

STRATEGI MEMERANGI KEMISKINAN DI NEGARA SEDANG BERKEMBANG

Oleh: Dahroni

ABSTRACT

Not only does poverty in developing country face decline of relative imbalance, but they face the increasing of absolute poverty as well. One of the characteristic of developing country is signed by growth population rapidly. Economic development prospect doesn't apart from ratio between quantity of population and land suitability. The limitedness of land that be done by farmer cause the decline of agriculture production; besides, the growth of work opportunity increase, the employment is restricted. Some main problems that must be faced by now are; the distribution of income, work opportunity, man power quality, and many alternative approach to be submitted to reach the economic growth by distribution.

INTISARI

Kemiskinan di negara-negara berkembang bukan saja menghadapi kemerosotan dalam ketimpangan relatif, tetapi juga masalah kenaikan dalam kemiskinan absolut. Salah satu ciri negara berkembang masih ditandai pertumbuhan penduduk yang cepat. Prospek pembangunan ekonomi tidak bisa terlepas dengan perbandingan antara kuantitas penduduk dan kesesuaian tanah garapan. Terbatasnya tanah garapan yang dikerjakan petani mengakibatkan menurunnya produksi pertanian, disamping itu pertumbuhan kesempatan kerja meningkat lapangan pekerjaan terbatas. Beberapa masalah pokok yang sekarang sedang dihadapi adalah pembagian pendapatan, kesempatan kerja, kualitas sumber daya manusia serta berbagai pendekatan alternatif yang diajukan untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang pesat dengan pemerataan. Alternatif strategi yang digunakan untuk memerangi kemiskinan adalah pertumbuhan ekonomi dengan pembagian pendapatan yang merata.

Latar Belakang Kemiskinan Dan Masalahnya

Sebagaimana tercantum dalam Undang Undang Dasar 1945, secara tegas dinyatakan bahwa fakir miskin menjadi tanggung jawab pemerintah/negara. Namun demikian, khususnya di negara-negara yang sedang berkembang secara eksplisit untuk menanggulangi dan mengurangi angka kemiskinan me-

rupakan problema yang cukup rumit, dan menghapuskan kemiskinan merupakan persoalan yang mendesak untuk segera dapat dipecahkan. Padahal dilihat dari jumlahnya, kemiskinan di negara berkembang, misalnya menurut hasil sensus 1980 jumlah penduduk Indonesia 147,5 juta jiwa, dimana 54,8 % atau 80,8 juta jiwa bekerja di sektor pertanian. Adapun jumlah penduduk Indonesia yang bertempat tinggal di

pedesaan 120 juta jiwa, 60 persennya adalah petani kecil dan buruh tani yang pendapatan perkapitanya kurang dari 240 kg/tahun setara beras. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa mereka hidup di garis kemiskinan (Ida Bagus Mantra, 1981).

Asia, benua terpadat penduduknya, ternyata memiliki tingkat kemiskinan tertinggi di dunia, dari seluruh penduduk dunia yang dikategorikan miskin, dua pertiganya hidup di Asia. Sementara daerah yang dianggap paling miskin berada di Asia Selatan. Hal ini diungkapkan Sekjen PBB Javier Perez de Cuellar dalam suratnya yang ditujukan kepada peserta peserta Konferensi Kesejahteraan dan Perkembangan Sosial Asia Pasifik (MCSWSD) yang diikuti para menteri dari 27 negara.

Tanpa menyebutkan jumlahnya yang pasti, Perez menjelaskan memang ada usaha untuk mengurangi tingkat kemiskinan penduduk yang hidup di bawah standar normal. Ia menambahkan, sudah ada usaha masing-masing pemerintah untuk mencoba memerangi kemiskinan. Pada kenyataannya, Asia menempati urutan pertama dalam tingkat penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan.

Sementara Direktur Eksekutif UNICEF James Grant mejelaskan walaupun ada kenaikan secara perlahan dalam pendapatan perkapita, kemiskinan Asia khususnya Asia Selatan masih memprihatinkan. Penyebab kemiskinan menurut Grant, tidak hanya tingginya tingkat kelahiran Asia, melainkan juga presentase tingkat kekurangan gizi bayi di Asia yang dua kali lebih tinggi daripada di Afrika. Kawasan yang termasuk negara Asia Selatan adalah Bangladesh, Nepal, Afghanistan, India, Pakistan, Kolombo dan Srilanka. Walaupun demikian Asia Timur diakui sebagai kawasan

yang berhasil memerangi kemiskinan dan menjadi kawasan yang negaranya berekonomi kuat. Hal ini dimungkinkan dengan adanya stabilisasi politik, industrialisasi di segala bidang dan tingginya investasi asing.

Menurut Grant, kemajuan di Asia Timur yang terdiri dari Hongkong, Jepang, Taiwan, Korea Selatan dan Singapura, bukan semata-mata karena pemerintah masing-masing negara benar-benar bekerja untuk rakyatnya, karena mereka sadar, negaranya tidak kaya hasil alam. Sementara itu berdasarkan laporan Badan Sensus AS (BSA) sebanyak 36,6 juta warga AS tinggal dalam kemiskinan. Berdasarkan catatan sensus tahun 1990 BSA menyebutkan yang dimasukkan dalam kategori miskin ialah satu keluarga yang memiliki 4 anggota dan berpenghasilan 13,359 \$ US setahun (sekitar Rp. 26 juta) atau kurang dari jumlah tersebut. Biro tersebut juga menjelaskan bahwa dua pertiga dari kaum termiskin tersebut adalah warga kulit putih.

Jumlah sensus tersebut juga menunjukkan bahwa 32 % warga kulit hitam (diatas 33,6 juta jiwa) kini hidup di bawah garis kemiskinan. Sedangkan warga keturunan Spanyol yang hidup di bawah garis kemiskinan sebanyak 28 % dan kemudian diikuti warga Asia Pasifik sebanyak 12 %.

