

- **ISU-ISU TERKINI KEPUDUDUKAN:
Juli - September 2007**
- **Bantuan Tunai Bersyarat (*Conditonal Cash Transfer/CCT*) bagi Upaya Pengentasan Kemiskinan**
- **Pengangguran, Kemiskinan, dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia**
- **Kemiskinan di Timor-Leste: Suatu Refleksi**
- **Selamat Datang Indon!**

Pengangguran, Kemiskinan, dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia

SONNY HARRY B. HARMADI

ABSTRAK

Kaitan antara pengangguran, kemiskinan dan pertumbuhan ekonomi dapat memberikan ilustrasi dan pemahaman secara deskriptif mengenai kualitas pembangunan di Indonesia. Berbagai literatur ilmiah menunjukkan bahwa manusia merupakan faktor utama dalam pembangunan. Proses pembangunan suatu bangsa tidak lagi dapat dipahami secara terbatas pada pertumbuhan ekonomi semata, namun harus pula memuat di dalamnya proses pembangunan manusia. Jika pembangunan manusia dipahami sebagai kumpulan berbagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan manusia, maka kemiskinan justru dipahami harus bergerak ke arah yang berlawanan (penurunan angka kemiskinan). Data yang ada menunjukkan bahwa persentase penduduk miskin pada tahun 1996 dan 2006 ternyata relatif sama. Ini memperlihatkan tidak banyaknya perubahan kondisi kesejahteraan di Indonesia. Dalam hal pengangguran, pertumbuhan ekonomi memperlihatkan gerak yang searah dengan angka pengangguran. Hal ini mengindikasikan belum berkualitaskannya pertumbuhan ekonomi dari sudut pandang pasar tenaga kerja. Dengan pemahaman sederhana dapat dikatakan bahwa orang yang menganggur pasti lebih mudah menjadi miskin, daripada orang yang tidak menganggur. Dengan menggunakan analisis deskriptif, tulisan ini mencoba memberikan gambaran yang lebih luas mengenai pengangguran, kemiskinan, dan pertumbuhan ekonomi di Indonesia.

Kata kunci: Pembangunan, pengangguran, kemiskinan, pertumbuhan ekonomi, Indonesia.

PENDAHULUAN

Pembangunan di Indonesia terus mengalami dinamika dan menghadapi tantangan yang berbeda antarperiode waktu. Berakhirnya era perang dingin menyebabkan

perubahan yang berarti pada strategi pembangunan bangsa-bangsa di dunia, ditandai dengan kemunculan era globalisasi dan menjadi suatu perubahan eksternal yang harus dihadapi saat ini. Secara internal, perubahan strategi pembangunan muncul sebagai dampak dari pemberlakuan otonomi daerah. Dengan dua perubahan kondisi eksternal dan internal tersebut, maka dibutuhkan strategi pembangunan yang mampu membawa Indonesia pada peningkatan kesejahteraan rakyat yang lebih tinggi, dan hal ini bukanlah pekerjaan yang mudah.

Pembangunan ekonomi merupakan salah satu pilar penting untuk mencapai peningkatan kesejahteraan rakyat. Ekonomi selalu berbicara pada tiga konsep penting yang saling terkait, yaitu keterbatasan sumberdaya, pilihan, dan pengambilan keputusan ekonomi, yang dapat menyebabkan tercapainya kesejahteraan rakyat secara optimal. Pertanyaan selanjutnya ialah mengapa kesejahteraan rakyat? Jawabannya sederhana: karena pembangunan tidak akan ada artinya tanpa rakyat. Pembangunan tidak mungkin dilaksanakan tanpa rakyat. Dan, pembangunan memang ditujukan untuk rakyat. Seperti yang kita ketahui, salah satu syarat terpenting di dalam pembentukan suatu negara ialah penduduk.

Sudah jelas bahwa manusia merupakan faktor utama dalam pembangunan. Kini proses pembangunan suatu bangsa tidak lagi dapat dipahami secara terbatas pada pertumbuhan ekonomi semata, namun harus pula memuat di dalamnya proses pembangunan manusia. Dalam lingkup internasional, pemahaman pembangunan manusia mencakup setidaknya tiga aspek: pendidikan, kesehatan, dan ekonomi. Di samping itu salah satu dimensi yang dipergunakan dalam mengevaluasi perkembangan pembangunan manusia suatu bangsa ialah kemiskinan. Jika pembangunan manusia dipahami sebagai kumpulan

berbagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan manusia, maka kemiskinan justru dipahami harus bergerak ke arah yang berlawanan (penurunan angka kemiskinan).

Secara sederhana, akan mudah dilihat keterkaitan antara kemiskinan dan pengangguran. Kemiskinan dapat dipandang sebagai keadaan dimana seseorang hanya memiliki pilihan yang sangat terbatas, atau bahkan tidak memiliki sama sekali, dalam hidupnya. Keterbatasan ini dapat berupa keterbatasan dalam hal aset (*tangible* maupun *intangible*) dan akses pada sumberdaya dan berbagai fasilitas. Sementara menganggur (*jobless*) secara mudah dapat dimengerti sebagai situasi di mana seseorang tidak memiliki kesempatan untuk memperbaiki keterbatasan karena tidak adanya sumber pendapatan yang memadai. Dengan pemahaman sederhana dapat dikatakan bahwa orang yang menganggur pasti lebih mudah menjadi miskin, daripada orang yang tidak menganggur, meskipun tidak semua pengangguran akan menjadi orang miskin (karena memiliki *stream of income* di luar upah).

Meskipun secara substansial tidak ada yang salah dengan pemikiran di atas, tetapi dalam kerangka pengelolaan suatu bangsa dengan jumlah penduduk yang besar seperti Indonesia, beberapa hal yang lebih rinci menjadi penting untuk diperhatikan. Pertama adalah munculnya kemiskinan sangat mungkin memiliki sebab yang berbeda dari masalah pengangguran. Kedua, adalah kecenderungan untuk semata-mata mengandalkan pertumbuhan ekonomi sebagai obat mujarab dalam menyelesaikan kedua masalah ini. Dalam kaitannya dengan upaya untuk mengatasi kedua persoalan itu, maka hal ketiga ialah pemahaman bahwa kemiskinan dan pengangguran merupakan hal yang sudah mendesak untuk diatasi. Pengangguran dapat dilihat sebagai akibat dari tidak bekerjanya pasar tenaga kerja dengan baik. Dari sisi penawaran tenaga kerja, Indonesia mengalami masalah *labor market mismatch* dan besarnya ketimpangan penawaran tenaga kerja menurut kelompok pendidikan. Sedangkan dari sisi permintaan, ada keterbatasan daya serap pasar tenaga kerja.

Tulisan ini menguraikan mengapa hal ketiga di atas menjadi sangat penting untuk diungkapkan. Dengan pemahaman yang lebih jelas dan mendalam tentang kemiskinan dan pengangguran diharapkan bahwa berbagai upaya yang ditempuh untuk mengatasinya dapat menjadi lebih efektif. Ketiga hal tersebut menjadi

tantangan pembangunan Indonesia di masa mendatang, yaitu tercipta pembangunan berkelanjutan dan peningkatan kualitas hidup manusia Indonesia.

KONSEP KEMISKINAN

Berbagai upaya untuk mendefinisikan kemiskinan dan mengidentifikasi penyebab kemiskinan sebenarnya menghasilkan suatu konsep pemikiran yang dapat disederhanakan. Pertama, dari sudut pandang pengukuran, kemiskinan dibedakan menjadi dua yaitu kemiskinan absolut dan kemiskinan relatif. Kedua, dari sudut pandang penyebab, kemiskinan dapat dikelompokkan menjadi kemiskinan alamiah dan struktural. Salah satu syarat penting agar suatu kebijakan untuk mengatasi kemiskinan dapat tercapai adalah adanya kejelasan mengenai "kriteria" tentang siapa atau kelompok masyarakat mana yang termasuk ke dalam kategori miskin dan menjadi sasaran program. Sedangkan syarat penting selanjutnya ialah memahami secara tepat apa yang menjadi penyebab kemiskinan di suatu komunitas.

Kemiskinan absolut mencerminkan suatu kondisi di mana tingkat pendapatan seseorang tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan pokoknya, seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan pendidikan. Kemiskinan absolut merujuk pada ketidakmampuan atau ketidakberdayaan seseorang untuk hidup secara layak. Kemiskinan absolut umumnya diukur dengan menggunakan garis kemiskinan yang konstan sepanjang waktu dalam bentuk jumlah maupun nilai pendapatan (uang). Namun pengukurannya juga dapat mengacu pada jumlah konsumsi kalori. Kriteria pengukuran seperti ini dikenal sebagai pendekatan biologis dan pendekatan kebutuhan dasar.

