

# MASALAH DUALISME PEMBANGUNAN

---

## KONSEP DUALISME

Dualisme merupakan suatu konsep yang sering dibicarakan dalam ekonomi pembangunan terutama kalau kita membicarakan kondisi sosial-ekonomi NSB. Konsep ini menunjukkan adanya perbedaan antara bangsa-bangsa kaya dan miskin, dan perbedaan antara berbagai golongan masyarakat yang terus meningkat. Konsep dualisme mempunyai 4 unsur pokok yaitu :

1. Dua keadaan yang berbeda di mana sebagian bersifat "*superior*" dan lainnya bersifat "*inferior*" yang bisa hidup berdampingan pada ruang dan waktu yang sama. Misalnya hidup berdampingannya antara metoda produksi moderen dan tradisional pada sektor perkotaan dan pedesaan, antara orang kaya berpendidikan tinggi dengan orang miskin yang tidak berpendidikan sama sekali, antara negara-negara industri yang kuat dan kaya dengan negara-negara lemah. Semua itu merupakan penjelmaan dari keadaan yang dualistis.
2. Kenyataan hidup berdampingan itu bersifat kronis dan bukan transisional. Keadaan tersebut bukan fenomena yang sementara, yang karena waktu, perbedaan antara keadaan yang superior dengan inferior itu akan hilang dengan sendirinya. Dengan kata lain, hidup berdampingannya antara kemakmuran dan kemiskinan secara internasional bukanlah suatu fenomena yang sederhana yang bisa hilang karena proses waktu semata.
3. Derajat superioritas atau inferioritas itu tidak menunjukkan kecenderungan yang menurun, bahkan terus meningkat. Misalnya, perbedaan produktivitas antara industri-industri di negara maju dengan di NSB tampak semakin jauh dari tahun ke tahun.
4. Keterkaitan antara unsur superior dan unsur inferior tersebut menunjukkan bahwa keberadaan unsur superior tersebut hanya berpengaruh kecil sekali atau bahkan tidak berpengaruh sama sekali dalam mengangkat derajat unsur inferior. Bahkan kenyataannya, unsur yang superior tersebut sering kali justru menyebabkan timbulnya kondisi keterbelakangan (*underdevelopment*).

Berdasarkan konsep-konsep di atas, maka dualisme dapat dibedakan dalam beberapa macam yaitu :

1. dualisme sosial,
2. dualisme teknologi,
3. dualisme finansial, dan
4. dualisme regional.

Masing-masing macam dualisme tersebut dijelaskan di bawah ini.

## DUALISME SOSIAL

Dualisme sosial merupakan temuan penelitian dari seorang ekonom Belanda, J. H. Boeke. tentang sebab-sebab kegagalan dari kebijaksanaan (ekonomi) kolonial Belanda di Indonesia. Kegagalan kebijaksanaan ekonomi liberal yang diterapkan Belanda pada tahun 1870 dalam upaya untuk memperbaiki tingkat kesejahteraan masyarakat Indonesia, terutama di Jawa, menjadikan kebijaksanaan kolonial ditinjau kembali secara intensif.

Berawal dari tesis doktornya pada tahun 1910, Boeke menyatakan bahwa pemikiran ekonomi Barat tidak bisa diterapkan dalam memahami permasalahan perekonomian negara-negara jajahan (tropis) tanpa suatu "*modifikasi*" teori. Jika ada pembagian secara tajam, mendalam, dan luas yang membedakan masyarakat menjadi dua kelompok, maka banyak persoalan sosial dan ekonomi yang bentuk dan polanya sangat berbeda dengan teori ekonomi Barat sehingga pada akhirnya teori tersebut akan kehilangan hubungannya dengan realitas dan bahkan kehilangan nilainya. Oleh karena itu, Boeke menganggap bahwa prokondisi dari dualismenya adalah hidup berdampingannya dua sistem sosial yang berinteraksi hanya secara marginal melalui hubungan yang sangat terbatas antara pasar produk dan pasar tenaga kerja.

Prinsip pokok tesis Boeke adalah pembedaan antara tujuan kegiatan ekonomi di Barat dan Timur secara mendasar. Ia mengatakan bahwa kegiatan ekonomi di Barat berdasarkan pada rangsangan kebutuhan ekonomi, sedangkan Indonesia disebabkan oleh kebutuhan-kebutuhan sosial. Secara tajam ia mengkritik usaha-usaha untuk menjelaskan proses pengalokasian sumberdaya atau distribusi pendapatan dengan cara menggunakan teori produktivitas marginal dari kaum Neo Klasik, terutama sekali karena immobilitas sumberdaya dalam masyarakat Timur.

Berbicara mengenai konsep dualismenya sendiri, Boeke mengawali penjelasannya dengan mengatakan bahwa dalam arti ekonomi masyarakat memiliki tiga ciri yaitu semangat sosial, bentuk organisasi, dan teknologi yang mendominasinya. Saling ketergantungan dan saling keterkaitan antara ketiga ciri tersebut disebut sistem sosial atau gaya sosial. Suatu masyarakat disebut masyarakat yang homogen jika di dalamnya hanya terdapat satu sistem sosial. Tetapi, dalam suatu masyarakat bisa juga terdapat dua sistem sosial atau lebih. Masyarakat seperti itu disebut masyarakat dualistik atau majemuk. Di dalam masyarakat yang dualistik, ada dua sistem sosial yang wujud secara berdampingan di mana yang satu tidak dapat sepenuhnya menguasai yang lainnya, demikian sebaliknya. Keadaan dualistik tersebut disebabkan oleh adanya sistem sosial yang lebih moderen terutama berasal dari negara-negara Barat yang kemudian berkembang di negara lain sebagai akibat dari adanya penjajahan dan perdagangan internasional sejak abad yang lalu.

Penetrasi sistem sosial yang baru itu menyebabkan kegiatan dan cara berpikir sebagian masyarakat di negara jajahan (atau NSB) sama dengan yang terdapat di negara-negara yang sudah lebih maju. Sementara itu, di lain pihak perubahan sistem sosialnya sangat kecil sekali, sehingga keadaan yang terjadi setelah adanya

penetrasi tersebut tidak banyak berubah jika dibandingkan dengan keadaan sebelum penetrasi tersebut. Berdasarkan keadaan tersebut, Boeke mengemukakan teorinya tentang dualisme sosial di NSB, dan pengertian tersebut didefinisikannya sebagai suatu pertentangan dari suatu sistem yang diimpor dengan sistem sosial pribumi yang memiliki corak yang berbeda.

Penetrasi yang terjadi sebagian besar berawal dari penetrasi dalam bidang politik yaitu yang berbentuk penjajahan yang dilakukan oleh beberapa negara Barat terhadap sebagian besar daerah di Asia dan Afrika. Kemudian penetrasi tersebut berbentuk pengembangan kegiatan-kegiatan ekonomi moderen di wilayah-wilayah tertentu dalam daerah yang dijajah tersebut. Kegiatan-kegiatan ekonomi itu terutama sekali adalah dengan mengembangkan perkebunan-perkebunan yang ditanami tanaman-tanaman ekspor dan perusahaan-perusahaan pertambangan.

Pengembangan kegiatan-kegiatan ekonomi di atas mengakibatkan perkembangan ekspor dari berbagai daerah di Asia, Afrika, dan Amerika Latin lebih cepat dari sektor-sektor lainnya pada pertengahan abad ke-19. Perkembangan tersebut bertambah pesat lagi pada awal abad ke-20 ini.

Hal ini tampak pada perkembangan nilai ekspor dari semua NSB, terutama ekspor bahan mentah, dan pada perubahan peranan bahan mentah dari NSB tersebut dalam keseluruhan ekspor bahan mentah dunia.

Perkembangan sektor ekonomi moderen, yang pada awalnya terutama timbul sebagai akibat dari perkembangan kegiatan perusahaan-perusahaan perkebunan dan pertambangan, juga mengakibatkan perubahan dalam kegiatan-kegiatan ekonomi di sektor tradisional. Dalam sektor tradisional ini kegiatan pertukaran semakin meluas dan kegiatan produksi bukan saja dikhususkan untuk menghasilkan bahan makanan untuk keperluan sendiri (subsisten), tetapi juga untuk tujuan komersial. Sekarang kegiatan para petani juga meliputi kegiatan produksi untuk menghasilkan bahan makanan yang berorientasi pada pasar dan menanam tanaman ekspor.

Perkembangan perkebunan-perkebunan besar telah membuka mata para petani sektor tradisional tentang kemungkinan untuk memperoleh tambahan pendapatan dengan menanam tanaman-tanaman ekspor. Kesadaran ini mendorong mereka mengembangkan tanaman ekspor tersebut dan perkembangan tersebut merupakan salah satu faktor penting yang menciptakan perluasan kegiatan pertukaran di sektor ekonomi tradisional. Para petani menjual hasil tanaman eksportnya ke pasar dan kemudian hasil penjualan tersebut digunakan untuk membeli produk-produk sektor industri dan kadang-kadang bahan makanan. Keadaan ini menunjukkan bahwa kegiatan sektor tradisional untuk mengembangkan tanaman ekspor merupakan salah satu penyebab dalam perubahan dalam corak kegiatan pertanian di sektor pertanian tradisional dari berupa kegiatan untuk memenuhi kebutuhan sendiri menjadi meliputi pula usaha untuk memenuhi keperluan pasar.

Namun demikian, perkembangan tersebut tidak banyak merubah aspek-aspek lain dalam kehidupan masyarakat tradisional. Misalnya organisasi produksi dan cara

bercocok tanam keadaannya masih tetap sama dengan keadaan pada waktu pertanian masih bersifat subsisten. Adat istiadat dan faktor-faktor sosial lainnya juga tidak mengalami perubahan yang fundamental, dan perkembangan tingkat pendidikan di sektor tradisional masih sangat kecil.

Oleh karena itu, di dalam masyarakat tersebut terdapat perbedaan yang sangat mencolok antara kegiatan dan organisasi ekonomi yang dikembangkan menurut cara-cara yang moderen yang menggunakan teknologi moderen dengan organisasi masyarakat yang berkembang menurut cara-cara tradisional yang telah biasa dilakukan di dalam masyarakat tersebut. Sebagai akibatnya timbullah apa yang kita namakan dualisme sosial, di mana di dalam masyarakat tersebut terdapat dua sistem sosial yang sangat berbeda dan keduanya wujud secara berdampingan.

Teori dualisme Boeke ini banyak sekali dikritik, tetapi banyak pula yang mendukungnya. Kritik terhadap teori ini biasanya berasal dari ekonom Neo Klasik (misalnya Higgins) sedangkan yang mendukungnya biasanya berasal dari sosiolog dan antropolog. Para ekonom aliran Neo Klasik biasanya menolak berlakunya sistem dualisme ini karena mereka bertitik tolak dari paradigma Neo Klasik bahwa dualisme adalah fenomena yang bersifat sementara, sebagai akibat belum sempurnanya pasar; dalam proses pembangunan, menurut mereka dualisme akan berkurang dan lambat faun akan hilang dengan sendirinya.

Secara khusus, Mackie (1981) dengan tegas mengatakan bahwa teori dualisme (Boeke) tidak membantu, bahkan menghambat usaha mempelajari perekonomian Indonesia. Namun demikian dia juga heran mengapa teori yang dianggap "*salah*" oleh banyak sarjana ekonomi itu terus-menerus dibicarakan dalam hubungan dengan perekonomian Indonesia. Masih banyak kritik lain, misalnya dari beberapa penulis Belanda, tetapi tidak akan kita bahas di sini karena buku ini hanya bersifat mengantar untuk memahami permasalahan ini lebih lanjut.

Sementara itu, para sosiolog dan antropolog menyatakan bahwa kalau memang dalam suatu masyarakat terdapat dualisme, maka sifat tersebut tidak akan hilang begitu saja dengan adanya proses pembangunan ekonomi. Itulah sebabnya Difford Geertz (1963) dengan menggunakan konsep-konsep dualisme dalam ekologi menunjukkan dukungannya pada teori Boeke. Ia menggambarkan perbedaan antara "*Indonesia dalam*" dan "*Indonesia luar*", dan antara sektor perkebunan moderen yang padat modal dengan sektor pertanian tradisional yang padat karya

## **DUALISME TEKNOLOGI**

Benjamin Higgins (1956) mempertanyakan kesahihan dan observasi empiris Boeke dan menunjukkan contoh yang lebih khusus kegunaan kerangka analisis ekonomi Barat dalam menghadapi apa yang dikemukakan Boeke Higgins, yang secara eksplisit menolak dualisme sosialnya Boeke, menemukan bahwa asal mula dari dualisme adalah perbedaan teknologi antara sektor modern dan sektor tradisional.

Menurut Higgins, sektor moderen terpusat pada produksi komoditi primer dalam pertambangan dan perkebunan. Sektor moderen itu mengimpor teknologinya dari luar negeri. Teknologi impor yang digunakan dalam sektor moderen tersebut

bersifat hemat tenaga kerja (*labor saving*) di mana secara relatif modal lebih banyak digunakan. Keadaan ini berbalikan dengan keadaan pada sektor tradisional yang ditandai oleh besarnya kemungkinan untuk mengganti modal dengan tenaga kerja serta penggunaan metoda produksi yang padat tenaga kerja (*labor intensive*). Perkembangan sektor modern terutama sekali merupakan respons terhadap pasar luar negeri dan pertumbuhannya hanya mempunyai dampak yang kecil terhadap perekonomian lokal. Sedangkan perkembangan sektor tradisional sangat terbatas karena kurangnya tabungan (perbentukan modal).

Dengan kata lain, dualisme teknologi adalah suatu keadaan di mana di dalam suatu kegiatan ekonomi tertentu digunakan teknik produksi dan organisasi produksi yang modern yang sangat berbeda dengan kegiatan ekonomi lainnya dan pada akhirnya akan mengakibatkan perbedaan tingkat produktivitas yang sangat besar. Kegiatan-kegiatan ekonomi yang tergolong dalam sektor moderen antara lain: industri minyak, industri pertambangan lainnya, perkebunan yang diusahakan secara besar-besaran, industri-industri pengolahan, transportasi, dan sebagainya. Sedangkan kegiatan-kegiatan ekonomi yang teknologinya rendah antara lain: pertanian pangan, industri rumah tangga, pertanian barang ekspor yang menggunakan metoda dan organisasi produksi yang tradisional, dan lain-lain.

Faktor-faktor lain, selain penggunaan modal yang lebih banyak, yang menyebabkan perbedaan tingkat produktivitas antara sektor moderen dan sektor tradisional menjadi sangat tinggi antara lain: tingkat pendidikan para pekerja, teknik produksi, dan organisasi produksi.

## **DUALISME FINANSIAL**

Hla Myint (1967) meneruskan studi Higgins tentang peranan pasar modal dalam proses terjadinya dualisme. Myint membuat analisis mengenai pasar uang yang terdapat di NSB dan menunjukkan adanya dualisme finansial. Pengertian dualisme finansial ini menunjukkan bahwa pasar uang di NSB dapat dipisahkan ke dalam 2 kelompok yaitu pasar uang yang memiliki organisasi yang baik (*organized money market*) dan pasar uang yang tidak terorganisir (*unorganized money market*).