Dari kenyataan tersebut di atas maka nampak bahwa di negara maju seperti Amerika sekalipun kemiskinan juga merupakan problema, apalagi seperti di negara-negara berkembang yang masih relatif belum maju. Untuk itu sebagai perbandingan maka dapat dilihat pada perhitungan GNP seperti pada tabel I.

Berkaitan tersebut di atas, berbicara masalah kemiskinan khususnya di pedesaan pada umumnya melibatkan

sejumlah lapisan masyarakat, baik itu oleh pemerintah, para ahli dan masyarakat itu sendiri. Dengan demikian inti daripada hidup di garis kemiskinan, persoalannya adalah disebabkan

faktor penduduk, dimana semakin besar jumlah penduduk sudah barang tentu akan semakin kompleks permasalahannya.

Tabel 1. Pendapatan Perkapita Perhitungan Tahun 1991

Negara	GNP per kpt \$	Utang LN \$	Inflasi CPI	Jumlah Pddk (Jt)	Tingkat Kelahiran
Afghanistan	150	1,5 b	40,0 %	17,7	6,7 %
Australia	16,628	95,6 b	6,6 %	17,3	1,2 %
Bangladesh	179	10,8 b	8,8 %	115,6	2,7 %
Brazil	2,000	110,0 b	1,287,0 %	153,3	1,9 %
Brunei	17,000	-	2,3 %	0,2	2,8 %
Myanmar	278	4,5 b	35,0 %	42,6	2,1 %
Kamboja	110	0,6 b	10,0 %	8,4	2,2 %
Kanada	20,195	1,0 b	4,8 %	26,7	0,8 %
R R C	325	5,0 b	2,1 %	1,152,5	1,4 %
Mesir	753	5,8 b	16,8 %	55,2	2,2 %
Prancis	20,850	2,6 b	3,4 %	56,5	0,4 %
Jerman	20,510	4,6 b	2,3 %	78,5	0,0 %
Hongkong	12,069	2,4 b	11,9 %	5,7	0,9 %
India	350	5,0 b	13,6 %	645,7	2,1 %
Indonesia	555	7,0 b	9,5 %	180,2	1,8 %
Jepang	23,570	4,9 b	3,3 %	123,8	0,4 %
Laos	180	9,1 b	18,6 %	4,2	2,9 %
Malaysia	2,305	10,0 b	5,1 %	18,4	2,3 %
Nepal	170	2,0 b	11,5 %	18,4	2,3 %
Nigeria	230	5,3 b	7,5 %	112,1	3,2 %
Papua Nugini	910	3,7 b	6,8 %	3,9	2,3 %
Peru	1,470	4,3 b	7,5 %	22,5	2,0 %
Filipina	691	3,0 b	19,0 %	63,0	2,3 %
Saudi	5,838	4,6 b	0,0 %	15,4	3,8 %
S'pura	11,575	8,3 b	3,4 %	3,0	1,1 %
Korsel	5,569	8,6	12,0 %	43,2	0,9 %
S'lanka	430	5,1 b	21,3 %	20,6	1,3 %
Taiwan	7,990	5,2 b	4,1 %	20,6	0,9 %
Thailand	1,418	10,0 b	6,0 %	56,3	1,4 %
Inggris	17,042	0,7 b	9,5 %	57,4	0,2 %
U S A	21,835	1,0 b	5,4 %	250,7	0,7 %

Keterangan b = billion

Sumber : BERNAS 8 Oktober 1991

Ada beberapa alternatif usaha menghapus kemiskinan tersebut, diantaranya menjaga jarak atau jurang antara si kaya dan miskin jangan terlalu lebar. Tindak lanjut kebijaksanaan ini perlu dengan usaha preventif meningkatkan pembangunan di berbagai sektor, yaitu sektor agraris, industri, jasa dsb. Berbagai sektor yang ada itu, yang tadinya bersifat tradisional diusahakan beralih atau menuju pada tingkat modernisasi. Masalah aspek yang paling spektakuler dalam modernisasi adalah peralihan teknik produksi dari cara tradisional ke cara modern, yang tersurat dalam pengertian revolusi industri. Modernisasi suatu masyarakat adalah suatu proses transformasi dan perubahan masyarakat dalam segala aspeknya. Bidang ekonomi, modernisasi berarti tumbuhnya kompleks industri yang besar-besaran, dimana hasil produksinya diusahakan seoptimal mungkin. Adanya pembangunan di berbagai bidang, terutama perkembangan industri yang berkaitan dengan perkembangan sektor agraris harus dapat berhasil dan ditingkatkan secara luar biasa. Dengan sendirinya, dari keberhasilan pembangunan tersebut bertujuan terhadap pemerataan kebutuhan hidup, baik untuk si kaya dan si miskin sebagai masalah sosial yang merupakan perwujudan suatu keadilan dan kemakmuran.

Pengertian dan Pengukuran Pemerataan Pendapatan

Disini perlu dikemukakan lebih dahulu dua pengertian yang menyangkut kemiskinan relatif dan kemiskinan absolut (Hadiprayitno dan Lincoln Arsyad, 1987,6) Yang dimaksud kemiskinan relatif dinyatakan dengan berapa persen dari pendapatan nasional yang diterima oleh kelompok penduduk ter-

tentu. Sedangkan yang dimaksud kemiskinan absolut, menunjukkan sampai berapa jauh terpenuhi/tidaknya kebutuhan pokok antara lain sandang, pangan, pemukiman, pendidikan dan di bidang medis. Konsumsi nyata tersebut dinyatakan dalam uang didasarkan harga pada tahun tertentu.

