anggaran yang dijalankan.

Satu dekade setelah dimulainya, harus diakui bahwa desentralisasi belum banyak mengubah proporsi PDB antardaerah di Indonesia. Tidak jarang, desentralisasi kemudian mengalami penyempitan arti sebagai pengaturan hubungan antar-pemerintah semata, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Desentralisasi fiskal yang dianut oleh Indonesia seyogyanya dipahami secara lebih luas sebagai gerak menuju desentralisasi ekonomi (Brodjonegoro, 2006). Pemerintah daerah sebagai unit ekonomi, berperan sebagai ujung tombak proses meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi ekonomi mengandung pengakuan bahwa daerah adalah ujung tombak pembangunan nasional. Pembangunan nasional diakui sebagai sinergi dari setiap pencapaian pembangunan di daerah dan bukan sebaliknya di mana pembangunan daerah tergantung dari apa yang menjadi (merupakan hasil distribusi dari) capaian pembangunan di tingkat nasional. Desentralisasi ekonomi sesungguhnya merupakan terjemahan lain dari konsep 'daerah sebagai unit ekonomi dan bukan semata-mata unit politik' yang dikemukakan Ohmae (2005). Dalam kerangka tersebut diperlukan suatu cetak biru otonomi daerah di Indonesia yang seyogyanya menjadi pegangan jangka panjang mewujudkan desentralisasi ekonomi. Satu bagian dari cetak biru otonomi daerah tersebut seyogyanya berkenaan dengan cetak biru hubungan keuangan pusat dan daerah (Simanjuntak, 2007).

Dalam kerangka desentralisasi, faktor penyebab ketidakmerataan menjadi lebih beragam. Kapasitas daerah menjadi lebih penting. Kemampuan dan kemauan menata daerah menjadi kunci keberhasilan dan menjadi penentu pembangunan. Dalam sistem yang sentralistis, ketidakmerataan menjadi akibat dari kebijakan alokasi. Dalam sistem yang lebih terdesentralisasi, ketidakmerataan lebih merupakan dampak dari kemampuan daerah.

Kinerja pembangunan daerah memang bukan semata-mata hanya disebabkan oleh implementasi anggaran saja. Kinerja pembangunan daerah merupakan resultante dari kinerja seluruh elemen pelaku ekonomi di daerah yang bersangkutan.

Dengan semakin terintegrasinya perekonomian lokal secara global, maka sangat dibutuhkan kemampuan perencanaan strategis di tingkat daerah. Perencanaan pembangunan daerah harus lebih strategis dari sekedar penetapan target dan program atau kegiatan untuk mencapainya. Perencanaan pembangunan daerah harus merupakan kegiatan mengantisipasi dan mengelola masa depan di tingkat daerah (Stimson *et al.*, 2006). Volatilitas global akan semakin cepat memiliki pengaruh di tingkat daerah. Karena itu dibutuhkan kemampuan antisipasi dan pengelolaan masa depan yang lebih baik di tingkat daerah.

Menciptakan Pemerataan. Pemerataan pembangunan daerah tidaklah dimaksudkan sekedar menyamakan proporsi pendapatan setiap daerah ataupun menyamakan pendapatan per kapita setiap provinsi. Pemerataan daerah seyogyanya dikaitkan dengan *entitlement* daerah yang bersangkutan. Sen (1999) menguraikan konsep *entitlement* tersebut dalam konteks kesenjangan pendapatan dan kelaparan (*famine*) dalam analisis pendapatan indi-

vidu ataupun rumah tangga. Tiga hal menjadi determinan dari *entitlement* tersebut adalah pertama, kepemilikan sumber daya dan kekayaan produktif (*factor endowment*); kedua, *production possibilities* dan penggunaannya, ketersediaan dan akses terhadap teknologi produksi; dan ketiga, *exchange conditions*, yaitu kemampuan menjual dan membeli barang dan jasa, dan penentuan harga relatif dari berbagai barang dan jasa.