Pasar uang jenis pertama terdiri dari Bank-bank komersial dan lembaga-lembaga keuangan non-Bank. Lembaga-lembaga tersebut terutama sekali terdapat di pusat-pusat bisnis dan kota-kota besar. Perkembangan pasar uang tersebut bersamaan dengan adanya perluasan investasi untuk mengembangkan perkebunan tanaman ekspor dan perusahaan-perusahaan pertambangan. Oleh karena itu, pada mulanya kegiatan lembaga keuangan tersebut terutama sekali bertujuan untuk menyediakan pinjaman-pinjaman kepada perusahaan-perusahaan tersebut. Namun setelah NSB mencapai kemerdekaan, pemerintah mereka mengadakan berbagai usaha yang bersifat mendorong lembaga-lembaga keuangan moderen untuk memberikan pinjaman kepada sektor-sektor ekonomi lainnya, terutama kepada sektor industri dan sektor pertanian rakyat.

Sedangkan pasar uang yang tidak terorganisir adalah pasar uang yang tidak berbentuk lembaga keuangan formal. Misalnya para rentenir, para petani kaya, pedagang-pedagang perantara, dan pemilik-pemilik modal di daerah-daerah

pertanian. Jika seorang petani memerlukan uang untuk kebutuhan keluarganya sehari-hari, atau untuk modal kerja untuk kegiatan produksinya, para pelepas uang informal itu merupakan sumber dana yang utama bagi petani tersebut. Salah satu ciri penting dari pinjaman modal yang berasal dari pasar modal informal tadi adalah tingkat biaya yang sangat tinggi. Namun demikian, para petani menyukainya karena prosedurnya yang mudah dan sederhana.

## **DUALISME REGIONAL**

Dualisme regional ini banyak dibicarakan para ahli sejak tahun 1960-an. Pengertian dualisme regional ini adalah ketidakseimbangan tingkat pembangunan antar berbagai daerah dalam suatu negara. Ketidakseimbangan ini sebenarnya terdapat juga di negara-negara maju, tetapi keadaannya tidaklah separah seperti yang terjadi di NSB. Selain itu, di negara-negara maju ketidakseimbangan itu cenderung bertambah kecil.

Di NSB keadaannya berbeda. Di NSB, pada tahap awal proses pembangunannya, perbedaan tingkat pembangunan antar daerah semakin buruk dibandingkan pada masa lalu. Ada beberapa daerah yang berkembang sangat pesat sehingga banyak di antaranya mencapai keadaan ekonomi dan sosial yang sudah mendekati negara maju, sedangkan di lain daerah perkembangannya sangat lambat dan bahkan mungkin mengalami kemunduran.

Dualisme regional ini bisa mengakibatkan bertambah lebarnya kesenjangan (gap) tingkat kesejahteraan antara berbagai daerah. Selain itu, dualisme regional yang semakin buruk juga bisa menimbulkan masalah-masalah sosial-politik yang dapat menghambat usaha untuk mempercepat lajunya pertumbuhan ekonomi di NSB.

Dualisme regional di NSB dibedakan menjadi dua jenis yaitu:

1. Dualisme antara daerah perkotaan dan pedesaan.
2. Dualisme antara pusat negara, pusat industri dan perdagangan dengan daerah-daerah lain dalam negara tersebut

Kedua jenis dualisme tersebut timbul terutamanya sekali sebagai akibat dari investasi yang tidak seimbang antara daerah perkotaan dengan daerah pertanian (pedesaan). Ketidakseimbangan tersebut akhirnya menyebabkan kesenjangan antara pusat negara dengan daerah-daerah lainnya dan antara daerah perkotaan dengan daerah pedesaan bertambah besar.

## **PENGARUH DUALISME TERHADAP PEMBANGUNAN**

Di muka telah dijelaskan berbagai macam dualisme yang terjadi di NSB. Berbagai pendapat telah dikemukakan tentang akibat buruk dari adanya keadaan dualisme tersebut terhadap peluang pengembangan masyarakat yang masih menjalankan kegiatan-kegiatan ekonominya dengan cara-cara tradisional. Analisis-analisis tersebut pada dasarnya menunjukkan bahwa berbagai macam dualisme yang ada di NSB, terutama dualisme sosial dan teknologi, menyebabkan mekanisme pasar tidak berfungsi sebagaimana mestinya. Dan ketidaksempurnaan mekanisme pasar

ini selanjutnya mengakibatkan sumberdaya-sumberdaya yang tersedia tidak dapat digunakan secara efisien.

Di samping itu, analisis-analisis tersebut menunjukkan pula bahwa penggunaan teknologi yang terlalu tinggi di sektor modern mempersulit proses perkembangan kesempatan kerja di sektor moderen Hal ini akan menambah kerumitan masalah pengangguran yang dihadapi dan akan membesar jurang pendapatan antara sektor-sektor ekonomi yang lebih moderen dengan sektor-sektor ekonomi yang tradisional.

Berbagai corak hambatan yang timbul sebagai akibat dari adanya sifat-sifat dualisme dalam perekonomian yang perkembangannya masih belum begitu tinggi bersumber dari adanya pengaruh yang masih sangat kuat dari sektor-sektor tradisional terhadap kehidupan seluruh masyarakat dan kegiatan perekonomian. Sebagian besar kegiatan-kegiatan ekonomi dalam NSB yang relatif miskin masih dilaksanakan dengan menggunakan teknik-teknik yang sangat sederhana dan didasarkan kepada cara berpikir yang masih tradisional. Hal yang pertama menyebabkan produktivitas berbagai kegiatan produktif sangat rendah, dan hal yang kedua menyebabkan usaha-usaha untuk mengadakan perubahan atau pembaharuan sangat terbatas sekali Dengan demikian, cara-cara produksi tradisional dan yang memiliki produktivitas yang rendah tidak mengalami perubahan yang berarti dari masa ke masa. Kehidupan masyarakat yang masih sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai hidup yang diwarisi selama beberapa generasi membatasi kemungkinan untuk mengadakan perbaikan-perbaikan dalam teknologi memproduksi maupun dalam organisasi memproduksi, dan mengembangkan pasar yang baru Keadaan masyarakat seperti itu juga menimbulkan ketidaksempurnaan di dalam pasar sehingga mekanisme pasar tidak dapat berfungsi secara efisien.

Seperti telah selalu disinggung dalam pembahasan sebelumnya, dalam suatu masyarakat tradisional pada umumnya terdapat sifat-sifat berikut :

- (1) taraf pendidikan sebagian besar masyarakatnya masih sangat rendah:
- (2) cara-cara hidup dan berpikir masyarakatnya masih sangat dipengaruhi oleh nilai-nilai agama, adat-istiadat yang telah dipraktekkan secara turun-temurun, dan pandangan-pandangan hidup yang bersifat menyerahkan diri kepada kekuasaan alam dan Tuhan:
- (3) sisa-sisa feodalisme masih sangat dirasakan dalam hubungan sosial di antara berbagai golongan masyarakat

Ciri-ciri kehidupan masyarakat tradisional tersebut menimbulkan beberapa macam ketidaksempurnaan pasar. Dalam suatu pasar yang sempurna, faktor-faktor produksi mempunyai mobilitas yang tinggi dan dapat saling menggantikan satu sama lain. Oleh karenanya produk marginal suatu faktor produksi akan sama besarnya di berbagai sektor dan seterusnya sehingga mengakibatkan tingkat upah akan sama besarnya di semua sektor. Hal ini tidak terjadi di banyak negara miskin. Perbedaan tingkat upah antara sektor moderen dan sektor tradisional cukup tinggi karena perbedaan tingkat produktivitas antara kedua sektor tersebut cukup besar.

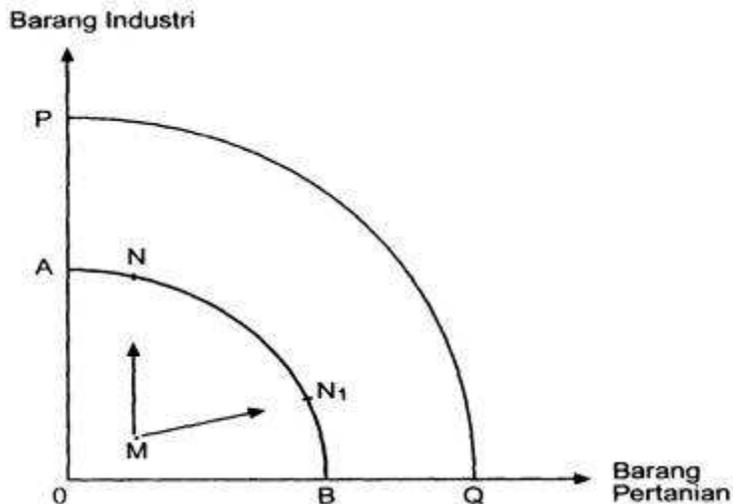
Perbedaan tingkat pendidikan dan keterampilan pekerja merupakan faktor penting lain yang menimbulkan keadaan yang demikian.

Ketidaktepumaan pasar ditimbulkan pula oleh kekurangan pengetahuan masyarakat mengenai keadaan pasar. Para pekerja tidak menyadari tentang adanya kesempatan kerja yang lebih baik di sektor atau di daerah lain. Para petani tidak mengetahui adanya cara-cara berproduksi yang lebih baik dan para pengusaha tidak menyadari tentang adanya kemungkinan untuk mengembangkan pasar di dalam negeri maupun di luar negeri. Adanya kuasa monopoli dalam memperdagangkan hasil sektor tradisional-yang dipegang oleh para pedagang perantara merupakan contoh lain dari adanya ketidaktepumaan pasar di negara-negara miskin. Dalam sektor pertanian subsisten dan sektor tradisional lainnya, kekuasaan untuk menentukan harga

dan syarat penjualan terutama terletak di tangan para tengkulak, pengijon dan pedagang perantara lainnya. Para petani dan produsen-produsen kecil dalam kegiatan lain di sektor tradisional mempunyai kekuasaan yang sangat terbatas untuk menentukan harga.

Sikap masyarakat dianggap merupakan faktor lain yang menimbulkan ketidaktepumaan pasar di NSB. Dalam suatu pasar yang sempurna, para pelaku ekonomi dianggap bersikap rasional. Setiap orang yang melakukan kegiatan ekonomi sebagai pekerja, pengusaha atau konsumen, dianggap akan berusaha mencapai tingkat kepuasan yang maksimum dan memaksimalkan hasil daya usahanya. Pengamatan atas keadaan di NSB menunjukkan bahwa ada-kalanya masyarakat tidak berusaha untuk mencapai tujuan tersebut dan tidak responsif terhadap rangsangan-rangsangan untuk memperoleh hasil yang baik, yang terjadi dalam pasar. Dalam suatu pasar yang sempurna, kenaikan harga atau permintaan akan mendorong usaha untuk menaikkan produksi. Dalam sektor tradisional kenaikan cukup kuat untuk menaikkan tingkat produksi. Di banyak masyarakat tradisional kehidupan yang sederhana dan menggantungkan nasib hidup kepada takdir sering kali lebih diutamakan daripada kerja keras untuk mencapai kemewahan duniawi. Sikap ini selalu menjadi penghambat dalam mendorong masyarakat untuk menggunakan usaha mereka yang lebih besar dalam kegiatan-kegiatan yang akan memberi pengaruh yang positif kepada pembangunan ekonomi yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah mereka.

Berbagai macam keadaan yang menimbulkan ketidaktepumaan pasar seperti yang baru saja diuraikan, menyebabkan sumberdaya-sumberdaya yang terdapat di NSB tidak digunakan secara efisien. Hal ini bukan saja menimbulkan pengangguran pada berbagai sumberdaya, tetapi juga mengakibatkan penggunaan tidak selalu diarahkan kepada sektor dan kegiatan yang potensi perkembangannya relatif lebih baik. Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa apabila dilakukan perbaikan-perbaikan dalam keadaan pasar, maka sumberdaya-sumber daya dapat digunakan dengan lebih efisien, produksi dapat ditingkatkan dan proses pembangunan dapat dipercepat jalannya



**Gambar 10.1. Efisiensi Kegiatan Ekonomi di NSB**

Pengaruh ketidaksempurnaan pasar terhadap tingkat produksi dalam suatu masyarakat dapat ditunjukkan dengan menggunakan kurva kemungkinan produksi (*production possibilities curve*), yaitu seperti yang terdapat dalam Gambar 10.1, Misalkan suatu negara hanya menghasilkan dua golongan barang: hasil-hasil pertanian, yang jumlahnya digambarkan pada sumbu datar; dan hasil-hasil industri, yang jumlahnya digambarkan pada sumbu tegak. Kurva  $AB$  adalah kurva kemungkinan produksi negara yang tingkat pembangunannya relatif rendah, sedangkan kurva  $PQ$  menggambarkan kurva kemungkinan produksi suatu negara yang sudah maju. Kurva kemungkinan produksi ini menunjukkan kemampuan maksimum suatu negara untuk menghasilkan barang industri, barang pertanian atau kombinasi dari kedua golongan barang tersebut. Kombinasi produksi yang dapat dicapai ditentukan oleh titik pada kurva tersebut. Apabila gabungan produksi barang industri dan barang pertanian ditunjukkan oleh salah satu titik pada kurva tersebut, maka keadaan itu berarti bahwa sumberdaya-sumberdaya di negara itu digunakan secara penuh (*full employment*). Negara yang lebih maju kemampuan memproduksinya lebih besar daripada Negara yang lebih miskin. Oleh karenanya kurva kemungkinan produksinya ( $PQ$ ) adalah lebih jauh dari titik  $O$  jika dibandingkan dengan kurva kemungkinan produksi dari negara yang lebih miskin ( $AB$ ).

Walaupun kemampuan negara yang relatif miskin dalam memproduksi barang pertanian dan barang Industri lebih terbatas, negara yang seperti itu sering sekali tidak mampu mencapai batas produksi maksimalnya. Salah satu sebabnya yang penting adalah karena adanya ketidaksempurnaan pasar. Pada umumnya tingkat produksi yang dicapai dalam negara yang relatif miskin adalah pada titik di bawah kurva kemungkinan produksi  $AB$ , misalnya saja pada titik  $M$ . Apabila tingkat produksi seperti yang ditunjukkan oleh titik  $M$ , maka keadaan tersebut menunjukkan bahwa walaupun tidak dilakukan perbaikan dalam teknologi, akan tetapi apabila dilakukan perbaikan dalam bidang institusional dan organisasi produksi, jumlah produksi dapat diperbesar lagi. Berarti tingkat produksi yang baru akan ditunjukkan oleh titik-titik yang terletak lebih dekat dari kurva  $AB$  atau pada kurva itu. Keadaan yang baru ini misalnya adalah seperti yang ditunjukkan oleh titik  $N_1$ , atau  $N_2$ , yang berarti bahwa

tingkat produksi nasional telah bertambah tinggi. Titik  $N_1$  menunjukkan bahwa tingkat produksi barang pertanian menjadi lebih tinggi, sedangkan titik  $N_2$  menggambarkan bahwa pertambahan produksi yang terjadi di sektor industri.