Tingkat kemiskinan absolut yang terjadi pada suatu daerah dapat pula diukur dengan menggunakan berbagai cara. Masing-masing cara mengemukakan argumentasinya sendiri-sendiri. Sebagai contoh Sayogya menggunakan standar hidup minimal yaitu pendapatan ekuivalen dengan beras 20 Kg perkapita perbulan untuk daerah pedesaan dan ekuivalen dengan beras 30 Kg untuk daerah kota. Menurut Sajogya untuk dapat mempertahankan hidup, manusia Indonesia memerlukan 10 - 15 kg beras perorang perbulan, sedang 5 - 10 kg beras yang untuk masyarakat desa dan 15 - 20 kg untuk masyarakat kota diperlukan untuk menutup biaya-biaya hidup pokok yang lain di luar beras seperti lauk-pauk, garam, minyak tanah, pakaian dan lain-lain. Secara implisit biaya hidup di luar beras tersebut dikaitkan dengan harga beras, ini merupakan anggapan yang riil bagi masyarakat dengan pendapatan rendah yang mempunyai makanan pokok beras. Perbedaan angka standar kebutuhan beras bagi masyarakat desa dan kota bukanlah berarti bahwa masyarakat kota makan lebih banyak dari masyarakat desa. Berdasarkan patokan ini Sajogya mendapatkan angka 46 % untuk penduduk desa dan 40 % untuk penduduk kota hidup di bawah garis kemelaratan yang absolut pada tahun 1969. Tentu saja patokan ini dapat berubah-ubah setiap kali diadakan pengukuran karena harga relatif beras (yaitu perbandingan harga beras dengan harga lain-

nya) juga berubah-ubah dari waktu ke waktu dari tempat ke tempat (Sajogya, 1974)

King dan Weldon 1975, menggunakan patokan yang sama memperoleh angka yang berbeda, yaitu sebesar 50 % seluruh penduduk Indonesia hidup berada di bawah garis kemiskinan. Dengan menggunakan patokan lain Bank Dunia mendapatkan bahwa semua penduduk Indonesia, kecuali penduduk Jakarta Raya berada di bawah garis kemiskinan. Patokan yang digunakan oleh Bank Dunia tersebut adalah US \$ 75 per orang per tahun. Melihat berbagai macam indikator pemerataan pendapatan nasional yang ada di Indonesia sejak diadakan REPELITA I hingga sampai tahun 1990-an, maka dapat dikatakan bahwa distribusi pendapatan nasional di Indonesia masih cukup timpang.

Suatu pemerataan pendapatan antar penduduk atau rumah tangga dapat dipandang dari dua segi, yaitu :

- a. Meningkatkan tingkat hidup mereka yang berada di bawah garis kemiskinan
- b. Pemerataan pendapatan secara menyeluruh dalam arti mempersempit berbedanya tingkat pendapatan antar rumah tangga

Keberhasilan usaha peningkatan taraf hidup mereka yang masih berada di bawah garis kemiskinan dapat dilihat dari angka presentase penduduk yang masih di bawah garis kemiskinan. Usaha memperkecil presentase kelompok penduduk ini bisa berakibat pada pembagian pendapatan yang lebih merata, yaitu jika pendapatan golongan atas tidak melonjak naik lebih cepat. Peningkatan taraf hidup golongan bawah tidak selalu berakibat pada lebih meratanya distribusi pendapatan, karena itu

kedua-duanya harus diusahakan, bisa dengan tekanan yang berbeda.

Kemungkinan logis adalah menaikkan taraf hidup golongan bawah lebih dahulu, karena problema ini menyangkut kebutuhan mereka yang sangat mendesak, sedangkan distribusi pendapatan ke arah pemerataan, biasanya dipakai jalan tidak langsung, yaitu terutama dengan kebijaksanaan fiskal yang sesuai.

Pengukuran tentang tingkat pemerataan dapat dilakukan dengan berbagai cara. Cara statistik yang dikembangkan untuk mengukur dispersi pada prinsipnya untuk, hal-hal tertentu dapat digunakan untuk pengukuran penyebaran pemerataan. Berbagai contoh ukuran dispersi ini koefisiennya bervariasi. Pengukuran pemerataan pendapatan dalam banyak hal cara statistik tersebut kurang memuaskan, karena kurang praktis dan banyak kelemahannya. Khusus untuk analisa distribusi pendapatan telah dikembangkan berbagai cara. Beberapa cara yang lajim dikenal/dipakai adalah : Gini Ratio, Kuznet's Index, Oshima-Index, dan Theill Decomposition Index.

Kuartil, Kuantil dan desil sebagai ukuran perpencaran sereing pula dipakai untuk mengukur distribusi pendapatan. Kuartil adalah tiga buah nilai yang membagi kelompok penduduk yang diselidiki menjadi 4 sub kelompok sama banyaknya. Dengan demikian ada 25 % penduduk yang berpendapatan masing-masing kurang dari K1 (Kuartil pertama, 25 % berikutnya berpendapatan diantara K1 dan K2, 25 % lagi sisanya berpendapatan lebih dari K3. Bersamaan dengan ini ada kuantil dan desil. Kuantil adalah 4 buah nilai yang membagi kelompok penduduk menjadi 5 bagian yang sama jumlah nilainya, sedang desil adalah 9 nilai yang

membagi kelompok menjadi 10 sama besar. Sebagai ukuran pemerataan pendapatan kelemahan utama cara ini adalah tidak biasanya diperoleh satu nilai saja yang dapat menunjukkan keadaan distribusi pendapatannya. Yang menjadi perhatian biasanya adalah kelompok kelas bawah, atau juga kelas atas. Beranggapan bahwa ketidakmerataan adalah karena penduduk kelompok bawah menerima pendapatan yang sangat rendah. Bank Dunia mengambil kriteria sebagai berikut :

"Tingkat ketidakmerataan tinggi bila 40 % penduduk terbawah menerima jumlah pendapatan lebih kecil dari 12 % dari jumlah pendapatan, sedang jika skor pendapatan antara 12 - 17 % dinamakan tingkat ketidakmerataan sedang, dan jika lebih dari 17 % tingkat pemerataan rendah"

Di atas telah disebutkan bahwa kuantil dan desil dapat dipakai untuk ukuran pemerataan pembagian pendapatan hanya dengan meneliti kelompok bawah saja, atau atas saja, tergantung mana yang dianggap sebagai penyebab ketidakmerataan dan kebijaksanaan apa yang akan diambil. Sudah tentu angka-angka ini tidak dapat menunjukkan keadaan distribusi yang menyeluruh. Untuk ini lazim dipakai adalah Gini-Coeffisien dan Theil Decomposition Index. Kurang dikenal dan jarang dipakai kedua cara ini sebenarnya merupakan modifikasi dari Gini Coefisien masih terbawa.