Ketiga hal tersebut juga relevan diperhatikan dalam konteks pemerataan antardaerah. Tetapi bukan berarti pemerintah tidak perlu memperhatikan aspek pemerataan dan menyerahkan segala sesuatunya kepada kekuatan pasar. Seperti yang dikatakan Sen lebih lanjut, "*The efficiency contributions of the market mechanism can hardly be doubted.. But these efficiency results do not, on their own, guarantees distributional equity*" (Sen, 1999:143). Pemerintah juga wajib mendorong daerah yang masih terkebelakang untuk dapat mengejar ketertinggalan *entitlement*-nya. Dalam banyak hal, pencapaian *entitlement* tidak dapat sepenuhnya dilakukannya karena berbagai keterbatasan. Misalnya, kepemilikan sumber daya dan kekayaan produktif tidak dapat menghasilkan pengembalian yang sepadan atau proses produksi tidak beroperasi secara optimal karena keterbatasan akses kepada teknologi. Di sinilah letak peran penting pemerintah sebagai pihak yang perlu memfasilitasi dan memastikan setiap daerah memiliki akses yang cukup untuk mencapai *entitlement*-nya masing-masing.

Berangkat dari pemikiran di atas, apa makna sesungguhnya dari pemerataan antardaerah itu? Makna pemerataan salah satunya dapat dilihat dari sisi layanan publik. Pembangunan dikatakan merata apabila seorang warga negara mendapatkan akses kepada kualitas layanan publik yang sama di manapun ia memilih untuk menetap di perekonomian tersebut. Karena itu penetapan standar minimum pelayanan publik—yang dikenal dengan nama Standar Pelayanan Minimum atau SPM—merupakan keharusan untuk menuju pemerataan antardaerah.

Standar Pelayanan Minimum adalah penjelasan mengenai jenis dan kualitas layanan dasar. Pelayanan dasar adalah pelayanan publik yang mendasar dan mutlak untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi dan pemerintahan. SPM dirumuskan secara sektoral oleh Pemerintah Pusat. Selanjutnya Pemerintah Daerah kemudian menjadikan SPM sebagai sasaran kebijakan. Anggaran daerah seyogyanya menjadi anggaran penyelenggaraan pelayanan publik dengan SPM sebagai acuan minimal. Bahwa ada daerah-daerah tertentu yang mampu memberikan kualitas layanan publik yang melebihi standar yang telah ditetapkan secara nasional, maka hal tersebut merupakan kelebihan daerah yang bersangkutan. Konsentrasi kepada SPM ini diharapkan dapat memperbaiki ketimpangan antardaerah Indonesia seperti yang ditampilkan sebelumnya pada sebaran Indeks Pembangunan Manusia.

Namun demikian perlu dicatat bahwa pemerataan akses dan mutu layanan publik saja tidaklah cukup. Kegiatan ekonomi, penduduk, dan juga alokasi sumber daya nasional sudah sangat terkonsentrasi di Pulau Jawa. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, intensitas relatif antara Jawa dan Luar Jawa sangatlah tidak seimbang. Kondisi yang lebih seimbang perlu menjadi target dan sasaran pembangunan jangka panjang Indonesia. hal ini bukan karena Jawa tidak boleh menjadi besar, namun yang lebih penting dari itu adalah karena Jawa pun memiliki batas atas daya dukung lingkungan dan pembangunan di Jawa saat ini sudah mulai mendekati batas atas tersebut.

Mengurangi intensitas kegiatan ekonomi, konsentrasi penduduk, dan alokasi sumber daya nasional di Pulau Jawa bukanlah sesuatu yang dapat dilakukan dalam jangka pendek. Pembangunan Indonesia telah menginginkannya hal tersebut sejak lama, namun empat de-

kade pembangunan ekonomi selama ini malah menghasilkan ketimpangan yang sifatnya struktural seperti telah dijelaskan sebelumnya. Untuk itu Indonesia membutuhkan kebijakan yang visioner, yang tidak terkungkung oleh perspektif jangka pendek. Kebijakan visioner ini mungkin tidak populer dalam jangka pendek, namun berkontribusi kepada upaya keluar dari ketimpangan struktural tadi.

Daya dukung lingkungan Pulau Jawa yang makin mendekati titik kritis, maka pada waktunya jika Bangsa Indonesia kemudian secara sadar memberikan perhatian yang lebih besar kepada peningkatan kapasitas produksi, daya tampung, dan alokasi sumber daya nasional ke luar Jawa. Untuk itu dibutuhkan kepemimpinan Pemerintah. Membuka luar Jawa haruslah *government-led*.