Di samping pengaruh yang tidak menggembirakan dari adanya dualisme sosial terhadap pembangunan, selanjutnya sering dinyatakan pula bahwa adanya dualisme dalam tingkat teknologi yang digunakan dapat menimbulkan dua keadaan yang mungkin mempengaruhi lajunya tingkat pembangunan ekonomi. Yang pertama, di dalam keadaan dimana dualisme teknologi adalah sebagai akibat dari penguasaan modal asing atas sektor moderen, sebahagian besar dari keuntungan yang diperoleh modal asing tersebut akan dibawa ke luar negeri. ini akan mengurangi potensi tabungan yang dapat dikarenakan untuk investasi di dalam negeri dan dapat memper-lambat laju pembangunan ekonomi.

Walaupun demikian, keadaan yang kurang menguntungkan ini tidak perlu dianggap sebagai suatu masalah yang serius lagi, karena setelah Perang Dunia yang lalu peranan modal asing di NSB sudah semakin berkurang. Tabungan mereka hanya merupakan sebagian kecil saja dari tabungan yang mungkin dikerahkan dari sumber-sumber lain di dalam negeri Yang kedua, dan yang lebih serius akibatnya daripada yang pertama, dualisme teknologi akan (i) membatasi kemampuan sektor moderen untuk menciptakan kesempatan kerja, (ii) membatasi kemampuan sektor pertanian untuk berkembang, dan (iii) memperburuk masalah pengangguran. Berikut iniketiga implikasi yang kurang menguntungkan dari adanya dualisme teknologi.

Sektor moderen terutama terdiri dari sektor industri dan dalam sektor ini teknik-teknik produksi bersifat padat modal. Dalam teknik produksi yang demikian sifatnya, proporsi antara faktor-faktor produksi relatif tetap. Berarti terdapat perbandingan tertentu, dan yang tetap besarnya, antara jumlah modal dan kesempatan kerja yang dapat diciptakannya. Pertambahan dalam kesempatan kerja hanya dapat dilakukan dengan penciptaan modal yang baru, jadi dengan melakukan investasi baru Sampai dimana kemampuan sejumlah investasi tertentu untuk menciptakan kesempatan kerja tergantung kepada teknologi yang digunakan. Makin tinggi tingkat teknologi makin terhas kemampuan untuk menyerap tenaga kerja dan mempertinggi tingkat kesempatan kerja. Dan selanjutnya, terbatasnya kemampuan sektor industri moderen untuk meningkatkan penciptaan kesempatan kerja akan menghambat perkembangan sektor pertanian.

Telak kita lihat bahwa sektor industri dan sektor moderen lainnya tidak mempunyai kemampuan untuk menampung pertambahan tenaga kerja yang berasal dari sektor pertanian. Dari tahun ke tahun pengangguran di kota-kota maupun di daerah pedesaan di NSB telah menjadi semakin serius. Di sektor pertanian keadaan ini menyebabkan perbandingan antara tanah dan tenaga kerja menjadi bertambah kecil dan menimbulkan kesulitan untuk meningkatkan produktivitas sektor pertanian.

Selain perlu menyadari implikasi buruk yang mungkin ditimbulkan oleh adanya dualisme teknologi terhadap penciptaan kesempatan kerja dan perkembangan sektor pertanian, harus pula didasari bahwa terdapatnya teknologi moderen di NSB memungkinkan negara-negara tersebut mempercepat pertumbuhan ekonominya. Di banyak negara, sektor industri merupakan sektor yang menimbulkan pembangunan yang relatif pesat. Sektor industri menimbulkan perkembangan yang jauh lebih pesat daripada laju perkembangan ekonomi secara keseluruhan. Tambahan pula, dari

analisis teoritis dan penyelidikan empiris telah dibuktikan bahwa kemajuan teknologi merupakan penentu utama dari lajunya pertumbuhan ekonomi.

Kalau kedua aspek dari akibat dualisme teknologi terhadap pembangunan yang baru dijelaskan di atas yaitu (i) hambatan-hambatan yang ditimbulkannya terhadap perkembangan kesempatan kerja dan perkembangan sektor pertanian, dan (ii) terdapatnya kemungkinan untuk mempercepat perkembangan produksi secara bersama-sama dipertimbangkan, rasanya kurang terdapat alasan yang cukup untuk berpendapat bahwa dualisme teknologi memperkuat keadaan kemiskinan yang terdapat di NSB. Tanpa adanya sektor moderen, NSB akan mengalami pertumbuhan yang lebih lambat daripada yang telah dicapainya pada masa lalu.

Akhir-akhir ini disadari pula suatu implikasi yang tidak menguntungkan dari adanya dualisme teknologi. Kegiatan-kegiatan dalam sektor moderen pada umumnya mengalami perkembangan yang jauh lebih pesat daripada sektor tradisional, dengan demikian jurang tingkat kesejahteraan di antara kedua sektor tersebut makin lama makin bertambah lebar. Sehingga walaupun dicita-citakan bahwa pembangunan itu bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh masyarakat, pada kenyataannya manfaat pembangunan terutama dinikmati hanya oleh segolongan kecil penduduk di NSB. Seperti telah diuraikan dalam bab-bab yang terdahulu, telah umum disadari:

- (i) jurang tingkat pendapatan di antara golongan kaya dan miskin telah menjadi bertambah lebar, dan
- (ii) di banyak negara pembangunan yang terjadi belum sanggup menciptakan kesempatan kerja yang seimbang dengan pertambahan tenaga kerja sehingga keadaan pengangguran menjadi bertambah buruk. Dari hal-hal yang dijelaskan ini dapatlah disimpulkan bahwa dualisme teknologi menimbulkan akibat buruk bukan terhadap lajunya pembangunan, tetapi terhadap keharmonisan proses pembangunan.

## I. LATAR BELAKANG

Setelah lebih dari tiga dekade upaya-upaya pembangunan perkotaan dan pedesaan di Indonesia dilakukan, ternyata hasilnya belum seperti yang kita harapkan. Permasalahan pembangunan yang belum terpecahkan dan masih menuntut perhatian kita antara lain adalah masih adanya ketimpangan pembangunan antar daerah, *urban primacy* yang cukup tinggi, relasi atau keterkaitan perkotaan-perdesaan yang kurang sinergis, wilayah-wilayah yang tertinggal dan persoalan kemiskinan. Bahkan tingkat persoalan kemiskinan semakin besar setelah krisis ekonomi. Disparitas (kesenjangan) pembangunan antar daerah dapat dilihat dari kesenjangan dalam: (a) pendapatan perkapita, (b) kualitas sumber daya manusia, (c) ketersediaan sarana dan prasarana seperti transportasi, energi dan telekomunikasi, (d) pelayanan sosial seperti kesehatan, pendidikan, dsb., dan (e) akses ke perbankan. Kesenjangan pembangunan antar daerah yang terjadi selama ini terutama disebabkan oleh: a) distorsi perdagangan antar daerah, (b) distorsi pengelolaan sumber daya alam dan c) distorsi sistem perkotaan-perdesaan. Distorsi sistem perkotaan-perdesaan menggambarkan tidak berfungsinya hierarki sistem kota, sehingga menimbulkan *over-concentration* pertumbuhan pada kota-kota tertentu, terutama kota-kota besar dan metropolitan di Pulau Jawa. Di sisi lain, pertumbuhan kota-kota lain dan pedesaan relatif lebih tertinggal. Padahal idealnya, sebagai suatu sistem perkotaan-perdesaan, terdapat keterkaitan dan interaksi yang positif baik antar tipologi kota maupun antara perkotaan dengan pedesaan. Dalam perspektif tersebut, perkotaan-perdesaan merupakan satu kontinum. Tidak mudah mencari penyebab terjadinya berbagai permasalahan tersebut. Makalah ini merupakan sumbangan pemikiran dalam mempercepat proses modernisasi dan penguatan ekonomi pedesaan. Pemecahan permasalahan di pedesaan dalam konteks pembangunan pertanian dan pedesaan umumnya tidak dapat hanya dikaji dari sektor pertanian atau wilayah pedesaan saja, tetapi harus dikaji dalam konteks satu kesatuan (sistem) perekonomian pedesaan-perkotaan atau dalam konteks system pertanian dan non-pertanian.

## II. KETERKAITAN PERKOTAAN-PERDESAAN

Perdebatan mengenai hubungan antara pedesaan-perkotaan (pertanian-industri) menjadi hal yang mengemuka dalam teori ekonomi pembangunan. Sebelum tahun 1960, teori-teori ekonomi pembangunan dalam literatur-literatur pada umumnya memandang inferior peranan sektor pertanian. Kenyataan ini sangat mengejutkan banyak pihak mengingat begitu dominannya peranan sektor pertanian di hampir semua negara berkembang pada saat itu. Pandangan inferior terhadap sektor ini membuat sektor pertanian tidak berkembang sebagaimana mestinya, dan keadaan seperti ini mengakibatkan adanya kekurangan produksi pangan domestik yang tiada hentinya, yang diikuti dengan krisis neraca pembayaran dan instabilitas politik di banyak negara berkembang. Ada beberapa faktor yang melandasi anggapan pengabaian sektor pertanian (*the neglect of agriculture*). Pertama, sebagian besar para pengambil keputusan dan para pakar di bidang ekonomi pembangunan berasal dari kaum elit kota dan mereka tidak begitu memahami perbedaan sifat dan karakteristik sektor pertanian dengan sektor industri dan jasa (Little 1982).

Kedua, model-model pembangunan pada waktu itu lebih memprioritaskan pentingnya akumulasi kapital yang identik dengan pembangunan industri. Ketiga, ada persepsi kuat yang memandang pertanian sebagai penyedia surplus tenaga kerja yang dapat ditransfer ke sektor industri tanpa membutuhkan biaya transfer (Lewis 1954). Alasan terakhir, ada persepsi yang kuat bahwa dalam proses pembangunan pertanian para petani tradisional sering dianggap sangat terikat kepada nilai-nilai tradisi dan tidak responsif terhadap insentif pasar. Alasan-alasan inilah yang mendasari adanya sikap yang meremehkan potensi pembangunan sektor pertanian sebagai sektor yang perlu diprioritaskan penanganannya. Pandangan para pakar ekonomi pembangunan terhadap peranan sektor pertanian berubah secara signifikan sejak awal tahun 1960-an. Berdasarkan pengalaman empiris, para pakar ekonomi pembangunan (antara lain Rostow, Kalecki, Schultz, dan Johnston dan Mellor, memperkenalkan model pembangunan yang menitik beratkan adanya keterkaitan antara sektor pertanian and sektor industri. Johnston dan Mellor (1961) mengidentifikasi 5 (lima) kontribusi sektor pertanian dalam pembangunan ekonomi. Pertama, sektor pertanian menghasilkan pangan dan bahan baku untuk sektor industri dan jasa. Jika peningkatan pangan dapat dipenuhi secara domestik, peningkatan suplai pangan ini dapat mendorong penurunan laju inflasi dan tingkat upah tenaga kerja, yang pada akhirnya diyakini dapat lebih memacu pertumbuhan ekonomi. Peningkatan kebutuhan pangan yang berasal dari sumber-sumber domestik dapat menghemat devisa yang langka. Di samping itu, banyak sektor industri di negara berkembang yang kelangsungan hidupnya sangat tergantung kepada suplai bahan baku yang berasal dari sektor pertanian.

Kedua, sektor pertanian dapat menghasilkan atau menghemat devisa yang berasal dari ekspor atau produk substitusi impor. Perolehan devisa dari ekspor pertanian dapat juga membantu negara berkembang untuk membayar kebutuhan impor barang-barang kapital dan teknologi untuk memodernisasikan dan memperluas sektor non-pertanian. Melalui kontribusi ini, pembangunan sektor pertanian dapat memfasilitasi proses struktural transformasi. Ketiga, sektor pertanian merupakan pasar yang potensial bagi produk-produk sektor industri. Sektor pertanian yang tumbuh dan berkembang sehat dapat menstimulasi permintaan terhadap produk-produk yang dihasilkan oleh sektor industri. Dalam hal ini, sektor pertanian menawarkan potensi konsumsi atau permintaan yang besar terhadap produk-produk sektor industri dan juga input-input pertanian yang dihasilkan oleh sektor industri, seperti misalnya pupuk, pestisida dan peralatan pertanian. Keempat, transfer surplus tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor industri merupakan salah satu sumber pertumbuhan ekonomi. Perekonomian yang tumbuh dengan cepat dapat menstimulasi terjadinya pemindahan tenaga kerja dalam jumlah yang besar dan kontinyu dari sektor pertanian ke sektor industri yang umumnya berlokasi di daerah perkotaan. Akhirnya, sektor pertanian dapat menyediakan modal bagi pengembangan sektor-sektor lain (*a net outflow of capital for investment in other sectors*). Bagi negara-negara yang ingin mengindustrialisasikan perekonomiannya, sektor pertanian dapat berfungsi sebagai sumber utama modal investasi. Oleh karena itu industrialisasi yang berhasil memerlukan dukungan yang kuat dari surplus yang dihasilkan oleh sektor pertanian. Banyak bukti empiris yang mendukung pentingnya keterkaitan yang kuat antara sektor pertanian dan keseluruhan pertumbuhan ekonomi. Sebagai misal, World Bank (1982) memperlihatkan korelasi positif yang kuat antara pertumbuhan pertanian dan sektor industri. Bautista (1991) juga memperlihatkan adanya keterkaitan yang kuat antara pertumbuhan sektor pertanian dan

sektor-sektor lainnya. Ia memperkirakan elastisitas keterkaitan pertumbuhan antara sektor pertanian dan sektor-sektor lainnya sebesar 1,3 untuk periode 1961-84 dan 1,4 untuk periode 1973-84. Hal ini berarti bahwa pertumbuhan 1 persen nilai tambah di sektor pertanian akan menciptakan pertumbuhan nilai tambah di sektor non-pertanian sebesar 1,3 dan 1,4 persen untuk masing-masing periode studi yang disebutkan. Data terakhir dari International Food Policy Research Institute (IFPRI) yang diolah dari 42 negara menunjukkan bahwa peningkatan produksi pertanian senilai US\$ 1 menghasilkan peningkatan pertumbuhan kegiatan ekonomi senilai US\$ 2.32 (Clements 1999). Studi ini juga menunjukkan apabila sektor pertanian tidak produktif, pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan pada suatu negara akan menurun pula.