Pada konsep kemiskinan relatif, perhitungan kemiskinan didasarkan pada proporsi distribusi pendapatan dalam suatu wilayah. Kemiskinan jenis ini dikatakan relatif karena lebih berkaitan dengan distribusi pendapatan antarkelompok masyarakat. Suatu kelompok masyarakat dianggap miskin relatif jika pendapatannya termasuk 30% terendah dari distribusi pendapatan. Dengan menggunakan kriteria ini, maka dapat dipastikan bahwa akan selalu ada penduduk miskin dalam suatu Wilayah. Namun begitu dengan adanya asumsi pendapatan rata-rata masyarakat yang terus meningkat maka, garis kemiskinan juga terus meningkat. Di sini pengukuran garis kemiskinan tidak menjadi fokus, karena lebih berorientasi

pada upaya untuk memperkecil disparitas pendapatan antara mereka yang berada di bawah (miskin) dan mereka yang makmur (*better-off*). Meskipun demikian, sebenarnya ketimpangan merupakan suatu permasalahan yang berbeda dengan kemiskinan. Beberapa orang mengeluhkan bahwa mereka merasa terkucil dan rendah diri dalam pergaulan dengan orang yang “tidak miskin”, meskipun secara absolut, sebenarnya orang tersebut tidak termasuk ke dalam kategori miskin.

Menurut pendekatan kemiskinan alamiah, timbulnya masalah kemiskinan lebih disebabkan karena keterbatasan individu maupun lingkungan. Dari sisi individu, kemiskinan dapat terjadi karena beberapa hal, diantaranya sifat malas, rendahnya keterampilan yang dimiliki, kurangnya kemampuan intelektual, keterbatasan fisik, dan rendahnya kemampuan untuk mengatasi masalah yang muncul di sekitarnya. Kemiskinan alamiah dari sisi individu secara sederhana dapat terjadi karena faktor-faktor biologis, psikologis dan kelemahan sosialisasi yang dimiliki oleh seorang individu miskin. Semua ketidakmampuan itu selanjutnya membuat seseorang akan sulit untuk melakukan usaha atau bekerja guna memperoleh penghasilan yang dapat digunakan untuk perbaikan hidupnya.

Sementara itu, pendekatan kemiskinan alamiah yang melihat dari sisi lingkungan fisik beranggapan bahwa kemiskinan diakibatkan oleh lingkungan fisik (alam) yang tidak mendukung. Beberapa contoh dari kondisi itu diantaranya: tanah yang tidak subur serta topografi wilayah yang tidak menguntungkan, kepadatan penduduk yang

melebihi daya dukung lingkungan alamnya, serta adanya kelangkaan sumberdaya. Sistem sosial ekonomi yang berlaku memungkinkan terkonsentrasinya kekuasaan dan sumberdaya pada pihak tertentu yang berakibat terhambatnya peluang pihak lain untuk ikut mengakses. Contoh kondisi ini misalnya terlihat dari adanya ketimpangan atau kesenjangan antara desa dan kota, antarlapisan masyarakat, antarjenis kelamin, dan lain sebagainya.

KEMISKINAN DAN KARAKTERISTIK SOSIAL DEMOGRAFI

Berdasarkan deskripsi berbagai indikator yang terkait dengan masalah kemiskinan di Indonesia, kita dapat melihat fenomena sebagai berikut: dilihat dari jumlah dan persentase penduduk miskin, diketahui bahwa jumlah penduduk miskin di perdesaan lebih banyak dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin perkotaan. Pada tahun 2006, persentase penduduk perkotaan yang termasuk ke dalam kategori miskin mencapai 13,47%, sedangkan di perdesaan sebesar 21,81%. Rumah tangga miskin di perkotaan memiliki kondisi yang relatif lebih baik dibanding rumah tangga miskin di perdesaan, baik dalam hal pendidikan, kesehatan, maupun pendapatan. Akses terhadap pelayanan dasar di perkotaan jauh lebih mudah dibanding di perdesaan.

Berdasarkan tinjauan demografi, jelas terlihat bahwa penduduk miskin (terutama di perdesaan), menghadapi kenyataan *demography trap* (lihat Tabel 1). Penduduk miskin justru memiliki kecenderungan untuk punya banyak anak. Alasannya sangat sederhana, dengan tingkat kesehatan

Tabel 1
KARAKTERISTIK SOSIAL DEMOGRAFI RUMAH TANGGA MISKIN DAN TIDAK MISKIN, 2006

No	Karakteristik Rumah Tangga/Daerah	Miskin	Tidak Miskin
1	Rata-rata anggota rumah tangga		
	- Perkotaan	4,70	3,91
	- Perdesaan	4,75	3,69
	- Perkotaan + Perdesaan	4,74	3,80
2	Persentase Wanita sebagai Kepala Rumah Tangga		
	- Perkotaan	15,35	13,57
	- Perdesaan	10,55	13,03
	- Perkotaan + Perdesaan	12,30	13,30
3	Rata-rata usia kepala rumah tangga (tahun)		
	- Perkotaan	48,28	46,14
	- Perdesaan	47,55	48,09
	- Perkotaan + Perdesaan	47,81	47,14
4	Rata-rata lamanya bersekolah kepala rumah tangga		
	- Perkotaan	5,24	8,73
	- Perdesaan	4,18	5,49
	- Perkotaan + Perdesaan	4,63	7,06

Sumber: BPS, 2006.

yang buruk, angka kematian anak cenderung tinggi, sehingga penduduk miskin berasumsi bahwa jika mereka memiliki banyak anak, maka walaupun ada beberapa anak mereka yang meninggal, maka mereka masih memiliki "cadangan anak". Hal ini juga didorong oleh adanya anggapan bahwa anak merupakan aset (faktor produksi) yang sangat penting.

Dalam ekonomi kependudukan dikenal istilah transisi demografi, dan dapat dikaitkan dengan fenomena kemiskinan. Pada tahap pertama transisi demografi, angka kematian dan kelahiran sangat tinggi. Tahap kedua, adanya berbagai penemuan di bidang kesehatan menyebabkan masyarakat mengalami *better living standard*. Akibatnya angka kematian menurun, namun angka kelahiran tetap tinggi. Tahapan selanjutnya yang harusnya terjadi ialah karena angka kematian rendah, maka orang akan cenderung membatasi kelahiran (tidak perlu "cadangan anak"), sehingga angka kelahiran pun turun. Transisi demografi akan mengubah struktur umur penduduk, yaitu proporsi penduduk muda (0 - 15 tahun) makin menurun, proporsi penduduk usia kerja meningkat pesat, dan proporsi penduduk usia tua meningkat perlahan. Dampaknya adalah pada beberapa tahun berikutnya, akan terjadi penurunan *dependency ratio*. Pada saat angka *dependency ratio* mencapai titik terendah, seharusnya suatu negara berpotensi menghasilkan bonus demografi (lihat Gambar 1) (Adioetomo, 2005). Penurunan angka kelahiran dan kematian di Indonesia, akan terjadi secara alamiah, jika

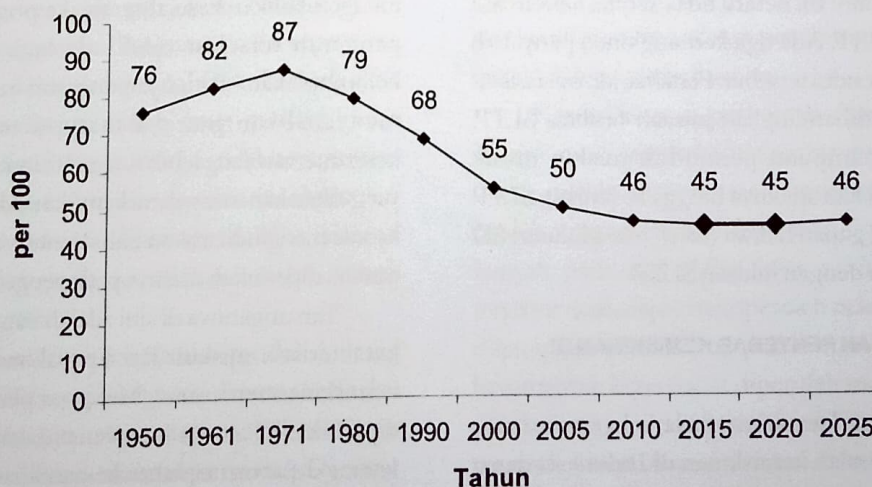
tingkat kesehatan masyarakat semakin baik. Masalahnya, penduduk miskin di Indonesia (terutama perdesaan) masih mengalami kendala akses pelayanan kesehatan, sehingga tetap berparadigma "perlu punya banyak anak".