Pemerintah memiliki tugas sebagai promotor dalam membuka dan meningkatkan kapasitas ekonomi luar Jawa. Ketika kegiatan ekonomi membutuhkan infrastruktur, maka menjadi tugas pemerintah untuk menstrategikan pencapaiannya. Berbagai skema pembiayaan dapat dirumuskan untuk pembiayaan infrastruktur dengan melibatkan kemitraan dengan pihak swasta. Di berbagai tempat dimana kemitraan dengan swasta sulit dibangun, maka pemerintah sudah seharusnya mengambil peran sebagai pionir dan agen perubahan.

Dua jenis infrastruktur perlu mendapat perhatian serius dari pemerintah, khususnya untuk luar Jawa. Pertama adalah infrastruktur transportasi, baik darat, udara, dan air. Keterhubungan satu tempat dengan tempat lainnya merupakan prasyarat peningkatan kapasitas produksi suatu daerah. Perdebatan besar untuk isu ini adalah apakah keterbukaan suatu daerah merupakan jalan masuk bagi kegiatan ekonomi dari luar, ataukah jalan keluar bagi sumber daya ekonomi yang ada di dalam. Jawaban atas perdebatan ini adalah: Tentu saja keterbukaan tidak berdiri sendiri. Keterbukaan kemudian harus disertai oleh penciptaan kegiatan ekonomi dari dalam yang mengakar dengan kondisi ekonomi daerah itu, sehingga keterbukaan daerah dapat dimanfaatkan untuk memberdayakan kemampuan ekonomi yang sudah ada. Jenis infrastruktur kedua adalah energi. Ketersediaan energi, terutama listrik, menjadi kunci penciptaan kegiatan ekonomi. Harus ada keberanian untuk membangkitkan listrik di luar Jawa dalam skala besar. Karena itu sesungguhnya transportasi dan listrik adalah dua jenis infrastruktur yang dapat mengubah sebaran spasial ekonomi Indonesia.

Tentunya tidak cukup sekedar membangun kedua jenis infrastruktur tersebut. Pusat-pusat pertumbuhan ekonomi baru harus dibuat dan dipromosikan. Baru-baru ini Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Itu saja tidak cukup karena membangun pusat pertumbuhan ekonomi tidak dapat hanya dengan sekedar membangun infrastruktur dan memberikan insentif regulasi lainnya, dan mengharapkan kegiatan ekonomi akan berputar dan efek pengganda akan bekerja dengan sendirinya.

Pusat pertumbuhan ekonomi harus dibangun berbasiskan pengolahan komoditi yang menjadi keunggulan daerah yang bersangkutan. Keunggulan itu tidak hanya bersumber dari apa yang telah ada di dalam daerah yang bersangkutan, namun dapat juga berdasarkan pasar yang telah lebih dulu ada di luar daerah yang bersangkutan. Produk unggulan, sebagai suatu konsep, memang terdengar sangat cerdas. Ahli ekonomi regional dengan mudah menunjukkan indikator apa saja yang dapat dipakai mengidentifikasi produk atau sektor unggulan itu. Namun, produk unggulan bukan sekedar hitung-hitungan indikator di atas kertas. Elemen utama identifikasi produk unggulan adalah tekad dan motivasi. Visi pimpinan daerah yang menyulut tekad tersebut menjadi tak tergantikan hanya dengan

hitung-hitungan berdasarkan tren data masa lalu (Nazara, 2009).

Pusat pertumbuhan, meskipun dibangun dengan logika bagi pemerataan ekonomi antardaerah namun tidak boleh lepas dari potensi keekonomiannya. Pemerintah perlu belajar dari pembangunan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (Kapet) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 1996 dan kemudian diubah dan ditambah dengan Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 2000. Dari awalnya, Kapet terlalu menekankan sisi pemerataan dibandingkan potensi ekonomi. Ada kesan bahwa setiap daerah di luar Jawa, terutama provinsi di kawasan timur, haruslah mendapatkan jatah Kapet. Alhasil, setelah lebih dari satu dekade, Kapet tidak pernah berkembang sesuai dengan harapan di awalnya. Satu hal yang dapat dilakukan agar KEK yang baru saja dirumuskan ini tidak kemudian mengulang kesalahan Kapet adalah ketentuan pelaksanaan agar KEK, sebelum mendapatkan insentif dari Pemerintah Pusat, haruslah sudah memiliki produk unggulan yang telah berjalan dengan bantuan Pemerintah Daerah. Penetapan KEK oleh Pemerintah Pusat kemudian menjadi konfirmasi bahwa kawasan tersebut, tidak saja memiliki produk unggulan, namun juga telah menjadi tempat pengembangan produk unggulan tersebut.