Studi-studi yang dilakukan di Indonesia juga menunjukkan hasil yang serupa. Uphoff (1999) memperlihatkan bahwa selama tiga dekade kemajuan ekonomi yang cepat dan mengesankan sebelum masa krisis ekonomi, sektor pertanian Indonesia yang dihela oleh kegiatan para petani berskala kecil (*smallholders*) mampu mendukung pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan melalui keterkaitan ke belakang dan ke depan (*forward and backward linkages*) yang kuat dan juga melalui pertumbuhan permintaan yang diciptakan oleh sektor pertanian (*demand creation from agriculture*). Studi yang dilakukan oleh Daryanto dan Morison (1992) juga memperlihatkan hasil yang sama dengan studi yang dilakukan oleh Uphoff tersebut. Mereka menemukan bahwa efek keterkaitan konsumsi yang diinduksi oleh sektor pertanian menunjukkan pengaruh yang lebih besar dibandingkan efek keterkaitan produksi terhadap pertumbuhan ekonomi secara keseluruhan. Hal ini berarti bahwa sektor pertanian di Indonesia yang kuat dan sehat akan menyediakan potensi konsumsi yang besar dalam menyerap produk-produk yang dihasilkan oleh sektor industri dan jasa. Dengan demikian dapat diartikan bahwa sektor pertanian mempunyai keterkaitan konsumsi yang besar dengan sektor-sektor lainnya. Walaupun kebijaksanaan perekonomian di Indonesia lebih ramah terhadap sektor industri pada periode sebelum krisis, ternyata kinerja sektor pertanian Indonesia dibandingkan dengan kinerja sektor pertanian di negara-negara berkembang lainnya dinilai oleh Uphoff (1999) relatif lebih baik. Bahkan ia memuji Indonesia sebagai negara yang berhasil mengimplementasikan model pembangunan pertanian Mellor dan Johnston. Keberhasilan pertanian di Indonesia antara lain karena didukung oleh intervensi pemerintah yang dominan. Pemerintah melakukan intervensi pasar dengan kebijaksanaan harga, tarif, pajak serta kebijaksanaan non-ekonomi baik secara langsung maupun tidak langsung. Namun demikian, terlepas dari pujian yang diberikan oleh Uphoff tersebut, banyak pihak yang berpendapat bahwa intensitas intervensi pemerintah dalam sektor pertanian tidak konsisten dan tidak cukup kuat mengatasi permasalahan disparitas pembangunan antar sektor dan antar daerah di Indonesia. Secara umum diperoleh kesan bahwa kebijakan Pemerintah lebih banyak memprioritaskan kepentingan pembangunan sektor industri. Sejalan dengan debat peranan sektor pertanian dalam pembangunan ekonomi, model peranan perkotaan dalam literatur ekonomi pembangunan diawali dengan model pembangunan ekonomi Lewis (1954) yang menyakini bahwa pertumbuhan ekonomi dan modernisasi bisa mentransfer surplus dari sektor pertanian ke sektor industri perkotaan, yang sekaligus pula akan terjadi transfer alokasi sumber-sumber perdesaan, tenaga kerja dan modal ke perkotaan dalam pembangunan nasional jangka panjang. Preskripsi umum yang dikemukakan oleh Lewis adalah kebijakan pembangunan harus memprioritaskan peranan sektor perkotaan.

Pada akhir tahun 1950-an kemudian muncul sebuah ide baru dalam wacana perencanaan regional, dengan dibangunnya sebuah model *core-periphery and spatial polarisation*, dimana dari hasil pengamatan menunjukkan bahwa kebanyakan di negara-negara maju pertumbuhan ekonominya selalu datang dari pusat-pusat pertumbuhan pada satu atau beberapa wilayah perkotaan (Douglas 1998). Dalam model tersebut terungkap bahwa pertumbuhan di beberapa wilayah inti perkotaan akan memberikan keuntungan kepada perkembangan *rural-periphery*. Setiap perkotaan akan mengatur wilayah-wilayah perdesaan untuk melayani kepentingan kota, sehingga mendatangkan arus perputaran modal, *brain drain*, dan transfer sumber-sumber daya dari pertumbuhan wilayah perdesaan. Kota-kota besar secara aktif mengeksploitasi wilayah-wilayah perdesaan, dimana sebenarnya kemiskinan di desa dan migrasi desa-kota tidak berasal dari isolasi perdesaan pada wilayah perkotaan, namun dari hubungan yang erat antara perkotaan dengan perdesaan. Lebih lanjut dikemukakan dalam model tersebut bahwa dari wilayah perdesaan sering terjadi transfer hasil panen atau sumber-sumber daya ekonomi yang berlebihan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar di perkotaan. Dari sini kemudian timbul teori ketergantungan. Pada tahun 1970-an, muncul suatu pandangan baru dengan ide bahwa perkotaan itu lebih dianggap sebagai penyebab dibandingkan sebagai solusi untuk permasalahan perdesaan, sehingga muncullah istilah baru yang disebut *urban bias* dalam pembangunan perdesaan. Dipersoalkan bahwa kemunduran dalam pembangunan perdesaan disebabkan karena wilayah perdesaan selalu kalah terhadap kekuatan-kekuatan politik, sosial dan ekonomi dari wilayah perkotaan. Perencana pembangunan lebih mengedepankan pembangunan perkotaan, sedangkan pembangunan perdesaan selalu diletakkan paling belakang. Mereka lebih mengintensifkan modal pembangunan untuk kemajuan perkotaan, sedangkan modal yang disertakan untuk perdesaan sangat rendah. Mereka mempunyai pandangan bahwa perdesaan itu hanyalah merupakan *urban nodes* dan *transportation linkages* yang kelihatan di atas peta topografi. Bagi mereka, dalam integrasi regional perkotaanlah yang merupakan kuncinya. Kebijakan-kebijakan mereka seperti ini secara tegas menunjukkan adanya *urban bias*. Kemudian di sisi lain, perencana perdesaan cenderung selalu beranggapan bahwa perkotaan itu adalah sebuah parasit dan makhluk asing dalam pembangunan perdesaan. Mereka selalu hati-hati terhadap perkotaan, dan jarang sekali unsur perkotaan dimasukkan dalam wacana perdesaan. Definisi wilayah perdesaan dalam pembangunan dianggap hanya *agricultural plots*, *resources areas* dan *villages*. Dari sini kelihatan bahwa mereka itu *rural bias*, yang sangat sedikit, bahkan tidak tertarik sama sekali untuk mengamati perkembangan perkotaan dalam *framework* perencanaan perdesaan.

Terlepas dari pertentangan antar pro dan kontra di atas, hal sekarang yang perlu diperhatikan adalah bagaimana membawa potensi-potensi pembangunan perkotaan dan perdesaan tersebut dalam proses perencanaan. Untuk menjawab pertanyaan ini kita harus mengenal fungsi dan peranan perkotaan terhadap perdesaan yang akan menghasilkan hubungan saling ketergantungan, bukannya hubungan *one-way urban-to-rural*. Sepertinya keterkaitan perkotaan-perdesaan saat ini harus dilihat sebagai *mutually reinforcing*. Keterkaitan semacam itu bisa disimak dalam **Tabel I**, yang memperlihatkan bagaimana peranan sebuah perkotaan terhadap perdesaan.

**Table 1: Urban and rural linkages and interdependencies**

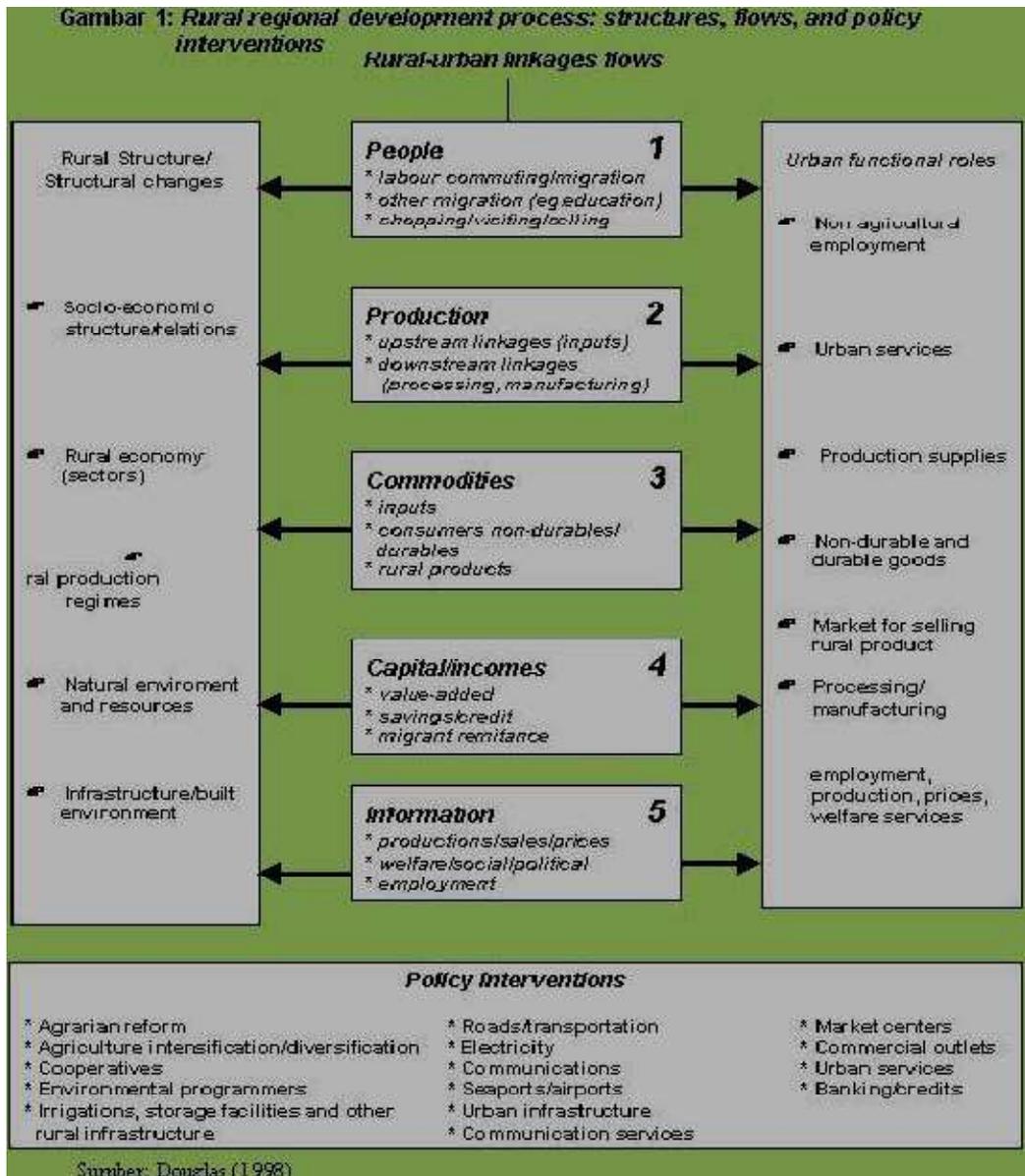
Urban	←-----→	Rural
<i>agricultural trade/transport center</i>	←-----→	<i>Agricultural production</i>
<i>agricultural support services</i> <i>production input</i> <i>repair services</i> <i>information on production</i> <i>methods (innovation)</i>	←-----→	<i>Agricultural intensification</i> <i>rural infrastructure</i> <i>production incentives</i> <i>education and capacity</i> <i>to adopt/adapt innovation</i>
<i>non-agricultural consumer markets</i> <i>processed agricultural products</i> <i>private services</i> <i>public services (health,</i> <i>education, administration)</i>	←-----→	<i>rural income and demand for</i> <i>non-agricultural goods and</i> <i>services</i>
<i>agro-based industry</i>	←-----→	<i>cash crop production and agricultural</i> <i>diversification</i>
<i>non-agricultural employment</i>	←-----→	<i>all of the above</i>

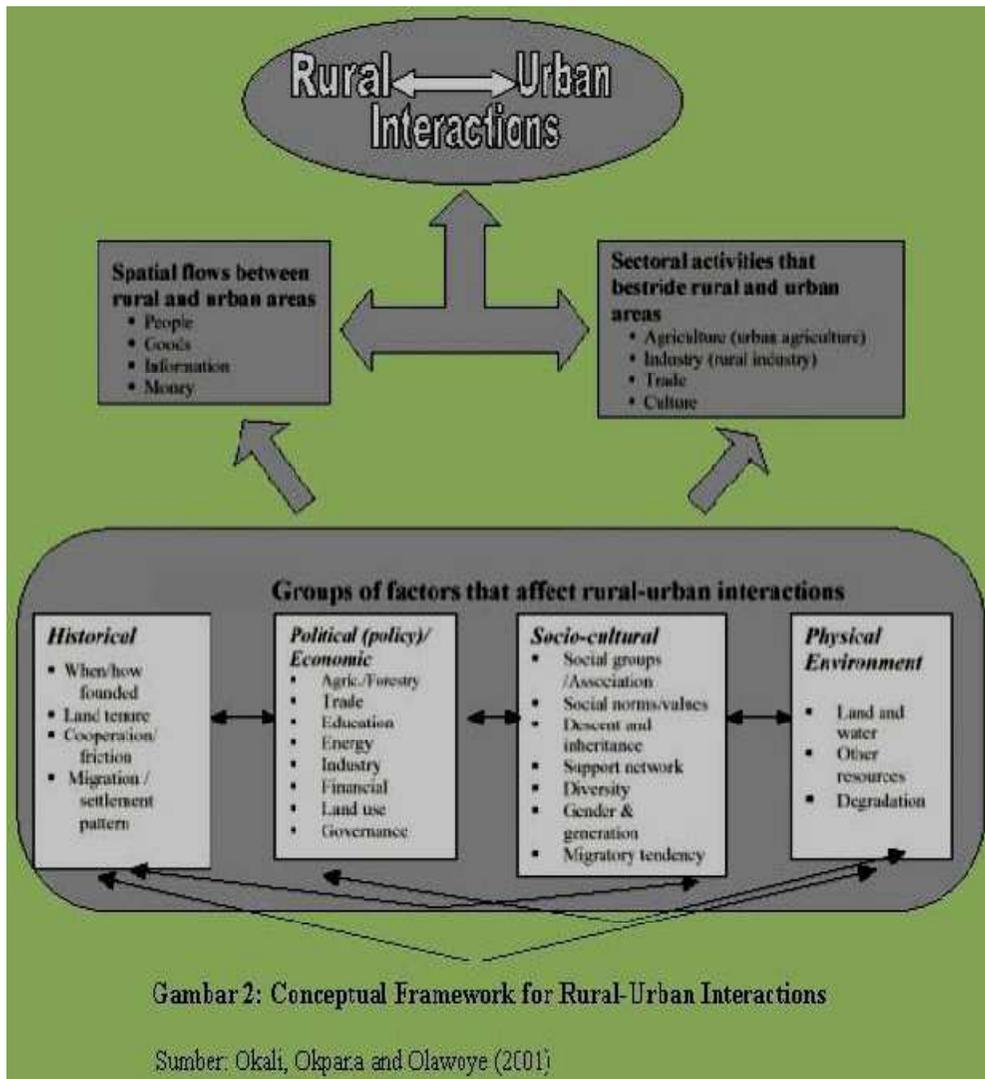
Sumber: Douglas (1998)

Dari **Tabel 1** terlihat bahwa dalam hubungan perkotaan-perdesaan, sumber utama pertumbuhan dari perkotaan ternyata datang dari kenaikan permintaan barang-barang *non-agricultural* pada rumah tangga perdesaan. Dalam hubungannya yang lain, tampak pula kesediaan sektor perkotaan sebagai konsumen komoditi pertanian mampu meningkatkan kesejahteraan di wilayah perdesaan dan menaikkan pendapatan riil, bukan hanya untuk sebagian petani, tetapi juga untuk seluruh rumah tangga perdesaan.