Dari tinjauan karakteristik sosial demografi rumah tangga miskin, hal yang paling menonjol ialah lama kepala rumah tangga bersekolah. Dari ukuran ini terlihat bahwa rendahnya tingkat pendidikan kepala rumah tangga menyebabkan rumah tangga tersebut cenderung miskin. Bisa dibayangkan munculnya *inter-generation poverty trap*. Kepala rumah tangga dengan pendidikan rendah, tidak mampu memenuhi kebutuhan hidup anggota keluarganya, termasuk untuk investasi pendidikan anak. Akibatnya, anak yang dihasilkan rumah tangga miskin tersebut berpendidikan rendah, dan pada saat menjadi kepala rumah tangga, tidak mampu memenuhi kebutuhan pendidikan anaknya lagi, dan seterusnya. Hal ini diperparah dengan karakteristik sosial demografi lainnya yaitu bahwa rumah tangga miskin secara rata-rata memiliki jumlah anggota yang lebih banyak dibanding yang tidak miskin.

KEMISKINAN DAN PELAYANAN PUBLIK

Berdasarkan deskripsi aspek kesehatan diketahui bahwa akses penduduk di perdesaan terhadap pelayanan kesehatan masih lebih rendah dibanding akses penduduk perkotaan. Padahal kesehatan menjadi pilar penting dalam pemberantasan kemiskinan, setidaknya seperti yang telah disampaikan sebelumnya. Buruknya akses tersebut

Gambar 1
RASIO KETERGANTUNGAN INDONESIA, 1950 - 2025



Sumber: Adioetomo (2005), Bappenas dan BPS (2005).

tercermin dari waktu tempuh menuju fasilitas kesehatan dan tenaga medis yang melakukan tindakan pengobatan. Disadari bahwa untuk membangun fasilitas kesehatan yang dapat menjangkau ribuan pulau dengan standar tertentu sangat tidak mudah. Angka kematian balita di Indonesia juga masih buruk dan termasuk tinggi di lingkungan ASEAN. Ini berarti bahwa gizi anak pada usia tersebut kurang memadai. Namun, segi positif yang telah dicapai dalam bidang kesehatan adalah persentase balita yang memperoleh imunisasi. Hanya saja, terdapat tiga provinsi dengan kondisi lebih rendah cakupannya dibanding provinsi lain, yaitu Sumatera Utara, Kalimantan Barat, dan Maluku. Hal lain yang cukup menarik diperhatikan ialah adanya kebiasaan (perilaku) merokok di perdesaan lebih tinggi dibanding perkotaan, yang tentunya akan berdampak pada kualitas kesehatan penduduk miskin di perdesaan yang lebih buruk.

Untuk tinjauan aspek pendidikan, lebih dari 80% penduduk miskin berpendidikan maksimal tamat sekolah dasar. Baik untuk perkotaan maupun perdesaan, muncul fenomena bahwa proporsi penduduk miskin dan kepala rumah tangga miskin yang hanya berpendidikan sekolah dasar memang lebih besar dibandingkan penduduk dan kepala rumah tangga berpendidikan di atas sekolah dasar. Hal yang serupa juga dapat dilihat dari indikator kemampuan membaca dan menulis kepala rumah tangga miskin. Namun demikian, kondisi di perdesaan lebih buruk dibanding perkotaan. Hal ini menunjukkan akses terhadap pendidikan di perdesaan lebih rendah dibanding perkotaan. Dari indikator angka partisipasi sekolah (APS) diketahui bahwa APS usia 7-12 tahun lebih baik dibanding APS usia 13-15 tahun. Ini berarti tidak semua lulusan SD melanjutkan ke SLTP. Ada tiga kemungkinan penyebab yang muncul dari kondisi tersebut. Pertama, jumlah fasilitas SD lebih rendah dibandingkan jumlah fasilitas SLTP. Kedua, ketidakmampuan penduduk miskin untuk membiayai pendidikan anaknya hingga ke jenjang SLTP. Ketiga, adanya anggapan bahwa *rate of return* lulusan SD tidak berbeda jauh dengan lulusan SLTP.

KARAKTERISTIK DAN PENYEBAB KEMISKINAN DI INDONESIA

Berdasarkan berbagai literatur yang ada, beberapa hal yang terkait dengan masalah kemiskinan di Indonesia dapat disampaikan berikut: terdapat dua jenis kemiskinan yang

terjadi di Indonesia. Pertama ialah kemiskinan yang bersifat kronis. Ciri penting kemiskinan kronis di antaranya adalah sangat terbatasnya infrastruktur transportasi yang menunjukkan bahwa penduduk miskin tinggal di daerah yang sangat terpencil (*deprived remoteness*), sering mengalami sakit yang berkepanjangan (*prolonged illness*) dan tidak mampu mengakses pelayanan kesehatan, serta tidak memiliki banyak peluang untuk memperoleh pendidikan. Kemiskinan kronis juga berkaitan dengan kemiskinan antargenerasi, yakni orang miskin menghasilkan keturunan yang miskin pula. Sedangkan jenis kemiskinan yang kedua ialah kemiskinan sementara (*transient poverty*). Karakteristik kemiskinan sementara adalah bahwa seseorang bisa menjadi miskin akibat adanya suatu kejadian luar biasa yang mempengaruhi kehidupan mereka seperti krisis ekonomi dan kejadian alam yang di luar perkiraan mereka. Pada saat kondisi sudah membaik atau normal, mereka akan dapat hidup secara normal dan lebih baik. Kemiskinan di perkotaan umumnya memiliki ciri kemiskinan transien.

Dari kedua jenis kemiskinan di atas, faktor yang menentukan perbedaan di antara keduanya adalah bahwa pada kemiskinan kronis tidak terlihat adanya kekuatan dari dalam diri masyarakat miskin untuk dapat mengembalikan kondisi kesejahteraan pada situasi semula. Dalam hal ini faktor penyebab menjadi kurang penting dibandingkan upaya untuk membawa penduduk miskin keluar dari kemiskinan. Kedua macam kemiskinan tersebut memperlihatkan bahwa penyebab kemiskinan dapat berasal dari luar kelompok masyarakat miskin, tetapi pada suatu kelompok terdapat kemampuan untuk mengembalikan kesejahteraan ke posisi semula setelah pengaruh tersebut tidak ada lagi. Sebaliknya bagi kelompok lain hilangnya pengaruh ini tidak serta merta menyebabkan mereka mampu mencapai tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi. Kelompok terakhir inilah yang dikatakan mengalami kemiskinan kronis. Kemiskinan kronis mengindikasikan bahwa intervensi dari pihak luar mutlak diperlukan dalam upaya pengentasan kemiskinan.

Tantangannya di sini adalah bagaimana mengubah karakteristik miskin dari kemiskinan kronis menjadi kemiskinan sementara. Mengapa perubahan seperti ini diperlukan? Karena intervensi dalam bentuk material kurang dapat menciptakan kemandirian masyarakat secara berkelanjutan. Intervensi tersebut bahkan dapat

menimbulkan ketergantungan orang miskin pada pihak luar untuk menyejahterakan mereka. Dengan mengubah sifat kemiskinan mereka dari kronis menjadi transien, berarti menimbulkan dalam diri mereka kemampuan untuk menyejahterakan diri secara mandiri. IFAD (2002) menunjukkan bahwa di dalam kemiskinan kronis melekat karakteristik dan paradigma tertentu yang dianut masyarakat. Sedangkan Landes (1999) mengungkapkan bahwa paradigma-paradigma tertentu yang berlaku dalam masyarakat mendorong munculnya kemiskinan, sementara beberapa yang lain cenderung mengurangi kemiskinan. Berbagai paradigma tersebut akan terwujud dalam perilaku sehari-hari, seperti cara berkonsumsi, cara memanfaatkan waktu dan sikap terhadap perubahan, pendeknya 'cara hidup' (*way of life*). Hal terpenting lainnya adalah kemiskinan kronis di beberapa daerah di Indonesia muncul karena masyarakat miskin tidak memiliki pilihan (*have no choice*). Pada saat seseorang tidak memiliki pilihan atau alternatif untuk dapat hidup lebih baik, maka kemiskinan akan menjadi bagian dari dirinya.