Kuznet's Index dihitung dengan rumus sebagai berikut :

$$K1 = \sum_{i=1}^k |f_i - y_i|$$

Dimana

f_i = proporsi jumlah rumah tangga/penduduk dalam kelas pendapatan i

y_i = proporsi jumlah pendapatan dari rumah tangga/penduduk dalam kelas pendapatan i

K = Jumlah Kelas

Jika distribusi pendapatan merata sekali, maka $f_i + y_i$ untuk semua kelas pendapatan. Sehingga $K1 = 0$ dan dalam keadaan ekstrim yaitu jika seluruh pendapatan diterima oleh satu orang atau satu kelompok, nilai $K1$ mendekati 2

Metode Penilaian Distribusi Pendapatan

Terdapat dua pendekatan analisis di dalam menilai distribusi pendapatan :

- a. Distribusi pendapatan fungsional, yang berasal dari teori produktivitas marjinal atau yang dikenal sebagai teori distribusi balas jasa input dalam teori ekonomi mikro
- b. Distribusi besarnya pendapatan relatif terhadap total, yang merupakan konsep empiris untuk menentukan/menilai bagaimana pendapatan total popularitas itu telah terbagi diantara satuan-satuan penerima pendapatan.

Ada dua cara yang langsung menilai status distribusi pendapatan sesuatu populasi penerima pendapatan (income recipients), yaitu :

- 1). Penaksiran distribusi prosentase pendapatan total yang diterima masing-masing golongan.
- 2). Penaksiran dengan indikator khusus (Summary measure indicators)

Cara pertama biasanya berbentuk analisis tabel yang memberikan distri-

busi prosentase bagian jumlah total pendapatan yang diterima masing-masing golongan penerima pendapatan, yang disusun berurutan dari yang kecil sampai yang terbesar.

Hampir setiap program pembangunan di pedesaan selalu bertujuan untuk meningkatkan produktivitas input, kuantitas dan kualitas output yang dihasilkan para keluarga lainnya di lingkungan daerah kerja program yang bersangkutan. Cara yang ditempuh pada umumnya ialah dengan menganjurkan penggunaan kombinasi input yang lebih efisien dan atau pemakaian input baru yang lebih produktif.

Strategi Pembagian: Pertumbuhan dan Pembagian Pendapatan

Beberapa Garis Besar dari Tujuh Macam Pendekatan

Pendekatan tentang pertumbuhan dengan keadilan mempunyai aspek-aspek tertentu yang sama. Semua pendekatan bertitik tolak pada suatu keyakinan bahwa pengendalian diri yang tradisional pada pertumbuhan GNP tidak akan terjadi revolusi sosial di kebanyakan negara miskin, dan negara-negara ini sedang mencari jalan untuk mencapai suatu tingkat keadilan tertentu tanpa revolusi sosial. Taiwan, Korea Selatan, Hongkong, Israel, Jepang, Singapura dan Srilanka disebut sebagai contoh negara yang berhasil. Beberapa pihak sangat menekankan dimensi sosial politik dengan pertumbuhan keadilan. Dengan berbagai penyelidikan masing-masing melalui pendekatan :

a. Penciptaan Lapangan Kerja

Pendekatan ini adalah hasil dari misi Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) ke Kolombia, Kenya, Srilanka dan sebagainya yang menemukan pengangguran yang luas dan mungkin

bertambah di negara-negara tersebut, meskipun ada pertumbuhan GNP. Bahwa pertumbuhan kebijaksanaan harus ditinjau kembali dengan memperhitungkannya perlunya peningkatan kesempatan kerja. Dengan memusatkan pada sektor informal di negara-negara sedang berkembang, misal pedagang eceran, pedagang kecil, tukang kayu dsb. perlu mendapatkan tambahan modal dengan persyaratan bersaing dengan sektor formal.

Maka ILO menekankan penambahan modal yang tersedia untuk sektor informal serasa memusatkan pengeluaran pada kegiatan yang menciptakan kesempatan kerja. Perhatian khusus juga kepada daerah pedesaan, terutama pada teknik produksi yang padat karya dalam pertumbuhan pertanian.

b. Penyaluran Kembali Investasi

Oleh Chery dkk (1974) dari Bank Dunia memberi tekanan utama untuk pembentukan modal. Hal ini berarti orientasi dari pembentukan modal dari proyek-proyek yang besar dan terpusat ke investasi yang berhubungan langsung dengan orang miskin, pendidikan, kesehatan kredit dll. Penguasaan atas jenis kekayaan ini akan menambah produktivitas golongan miskin dan dengan jalan ini menambah pendapatan mereka. Bahkan anggota-anggota masyarakat yang berada akan memperoleh keuntungan jangka panjang dengan strategi "penetesan ke atas" mereka tidak akan menentangnya.