Pada **Gambar 1** kita juga bisa melihat bagaimana keterkaitan perkotaan-perdesaan itu tampak dalam pembangunan regional. Berdasarkan gambar tersebut ada kesan saat ini bahwa perubahan struktur dan pembangunan perdesaan keduanya sangat terkait erat dengan fungsi dan peranan perkotaan yang terjalin dalam *set of flows* antara wilayah perdesaan dan perkotaan. Pada Gambar 1 terlihat bahwa terdapat lima tipe arus kegiatan ekonomi yang bisa diidentifikasi dalam gambar tersebut, yaitu: *people, production, commodities, capital* dan *information*. Masing-masing terlihat mempunyai komponen dan dampaknya tersendiri. Sebagai contoh, untuk *commodities*, mempunyai komponen-komponen yang terdiri dari *production inputs, marketed rural products, dan consumers non-durable/durable*, yang kemudian melalui *commodities* ini akan terjalin hubungan yang erat antara perkotaan dengan perdesaan. Proses pembangunan perdesaan semacam ini, yang mengandalkan sinergi aliran keterkaitan perdesaan dan perkotaan, sejalan dengan konsep pembangunan pertanian yang disebut sebagai *Agricultural Demand Led-Industrialization (ADLI)*. Studi yang dilakukan oleh Daryanto (2000) memperlihatkan bahwa strategi ADLI

mempunyai potensi yang dapat diandalkan untuk memulihkan perekonomian Indonesia dari krisis ekonomi yang terjadi Okali, Okpana dan Olawoye (2001) menggambarkan keterkaitan perkotaan-perdesaan melalui adanya interaksi antara perkotaan dengan perdesaan. Seperti yang disajikan pada **Gambar 2**, Okali, Okpana dan Olawoye memaparkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi terjadinya interaksi itu secara garis besarnya ada lima yakni: *historical, political (policy)/economic, socio-cultural, dan physical environment*. Kelimanya ini kemudian akan menciptakan arus spasial antara perdesaan dan perkotaan, serta aktifitas sektoral pada wilayah perdesaan dan perkotaan. Melalui kedua hal itu akhirnya kita melihat bagaimana interaksi antara wilayah perdesaan dengan perkotaan bisa terjadi





Antara Gambar 1 dan Gambar 2 tampak jelas ada satu kesamaan yang sangat mendasar sekali untuk diungkapkan yaitu keterkaitan perkotaan-perdesaan selalu membutuhkan pemerintah, dalam kedua gambar tersebut ditunjukkan pada komponen intervensi. Peran pemerintah disini memang tidak bisa dilepas, karena pemerintah bersama swasta dan masyarakat sudah langsung melekat sebagai aktor dari sistem kota-desa. Sehingga dinamika sistem perkotaan-perdesaan yang pada akhirnya bisa menimbulkan masalah perkotaan merupakan masalah bersama bagi aktor-aktor pembangunan perkotaan tersebut.

#### IV. REGIONAL NETWORK/CLUSTERS DAN DAYA SAING WILAYAH

Pada Tabel 2 disajikan perbandingan konsep *growth pole* dan *regional network* dalam keterkaitan kota-desa. Tabel 2 menunjukkan, **pertama**, bahwa model *growth poles* lebih terfokus kepada *urban-based manufacturing* sebagai *leading sector* dalam pembangunan regional, terutama pada *propulsive industries* yang berskala besar dan *footloose production*.

Sedangkan dalam *regional network model* atau biasa disebut juga *regional clustering model* semua sektor bisa saja menjadi *leader*, tergantung dari faktor *endowment* yang dimiliki wilayah tersebut. **Kedua**, kebanyakan model *growth pole* menjalankan sistem perkotaan dengan cara menerapkan kebijakan yang bersifat hirarki *top-down*, dengan terpusat pada satu kota yang dominan yang biasanya diidentifikasi melalui jumlah penduduk dan pusat kota. Berbeda sekali dengan sistem *regional network*, bukan hanya ukuran kota yang dijadikan sebagai indikator *growth pole* atau *local linkage*, tetapi juga kota-kota dengan ukuran kelas yang sama bisa mempunyai berbagai fungsi yang berbeda dalam profil pembangunan. **Ketiga**, pendekatan *growth pole* cenderung memandang wilayah perdesaan sebagai wilayah terbelakang dan tergantung pada daya penyebaran atau impuls *trickle down effect* dari pembangunan perkotaan. Sementara pendekatan *network* pandangannya lebih meluas kepada investasi-investasi dalam sektor pertanian yang bisa mendatangkan pendapatan per kapita lebih tinggi dalam perdesaan, yang selanjutnya kemakmuran dalam perdesaan bisa menjadi sumber pertumbuhan perkotaan dalam wilayah pertanian. **Keempat**, perbedaan yang menyolok antara sistem *growth pole* dengan *regional network* kita temukan pula di dalam *style of planning* diantara keduanya. **Kelima**, yang terakhir, kedua konsep tersebut juga terlihat berbeda didalam tipe kebijakan yang diambil. Kebijakan-kebijakan dalam *growth pole* selalu intensif di sekitar infrastruktur ekonomi yang bisa dijadikan sebagai daya tarik pengembangan sektor industri, seperti pembangunan sarana-sarana publik, perluasan *national trunk road*, dan pasar internasional. Berbeda dengan konsep *regional network*, tipe kebijakan-kebijakan yang diambil mengarah kepada perluasan infrastruktur perdesaan, yang lebih menekankan kepada pembangunan jalan lokal dan jaringan transportasi diantara perdesaan dan perkotaan.

Dalam kajian *regional network*, aspek *local specific* harus diperhatikan, khususnya yang dapat meningkatkan potensi wilayah tersebut dan yang tidak hanya sekedar memanfaatkan keunggulan komparatif tetapi juga mempunyai keunggulan kompetitif yang tinggi. Konsep pembangunan pada suatu wilayah harus tetap mengacu pada kondisi wilayah itu sendiri (*inward looking*). Pemilihan prioritas pembangunan yang mengacu pada kebutuhan masyarakat pada hakikatnya kesejahteraan masyarakatlah yang diutamakan. Konsep pembangunan dengan berbagai dimensi yang diterapkan pada suatu wilayah sering menemukan kenyataan bahwa konsep tersebut memerlukan modifikasi atau penyesuaian ke arah karakteristik lokal (*local specific*). Pembangunan ekonomi wilayah yang hanya mengejar pertumbuhan tinggi dengan mengandalkan keunggulan komparatif semata berupa kekayaan alam yang berlimpah, upah tenaga kerja murah, dan posisi strategis, saat ini sulit untuk dipertahankan lagi. Daya saing tidak dapat diperoleh dari misalnya faktor upah rendah atau tingkat bunga rendah, tetapi harus pula diperoleh dari kemampuan untuk melakukan perbaikan dan inovasi secara berkesinambungan. Porter (1990) mengatakan bahwa faktor keunggulan komparatif telah dikalahkan oleh kemajuan teknologi. Namun demikian, setiap wilayah masih mempunyai faktor keunggulan khusus yang bukan didasarkan pada biaya produksi yang murah saja, tetapi lebih dari itu, yaitu adanya inovasi (*innovation*).

**Tabel 2: Growth Pole and Regional Network Models Compared**

<b>Component</b>	<b>Growth pole/centre model</b>	<b>Regional clustering / network model</b>
<b>1. Basic Sector</b>	<i>Urban based manufacturing; usually focuses on large-scale ‘propulsive’ industries and ‘footloose’ production units headquartered outside the region</i>	<i>All sectors, depending on local regional endowments and conditions; emphasis on local small to medium- sized regionally-based enterprises</i>
<b>2. Urban System</b>	<i>Hierarchical, centred on a single dominant centre, usually identified by population size and associated with the assumptions of central place theory.</i>	<i>Horizontal, composed of a number of centres and their hinterlands, each with own specialisations and comparative advantage.</i>
<b>3. Rural-Urban Relation</b>	<i>Image diffusion processes moving down the urban hierarchy and outward from the city/town its rural periphery. Rural areas as passive beneficiaries of ‘trickle-down’ from urban growth</i>	<i>Image of a complex rural-urban field of activities, with growth stimuli emanating from both rural and urban areas and with the intensity increasing along regional intersettlement transportation.</i>
<b>4. Planning Style</b>	<i>Usually top-down via sectoral planning agencies and their field offices. Regions have ‘misty’ boundaries determined by economic interaction.</i>	<i>Implies the need for decentralised planning system, with integration and coordination of multisectoral and rural and urban activities at the local level</i>
<b>5. Major Policy Areas</b>	<i>Industrial decentralisation Incentives: tax holidays, industrial estate, national transportation trunk road</i>	<i>Agricultural diversification, agro-industry, resource-based manufacturing, urban services, manpower training, local intersettlement transportation</i>

Sumber: Douglas, (1998)

Faktor penentu keunggulan daya saing wilayah mengacu pada konsep yang dikemukakan oleh Porter (1990). Keunggulan daya saing suatu wilayah ditentukan oleh empat faktor pokok dan dua faktor penunjang. Empat faktor produksi yang dimaksud adalah kondisi faktor produksi (*factor condition*), kondisi permintaan pasar (*demand condition*), industri-industri terkait dan industri pendukung (*related and supporting industries*) serta strategi perusahaan, struktur dan persaingan (*firm strategy, structure and rivalry*). Sedangkan faktor penunjangnya adalah peluang (*chance*) dan peranan pemerintah (*role of government*). Keunggulan bersaing atau daya saing suatu wilayah tercipta jika kawasan tersebut memiliki kompetensi inti (*core competence*) yang dapat dibedakan dari wilayah lainnya. Kompetensi inti dapat diraih melalui *creation of factor*, yaitu upaya menciptakan berbagai faktor produksi yang jauh lebih baik dibandingkan para pesaingnya. Kata kunci pada kompetensi inti adalah *market intelligence*. Suatu wilayah akan dapat bersaing secara global, jika pengambil keputusan dan dunia usaha dapat mengkaji bagaimana suatu kompetensi inti dan peluang ekonomi suatu wilayah dapat disesuaikan dengan permintaan pasar lokal dan ekspor.

Untuk mengadakannya memerlukan dukungan *market intelligence* yang mampu memandang ke depan mengenai pasar serta mampu mengantisipasi adanya kecenderungan konsumsi dan ekspor. *Market intelligence* juga harus mampu menganalisis perubahan pasar dan pengembangan kompetensi inti itu sendiri agar permintaan terhadap barang dan jasa dapat dipenuhi di masa datang

## **PENUTUP**

Hubungan perkotaan-perdesaan yang sifatnya *mutually enforcing* dengan arah yang tidak lagi *one-way urban-to-rural* ternyata bisa memberi keuntungan bagi pembangunan wilayah perkotaan-perdesaan. Dalam hubungan semacam ini, di satu sisi kelihatan sumber pertumbuhan wilayah perkotaan datang dari kenaikan permintaan barang-barang *non-agricultural* pada rumah tangga perdesaan, dan di sisi lain tampak pula kesediaan sektor perkotaan sebagai konsumen komoditi pertanian bisa meningkatkan pertumbuhan wilayah perdesaan. Keterkaitan kota-desa dalam pembangunan wilayah akan lebih berdayaguna lagi jika pengembangan wilayah lebih diarahkan dengan memperhatikan keunggulan lokal. Oleh karena penguatan kapasitas pada tingkat lokal hanya dapat dicapai dengan memaksimisasikan keunggulan lokal, dan masyarakat yang tinggal di wilayah lokal tersebut merupakan para pelaku kunci dalam mengkaitkan komponen-komponen kunci pembentuk daya saing wilayah. Dalam rangka penguatan kapasitas lokal, berbagai agen-agen pembangunan di negara-negara maju dan berkembang pada saat ini sibuk memfasilitasi pengembangan kluster industri (*industry cluster*), di mana setiap kluster menspesialisasikan pengembangan keunggulan yang melekat pada komunitas lokalnya. Profesor Michael Porter dari Harvard University merupakan pemikir terdepan yang mengembangkan konsep kluster industri. Ia mempunyai argumen bahwa keberhasilan ekonomi lokal dan regional sangat tergantung kepada investasi yang inovatif, perusahaan-perusahaan yang memiliki keunggulan internasional dan juga dukungan kualitas infrastruktur sosial dan ekonomi. Istilah '*industry cluster*' kerap digunakan secara bergantian dengan '*industry precinct*'. Istilah yang terakhir berasal dari Eropa, sedangkan istilah yang pertama dikembangkan oleh Porter dari pengalaman Amerika Serikat. Konsep kluster industri menyangkut dimensi spasial yang lebih luas dan bukan hanya pengembangan properti semata. Pengembangan kluster industri membutuhkan keserasian pengembangan wilayah perdesaan dan perkotaan, mengingat kedua wilayah tersebut saling membutuhkan. Selama ini yang terjadi adalah wilayah perkotaan sebagai pusat-pusat pengembangan dan wilayah perdesaan diharapkan sebagai wilayah penyangga. Sudah saatnya pengembangan bergeser pada wilayah perdesaan yang direncanakan secara terpadu, dimana sebagai pusat pertumbuhan dan dimana sebagai wilayah penyangga. Dengan mengembangkan wilayah perdesaan melalui kegiatan-kegiatan ekonomi, maka dapat menekan arus migrasi desa-kota sehingga masyarakat perdesaan dapat melakukan kegiatan ekonomi produktif tanpa harus menuju perkotaan, dan pada akhirnya keserasian pengembangan wilayah perdesaan dan perkotaan akan tercapai. Dalam situasi hubungan yang tidak seimbang antara perdesaan dan perkotaan, peran pemerintah menjadi semakin kritis. Apabila pengalaman selama ini pemerintah cenderung berpihak pada kepentingan perkotaan, ke depan, pemerintah justru harus berubah total menjadi pihak yang membela kepentingan perdesaan. Dalam hal ini pemerintah harus mengedepankan peran proteksi untuk melindungi kesejahteraan masyarakat perdesaan agar tidak semakin tertinggal dengan masyarakat perkotaan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bautista, R.M. (1991), 'Agricultural growth and food imports in developing countries: a re-examination', in S.Naya and A Takayama (eds), *Economic Development in East and Southeast Asia: Essays in Honour of Professor Shinichi Ichimura*, Institute of Southeast Asian Studies and East-WestCenter, Honolulu.
- Clements, R. (1999), 'Agriculture and development in the 21<sup>st</sup> century', *Development Bulletin* No. 49, July.
- Daryanto, A. (2000), 'Indonesia's crisis and agricultural sector: the relevance of agricultural demand-led industrialization', *Politics, Administration and Change* 33, 41-54.
- Daryanto, A. and Morison, J.B. (1995), 'Structural interdependence in the Indonesian economy, with emphasis on the agricultural sector, 1971-1985: an input-output analysis', *Mimbar Sosek: Journal of Agricultural of Agricultural and Resource Socio-Economics* No. 6.
- Douglas, M. (1998), 'A regional network strategy for reciprocal rural urban linkages', *Third World Planning Review* 20(1), 1-33.
- Johnston, B.F. and Mellor, J.W. (1961), 'The role of agriculture in economic development', *American Economic Review* Vol. 51, No.4. Lewis, W.A. (1954), 'Economic development with unlimited supplies of labour', *Manchester School of Economics and Social Studies* Vol. 22, No. 2.
- Little, L.M.D. (1982), *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*, Basic Books, New York.
- Okali, D., Okpana, E. and Olawoye, J. (2001), *The case of Aba and its region, Southerneast Nigeria*, Working Paper, International Institute for Environemntal Development, London.
- Porter, M.E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. The Free Press. New York.
- Uphoff, N. (1999), *Rural development strategy for Indonesian recovery: reconciling contradictions and tensions*, Paper presented at the International Seminar on Agricultural Sector During the Turbulence of Economic Crisis: Lessons and future Directions, Center for Agro Socioeconomic Research, 17-18 February 1999, Bogor.
- World Bank (1982), *World Development Report 1982*, Oxford University Press, New York.