Karakteristik utama wilayah perdesaan terletak pada aktifitas produksi yang dilakukan, dimana sebagian besar penduduk perdesaan di Indonesia bermata pencaharian sebagai petani. Apapun jenis lapangan usaha yang dilakukan, teori ekonomi menjelaskan bahwa besaran produksi ditentukan oleh faktor produksi yang digunakan. Ada dua faktor produksi yang penting sebagai masukan, yaitu kapital dan tenaga kerja. Berbagai hasil penelitian (termasuk yang pernah dilakukan oleh Lembaga Demografi FE-UI) menunjukkan bahwa kemampuan faktor produksi tenaga kerja penduduk miskin perdesaan di Indonesia sangat rendah, yaitu tidak banyak terjadi akumulasi modal manusia. Dengan kondisi seperti ini, maka seharusnya akumulasi modal fisik (kapital) akan memegang peranan penting bagi peningkatan kemampuan produksi. Namun, dengan tidak adanya akses terhadap permodalan dan aset produktif, akumulasi kapital tidak dapat dilakukan. Hasilnya adalah rendahnya tingkat produktivitas dari waktu ke waktu tanpa perubahan yang berarti.

Dari sudut pandang pasar faktor produksi, orang miskin tidak memiliki *bargaining power* di pasar kerja dan sangat terbatas aksesnya terhadap modal sehingga berakibat pada rendahnya akumulasi modal. Di pasar komoditas, sebagai konsumen orang miskin tidak

memiliki kemampuan daya beli yang memadai, sedangkan sebagai produsen menghadapi kenyataan rendahnya hasil produksi serta sulitnya memasarkan hasil produksi. Kondisi ini tentunya berpengaruh terhadap kehidupan ekonomi masyarakat miskin di Indonesia.

Dari beberapa hasil penelitian yang dilakukan di perdesaan ditemukan kecenderungan tidak adanya insentif masyarakat miskin untuk mengolah lahan dengan teknik lebih modern dan berusaha mempertahankan kesuburan lahan. Seperti yang diketahui, sebagian besar penduduk miskin mengandalkan pertanian sebagai mata pencarian yang utama. Selain itu, masyarakat miskin di perdesaan juga tidak yakin bahwa usaha mereka dalam bentuk bekerja akan mampu membuat mereka keluar dari masalah kemiskinan, sehingga memberi dampak psikologis. Ketiadaan pasar telah menjadi disinsentif penduduk miskin untuk memproduksi lebih banyak lagi hasil pertanian. Tekanan psikologis penduduk miskin muncul karena adanya anggapan bahwa ternyata kehidupan mereka tidak banyak berubah dari waktu ke waktu, meskipun telah bekerja keras. Oleh karena itu, penciptaan pasar dan akses terhadap pasar menjadi syarat perlu (*necessary condition*) untuk mengatasi masalah ini, sedangkan menciptakan insentif bagi masyarakat untuk mengelola pertanian secara lebih produktif dan efisien menjadi syarat cukup (*sufficient condition*). Untuk dapat mencapai syarat cukup, maka perlu ada intervensi kebijakan yang dapat meningkatkan pengetahuan dan pemberdayaan masyarakat miskin, membuka akses informasi, dan memperbaiki kondisi kesehatan rumah tangga. Jika penduduk miskin di perdesaan hanya didorong untuk mengelola pertanian secara lebih produktif saja tanpa adanya penciptaan pasar, maka solusi tersebut akan menjadi sia-sia.

Kemiskinan di perkotaan dapat muncul akibat adanya *spatial mismatch*. Ciri penting *spatial mismatch* adalah orang miskin di perkotaan umumnya berpendidikan rendah, yang sebenarnya kebutuhan akan tenaga kerja lebih banyak pada *high skilled labor*, sehingga orang-orang tersebut tidak dapat memperoleh pekerjaan seperti yang diharapkan. Selain itu, *spatial mismatch* terjadi karena kesempatan kerja dapat diperoleh melalui *informal channels*. Sesungguhnya *informal channels* dapat ditransformasi menjadi *formal channels* dengan cara membangun *labor market information* secara baik, sehingga dapat mengurangi

munculnya *mismatch* di pasar kerja. Penelitian mengenai kemiskinan di Jakarta yang pernah dilakukan oleh Lembaga Demografi FEUI menunjukkan bahwa “tanda-tanda” kemiskinan yang nampak terlihat pada penduduk miskin di Jakarta, belum tentu mencerminkan kondisi yang sesungguhnya. Berbeda halnya dengan “tanda-tanda” kemiskinan yang terlihat di perdesaan, karena memang tanda-tanda tersebut mencerminkan kondisi kemiskinan yang sesungguhnya.

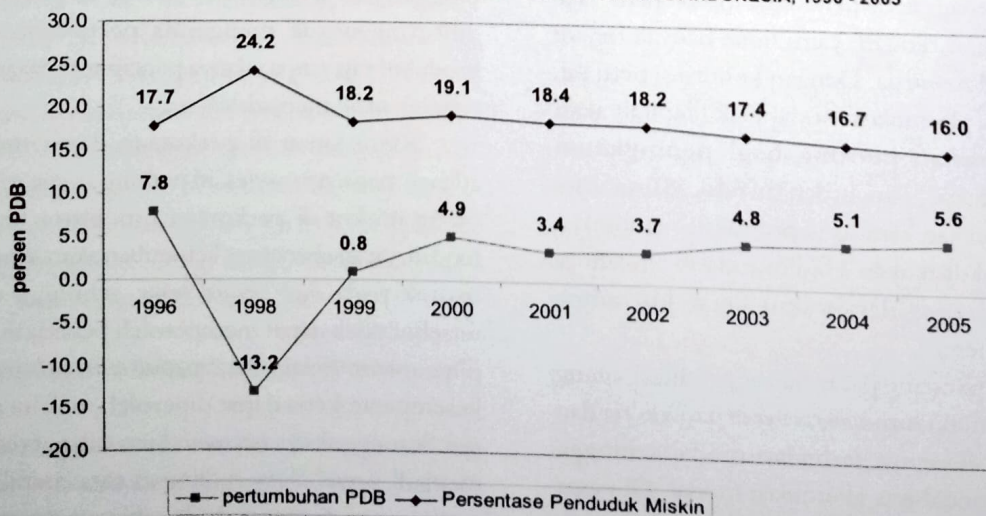
Salah satu hal penting yang perlu dicermati ialah peranan institusi yang berpengaruh terhadap kehidupan penduduk miskin. Jenis bantuan yang diberikan sebaiknya mampu menciptakan kemandirian penduduk miskin dan dapat memfasilitasi mereka untuk memperoleh akses yang dapat meningkatkan aset produktif (peningkatan human and physical capital), akses terhadap teknologi dan informasi, akses terhadap pasar, serta akses untuk berpartisipasi dalam penyusunan kebijakan pemerintah. Institusi bagi masyarakat miskin seharusnya dapat lebih berperan sebagai fasilitator pembangunan. Pemberdayaan masyarakat miskin dapat ditingkatkan, jika ada institusi yang mampu menjembatani keterisolasian mereka terhadap “dunia luar”. Seperti yang diungkapkan oleh peraih Nobel Perdamaian, M. Yunus. “*Poverty is not created by poor people. It is produced by our failure to create institutions to support human capabilities*”.

KEMISKINAN DAN PERTUMBUHAN EKONOMI

Pertanyaan yang selalu menarik untuk dibahas adalah apakah pertumbuhan ekonomi akan berdampak pada pengurangan angka kemiskinan? Jawabannya, bisa ya bisa tidak. Hal ini tergantung pada distribusi pendapatan penduduk yang menunjukkan distribusi manfaat dari pembangunan itu sendiri. Namun demikian, untuk Indonesia ada hal yang menarik untuk diamati. Dari Gambar 2 terlihat bahwa ada kecenderungan yang berlawanan antara pertumbuhan ekonomi dan persentase penduduk miskin. Pada saat pertumbuhan ekonomi sedang anjlok bahkan mencapai angka negatif, persentase penduduk miskin melonjak dengan drastis. Sebagai contoh, pada tahun 1998, ekonomi Indonesia sedang mengalami kontraksi yang dapat dilihat dari angka pertumbuhan PDB sebesar -13,2%. Hal ini ternyata berdampak pada peningkatan secara drastis persentase penduduk miskin dari yang sebelumnya 17,7% pada tahun 1996 menjadi 24,2% pada tahun 1998. Dengan tingkat pertumbuhan yang semakin membaik, persentase penduduk miskin juga semakin menurun (lihat Gambar 2).