Kesimpulan. Ketimpangan antardaerah adalah masalah struktural dalam perekonomian Indonesia. Telah ditunjukkan bahwa selama empat dekade pembangunan ekonomi tidak terjadi perubahan yang berarti dalam distribusi pendapatan antardaerah. Hal tersebut terjadi bersamaan dengan peningkatan pendapatan nasional dan pendapatan per kapita dalam kerangka proses akumulasi, alokasi, dan transisi demografi seperti yang diuraikan oleh Holis dan Chenery (1975).

Seperti telah dijelaskan sebelumnya, ketimpangan antardaerah ini telah menjadi masalah struktural. Distribusi spasial dari sumber daya pembangunan mengikuti sebaran kegiatan ekonomi dan penduduk. Akibat kegiatan ekonomi tidak merata maka alokasi sumber daya ekonomi untuk pembangunan tersebut juga akan dialokasikan secara tidak merata. Alokasi sumber daya yang tidak merata tersebut pada gilirannya malah akan menguatkan sebaran kegiatan ekonomi yang timpang tadi.

Selain itu terdapat beberapa yang makin memperkuat potensi ketimpangan pendapatan antardaerah di Indonesia. Intensitas urbanisasi yang semakin menguat di masa mendatang merupakan faktor yang dapat meningkatkan ketimpangan antara daerah perkotaan dan perdesaan, dan akhirnya kepada ketimpangan antardaerah. Di sisi lain, gerak globalisasi juga memungkinkan beberapa daerah untuk mengambil keuntungan langsung dimana hal ini merupakan faktor yang dapat memperburuk ketimpangan antardaerah di Indonesia.

Perekonomian Indonesia sendiri masih akan melanjutkan proses akumulasi. Penciptaan pendapatan masih akan berlangsung terus. Dengan jumlah penduduk yang besar dan pendapatan per kapita yang terus meningkat, perekonomian Indonesia diyakini akan mencapai ukuran yang cukup berarti di tingkat dunia. Kita tentunya berharap bahwa proses akumulasi ini juga disertai oleh perbaikan distribusi pendapatan di antara kelompok rumah tangga dan juga antardaerah. Pertumbuhan itu menjadi berkualitas tatkala bersifat *shared growth*.

Terdapat beberapa dimensi kebijakan yang penting mendapatkan perhatian dalam hubungannya dengan pemerataan antardaerah ini. Pertama adalah memastikan bahwa pemerintah menyelenggarakan pelayanan publik dengan kualitas yang merata di seluruh Indonesia. Dalam kaitan ini maka Standar Pelayanan Minimum seyogyanya menjadi pegangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada gilirannya diharapkan terjadi perbaikan

pada distribusi Indeks Pembangunan Manusia di antara provinsi-provinsi di Indonesia.

Pemerataan akses dan mutu layanan publik saja tidak cukup. Intensitas kegiatan ekonomi saat ini memang terlalu terkonsentrasi di Pulau Jawa. Daya dukung lingkungan Pulau Jawa saat ini membutuhkan perhatian serius. Daerah luar Pulau Jawa adalah tempat produksi bagi Indonesia di masa depan. Untuk itu diperlukan *political goodwill* dari negara, bukan hanya pemerintah. Indonesia harus berani secara masif membangun infrastruktur transportasi dan sumber energi di luar Pulau Jawa. Inilah kunci dari bergeraknya kegiatan ekonomi ke luar Jawa.