# ASPEK EKONOMI DAN SOSIAL DALAM PEMBANGUNAN DAERAH TERTINGGAL

---

**Oleh: Almasdi Syahza**

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak selalu mencerminkan distribusi pendapatan yang adil dan merata, karena pertumbuhan ekonomi yang tinggi ini hanya dinikmati oleh sekelompok kecil masyarakat, seperti masyarakat perkotaan, sedangkan masyarakat pedesaan atau pinggiran mendapat porsi yang kecil dan tertinggal. Kesenjangan di daerah ini semakin diperburuk karena adanya kesenjangan dalam pembangunan antar sektor, terutama antara sektor pertanian (basis ekonomi pedesaan) dan non-pertanian (ekonomi perkotaan).

Ketidakberdayaan masyarakat pedesaan salah satunya akibat kebijakan yang *mismatch* di masa lalu, yaitu kebijakan yang melupakan sektor pertanian sebagai dasar keunggulan komparatif maupun kompetitif. Sesungguhnya pemberdayaan ekonomi masyarakat pedesaan bukan hanya bermanfaat bagi masyarakat pedesaan itu sendiri, tetapi juga membangun kekuatan ekonomi Indonesia berdasarkan kepada keunggulan komparatif dan kompetitif yang dimiliki

Titik berat pembangunan jangka panjang adalah pembangunan bidang ekonomi dengan sasaran utama mencapai keseimbangan antara bidang pertanian dengan industri. Untuk mencapai ini diperlukan kekuatan dan kemampuan sector pertanian guna menunjang pertumbuhan di sektor industri yang kuat dan maju. Kondisi tersebut dapat dilihat dari arah pembangunan oleh pemerintah yakni membangun sektor pertanian yang tangguh. Hal tersebut sangat beralasan karena lebih dari 70% penduduk di pedesaan bergantung pada sumber pendapatan dari pertanian.

Program pembangunan jangka panjang memuat landasan pembangunan dengan kebijaksanaan ekonomi yang diarahkan kepada dua sektor kunci yaitu sektor pertanian dan sektor industry dengan memperhatikan keterkaitan dengan sector lain. Secara spesifik arah kebijaksanaan pembangunan untuk daerah pedesaan masih menitik beratkan pada sektor kunci. Arah pembangunan tersebut adalah untuk memacu laju pertumbuhan ekonomi regional serta meningkatkan kontribusi dalam pembentukan PDRB di daerah.

Pembangunan daerah sangat ditentukan oleh potensi yang dimiliki oleh suatu daerah, maka kebijaksanaan yang dibuat oleh pemerintah daerah harus mengacu kepada potensi daerah yang berpeluang untuk dikembangkan, khususnya sektor pertanian. Pada umumnya setiap daerah memiliki potensi yang dapat dikembangkan sebagai pemacu pertumbuhan ekonomi daerah. Potensi yang dimaksud sebagian besar berada di daerah pedesaan. Potensi tersebut antara lain: 1) pengembangan tanaman hortikultura; 2) pengembangan tanaman perkebunan; 3) pengembangan usaha perikanan; 4) pengembangan usaha peternakan; 5) pengembangan usaha pertambangan; 6) pengembangan sektor industri; dan 7) potensi keparawisataan.

Guna memacu pertumbuhan ekonomi di pedesaan, pengembangan sector pertanian dalam arti luas harus diarahkan kepada sistem agribisnis dan agroindustri, karena pendekatan ini akan dapat meningkatkan nilai tambah sektor pertanian, yang pada hakekatnya dapat meningkatkan pendapatan bagi pelaku-pelaku agribisnis dan agroindustri di daerah pedesaan. Oleh karena itu, dalam upaya pemberdayaan ekonomi rakyat, keberpihakan pada pembangunan sektor agribisnis

secara nasional perlu disertai dengan suatu mekanisme yang menjamin bahwa manfaat pembangunan dapat dinikmati oleh rakyat sampai ke pedesaan.

Dari apa yang digambarkan di atas, maka untuk memajukan ekonomi di daerah pedesaan sebagai percepatan pembangunan ekonomi yang berbasis kerakyatan, maka perlu dikembangkan kelembagaan ekonomi sebagai sokoguru perekonomian masyarakat. Untuk daerah pedesaan kelembagaan yang dimaksud adalah koperasi yang melibatkan masyarakat pedesaan sebagai anggota. Koperasi tersebut diharapkan dapat sebagai penguat ekonomi pedesaan dan sebagai potensi pasar bagi produk-produk yang dihasilkan oleh masyarakat pedesaan. Berkembangnya koperasi di daerah diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pembangunan ekonomi di daerah dan sekaligus meningkatkan ekonomi di daerah pedesaan.

Di daerah pedesaan bentuk usaha masyarakat pada umumnya pengolahan dari hasil pertanian mereka dalam bentuk usaha kecil atau industri rumah tangga. Dari sisi proses produksi mereka sangat terbatas dalam penguasaan teknologi dan kekurangan modal untuk pengembangan skala usahanya. Begitu juga kekuatan tawar menawar dari hasil produknya sangat rendah. Salah satu untuk meningkatkan kekuatan tawar menawar masyarakat pedesaan adalah melalui lembaga ekonomi pedesaan yaitu koperasi.

Pemberdayaan masyarakat pedesaan juga harus mampu memberikan perlindungan yang jelas terhadap masyarakat. Upaya perlindungan dimaksudkan untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang akibat berlakunya mekanisme pasar dan eksploitasi yang kuat terhadap yang lemah. Kemampuan tawar menawar masyarakat di pedesaan sangatlah lemah, hal tersebut disebabkan karena keterbatasan informasi dan modal kerja dalam berusaha. Masyarakat di pedesaan jelas akan kalah bersaing. Mereka tidak punya apa-apa selain tenaga-tenaga yang pada umumnya kurang terlatih. Dalam pemberdayaan ekonomi masyarakat pedesaan, sektor pertanian harus menjadi sasaran utama. Sektor ini harus dijadikan pijakan yang kokoh sehingga di pedesaan bisa tercapai swasembada berbagai produk pertanian.

Akhir-akhir ini pemerintah cukup perhatian terhadap perkembangan ekonomipedesaan melalui pembangunan sektor pertanian yang berorientasi ekspor. Hal ini bertujuan untuk memacu nilai tambah yang tinggi di pedesaan. Aktivitas pembangunan sektor pertanian terutama dalam bentuk skala besar yang dikembangkan melalui program agribisnis dan agroindustri memberikan pengaruh eksternal yang bersifat positif atau bermanfaat bagi wilayah sekitarnya. Manfaat kegiatan pembangunan agribisnis tersebut terhadap aspek ekonomi pedesaan, antara lain: 1) memperluas lapangan kerja dan kesempatan berusaha; 2) peningkatan kesejahteraan masyarakat sekitar; dan 3) memberikan kontribusi terhadap pembangunan daerah.

Beberapa kegiatan agribisnis yang secara langsung memberikan dampak terhadap komponen ekonomi pedesaan dan budaya masyarakat sekitar, antara lain: 1) kegiatan pembangunan sumberdaya masyarakat desa; 2) pembangunan sarana prasarana yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat setempat, terutama sarana jalan darat; 3) penyerapan tenaga kerja lokal; 4) penyuluhan pertanian, kesehatan dan pendidikan; dan 5) pembayaran kewajiban perusahaan terhadap negara (pajak-pajak dan biaya kompensasi lain).

### **Kendala dalam Pembangunan Ekonomi Daerah Tertinggal**

Pembangunan ekonomi pedesaan terutama di daerah yang terpencil (tertinggal) tidak terlepas dari pembangunan sektor pertanian. Kondisi ini disebabkan karena sebagian besar masyarakat

pedesaan (sekitar 80%) mencari nafkah dari sektor pertanian yakni: perkebunan, perikanan, peternakan, kehutanan, tanaman pangan dan hortikultura.

Apabila ingin memacu pertumbuhan ekonomi di pedesaan salah satu prioritasnya adalah pengembangan sektor pertanian yang berbasis agribisnis. Untuk jenis agribisnis skala besar seperti perkebunan boleh dikatakan tidak banyak kendala, karena sector perkebunan yang dikembangkan selama ini berorientasi ekspor yang dikelola oleh perusahaan besar. Namun yang jadi masalah adalah pengembangan ekonomi pedesaan dari usahatani skala kecil yang dikelola secara swadaya oleh masyarakat.

Dalam pengembangan sektor pertanian skala kecil tersebut masih ditemui beberapa kendala, terutama dalam pengembangan sistem pertanian yang berbasiskan agribisnis dan agroindustri. Kendala yang dihadapi dalam pengembangan pertanian khususnya petani skala kecil, antara lain: *Pertama*, lemahnya struktur permodalan dan akses terhadap sumber permodalan. Salah satu faktor produksi penting dalam usaha tani adalah modal. Besar-kecilnya skala usaha yang dilakukan tergantung dari pemilikan modal. Secara umum pemilikan modal bagi masyarakat pedesaan masih relatif kecil, karena modal ini biasanya bersumber dari penyisihan pendapatan usaha sebelumnya. Untuk memodali usaha selanjutnya masyarakat desa (petani) terpaksa memilih alternatif lain, yaitu meminjam uang pada orang lain yang lebih mampu (pedagang) atau segala kebutuhan usaha tani diambil dulu dari toko dengan perjanjian pembayarannya setelah panen. Kondisi seperti inilah yang menyebabkan petani sering terjerat pada system pinjaman yang secara ekonomi merugikan pihak petani.

*Kedua*, ketersediaan lahan dan masalah kesuburan tanah. Kesuburan tanah si pedesaan sebagai faktor produksi utama dalam pertanian makin bermasalah. Permasalahannya bukan saja menyangkut makin terbatasnya lahan yang dapat dimanfaatkan petani, tetapi juga berkaitan dengan perubahan perilaku petani dalam berusaha tani. Dari sisi lain mengakibatkan terjadinya pembagian penggunaan tanah untuk berbagai subsektor pertanian yang dikembangkan oleh petani.

*Ketiga*, pengadaan dan penyaluran sarana produksi. Sarana produksi sangat diperlukan dalam proses produksi untuk mendapatkan hasil yang memuaskan. Pengadaan sarana produksi di pedesaan itu bukan hanya menyangkut ketersediaannya dalam jumlah yang cukup, tetapi yang lebih penting adalah jenis dan kualitasnya. Oleh karena itu pengadaan sarana produksi ini perlu direncanakan sedemikian rupa agar dapat dimanfaatkan sesuai dengan kebutuhan dan dipergunakan pada waktu yang tepat.

*Keempat*, terbatasnya kemampuan dalam penguasaan teknologi. Usaha pertanian di pedesaan merupakan suatu proses yang memerlukan jangka waktu tertentu. Dalam proses tersebut akan terakumulasi berbagai faktor produksi dan sarana produksi yang merupakan faktor masukan produksi yang diperlukan dalam proses tersebut untuk mendapatkan keluaran yang diinginkan. Petani yang bertindak sebagai manajer dan pekerja pada usaha taninya haruslah memiliki pengetahuan dan keterampilan dalam penggunaan berbagai faktor masukan usaha tani, sehingga mampu memberikan pengaruh terhadap peningkatan produktivitas dan efisiensi usaha yang dilakukan.

*Kelima*, lemahnya organisasi dan manajemen usaha tani. Organisasi merupakan wadah yang sangat penting dalam masyarakat, terutama kaitannya dengan penyampaian informasi (*top down*) dan panyaluran inspirasi (*bottom up*) para anggotanya. Dalam pertanian organisasi yang tidak kalah pentingnya adalah kelompok tani. Selama ini kelompok tani sudah terbukti menjadi wadah

penggerak pengembangan pertanian di pedesaan. Hal ini dapat dilihat dari manfaat kelompok tani dalam hal memudahkan koordinasi, penyuluhan dan pemberian paket teknologi.

*Keenam*, kurangnya kuantitas dan kualitas sumberdaya manusia untuk sektor agribisnis. Petani merupakan sumberdaya manusia yang memegang peranan penting dalam menentukan keberhasilan suatu kegiatan usaha tani, karena petani merupakan pekerja dan sekaligus manajer dalam usaha tani itu sendiri. Ada dua hal yang dapat dilihat berkaitan dengan sumberdaya manusia ini, yaitu jumlah yang tersedia dan kualitas sumberdaya manusia itu sendiri. Kedua hal ini sering dijadikan sebagai indikator dalam menilai permasalahan yang ada pada kegiatan pertanian.

## **Program Pembangunan Daerah Tertinggal**

Sejalan dengan pengembangan ekonomi Indonesia yang bertumpu kepada ekonomi kerakyatan, maka pemerintah kabupaten/kota melakukan pembangunan ekonomi harus berbasis kerakyatan. Pembangunan ekonomi terutama di pedesaan dalam rangka mengangkat marwah, derajat, harkat, martabat masyarakat pedesaan sebagai upaya mewujudkan program pengetasan kemiskinan, meningkatkan kualitas sumberdaya manusia pedesaan dan pembangunan infrastruktur sebagai penunjang mobiltas barang dan penduduk desa-kota. Dalam upaya memacu pembangunan dari sisi aspek ekonomi dan sosial di daerah tertinggal, maka program pembangunan pedesaan harus memprioritaskan ketiga aspek tersebut.

### ***1. Peningkatan Ekonomi Rakyat (Mengentaskan Kemiskinan)***

Program pengetasan kemiskinan merupakan pendekatan pembangunan yang bersifat komprehensif dan mendasar dalam tataran kesejahteraan dan harkat yang manusiawi, oleh karena sekalipun kemiskinan merupakan fenomena ekonomi namun memberikan konsekwensi yang kuat terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat sehingga mengakibatkan masyarakat yang mengalami kemiskinan tersebut menjadi rendah nilai-nilai kemanusiaannya sehingga dalam kehidupannya kurang bermarwah.

Khusus untuk daerah tertinggal pemilikan aset produktif seperti lahan sangat tidak adil, hal ini menyebabkan terjadinya ketimpangan pendapatan bagi masyarakat pedesaan. Dari hasil pengamatan terlihat penguasaan aset produktif (lahan) di pedesaan lebih banyak dikuasai oleh perusahaan-perusahaan besar dan orang kota. Dampak dari semuanya ini terhadap mekanisme pasar yang dipengaruhi secara signifikan oleh aspek permodalan dan kebijakan yang kurang berpihak kepada masyarakat miskin. Masyarakat lebih banyak berhadapan dengan pasar yang bersifat monopsoni.