Salah satu hal yang perlu dicermati adalah jika dibandingkan persentase penduduk miskin tahun 1996 dengan tahun 2006 ternyata relatif sama. Pada tahun 2006, persentase penduduk miskin sebesar 17,7%, sedangkan 10 tahun kemudian (2006) sebesar 17,8%. Artinya bahwa tidak terjadi perubahan yang signifikan dalam hal

Gambar 2
PERTUMBUHAN PDB DAN PERSENTASE PENDUDUK MISKIN DI INDONESIA, 1996 - 2005



Sumber: BPS, Statistik Indonesia, berbagai tahun, diolah.

kesejahteraan penduduk. Bahkan dalam jumlah absolut, penduduk miskin 2006 lebih banyak (39,1 juta) dibanding 1996 (34,5 juta). Dengan memperhatikan kecenderungan hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan, maka pertumbuhan ekonomi yang lebih baik di masa mendatang, diharapkan dapat berperan dalam penurunan angka kemiskinan.

Pertanyaan mendasar lainnya ialah apakah pertumbuhan ekonomi merupakan cerminan peningkatan kesejahteraan rakyat? Jawabannya adalah bahwa pertumbuhan ekonomi menjadi *necessary condition* agar tercapai peningkatan kesejahteraan rakyat. Argumennya cukup sederhana. Tenaga kerja yang memiliki produktifitas paling tinggi, akan lebih dulu terserap di pasar kerja, sedangkan tenaga kerja yang memiliki produktivitas rendah akan terserap di pasar kerja pada saat terjadi pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, jika pertumbuhan ekonomi tinggi, maka mereka yang tidak produktif pun akan dapat terserap di pasar kerja. Akibatnya angka pengangguran berkurang, daya beli masyarakat meningkat, dan angka kemiskinan juga menurun. Lalu akan muncul pertanyaan berikutnya: apakah penduduk yang termasuk kategori miskin di Indonesia memang menikmati manfaat paling besar dari pertumbuhan ekonomi? Atau justru sebaliknya?

KETENAGAKERJAAN, PENGANGGURAN, DAN PERTUMBUHAN EKONOMI

Pembahasan tentang pengangguran dalam kaitannya dengan pertumbuhan ekonomi tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai perkembangan ekonomi Indonesia pada cakupan yang lebih luas. Analisis mengenai pengangguran perlu memperhatikan proses industrialisasi di Indonesia yang merupakan suatu proses transformasi struktural ekonomi secara menyeluruh. Seperti yang dinyatakan oleh John Mellor (1987), tidak ada bangsa yang makmur, merata kesejahteraannya dan stabil, yang kegiatan utamanya hanya pertanian. Karena itu paragraf berikut akan memberi sorotan lebih jauh mengenai perkembangan proses industrialisasi di Indonesia selama ini.

Meskipun secara umum muncul pandangan bahwa Indonesia telah cukup lama menjadi negara industri baru, namun ditinjau dari peran sektor industri manufaktur, ternyata perubahan yang berarti dalam industrialisasi baru

terjadi dalam waktu kurang dari seperempat abad. Industrialisasi memang telah mulai sejak lama. Proses ini dapat dirunut sejarahnya kembali ke masa kolonial Belanda di abad XIX. Pada akhir abad ke-19, di Jawa telah terbangun banyak sektor manufaktur modern yang sangat besar. Selama paruh kedua abad XIX tersebut, Jawa merupakan daerah yang memiliki teknologi uap diterapkan paling intensif di seluruh Asia Tenggara (Dick, 1998). Pada masa itu Indonesia bahkan dapat dikatakan lebih maju ketimbang Jepang, Singapura, Thailand, dan Hong Kong. Surabaya (bukan Batavia) pada akhir tahun 1900 dapat disetarakan dengan pusat-pusat industri terkemuka di Asia pada waktu itu seperti Osaka, Bombay, dan Kalkuta (Dick, 1998).

Dick (1998) menjelaskan mengapa Indonesia, Jawa pada khususnya, tidak dapat memanfaatkan kemajuan awalnya di bidang industrialisasi? Jawabannya adalah karena tidak terdapat kemajuan otomatis dari pembangunan industri modern menjadi industri mandiri (hal yang serupa juga dialami India). Masa setelah tahun 1900 merupakan sejarah pergolakan dan baru kemudian pada pertengahan 1980-an, Indonesia mengalami perubahan struktur perekonomian yang penting cukup berarti. Berkenaan dengan perubahan struktur ekonomi ini, terdapat dua pola umum yang penting untuk diperhatikan. Pertama adalah perkembangan sektor industri manufaktur yang tumbuh cepat hingga kemudian kontribusinya dalam PDB mencapai 30 persen. Kedua, ialah pertumbuhan sektor industri yang lebih cepat daripada sektor pertanian hingga peranannya terhadap PDB melampaui sektor pertanian. Untuk hal yang pertama, Indonesia mengalaminya pada pertengahan 1980-an, sedangkan untuk yang kedua dialami pada 1991 (Aswicahyono, 1996). Dengan demikian tampak bahwa proses industrialisasi yang paling mutakhir, dan sesungguhnya sudah pada jalur yang tepat, di Indonesia belum berlangsung dalam waktu yang cukup lama.

Salah satu perkembangan yang terjadi seiring dengan proses industrialisasi di Indonesia adalah terjadinya urbanisasi, dimana peran sektor perkotaan dalam menyerap penduduk dan tenaga kerja semakin tinggi. Komposisi permintaan tenaga kerja yang sebelumnya sangat didominasi oleh sektor pertanian, secara bertahap mulai diimbangi oleh meningkatnya peran sektor industri dan sektor jasa. Satu hal yang perlu diingat di sini adalah

berlakunya gejala dualisme, di mana sektor modern (perkotaan) tumbuh berdampingan dengan sektor tradisional (perdesaan). Dengan kata lain, sektor tradisional masih tetap memiliki peran yang besar, meskipun terdapat pertumbuhan yang cepat dalam sektor modern.

Secara kronologis, perubahan signifikan di pasar kerja terjadi sejak pertengahan 1980-an. Dengan menguatnya peran industri manufaktur seperti tersebut di atas, terbukalah berbagai kesempatan kerja (*job creation*) baru. Permintaan tenaga kerja di sektor ini secara singkat naik dalam jumlah besar. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa para pekerja Indonesia selama pertengahan 1980-an hingga 1996 mendapat manfaat yang besar dari pertumbuhan ekonomi secara umum, dan khususnya proses industrialisasi.

Dari uraian di atas dapatlah dikatakan bahwa pertumbuhan ekonomi Indonesia sejak 1980-an hingga akhir 1990-an merupakan hasil dari pertumbuhan sektor industri pengolahan. Berbagai studi tentang perkembangan sektor ini mengungkapkan bahwa pertumbuhan yang cepat dalam sektor industri pengolahan diikuti pula oleh peningkatan dalam produktivitas (Aswicahyono, 1998; Timmer, 2000; Jojo dan Meister, 2004). Dari berbagai temuan tersebut, akan mudah untuk diharapkan bahwa sektor industri manufaktur Indonesia telah mengalami peningkatan teknologi. Namun demikian, ternyata tidak mudah untuk memahami lebih mendalam tentang berbagai faktor yang mendasari perkembangan yang signifikan dalam produktivitas tersebut. Ini berarti sulit dipastikan apakah peningkatan itu diakibatkan oleh peningkatan yang setara dalam kapasitas industri di Indonesia (termasuk peningkatan modal manusianya), ataukah hanya diakibatkan oleh pembelian teknologi maju dari luar negeri.

Menelaah lebih jauh data ketenagakerjaan, berdasarkan lapangan pekerjaan, sebagian besar penduduk Indonesia pada 2005 bekerja di sektor pertanian (mencakup juga kehutanan, peternakan dan perikanan). Keadaan ini berlangsung selama paruh pertama dasawarsa 2000. Selain itu situasi ini menunjukkan pula ketidaksesuaian antara penawaran dan permintaan tenaga kerja. Penawaran tenaga kerja yang dapat pula digambarkan dari kontribusi yang diberikan oleh masing-masing sektor perekonomian. Gambaran ini menunjukkan pula struktur perekonomian. Data selama

2000-2005 memperlihatkan bahwa peran industri manufaktur dalam PDB tetap lebih besar daripada sektor pertanian. Dengan demikian selama periode tersebut, kecenderungan perubahan struktural yang terjadi sejak awal 1970-an tetap dapat bertahan. Namun demikian gambaran yang berbeda diperlihatkan oleh data ketenagakerjaan, seperti telah disebutkan, sektor pertanian masih menjadi penyerap terbesar tenaga kerja Indonesia.