DAFTAR PUSTAKA

- Adioetomo, S. M. (2005a). *Bonus Demografi: Menjelaskan Hubungan Antara Pertumbuhan Penduduk Dengan Pertumbuhan Ekonomi*. Pidato Pengukuhan Guru Besar FEUI. Depok.
- Adioetomo, S. M. (2005b). "Reshaping Populations", dalam Hull, T. H. *People, Population, and Policy in Indonesia*. Singapura: Equinox Publication & ISEAS.
- Akita, T. & Alisjahbana, A. S. (2002). Regional Income Inequality in Indonesia and the Initial Impact of the Economic Crisis. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 38(2), 201-222.
- Badan Pusat Statistik. (2005). *Statistik 60 Tahun Indonesia Merdeka*. Jakarta: BPS.
- _____. (2006). *Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia Juli 2006*. Jakarta: BPS.
- _____. (2007). *Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia Maret 2007*. Jakarta: BPS.
- _____. (2008). *Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia Maret 2008*. Jakarta: BPS.
- _____. (2009). *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia*. Jakarta: BPS.
- _____. (2010). *Berita Resmi Statistik No. 12/02/Th.XIII 10*.
- Booth, A. (1992). *The Oil Boom and After: Indonesian Economic Policy and Performance in the Soeharto Era*. Singapura: Oxford University Press.
- Brodjonegoro, B. P. S. (2006). *Desentralisasi Sebagai Kebijakan Fundamental Untuk Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Mengurangi Kesenjangan Antardaerah di Indonesia*. Pidato Pengukuhan Guru Besar FEUI. Depok.
- Chenery, H. B. & Syrquin, M. (1975). *Patterns of Development 1957-1970*. London: Oxford University Press.
- Garcia, G. J. & Soelistianingsih, L. (1998). Why Do Differences in Provincial Incomes Persist in Indonesia?. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 34(1), 95-120.
- Hill, H. (1996). *The Indonesian Economy Since 1966*. New York: Cambridge University Press.
- Hulu, E. & Hewings, G. J. D. (1993) The Development and Use of Interregional Input-Output Models for Indonesia Under Conditions of Limited Information. *Review of Urban and Regional Development Studies*, 5, 135-153.

- Kuznets, S. (1959). *On Comparative Study of Economic Structure and Growth of Nations dalam National Bureau of Economic Research The Comparative Study of Economic Growth and Structure*. New York: NBER.
- . (1963). Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations, VIII: Distribution of Income by Size. *Economic Development and Cultural Change*, 11 (2), 1-80.
- Lee, R. & Mason, A. (2006). What is the Demographic Dividend. *Finance and Development*, 43(3), 16-17.
- Mishra, S. C. (2009). "Economic Inequality in Indonesia: Trends, Causes and Policy Response". *Mimeo*.
- Nazara, S. (1999). "Provincial Convergence Within the Neoclassical Growth Theory in Indonesia". *Makalah*. Ithaca.
- . (2006). "The Importance of a Region: Do Other Regions Matter?," dalam Nazara, S., *Natural Disasters- Impact and Challenges for Recovery: Economic Aids, Governance, Infrastructure*. Proceeding of 7th Indonesian Regional Science Association (IRSA) International Conference. Jakarta.
- . (2009). "KEK, Kawasan Produksi atau Tempat Hidup?" *Investor Daily*, 5.
- Oates, W.E. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Ohmae, K. (2005). *The Next Global Stage*. Wharton School Publishing.
- Resosudarmo B. P. & Vidyatamma, Y. (2006). Regional Income Disparity in Indonesia: A Panel Data Analysis. *ASEAN Economic Bulletin*, 23(1), 31-44.
- Sen, A. (1999). *Development As Freedom*. Anchor Books.
- Simanjuntak, R. (2007). *Desentralisasi Fiskal dan Manajemen Makroekonomi Serta Urgensi Suatu Grand Design di Indonesia*. Pidato Pengukuhan Guru Besar FEUI. Depok.
- Stimson, R. J., Stough, R. R. & Roberts, B.H. (2006). *Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy*, 2nd edition. Springer Verlag.
- Todaro, M. P. & Smith, C. S. (2008). *Economic Development*. Pearson.
- World Bank (1993). *East Asia Miracle: Economic Growth and Public Policy*. World Bank Publication.
- Yayasan Indonesia Forum. (2007). *Visi Indonesia 2030*. Jakarta: Yayasan Indonesia Forum.