### ***2. Peningkatan Kualitas Sumberdaya Manusia (Pengetasan Kebodohan)***

Kebodohan sebagai cerminan dari rendahnya mutu sumberdaya manusia (SDM). Kualitas SDM sangat menentukan perubahan dan percepatan pembangunan disuatu daerah. Apabila kualitas SDM rendah, maka masyarakat akan sulit menerima perubahan, mereka tidak mampu untuk mengikuti perubahan baik dari sisi pembangunan maupun dari sisi kemajuan ekonomi. Mutu SDM yang rendah akan berdampak pada rendahnya tingkat keterampilan dan penguasaan teknologi. Individu ataupun kelompok masyarakat yang mengalami kondisi ini akan selalu menjadi objek pembangunan dan sangat terbatas kemampuannya untuk menjadi subjek yang berperan secara aktif dalam pembangunan.

### **3. Pembangunan Infrastruktur**

Pembangunan infrastruktur sangat diperlukan untuk melancarkan dan mensukseskan pencapaian berbagai tujuan dan keinginan di berbagai aspek kehidupan, terutama untuk mengentaskan kemiskinan dan mengatasi kebodohan. Pembangunan infrastruktur akan meningkatkan mobilitas manusia dan barang antar daerah dan antara kabupaten/kota. Peningkatan ini hendaknya tidak saja melalui kuantitas tetapi juga kualitasnya yang meliputi fasilitas transportasi (jalan, jembatan, pelabuhan), fasilitas kelistrikan, fasilitas komunikasi, fasilitas pendidikan, dan fasilitas air bersih.

Tersedianya infrastruktur yang memadai akan dapat mengembangkan potensi sumberdaya manusia (SDM) dan potensi sumberdaya alam (SDA) secara optimal dan dapat mengeliminasi kesenjangan antar kelompok masyarakat, antar wilayah kabupaten/kota, serta antara pedesaan dengan perkotaan. Semuanya ini akan semakin mengangkat derajat, harkat, martabat dan marwah rakyat di daerah pedesaan karena eksistensinya akan semakin diakui dan diperhitungkan dalam konteks persaingan global.

#### **Kebijakan Pembangunan Daerah Tertinggal**

Pembinaan terhadap kelembagaan ekonomi masyarakat di daerah tertinggal, seperti koperasi, usaha kecil dan menengah serta usaha mikro lainnya, harus dikembangkan guna terwujudnya struktur perekonomian yang kuat dengan didukung oleh ekonomi rakyat yang tangguh. Untuk mendukung mengembangkan perekonomian daerah yang berbasis kerakyatan, dibutuhkan dukungan kebijakan dalam bentuk: 1) memberikan kepada masyarakat untuk berperan aktif dalam proses pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, serta perubahan struktur masyarakat dengan pengembangan perencanaan pembangunan yang komprehensif/ partisipatif, demokratis, aspiratif dan transparan; 2) melakukan restrukturisasi dan redistribusi kepemilikan aset produktif kepada masyarakat pedesaan dengan memakai standar skala ekonomi keluarga sejahtera (3 ha/KK); 3) melakukan optimalisasi peran dan fungsi seluruh perusahaan agribisnis dan *forestry* (dengan Peraturan Daerah) sebagai investor di pedesaan untuk melakukan reinvestasi melalui kemitraan pola perusahaan patungan bersama pemerintah dan masyarakat pedesaan dalam membangun sistem perekonomian pedesaan; 4) mengembangkan usaha kecil, menengah, koperasi dan usaha mikro lainnya dengan cara peningkatan dan pengembangan keterkaitan dan kemitraan usaha yang saling menguntungkan dan saling membutuhkan; 5) mengembangkan bidang-bidang yang mempunyai keterkaitan dengan pengembangan bidang-bidang lainnya yaitu bidang industri, pertanian dalam arti luas, bidang transportasi, perdagangan, pariwisata serta bidang kelautan yang cukup strategis sesuai dengan kondisi dan potensi yang dimiliki daerah; 6) meningkatkan upaya pembangunan infrastruktur terutama perhubungan darat, laut dan udara untuk meningkatkan aksesibilitas dan kelancaran lalu lintas orang dan barang; 7) mendorong upaya peningkatan nilai tambah (*value added*) sebagai produk pertanian yang dihasilkan oleh petani di pedesaan melalui sistem agribisnis dan agroindustri yang menekankan pada upaya pengembangan berbagai industri turunan; 8) memberdayakan lembaga dan organisasi ekonomi masyarakat di pedesaan sebagai wadah pengembangan kegiatan usaha produktif dan memberdayakan masyarakat miskin serta mendorong berkembangnya lembaga-lembaga keuangan mikro dalam rangka mendekatkan masyarakat pada akses permodalan guna mengembangkan ekonomi kerakyatan.

*Sumber: Tabloid Inspirasi, Vol 1 No 11, 10 Juli 2010, Jakarta*

# Dualisme Pasar Tenaga Kerja dan Dampak Upah Minimum

---

## Mit Witjaksono

Pada Kongres XV ISEI (Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia) yang diselenggarakan di Malang (13-15 Juli 2003) dengan tema *Strategi Pembangunan Ekonomi dalam Era Reformasi dan Globalisasi* mengangkat persoalan ketenagakerjaan dan pasar tenaga kerja (PTK) dalam 4 judul dari 11 judul makalah sidang pleno:

1. *Kebijakan Upah Minimum dan Dampaknya terhadap Pasar Tenaga Kerja.*
2. *Prospektif Tenaga Kerja dalam Hubungan Industrial Sesuai UU No. 13 Tahun 2003.*
3. *Tekanan Berat pada Pasar Tenaga Kerja Formal Indonesia.*
4. *Krisis, Realitas Pengangguran, dan Beberapa Implikasi: Telaah Data Sekunder.*

Dari paparan masing-masing judul nampaknya dualisme PTK di Indonesia masih menjadi acuan orientasi analisis dan kebijakan secara makro maupun mikro. Keberadaan, peran, dan permasalahan PTK di sektor formal dan informal (sebagai dualistik PTK) menjadi kajian utama pada judul 1, 3, dan 4.

Prakiraan secara statistik berdasarkan kajian dalam judul 1, mengarah pada kekurang-berpihakan kebijakan upah minimum kepada sektor informal. Sementara itu, dalam judul 3 sektor formal mendapat *tekan-an berat* dalam konteks persaingan global.

Pertumbuhan jumlah dan ragam di sektor informal semakin tinggi dan melebar, tidak hanya di perdesaan, tetapi juga melanda perkotaan, sebagaimana dikatakan oleh pengamat ekonomi Chatib Basri (*Kompas*, 16 Juni 2004), sektor informal mendominasi PTK di Indonesia.

Bagaimana dualisme PTK dan dampak kebijakan upah minimum menurut telaah tiga sumber di atas secara kritis memang patut mendapat perhatian untuk kepentingan ekonomi pembangunan; dan bagaimana pula kajian di negara berkembang lainnya mengenai persoalan yang sama dicermati, menjadi pokok paparan dan analisis kritik artikel ini.

## DUALISME PASAR TENAGA KERJA

Kondisi PTK di Indonesia masih bersifat dualistik. Dualisme tercermin pada segmentasi PTK dalam dua sektor: formal (identik dengan *modern*), dan informal (identik dengan *tradisional*) dengan ciri umum teridentifikasi pada tabel.1.

Konsep *dualistik* PTK sejak diintroduksi oleh Lewis (1954) dan didukung oleh Harris & Todaro (1970) selalu dikaitkan dengan kondisi PTK di negara-negara sedang/kurang berkembang.

**Tabel 1.**  
**Segmentasi PTK dalam dua sektor**

Sektor Formal (modern)	Sektor Informal (tradisional)
Padat Modal	Padat Orang
Gunakan Teknologi Madya/Tinggi	Gunakan Teknologi Tradisional
Terdidik ( <i>skills &amp; spesialisasinya</i> )	Kurang terdidik ( <i>skills &amp; spesialisasinya</i> )
Produktivitas tinggi	Produktivitas rendah
Bidang Industri Manufaktur	Bidang Pertanian (Industri sederhana)
Penghasilan Tetap/Tentu	Penghasilan Tak Tetap/Tentu
Di Perkotaan	Di Perdesaan

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Hipotesis dualisme PTK juga menjadi landasan teori segmentasi PTK ke dalam dua sektor (misalnya: Sabot, 1977; Mazumdar, 1983; Dickens & Lang, 1988; Fields, 1990; dan Magnac, 1991), yaitu:

- sektor yang memiliki tingkat upah tinggi dengan *benefit & return* yang tinggi pada modal manusia (*human capital*), namun terbatas jumlah lapangan kerja yang tersedia; dan
- sektor yang memiliki upah rendah, dengan latar belakang kualifikasi individu tenaga kerja (TK) rendah, maupun yang berkualifikasi tinggi yang terpaksa masuk sektor ini karena rasionalisasi perusahaan.

Namun, pendekatan dualistik ini sampai sekarang masih kontroversial, karena dari hasil kajian di beberapa negara berkembang (khususnya Amerika Tengah & Selatan), misalnya Maloney (1977, 1999, dan 2002), Corbacho (2000), Navarro-Lozano (2002), validitas hipotesis dualistik diragukan, meskipun dalam realitas dikotomi dalam dua segmen/sektor selalu ada, tidak bersifat permanen, karena transisional, baik dari informal ke formal, maupun formal ke informal (sementara) kemudian kembali ke formal (setelah mendapat peluang masuk ke sektor ini).

Pengamat ekonomi ke-TK-an di Indonesia juga demikian. Sebagian menganggap dualisme PTK hanya soal *transisional-temporer*, sebagian lainnya justru memandang (terutama selama dan pasca krisis) sebagai *latent-permanent* (misalnya dalam 3 makalah yang dirujuk di muka: Effendi, Suryahadi, dan Widiyanto, 2003).

Lepas dari kontroversi tersebut, untuk situasi di Indonesia, barangkali lebih relevan jika dualisme PTK diposisikan sebagai pendekatan analisis perilaku dan perubahan (dampak) pada masing-masing sektor dalam dua konteks: (1) kebijakan ke-TK-an dalam penetapan UM, dan (2) efisiensi dan produktivitas alokasi TK dari sisi firma/lapangan kerja. Dua konteks ini selanjutnya menjadi dasar orientasi apakah kebijakan pemerintah mengenai keTKan di Indonesia akan seperti yang diharapkan Chatib Basri (*Kompas*, 16 Juni 2004), terutama dampaknya pada peningkatan kesejahteraan ekonomi (*economic welfare*) dan pada pengentasan kemiskinan (*poverty alleviation*). Dengan kata lain, dualisme masih diperlukan di dalam melihat, menghitung, dan merumuskan kebijakan ke-TK-an yang selain relevan, objektif, juga efektif bagi tiap sektor (masing-masing sektor dipersepsi berbeda!).

Mengingat sekala cakupan PTK di In-donesia yang terbesar adalah di sektor informal, lebih-lebih di bidang pertanian, ma-ka apa yang disimpulkan dan disarankan Mason & Baptist (1996) dalam “*How Important Are Labor Markets to Welfare of Indonesia’s Poor?*” kiranya masih relevan untuk dicermati lebih lanjut, antara lain:

1. Dampak positif upaya pengentasan kemiskinan selama 1990-1993 yang paling besar sumbangannya berasal dari sektor informal bidang rumah tangga pertanian (*self-employed farm household*), yang di daerah perdesaan sendiri mampu mereduksi kemiskinan sebesar 37% dari kemiskinan agregat;
2. Bila dikombinasikan dengan sektor/bidang yang lain kontribusinya sekitar 57% dalam pengurangan angka kemiskinan nasional;
3. Kontribusi tersebut sebagian besar merupakan peran PTK yang memungkinkan terjadinya *intra sectoral gains shifting from predominantly wage-earning households into wage sectors*, terutama lintas sektor pertanian dan non-pertanian.
4. Kebijakan pemerintah yang dipandang paling efektif adalah memfokuskan pada perbaikan kinerja operasi produksi, pendayagunaan lahan atau pasar modal (khususnya terhadap praktik monopoli perdagangan komoditas tertentu yang menyangkut hajat hidup orang banyak), penyempurnaan regulasi pendukungnya, dan program peningkatan kualifikasi SDM;
5. Bila kondisi PTK berikut kebijakan di atas berjalan dengan efektif, diharapkan fleksibilitas sediaan dan permintaan TK bisa terwujud, karena memungkinkan terjadinya penyerapan TK dari sektor informal (dari pertanian yang notabene produktivitas rendah) ke sektor formal (selain pertanian, dengan produktivitas tinggi).
6. Satu hal yang perlu diwaspadai, yaitu dampak penetapan UM yang potensial kontraproduktif dalam upaya pengurangan kemiskinan. Meskipun kondisi di atas dikaji sebelum krisis nasional (awal 1998), justru saat ini dalam masa krisis keuangan global, semakin penting peran PTK dan Pemerintah dalam orientasi perbaikan struktur ke-TK-an dan kontribusi masing-masing sektor dengan pendekatan dualistik, atau segmentatif: formal dan informal. Lebih-lebih, dengan kecenderungan meningkatnya jumlah TK sektor Informal di perkotaan sebagai dampak krisis yang melanda industri/manufaktur, dan luberan TK informal dari perdesaan (urbanit atau migran), menyebabkan sektor informal perkotaan lebih heterogen dibanding sektor informal perdesaan.

## **KEBIJAKAN UPAH MINIMUM**

Kebijakan penetapan UM dalam rangka perbaikan struktur keTKan maupun kesejahteraan ekonomi TK yang digulirkan pemerintah selalu mendapat reaksi kontroversial. Namun, dari aspek ekonomi mikro justru menjadi salah satu acuan untuk meramalkan dan mengukur sejauh mana dampaknya secara kuantitatif terhadap kemungkinan reaksi PTK dalam situasi kompetitif (baik dari sisi TK dan perusahaan).

Berdasarkan telaah hasil studi yang dilakukan Rama (1996, tentang dampak penggandaan UM (*doubling the minimum wage*) yang diterapkan pemerintah selama paruh pertama tahun 1990-an menunjukkan dampak yang moderat, antara lain: menaikkan upah rata-rata riil mencapai 10% (Suryahadi, 2003, menyebutkan antara 5% - 15%), mengurangi 2% di sektor

TK perkotaan, dan mengurangi sekitar 5% investasi. Dampak penurunan penyerapan TK di sektor industri kecil menurut studi ini patut diperhitungkan. Tetapi, menurut studi Islam & Nazara (2000), kebijakan UM di Indonesia tidak mengurangi prospek penyerapan TK. Dalam studi mereka diasumsikan jika pertumbuhan ekonomi Indonesia mencapai 4%/tahun, maka UM riil dapat ditingkatkan sebesar 24%/tahun tanpa mengakibatkan hilangnya kesempatan kerja. Se-lain itu, menurut mereka tidak ada bukti yang menunjukkan bahwa kenaikan biaya tenaga kerja karena kenaikan UM telah mengurangi tingkat keuntungan bagi perusahaan skala menengah dan besar.