c. Memenuhi Kebutuhan Dasar

Oleh Mahlub Ul Haq dari Bank Dunia (1973), pendekatan ini sarangan langsung terhadap kemiskinan, dan pengajar ke dua James Grant menyebut Sri Lanka sebagai negara miskin

yang telah memenuhi kebutuhan dasar dengan tingkat pendapatan yang rendah dengan GNP perkapita US \$ 120 per tahun pada tahun 1973, tetapi telah mencapai tingkat harapan hidup dan melek huruf. Kebutuhan dasar dari satu milyar penduduk paling miskin di dunia dapat dipenuhi seperti di Sri Lanka dengan tambahan bantuan luar negeri sebanyak \$ 14 - \$ 15 milyar. Kebutuhan ini harus dilihat dari segi hubungan dengan sistem ekonomi sosial yang menyeluruh dari produksi pangan dan barang-barang, penciptaan lapangan kerja dan pengadaan pendidikan, kesehatan dan gizi.

d. Pengembangan Sumber Daya Manusia

Irma Adelman (1975) mengusulkan suatu jalan pengembangan sumber daya manusia untuk mencapai pertumbuhan dengan keadilan. Suatu prakondisi bagi keberhasilannya adalah retribusi harta produktif tanah dan modal fisik sebagaimana yang terjadi di Jepang, Taiwan, dan Korea. Sekali redistribusi ini telah dilaksanakan, maka harus juga diusahakan agar kesempatan bagi orang-orang miskin untuk menggunakan harta tersebut tetap terjamin. Dengan pertumbuhan modal manusia langkah berikutnya adalah strategi industrialisasi dan pertumbuhan yang padat sumber daya manusia. Negara-negara kecil; akan menghasilkan pasaran internasional, sedang negara-negara besar barang-barang padat karya, tingkat kesempatan kerja yang tinggi disebabkan oleh industrialisasi.

e. Perkembangan Pertanian Dulu

Pertanian memainkan dua peranan, pertama pertanian harus menyediakan barang-barang upah dengan harga yang stabil untuk menciptakan lapang-

an kerja. Orang-orang yang berpendapatan rendah di negara berkembang membelanjakan kebutuhan sebagian besar untuk barang-barang pertanian. Jika pendapatan meningkat mereka akan membeli banyak pangan, dan jika produksi tidak tambah, maka hal ini mengakibatkan kebaikan besar dari harga hasil-hasil pertanian. Untuk itu upah harus dinaikkan dan hal ini akan menghambat usaha untuk memperkerjakan lebih banyak orang. Jadi kenaikan produksi pertanian sangat penting bagi keberhasilan pendekatan ini.

Kedua pertanian adalah menyediakan kesempatan kerja, yang rupanya merupakan suatu tugas berat, jika harga-harga pertanian stabil dan rendah. Bahwa melalui perubahan teknik dalam pertanian terutama penelitian biologi bibit-bibit baru, cara pemupukan, irigasi dsb. Meskipun kenaikan produksi yang dihasilkan tidak akan meningkatkan kesempatan kerja secara langsung, namun hal ini akan dicapai oleh kenaikan pengeluaran petani.

f. Pembangunan Pedesaan Terpadu

Albert Wetersonb (1975) mengemukakan bahwa pendekatan pembangunan dari atas ke bawah tidak berhasil memenuhi kebutuhan sosial dari penduduk pedesaan yang miskin, karena strategi yang dipusatkan pada pertanian saja hanya memperkaya para petani yang sudah kaya. Dari tinjauan ratusan usaha pembangunan pedesaan, maka Weterson telah menemukan enam unsur yang penting untuk keberhasilan, setelah tanah dibagikan secara merata : produksi padat karya oleh petani-petani kecil, industri ringan yang memakai tenaga kerja dalam mengolah hasil, pertanian dengan produksi barang-barang konsumsi ringan dengan

memakai bahan-bahan mentah lokal.

g. Tata Ekonomi Internasional

Strategi tersebut di atas memusatkan perhatian pada usaha di negara-negara dunia ketiga. Mengingat tingkat keterbukaan kebanyakan negara itu, usaha-usaha tersebut tidak bisa dipisahkan dari keadaan internasional. Lingkungan internasional harus diubah dahulu, sebelum strategi-strategi ini memberi kemungkinan berhasil, karena beberapa sumber daya yang diperlukan harus datang dari lingkungan internasional sehingga negara-negara berkembang dapat menguasai lebih banyak sumber-sumber daya modal, bantuan dari negara-negara berkembang untuk mengadakan diversifikasi berupa pengolahan, pengangkutan dan asuransi ekspor mereka memperoleh bagian yang lebih besar dari nilai tambah.

Menentukan Sasaran, Hubungan Antar Strategi

Kebanyakan ukuran tentang perkembangan dalam pembagian pendapatan memuat perubahan dalam harga-harga relatif dari barang-barang yang dikonsumsi oleh berbagai golongan pendapatan. Lebih khusus lagi ukuran dalam uang digunakan untuk membuktikan hal-hal tentang pembagian pendapatan riil tanpa penyesuaian. Ukuran yang menentukan untuk memuaskan tingkat pendapat riil dari berbagai golongan dalam masyarakat. Tujuan pokok untuk beralih dari GNP (Pendapatan Nasional Bruto) kepada suatu ukuran baru adalah untuk memperbaiki sasaran ukuran keberhasilan, maka ukuran-ukuran ini harus konsisten.

Hal pertama yang paling nyata ialah bahwa ada suatu perbedaan antara kedua sasaran yang disarankan, yaitu penghapusan kemiskinan dan mengu-

rangi ketimpangan pendapatan, yaitu pendapatan absolut dari beberapa golongan tertentu dan pendapatan relatif dari golongan miskin. Dengan sendirinya perbaikan relatif tidak dapat dinikmati oleh semua orang.

Kedua tujuan penghapusan kemiskinan dan mengurangi ketimpangan dalam pembagian pendapatan mungkin tidak berlawanan secara tajam seperti nampaknya karena tingkat pendapatan.