Gejala di atas menunjukkan pula bahwa proses industrialisasi yang terjadi selama ini tidak diikuti oleh transformasi struktural tenaga kerja. Industri pengolahan yang dibangun pada masa 1980-1990-an (yakni pada masa ledakan ekspor) lebih banyak merupakan industri *footlose* yang dengan mudah akan melakukan relokasi jika suatu negara atau daerah kehilangan daya tariknya. Industri-industri seperti ini peka terhadap masukan-masukan lokal (*local inputs*), dan bersifat tidak padat modal maupun keahlian. Salah satu faktor pokok yang menjadi masukan lokal bagi industri ini ialah upah tenaga kerja. Dalam masa ledakan ekspor tersebut, peraturan perburuhan memang kurang menguntungkan bagi pihak buruh. Namun demikian, di sisi lain, situasi ini memberi kemudahan bagi penanam modal untuk melakukan usahanya di Indonesia. Kedua faktor ini, longgarnya peraturan perburuhan dan kondisi perekonomian yang surplus tenaga kerja, memiliki peran yang besar dalam proses masuknya berbagai *footlose industry* di awal 1990-an tersebut.

Secara spasial penyebaran industri pengolahan di Indonesia lebih banyak terjadi di Indonesia bagian Barat. Di Jawa, industri yang berkembang ialah *footlose industry*, sedangkan di pulau-pulau lain yang berkembang ialah industri-industri berbasis sumberdaya alam (*resource-based industry*) (Hill, 1996). Ini sesuai dengan karakter kedua wilayah itu: Jawa merupakan pulau dengan kepadatan tertinggi sehingga tenaga kerja tersedia dalam jumlah yang berlimpah; sedangkan di luar Jawa, dengan berbagai keterbatasan dalam jumlah tenaga kerja dan infrastruktur lebih menarik bagi industri yang berorientasi sumberdaya. Namun demikian dalam perkembangannya tidak terdapat dampak limpahan (*spillover effect*) dalam proses industrialisasi tersebut (khususnya dari perusahaan-perusahaan asing), yang berarti tidak terjadinya perluasan dan peningkatan teknologi melalui proses ini (Jojo dan Meister, 2004). Salah satu kemungkinan penyebab yang diajukan kedua peneliti itu ialah kurangnya kapasitas

penyerapan teknologi pada sumberdaya manusia Indonesia.

Kondisi tersebut di atas mengungkapkan kembali bahwa ada sesuatu yang kurang tepat dalam pengelolaan dan pengembangan sumberdaya manusia Indonesia selama ini. Dari sisi permintaan tenaga kerja (industri), ternyata tidak terdapat proses pengalihan teknologi yang signifikan, meskipun selama ini telah banyak terjadi interaksi dengan negara-negara berteknologi maju. Di pihak lain pada sisi penawaran tenaga kerja ditemukan indikasi adanya ketidaksesuaian yang cukup berarti antara kualifikasi yang dibutuhkan dan kemampuan yang ditawarkan.

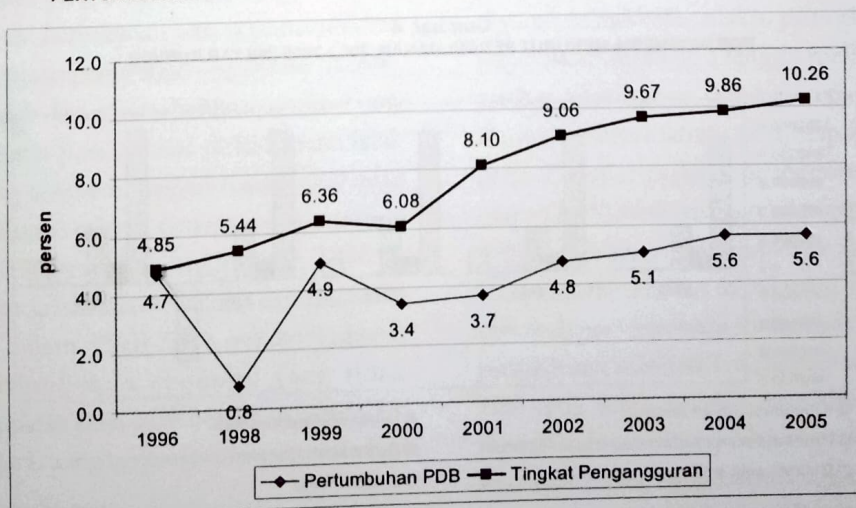
Dalam isu pengelolaan dan pengembangan sumberdaya manusia ujung permasalahan ialah munculnya gejala ketidakcocokan (*mismatch*) di pasar tenaga kerja, antara penawaran dan permintaan tenaga kerja. Isu ini bukan lagi hal baru di Indonesia mengingat bahwa sejak awal 1990-an telah ramai dibicarakan mengenai perlunya kesesuaian antara keahlian yang dimiliki tenaga kerja (sebagai hasil dari pendidikan) dan keahlian yang diperlukan oleh sektor riil. Selama masa Pelita IV, Kelompok Kerja Pembangunan Sumberdaya Manusia (yang terdiri atas Bappenas, Depdikbud, Depnaker, dan BPS) telah membuat proyeksi bahwa selama Pelita tersebut akan terjadi ketidakcocokan penawaran-permintaan, yakni jumlah yang diminta untuk tenaga kerja lulusan sekolah dasar dan menengah sebesar 8 juta orang, sementara jumlah tenaga kerja yang ditawarkan oleh

kualifikasi ini hanya sebesar 6,3 juta orang; sedangkan untuk kualifikasi pendidikan SMA, jumlah yang diminta ialah 3 juta orang, sementara jumlah yang ditawarkan sebesar 4,2 juta; dan untuk pendidikan tinggi, jumlah yang diminta ialah 517.000, sedangkan jumlah yang ditawarkan ialah sebesar 1 juta orang (Pangestu dan Gardiner, 1993).

Jika dilihat dari data statistik penduduk usia 15 tahun ke atas yang bekerja menurut pendidikan, terlihat jelas bahwa Indonesia menghadapi masalah kualitas tenaga kerja. Hal ini akan terus berlangsung hingga beberapa puluh tahun mendatang, mengingat mereka yang berpendidikan rendah akan terus berada di pasar tenaga kerja hingga usia 64 tahun. Data BPS 2005 menunjukkan bahwa sebanyak 56,23% pekerja di Indonesia hanya berpendidikan SD ke bawah, 19,55% berpendidikan SLTP, 18,80% berpendidikan SLTA, dan hanya 5,42% berpendidikan diploma maupun sarjana. Bisa dibayangkan dengan proses industrialisasi yang berlangsung cepat di dunia, Indonesia justru mengalami masalah rendahnya kualitas SDM. Oleh karena itu, strategi pemerintah untuk mendorong masuknya investasi, seharusnya disesuaikan dengan kualifikasi pendidikan tenaga kerja kita. Tidak dapat dipungkiri bahwa belum tentu investasi yang masuk secara *massive* mampu menyerap tenaga kerja secara *massive* pula. Perlu strategi investasi yang sesuai daya saing tenaga kerja Indonesia.

Dari sisi penawaran tenaga kerja, gejala ini merupakan peringatan yang sangat keras menyuarkan perlunya pengelolaan sumberdaya manusia yang memiliki

Gambar 3
PERTUMBUHAN PDB DAN TINGKAT PENGANGGURAN INDONESIA, 1996-2005 (PERSEN)



Sumber: BPS, Statistik Indonesia, berbagai tahun, diolah.

orientasi nyata dengan permintaanya. Berbeda dengan pasar barang, 'komoditi' yang 'ditransaksikan' dalam pasar kerja ialah manusia. Ketidaksiesuaian di pasar kerja, karenanya, akan ditanggapi dengan dilakukannya penyesuaian baik oleh pihak yang meminta maupun yang menawarkan, dan penyesuaian ini akan memiliki dampak yang lebih permanen dibandingkan yang dapat berlangsung di pasar barang. Perubahan 'teknologi' berkaitan dengan pasar kerja ialah perubahan pada kapabilitas sumberdaya manusia, dan ini hanya dapat ditempuh melalui pengelolaan dan pembangunan yang hati-hati (*prudent*) dalam hal modal manusia, antara lain lewat pengajaran dan pendidikan.

Selain dalam hal kualifikasi kemampuan tenaga kerja, ketidakcocokan di pasar kerja dapat juga muncul akibat ketidaksempurnaan informasi. Dalam hal ini kualifikasi kemampuan pekerja tidak lagi menjadi persoalan. Di sini masalah muncul akibat informasi tentang lowongan pekerjaan tidak sampai pada pencari kerja yang sesuai. Di pihak lain, informasi tentang ketersediaan tenaga kerja juga tidak sampai pada perusahaan yang membutuhkan. Solusi bagi ketidaksempurnaan informasi ini lebih mudah diberikan, seperti dengan membangun sebuah pusat informasi tenaga kerja yang akan berfungsi sebagai suatu pul baik bagi pencari kerja maupun pencari tenaga kerja.