### **Dampak pada Sektor Formal & Informal**

Mengingat sampai saat ini situasi kompetisi PTK di Indonesia demikian ketat, namun belum berada dalam *kompetisi sem-purna (perfect competition)* dan dengan segmentasi PTK dalam dua sektor tersebut, maka analisis dampak kebijakan penetapan UM juga akan bergantung pada situasi persaingan PTK.

Situasi PTK yang *pure competitive/ perfect competition* berbeda dengan situasi yang *imperfect competition*, baik yang monopolistik maupun monopsonistik. Sela-in itu, dari segi teoretik maupun empirik, selama ini belum ada kesepakatan tentang arah dan besaran dampak UM terhadap kesempatan kerja. Menurut model PTK yang kompetitif, diramalkan bahwa UM yang ditetapkan di atas UK (Upah Keseimbangan/Upah Kompetitif) akan mengurangi jumlah TK yang diminta, sebaliknya, akan meningkatkan jumlah TK yang ditawarkan, implikasinya: jumlah pengangguran bertambah. Menurut model PTK yang monopsonistik diramalkan bahwa UM yang ditetapkan di atas upah monopsoni, tetapi masih di bawah UK, akan meningkatkan kesempatan kerja (dalam Suryahadi, 2003).

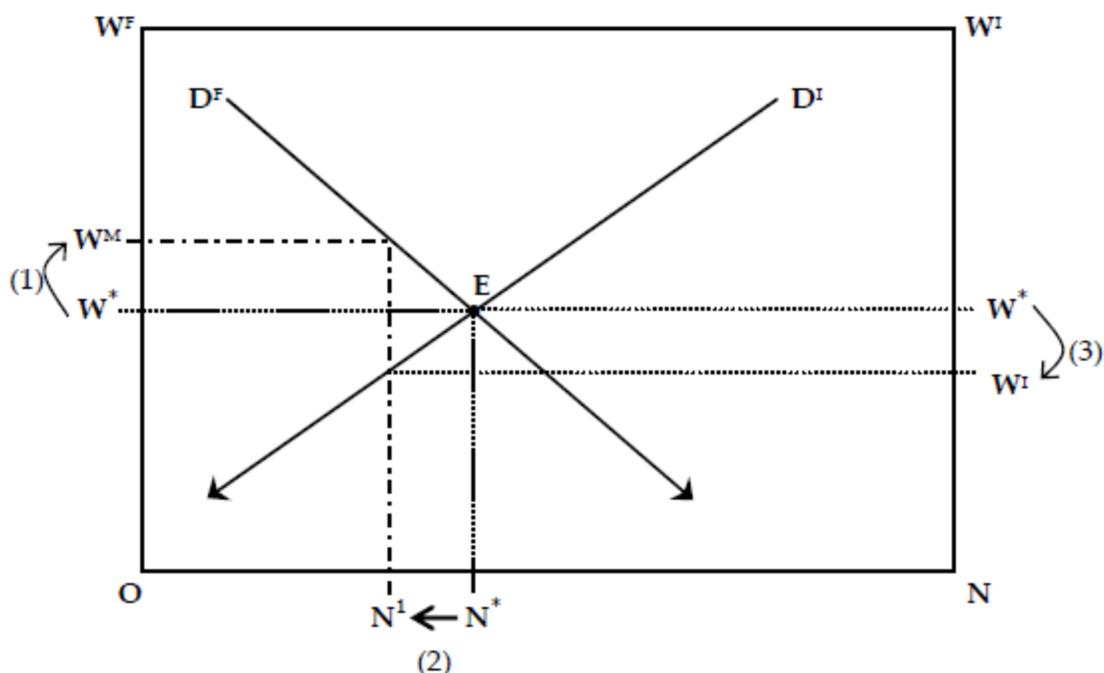
Apakah PTK di Indonesia cenderung ke arah kompetitif, atau monopsonistik? Dari kajian empirik selama ini PTK di Indonesia jika ditinjau dari aspek upah sifatnya fleksibel (dalam Feridhanusetyawan, 1999, dan Manning, 2000). Kecenderungan monopsonistik hanya terjadi pada perusahaan besar yang berada di daerah terpencil (dalam Manning, 1998). Lagi pula, dalam salah satu hasil kajian PTK yang monopsonistik, menurut Fiorillo *et al.* (2000) kompetisi monopsonistik hanya menguntungkan bagi mereka (TK) yang memiliki produktivitas tinggi, atau *the best workers*, dan hanya pada lapangan kerja tertentu saja.

Keterbatasan ruang lingkup dan ketajaman analisis kedua konsep di atas antara lain disebabkan:

1. heterogenitas bidang pekerjaan sektor informal di perkotaan memerlukan alternatif pendekatan pelengkap, yang dikenal dengan *fragmented labor market model* (model PTK yang terfragmentasi, seperti yang disarankan Breman, 1985, dan dalam Effendi, 2003);
2. mobilitas TK (antar sektor, bidang, dan firma) tidak bisa diprediksi secara uniform (seragam); dan
3. kebijakan UM selama ini lebih berorientasi “politik” daripada “ekonomi”, hampir selalu menimbulkan kontroversi.

Untuk melihat dampak kebijakan UM dalam dualisme PTK, Suryahadi membuat ilustrasi mirip *Edgeworth Box* dalam kajiannya sebagai berikut.

**Gambar 1.**  
**Dampak kebijakan UM dalam dualisme PTK**



Sumber: Suryahadi (2003)

Diketahui:

$D^F$ : kurva permintaan TK sektor Formal

$D^I$ : kurva permintaan TK sektor Informal

E = Keseimbangan PTK, bila tidak terjadi distorsi, pada tingkat upah  $W^*$

ON: total seluruh TK yang tersedia

$ON^*$ : jumlah TK yang bekerja di sektor Formal

$N^*N$ : jumlah TK yang bekerja di sektor Informal

$OW^F$ : tingkat upah yang berlaku di sektor Formal

$NW^1$ : tingkat upah yang berlaku di sektor Informal

Asumsi:

- Perekonomian dualistik (terdiri dari dua sektor: formal dan informal).
- Jumlah TK bersifat tetap (*fixed*).
- Alokasi TK ke masing-masing sektor dan tingkat upah keseimbangan yang tercapai ditentukan oleh permintaan terhadap TK di kedua sektor.

Perilaku dampak atas perubahan UM:

- 1) Jika  $W^*$  ditingkatkan menjadi  $W^M$  untuk sektor Informal, maka
- 2) Jumlah TK sektor Formal berkurang menjadi  $ON^1$ , memaksa sebagian TK sektor Formal pindah ke sektor Informal, jumlah TK sektor Informal naik menjadi  $NN^1$ .
- 3) Dengan peningkatan jumlah TK sektor Informal, akan menekan upah TK sektor Informal dari  $W^*$  ke  $W^1$ .

Kesimpulan:

- Penetapan UM di atas  $E$  ( $UK = W^*$ ) berdampak pada pengurangan kesempatan kerja di sektor formal, dan penurunan tingkat upah di sektor informal.
- Sebagian TK yang bisa bertahan di sektor formal diuntungkan dengan kenaikan UM, sebaliknya, TK di sektor informal dan pindahan dari sektor formal, akan dirugikan.
- Implikasi lanjut, terjadi perubahan struktural, sektor informal semakin membesar, sedang sektor formal semakin mengecil.

Dari hasil studi yang dipaparkan di atas diperoleh kesimpulan bahwa dampak UM pada sektor formal adalah tertekannya kesempatan kerja di sektor ini, terutama bagi TK yang produktivitasnya rendah yang terpaksa pindah ke sektor informal. Namun, bagi TK dengan produktivitas tinggi, justru menguntungkan. Pada sektor informal dampaknya secara langsung menekan upah riil TK yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga dan buruh tani, sedang yang bekerja di industri/manufaktur justru semakin menunjukkan peningkatan upah riil yang diterima (berdasarkan pengamatan fluktuasi penerimaan upah riil selama kurun 1996-2002, yang diterbitkan BPS, 2002).

Apakah berdasarkan studi tersebut diperoleh indikasi bahwa selama ini kebijakan penetapan UM lebih berpihak pada golongan TK yang berproduktivitas tinggi (menurut latar pendidikan, keterampilan, pengalaman, dan variabel lain yang menjadi indikator produktivitas tinggi)? Nampaknya ya! Sebab, mereka yang bisa tetap bertahan di sektor formal berarti semakin memiliki peluang untuk menikmati UM dan ujungnya kesejahteraan makin terjamin. Sebaliknya, bagi mereka yang selama ini hanya bisa bekerja di sektor informal dengan latar produktivitas yang umumnya rendah dan *miskin*, baik di perdesaan maupun perkotaan, nampaknya semakin terpuruk. Sekalipun secara nominal UM yang mereka terima *meningkat*, tetapi secara riil jika dibelanjakan tetap, bahkan semakin *tidak cukup* (salah satu sebab: laju inflasi turut serta naik).

Dengan demikian, apakah kebijakan menaikkan UM di sektor informal belum bisa membantu pengurangan kemiskinan dan pengangguran? Bagaimana dengan program kebijakan yang bernaung di bawah jaring pengaman sosial (*social safety net*), dan program penanggulangan kemiskinan yang lain? Memang dalam kesempatan singkat ini tidak serta-merta diperoleh jawabannya, apalagi jika sekarang ini kecenderungan semakin bertambahnya angkatan kerja yang tergolong dalam *pengangguran terbuka* seperti yang pernah dipaparkan Effendi dan Widiyanto (dalam Konggres XV ISEI, 2003), nampaknya semakin berat dan kompleks beban pemerintah di dalam upaya menciptakan lapangan kerja yang fleksibel di satu sisi, dan penyiapan TK yang produktivitasnya tinggi di sisi lain secara bersamaan.

## KESIMPULAN

- 1) Fenomena bergesernya serapan TK dari lapangan kerja pertanian ke industri/manufaktur nampaknya hanya berlaku bagi TK yang memiliki produktivitas tinggi, yang tidak justru tergesur sema-kin marjinal. Yang bisa bertahan tetapi beralih ke sektor informal menjadi salah satu sebab semakin dominannya sektor ini dalam struktur ke-TK-an Indonesia dewasa ini. Penurunan angka TK di sektor industri manufaktur selama ini bukan karena latar TK-nya, tetapi lebih banyak faktor investasi, yang diperkuat dengan situasi keamanan, ketidakpastian hukum, dll.
- 2) Kebijakan peningkatan UM dengan maksud mengurangi angka kemiskinan dan pengangguran, nampaknya baru berdampak positif-langsung bagi TK yang berlatar produktivitas tinggi, sayangnya golongan ini relatif lebih kecil jika dibandingkan dengan yang berlatar produktivitas rendah.
- 3) Pemikiran menggeser sektor informal ke sektor formal yang diikuti dengan kebijakan regulasi yang lebih longgar dan realistis, kiranya analog dengan filsafat tukang jahit: *lebih baik menjahit baju dari bahan lembaran kain baru, daripada mempermak potongan baju yang sudah jadi untuk dibentuk model lain.*

## DAFTAR PUSTAKA

- Basri, C. 2004. "Sektor Manufaktur Mulai Menyerap Tenaga Kerja dari Sektor Pertanian." *Kompas. Rabu, 16 Juni 2004.*
- Breman, J. 1985. Sistem Tenaga Kerja Dualistis: Suatu Kritik terhadap Konsep Sektor Informal. Dalam Chris Manning & Tajuddin N. Effendi (Eds.), *Urbanisasi, Pengangguran, dan Sektor Informal di Kota.* Jakarta: PT. Gramedia. Hlm. 60-78.
- Corbacho, A. 2000. Labor Markets in Central America: Informal versus Formal Sectors. *Development Discussion Paper No. 747.* Harvard Institute for International Development.
- Dickens, W.T. & Lang, K. 1988. The Reemergence of Segmented Labor Market Theory. *American Economic Review. Vol. 78, No. 2, pp. 129-133.*
- Effendi, T.N. 2003. Krisis, Realitas Pengangguran, dan Beberapa Implikasi: Telaah Data Sekunder. *Himpunan Makalah Sidang Pleno Konggres XV ISEI 2003, Malang, 13-15 Juli 2003.*
- Feridhanusetyawan, T. 1999. The Impact of the Crisis on the Labor Market in Indonesia. *Laporan untuk Asian Development Bank.* Jakarta: CSIS.
- Fiorillo, F., Santacroce, S., & Staffolani, S. 2000. Monopsonistic Competition for the 'Best' Workers. *Labour Economics, Vol. 7, pp. 313-334.*
- Harris, J.R. & Todaro, M.P. 1970. Migration, Unemployment, and Development: A Two-Sector Analysis. *American Economic Review, Vol. 60, No. 1, pp. 126-142.*
- Islam, I. & Nazara, S. 2000. Minimum Wage and the Welfare of Indonesian Workers. *Occasional Discussion Paper Series No. 3.* Jakarta: ILO.

- Lewis, W.A. 1954. Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. *Manchester School of Economics and Social Studies*. Pp. 131-191.
- Magnac, Th. 1991. Segmented of Competitive Labor Markets. *Econometrica*, Vol. 59, No. 1, pp. 165-187.
- Maloney, W.F. 1977. Labor Market Structure in LDC's: Time Series Evidence on Competing Views'. *The World Bank*.
- \_\_\_\_\_. 1998. Are LDC Labor Markets Dualistic? *The World Bank*.
- \_\_\_\_\_. 1999. Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? *The World Bank Economic Review*, Vol. 13, No. 2, pp. 275-302.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Informality Revisited*. The World Bank.
- Manning, C. 2000. Labour Market Adjustment to Indonesia's Economic Crisis: Context, Trends and Implications. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 36, pp. 105-136.
- Mason, A.D. & Baptists, J. 1996. How Important Are Labor Markets to the Welfare of Indonesia's Poor? *Policy Research Working Paper No. 1665*. The World Bank.
- Navarro-Lozano, S. 2002. *The Importance of Being Formal: Testing for Segmentation in the Mexican Labor Market*. University of Chicago.
- Rama, M. 1996. The Consequences of Doubling the Minimum Wage: The Case of Indonesia. *Policy Research Working Paper No. 1643*. The World Bank.
- Sabot, R.H. 1977. The Meaning and Measurement of Urban Surplus Labor. *Oxford Economic Papers*. No. 29, pp. 389-411.
- Suryahadi, A. 2003. Kebijakan Upah Minimum dan Dampaknya terhadap Pasar Tenaga Kerja. *Himpunan Makalah Sidang Pleno Konggres XV ISEI 2003. Malang, 13-15 Juli 2003*.
- Widianto, B. 2003. Tekanan Berat pada Pasar Tenaga Kerja Formal Indonesia. *Himpunan Makalah Sidang Pleno Konggres XV ISEI 2003. Malang, 13-15 Juli 2003*.

Sumber: *JESP Vol. 1, No. 2, 2009*