Sesuai dengan semangat strategi yang direvisi, maka bisa dikatakan bahwa kedudukan relatif dari golongan paling miskin harus diperbaiki, yang mengesampingkan suatu keadaan dimana pendapatan dialihkan dari golongan kaya dan golongan miskin kepada golongan pendapatan menengah. Mungkin hal terbaik yang dapat dilakukan dengan mengharuskan bahwa pendapatan golongan miskin meningkat dalam hubungan dengan rata-rata tingkat pendapatan. Hal ini konsisten dengan kenaikan dalam ketimpangan di atas rata-rata.

Strategi pertumbuhan pesat serta "penetasan ke bawah" secara garis besar adalah strategi yang telah ditempuh selama tahun 1950 - 1960-an yang diarahkan pada tujuan pertumbuhan pesat dengan timbangan konvensional. Strategi ini tidak didasarkan atas asumsi bahwa:

- a. Penghapusan kemiskinan dapat diserahkan kepada pemerintah melalui redistribusi daripada hasil-hasil pertumbuhan
- b. Tanpa campur tangan aktif pemerintah, pertumbuhan GNP yang pesat akan menaikkan tingkat hidup dari golongan miskin secara otomatis melalui "penetasan ke bawah"

Cukup jelas bahwa pertumbuhan pesat diharapkan untuk meningkatkan

pendapatan pada semua tingkat, yang menjadi salah satu alasan utama mengapa tekanan atas GNP, laju tabungan tinggi serta laju pertumbuhan yang pesat dibanding sebagai sesuatu yang baik. Kaki tiga yang stabil secara garis besar dapat dibedakan menurut tiga aliran pemikiran yang masing-masing strategi berlainan untuk melenyapkan kemiskinan dan mengurangi ketimpangan di antaranya: kaum penganut mekanisme harga, kaum radikal dan kaum teknologi.

Kaum penganut mekanisme harga mengemukakan bahwa produksi rendah, produktivitas rendah, ketimpangan dan pengangguran dapat dihapuskan dengan menentukan harga yang tepat, yang berfungsi baik sebagai isyarat maupun insentif, kekuasaan dan peluang untuk memperoleh kesempatan yang menghasilkan pendapatan, hanya dengan perombakan struktur dan institusional yang demikian yang dapat dicapai dengan secara gradual/revolusi secara cepat, dapat dicapai pemerataan.

Teknologi yang tepat guna untuk menghapus kemiskinan dan untuk memajukan pemerataan yang lebih besar sudah ada atau bahwa harga-harga yang tepat atau redistribusi harta secara otomatis akan memberikan insentif untuk menemukannya. Kaum teknologi benar sejauh harga-harga maupun insentif ataupun perubahan struktural tidak dapat memecahkan suatu masalah dimana pemecahan teknisnya yang tepat memang tidak ada, dimana teknologi tersebut masih harus ditemukan dan dimana insentifnya terlalu lemah untuk menghasilkan pemecahan yang tepat secara otomatis.

Mekanisme Dalam Strategi Pembangunan dan Kesempatan Kerja

Mekanisme Dalam Strategi Pembangunan

Diskusi-diskusi dari akhir tahun 1960-an nampaknya sekarang telah menuju ke suatu konsensus yang luas di kalangan para ahli ekonomi. Diskusi mulai diadakan setelah timbul kekecewaan dengan hasil-hasil strategi yang ditempuh dalam tahun 1950-an menekankan industrialisasi, perpindahan penduduk dari daerah pedesaan ke perkotaan, urbanisasi, substitusi impor pembentukan modal dsb. (Harry T Oshima, 1973)

Diskusi sekarang telah beralih kepada pembangunan pedesaan yang terpadu, intensifikasi pertanian, teknologi madya, pendidikan yang layak, penciptaan lapangan kerja, pengembangan gizi dan kesehatan. Laporan ILO mengajukan rekomendasi dalam bahasa yang tidak ragu-ragu, suatu strategi yang bercabang dua:

- a. Mobilisasi yang seimbang dari sektor pedesaan, agar supaya tersedia lapangan kerja untuk orang-orang di daerah pedesaan di Pilipina.
- b. Diversifikasi ekspor ke barang-barang jadi yang baru yang padat karya, agar terjamin bahwa sektor industri di perkotaan mampu untuk mendorong sendiri perkembangannya di waktu mendatang daripada terus hanya tergantung kepada sektor pedesaan.

Suatu ringkasan dari strategi yang bercabang dua untuk mudahnya dapat ditemukan berikut ini: Kita menekankan kebutuhan akan kredit dan land reform, akan desentralisasi pemerintahan yang besar, sampai kepada tingkat bawah kotapraja, dan akan usaha-usaha di bidang irigasi, pelistrikan dan investasi-investasi lain dalam prasarana. Maka misi ILO telah memperinsi

programnya tentang "lapangan kerja" keadilan dan pertumbuhan untuk Piliphina, isi pokok program adalah sebagai berikut:

1. Mobilitas sektor pedesaan, untuk memperkuat pemerintahan desa sebagai langkah pertama untuk mencapai partisipasi yang lebih luas dalam pembangunan. Untuk meningkatkan produksi pangan, meningkatkan pendapatan para petani yang merupakan golongan berpendapatan rendah yang paling besar dan untuk mengurangi pengangguran dengan membatasi urbanisasi dan setengah pengangguran.
2. Penggalakan industri yang berorientasi ekspor, terutama industri kecil padat karya. Tujuannya adalah untuk mengurangi pengangguran dengan menyediakan lapangan kerja untuk sebagian waktu, terutama untuk anggota yang keluarganya petani, untuk menambah pendapatan devisa dan untuk meningkatkan efisiensi industri kecil dan daya saing industri yang lebih besar.
3. Bangunan perumahan dan jasa-jasa pelayanan, menganjurkan usaha-usaha bantuan diri sendiri, perumahan bagi golongan yang berpendapatan rendah, jasa-jasa pelayanan sosial (kesehatan, pendidikan dsb) untuk daerah-daerah pedesaan bantuan teknis dan penyuluhan lain bagi industri-industri, jasa kecil disamping penyediaan kredit. Juga dianjurkan bantuan kesejahteraan kepada korban bencana-bencana istimewa dan kepada orang-orang yang sangat miskin.
4. Perbaikan struktur bunga dan alokasi kredit. Misi ini berpendapat bahwa pasaran modal yang terdapat di Piliphina misalnya menimbulkan salah alokasi. Kredit domestik yang besar dalam arti kata investasi yang berkelcebihan dalam kegiatan yang lebih besar, terkenal dan pada umumnya berpangkalan di daerah-daerah metropolitan.
5. Upah dan harga; bahwa Undang-undang tentang upah minimum tidak boleh digunakan untuk menggerakkan seluruh struktur upah ke atas, melainkan untuk melindungi buruh yang tidak terampil agar mereka tidak menerima upah yang mendorong upah ke bawah sampai ke tingkat yang sangat rendah. Misi ILO juga menganjurkan agar diusahakan untuk menstabilisasi harga-harga dari jumlah barang-barang upah yang terbatas tetap strategis.
6. Kebijakan fiskal; selain desentralisasi jasa-jasa pelayanan umum pengeluaran untuk prasarana dari Manila di Luzon tengah ke daerah-daerah lain, juga diperlukan kenaikan dalam tingkat penetapan pajak kekayaan yang riil, barang-barang konsumsi yang tidak pokok, bea cukai, pajak atas penerimaan bunga dalam ekspor beberapa barang dsb. untuk meningkatkan perpajakan nasional.
7. Pendidikan; misi ILO tidak menganjurkan perluasan pendidikan menengah dan tinggi dengan laju pertumbuhan seperti yang dialami selama dasawarsa waktu yang sudah berlalu. Sebaliknya dorongan utama adalah untuk memperbaiki mutu pendidikan sekolah dasar, terutama kurikulumnya untuk memungkinkan partisipasi yang lebih luas dari-

pada golongan miskin dalam pendidikan menengah dan tinggi melalui bea siswa yang cukup untuk memperbaiki non formal dan latihan di luar sekolah.

Hubungan Timbal Balik Antara Pembangunan Pedesaan dan Kesempatan Kerja

Yang paling penting adalah bahwa pembangunan pedesaan diperlukan untuk pengembangan sumber daya manusia dan pertumbuhan industri-industri perkotaan yang mantap. Bagi tenaga kerja yang efisien untuk pabrik-pabrik modern, maka kebiasaan bekerja yang baik adalah sama penting seperti melek huruf dan keterampilan. Ketepatan, ketekunan, kesanggupan untuk bekerja sama, kesediaan untuk belajar dan mengadakan inovasi, tingkah laku yang bertanggung jawab yang berdisiplin merupakan unsur-unsur pokok dari efisiensi tanpa mana perusahaan modern tidak dapat bertindak menjadi dewasa dan memproduksi secara bersaing dalam pasaran internasional.

Demikian pula rakyat pedesaan yang tradisional tanpa pembangunan pedesaan tidak dapat belajar tentang cara konsumsi dengan kehidupan modern di kota-kota.

Negara-negara industri menghasilkan lebih dari separo GNP dari ekonomi non komunis, dan suatu penurunan yang drastis dalam laju pertumbuhan mereka sudah pasti akan mempunyai akibat yang besar terhadap ekspor negara-negara Asia. Maka ekspor masa depan tidaklah pasti dan negara-negara berkembang Asia harus bersiap-siap untuk menghadapi hal-hal yang paling buruk, jika harus diciptakan lapangan kerja untuk angkatan kerja yang makin bertambah. Adalah

berbahaya untuk bergantung pada sektor-sektor ekstrem untuk menciptakan lapangan kerja dan persiapan untuk meningkatkan permintaan dalam negeri sudah harus dimulai.

Sebagai harapan untuk meningkatkan taraf hidup petani adalah dengan menyediakan kesempatan-kesempatan baru dan dorongan atau rangsangan untuk meningkatkan respon mereka. Secara eksplisit dorongan atau rangsangan tersebut adalah dalam hal tingkatan harga yang diterima para petani dari hasil produksinya dan tingkatan harga yang mereka bayar guna mendapatkan barang-barang dan jasa yang mereka perlukan. Petani kebanyakan dipandang sebagai masyarakat yang acuh tak acuh terhadap dorongan atau rangsangan ekonomi karena ketradisionalannya dalam usaha pertanian. Sedangkan pengembangan industrialisasi dipandang sebagai kunci kemajuan ekonomi, pelaksanaan kebijaksanaan menempatkan sektor industri pada prioritas utama dengan menjaga atau mempertahankan harga bahan pangan tetap rendah.

Sebagian besar pendudukan Indonesia berada dalam kemiskinan, sehingga jika kita mengetahui pola-pola ekonomi kaum miskin, kita akan banyak mengetahui pola-pola ekonomi yang tepat untuk mengatasi kemiskinan. Belakangan ini para ahli telah memulai studi guna meningkatkan taraf hidup kaum miskin secara interdisipliner, tidak saja dari sudut pandangan ekonomi, tetapi juga dari kultural dan sosial.