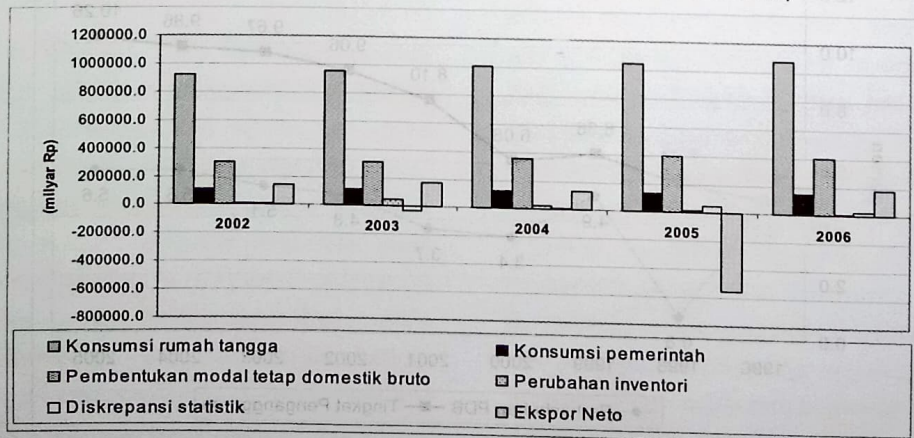
Perkembangan tingkat pengangguran dan pertumbuhan ekonomi Indonesia ditampilkan dalam Gambar 3 di atas. Dari grafik tersebut dapat dilihat suatu gejala yang menarik, yakni bahwa pertumbuhan ekonomi berjalan seiring dengan naiknya tingkat pengangguran, khususnya selama periode 2001-2005. Salah satu

penjelasan terhadap munculnya gejala ini ialah bahwa pertumbuhan Indonesia selama ini lebih banyak disebabkan oleh pengeluaran konsumsi (baik rumah tangga maupun pemerintah). Gambar 4 memperlihatkan dekomposisi PDB Indonesia berdasarkan jenis pengeluaran, yang menunjukkan betapa besarnya sumbangan konsumsi dalam permintaan agregat, dan kecilnya peran investasi. Dengan kata lain keadaan ini menunjukkan kerentanan dalam struktur ekonomi Indonesia selama ini, khususnya ketika memasuki abad XXI.

Sebelum lebih jauh membahas tentang pengangguran, perlu diutarakan terlebih dahulu bahwa BPS sejak 1990 telah melakukan perubahan definisi sebanyak dua kali yakni pada 1994 dan 2001. Perubahan yang dilakukan pada 1994 ialah meniadakan pembatasan waktu bagi pencari kerja. Sebelum 1994, seseorang dianggap sedang mencari pekerjaan jika ia memang sedang mencari pekerjaan dalam waktu satu minggu sebelum survei. Sedangkan setelah 1994, batasan waktu satu minggu itu diadakan (Suryadarma, et al. 2005).

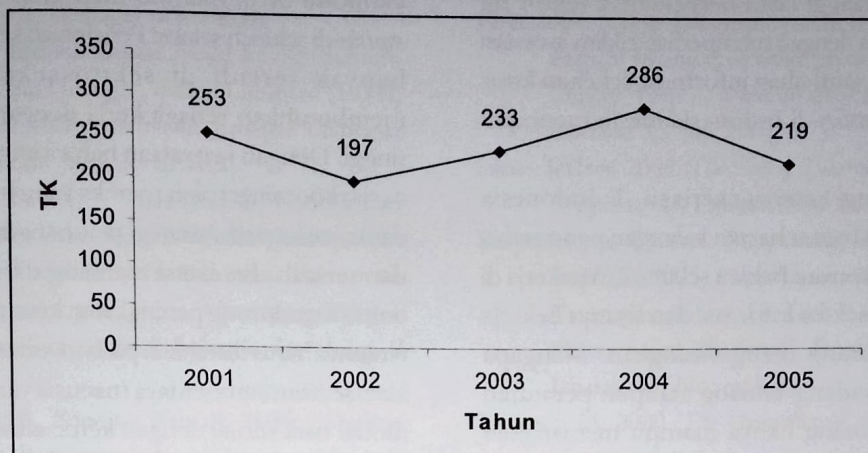
Perubahan yang kedua dilakukan pada 2001. Di sini BPS menambah himpunan angkatan kerja dengan memasukkan tiga kelompok orang menganggur yakni: i) mereka yang tidak bekerja dan tidak sedang mencari kerja karena yakin bahwa tidak ada pekerjaan yang tersedia (*discouraged workers*); ii) mereka yang telah memiliki pekerjaan tetapi belum mulai bekerja; iii) mereka yang sedang menyiapkan suatu usaha. Sebelum 2001, mereka ini tidak diperhitungkan ke dalam angkatan kerja, sehingga tidak dimasukkan dalam penghitungan tingkat pengangguran. Kedua perubahan membuat

Gambar 4
PDB INDONESIA MENURUT PENGELUARAN, 2002-2005 (MILYAR RUPIAH)



Sumber: BPS, Statistik Indonesia, berbagai tahun, diolah.

Gambar 5
EMPLOYMENT ELASTICITY INDONESIA, 2001-2005 (RIBUAN)



Sumber: Nazara (2006).

perbandingan antartahun tentang pengangguran perlu dilakukan secara hati-hati, karena terdapat periode-periode yang tidak dapat diperbandingkan tanpa menelaah secara khusus data yang digunakan.

Gejala searahnya pergerakan pertumbuhan ekonomi dan tingkat pengangguran seperti tampak dalam Gambar 3 sesungguhnya bukan hanya terjadi di Indonesia. Dalam laporannya, PBB mengungkapkan bahwa selama dua tahun terakhir, di seluruh dunia berlangsung gejala yang sama (PBB, 2007). Dalam laporan tersebut diungkapkan pula pernyataan ILO bahwa kecilnya peran pertumbuhan dalam mengurangi pengangguran telah berlangsung selama satu dasawarsa terakhir. Kenyataan ini mengingatkan kembali bahwa pertumbuhan ekonomi semata tidak akan serta merta mengurangi angka pengangguran. Di samping itu gejala ini mengarah pada pertanyaan mengenai keterkaitan antara pertumbuhan ekonomi dan penciptaan pekerjaan (*employment creation*).

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, sektor yang menyerap tenaga kerja paling besar di Indonesia ialah sektor pertanian yang notabene menjadi mata pencaharian sebagian besar penduduk miskin. Sedangkan sektor yang tumbuh paling cepat (terutama sejak tahun 1980an, meskipun pada saat krisis justru anjlok) dan memiliki kontribusi besar dalam PDB ialah sektor industri manufaktur. Pertumbuhan ekonomi yang tidak menciptakan kesempatan kerja lebih besar bagi penduduk miskin menunjukkan kurang berkualitaskan pertumbuhan ekonomi tersebut.

Selama periode 2000 hingga 2005, pertumbuhan ekonomi Indonesia masih berada pada tahap pemulihan (*recovery*), dimana terjadi peningkatan pertumbuhan ekonomi meskipun tidak secepat yang diinginkan. Pada tahun 2005, pertumbuhan ekonomi Indonesia cukup baik yaitu sebesar 5,6%, meskipun masih berada di bawah target (6,2%). Namun dilihat dari angka pengangguran pada tahun yang sama ternyata naik menjadi 10,26%, dari yang sebelumnya (2004) sebesar 9,86%. Belum lagi angka pengangguran akan semakin besar manakala sebagian orang yang termasuk kelompok bukan angkatan kerja masuk ke pasar kerja (menjadi angkatan kerja), dan mengalami kesulitan memperoleh pekerjaan.

Pertanyaan selanjutnya ialah berapa persen pertumbuhan ekonomi yang dibutuhkan untuk menyerap pengangguran tersebut? Untuk menganalisis hal ini, dapat digunakan indikator makro yaitu elastisitas tenaga kerja (*employment elasticity*). Dengan melihat pada Gambar 5 terlihat jelas bahwa ternyata setiap 1% pertumbuhan ekonomi hanya mampu menyerap sekitar 200.000 tenaga kerja. Dengan angka pengangguran sebesar 10,85 juta orang (2005), maka dengan hitungan kasar setidaknya kita membutuhkan pertumbuhan ekonomi sekitar 10% per tahun selama 5 tahun mendatang. Hal ini sangatlah sulit untuk dapat terpenuhi mengingat tidak banyak terjadi peningkatan investasi. Lalu bagaimana cara mengatasinya? Hal yang lebih mudah (meskipun cukup sulit dan membutuhkan waktu) ialah memperbaiki angka *employment elasticity* yang sama artinya dengan meningkatkan angka penyerapan tenaga kerja sebagai hasil pertumbuhan

ekonomi. Salah satu prasyarat penting agar penyerapan tenaga kerja cukup tinggi ialah bergerakaknya sektor riil nasional. Caranya ialah dengan memperbaiki iklim investasi di Indonesia. Sebagai tambahan informasi, sebelum krisis angka *employment elasticity* di Indonesia masih mencapai kisaran 400 ribuan.

Undang-undang ketenagakerjaan di Indonesia dianggap terlalu rigid bagi sebagian kalangan pengusaha. Selain itu, adanya kenyataan bahwa sekitar 2/3 pekerja di Indonesia bekerja di sektor informal dan sisanya bekerja di sektor formal kurang menguntungkan. Mengapa demikian? Karena undang-undang ataupun peraturan ketenagakerjaan memang hanya mampu menjangkau sektor formal saja. Berarti, tidak ada perlindungan yang memadai untuk sebagian besar tenaga kerja kita. Oleh karena itu, perlu ada upaya mentransfer mereka yang bekerja di sektor informal (termasuk buruh yang tidak dibayar, pekerja keluarga, pekerja tidak tetap dan sebagainya) untuk dapat bekerja di sektor formal. Bagaimana caranya? Jawabannya ialah dengan mendorong pertumbuhan investasi (Nazara, 2006). Lagi-lagi masalah iklim investasi yang harus segera diperbaiki. Revisi UU no. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan memang perlu dilakukan. Namun demikian, revisi ini masih sulit terwujud selama perlindungan terhadap pekerja masih terabaikan. Oleh karena itu, Indonesia perlu segera mengimplementasikan secara nyata sistem jaminan sosial nasional (UU No. 40/2004), untuk mengurangi kerentanan yang dapat dihadapi para pekerja miskin akibat fluktuasi di pasar tenaga kerja di masa mendatang.

PENUTUP

Pertumbuhan ekonomi sebagai salah satu indikator pembangunan memberi manfaat positif bagi perekonomian Indonesia. Namun demikian, pertumbuhan ekonomi saja ternyata tidak cukup untuk mengatasi masalah ekonomi lainnya seperti kemiskinan dan pengangguran. Hal ini terjadi pada saat pertumbuhan ekonomi kontribusinya berasal dari sektor yang tidak banyak menyerap tenaga kerja. Kondisi di Indonesia menunjukkan bahwa mayoritas penduduk miskin tinggal di perdesaan dan mengandalkan sektor pertanian sebagai sumber penghasilan. Padahal, sektor pertanian mengalami pertumbuhan yang lambat, dan tentunya mempengaruhi pertumbuhan pendapatan petani miskin. Berdasarkan

data pengangguran diketahui bahwa pertumbuhan ekonomi tidak mampu menyerap tenaga kerja secara *massive* di seluruh sektor. Penciptaan kesempatan kerja lebih banyak terjadi di sektor-sektor modern yang membutuhkan tenaga kerja dengan ketrampilan yang tinggi. Dengan kenyataan bahwa angkatan kerja di Indonesia didominasi oleh mereka yang hanya berpendidikan dasar, maka perlu strategi pembangunan yang lebih tepat dan terarah. Investasi memang dibutuhkan Indonesia untuk mendorong peningkatan kesempatan kerja, namun tentunya harus diarahkan pada investasi yang sesuai dengan ketersediaan sumberdaya manusia yang ada. Jika investasi modal fisik sesuai dengan ketersediaan modal manusia, maka pertumbuhan ekonomi akan dapat menguntungkan kelompok angkatan kerja dengan pendidikan rendah, dan mengurangi kemiskinan. Perlu diingat bahwa pembangunan yang berkelanjutan akan dapat tercapai jika kelompok miskin memiliki akses yang lebih besar terhadap peningkatan pendapatan dan kualitas hidup mereka, termasuk bagi masa depan anak-anak yang orang tuanya miskin. Intinya, Indonesia membutuhkan pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, dan tidak mencederai mereka yang miskin. Sehingga, setiap persen pertumbuhan ekonomi di Indonesia, memiliki dampak nyata terhadap penurunan angka pengangguran dan kemiskinan.

CATATAN

Tulisan ini pernah disampaikan pada Konvensi Kampus IV dan Temu Tahunan ke-10 Forum Rektor Indonesia, Institut Teknologi Bandung, Bandung, 17 Juli 2007.

BIBLIOGRAFI

- Agrawal, Nisha. 1996. "The Benefits of Growth for Indonesia Worker", *Policy Research Working Paper*, No. 1637, Bank Dunia, Agustus.
- Aswicahyono, H. 1998. "Total Factor Productivity in Indonesian Manufacturing: 1975-1993", disertasi doctoral, Australian National University, tidak diterbitkan.
- Aswicahyono, H. 1996. "Transformasi dan Perubahan Struktur Sektor Manufaktur Indonesia", dalam Pangestu, Mari; Atje, Raymond; dan Mulyadi, Julius (penyunting), 1996, *Transformasi Industri Indonesia*

- dalam Era Perdagangan Bebas, hal. 16-52. Jakarta: CSIS.
- BPS, Statistik Indonesia, berbagai penerbitan.
- Dick, H. W. 1998. "Industrialisasi Abad ke-19: Sebuah Kesempatan yang Hilang?", dalam Lindblad (1998), *Sejarah Ekonomi Modern Indonesia: Berbagai Tantangan Baru*, hal 176-210. Jakarta: LP3ES.
- Harmadi, Sonny, H. B. 2007. "Karakteristik Kemiskinan di Perkotaan dan Perdesaan", makalah disampaikan dalam Diskusi Panel Terbatas Indonesia Economic Outlook dengan topik utama *Meneropong Prospek Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia*, Bandung, 9 Juni.
- Harmadi, Sonny, H. B., Shaqina Nuruly. 2006. "Analisis Faktor-Faktor Pembentuk Kesejahteraan Manusia dan Kaitannya dengan PDRB pada 26 Provinsi di Indonesia", *Warta Demografi* No. 4 tahun 2006.
- Hill, H. 1996. *The Indonesian Economy since 1966: Southeast Asia's Emerging Giant*, Cambridge University Press.
- IFAD. 2002. "Assessment of Rural Poverty in Asia and the Pacific", Project Report of International Fund for Agricultural Development, Roma.
- Jacob, J. dan Meister, Christoph. 2004. "Productivity Gains, Intersektoral Linkage, and Trade: Indonesian Manufacturing: 1980-1996", Working Paper no. 04.14, Juni, Eindhoven: Centre for Innovation Studies,
- Landes, D. 1999. *Wealth and Poverty of Nations.*, New York: W.W. Norton.
- Lewis, John P., dan Kallab, Valeriana (editor), 1987, *Mengkaji Ulang Strategi-Strategi Pembangunan*, Jakarta: UI-Press.
- Lindblad, Thomas J. (editor). 1998. *Sejarah Ekonomi Modern Indonesia: Berbagai Tantangan Baru*, Jakarta: LP3ES.
- Mellor, John. W. 1987. "Pertanian dalam Perjalanan ke Industrialisasi", dalam Lewis dan Kallab (1987), hal. 81-109.
- Nazara, Suahasil. 2006. "Pasar Kerja Indonesia: Beberapa Butir Pemikiran", Workshop Tim Kerja ISEI Reformasi Ekonomi Indonesia Sesuai UUD 1945 Yang Diamandemen, Bali 20 Mei.
- Pangestu, Mari; Atje, Raymond; dan Mulyadi, Julius (penyunting). 1996. *Transformasi Industri Indonesia dalam Era Perdagangan Bebas*. Jakarta: CSIS.
- Pangestu, Mari E., dan Gardiner, Mayling-Oey. 1993. "Human Resource Development and Management in Indonesia", *The Indonesian Quarterly*, Vol XXI, No. 4, 4th Quarter.
- PBB. 2007. "Global unemployment remains at historic high despite strong economic growth – UN", UN News Centre, <http://www.un.org/apps/news/story>, download 12 Juli 2007.
- Sachs, Jeffrey. 2005. *The End of Poverty: How We Can Make it Happen in Our Lifetime*, New York: The Penguin Press.
- Suryadarma, Daniel; Suryahadi, Asep; dan Sumarto, Sudarno, 2005, "The Measurement And Trends Of Unemployment In Indonesia: The Issue Of Discouraged Workers", Paralel session IB: Labor, Jakarta, 16 November.
- Timmer, M. 2000. *The Dynamics of Asian Manufacturing: A Comparison in the Late Twentieth Century*. Cheltenham: Edward Elgar.

Sonny Harry B. Harmadi. Peneliti Lembaga Demografi dan Pengajar tetap Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
Email: sonny@ldfeui.org