Sektor pertanian di Indonesia merupakan kekuatan ekonomi yang potensial dalam menghasilkan bahan pangan yang dapat mencukupi kebutuhan dari penduduk yang terus bertambah dan juga dapat meningkatkan

pendapatan dan kesejahteraan kaum miskin. Berangkat dari sini maka faktor produksi berupa peningkatan kualitas masyarakat lebih menentukan di dalam meningkatkan kesejahteraan kaum miskin. Berangkat dari sini maka faktor produksi berupa peningkatan kualitas masyarakat lebih menentukan di dalam meningkatkan kesejahteraan kaum miskin daripada faktor-faktor ruang, energi dan tanah pertanian. Dengan meningkatkan kualitas populasi dapat memberikan kontribusi kepada produktivitas tenaga kerja dan peningkatan kemampuan usaha, secara umum peningkatan kebutuhan terhadap kualitas populasi akan menyebabkan pengurangan terhadap kebutuhan kuantitas, sehingga kualitas dan kuantitas dalam saling tersubstitusi dan pengurangan terhadap kuantitas menjadikan jumlah anggota keluarga yang lebih kecil. Usaha ke arah peningkatan kualitas masyarakat akan memberikan kontribusi yang sangat berarti di dalam memecahkan problema sumber daya manusia. Peningkatan kualitas sumber daya manusia harus didukung dengan investasi di bidang kesehatan. Lebih dari itu investasi tersebut meliputi pemeliharaan anak, gizi, pakaian, perumahan dan sarana kesehatan. Dan dengan meningkatkan kesehatan masyarakat serta peningkatan sumber daya manusia lainnya akan menghasilkan peningkatan produktivitas kerja. Sehingga semua usaha yang telah disebutkan di atas sangat membutuhkan dukungan dari lembaga-lembaga penelitian pertanian, berupa hasil penelitian yang dapat mengangkat kualitas sumber daya manusia yang esensial.

KESIMPULAN

Pendekatan-pendekatan pertumbuhan dan keadilan dalam pembangunan terjadi dalam dua dimensi yaitu antara teori-teori dan antara pertumbuhan, keadilan dan pendekatan lain. Dalam pertumbuhan ekonomi modern, terlampaui banyak masalah-masalah yang berkaitan dengan pertumbuhan padat modal. Sesuai dengan masalah makin besarnya perhatian terhadap pemerataan pendapatan dan hasil-hasil pembangunan, dirasakan perlunya penentuan seawal mungkin tentang target group pelaksanaan program dan rencana evaluasi impaknya.

Ada dua pengertian yang menyangkut kemiskinan, yaitu kemiskinan relatif dan kemiskinan absolut. Yang dimaksud kemiskinan relatif dinyatakan dengan beberapa persen dari pendapatan nasional yang diterima oleh kebanyakan penduduk tertentu. Apabila 40% jumlah penduduk dengan pendapatan terendah menerima kurang dari 13% dari pendapatan nasional maka disebut kepincangan menyolok, selanjutnya yang dimaksud dengan kemiskinan absolut menunjukkan sampai seberapa jauh terpenuhi tidaknya kebutuhan pokok antara lain sandang, pangan, pemukiman dll. Pada umumnya masalah kemiskinan disebabkan oleh beberapa faktor diantaranya pendapatan mayoritas penduduk pedesaan masih rendah, kesenjangan penerimaan pendapatan antara si kaya dan si miskin semakin menjadi lebar dan kurangnya partisipasi golongan masyarakat miskin dalam usaha pembangunan. Untuk merealisasikan masalah kemiskinan, suatu kebijaksanaan adalah berusaha meningkatkan pendapatan serta memberi kesempatan bagi pengembangan ke-

sempatan kerja bagi mereka yang tergolong miskin.

Masalah kesempatan kerja dan pemerataan pendapatan adalah masalah yang sangat penting. Masalah ini timbul karena pesatnya laju pertumbuhan.

Masalah kesempatan kerja dan pemerataan pendapatan adalah masalah yang sangat penting. Masalah ini timbul karena pesatnya laju pertumbuhan angkatan kerja yang belum mampu diimbangi oleh kemampuan ekonomi nasional dalam menciptakan lapangan

kerja. Dalam hal ini akan tercapai apabila usaha-usaha pemerintah sebagaimana dinyatakan dalam bentuk delapan jalur pemerataan itu dapat direalisasikan dengan baik. Untuk merealisasikan usaha-usaha tersebut diperlukan kebijaksanaan-kebijaksanaan makro, sektoral dan regional yang benar-benar diarahkan kepada sasaran yang ingin dicapai yaitu khususnya adalah kemiskinan perlu penanganan yang serius, pemerataan pendapatan dan pemerataan kesempatan kerja.

DAFTAR PUSTAKA

- Adelman, I. 1975, *Growth, Income Distribution, And Equity Oriented Development Strategies*, World Development, Volume 3
- Chenery H, dkk, *The Economic Framework*
- Dwight Y King dan Pater D Weldon, 1975, *Distribusi Pendapatan di Jawa, Ekonomi dan Keuangan Indonesia XII No.4*
- Harry T Oshima, 1973, *A Labour Intensive Strategy for South East Asia, Kajian Ekonomi Malaysia*, volume 10 Np. 1
- Hadiprayitno dan Loncoln Arsyad, 1987, *Petani Desa dan Kemiskinan*, BPFE, Yogyakarta.
- Hananto Sigit, 1976, *Masalah Penghitungan Distribusi Pendapatan di Indonesia*, Prisma Pebruari
- Ida Bagus Mantra, 1981, *beberapa masalah Penduduk di Indonesia, Bahan Ceramah Kursus Petugas Lapangan Penghijauan Fakultas Kehutanan*, Yogyakarta.
- Mahbub Ul Haq, 1973, *The Crisis of Development Strategies*, inc,k Wilber, ed, *The Political Economy of Development and Underdevelopment*, New York, Random House.
- Sajogya, 1974, *Usaha Perbaikan Gizi keluarga*, Lembaga Penelitian Sosiologi Pedesaan, IPB, Bogor
- , 1982, *Perekonomian Desa*, Yayasan Agro Ekonomi
- Surat Kabar BERNAS, Oktober 1991
- Weterson, A, 1975, "A Viable Model for Rural Development", finance and development, Desember.