

DISTRIBUSI PENDAPATAN DALAM PEMBANGUNAN

Suharto

Abstract

The lameness problem of income distribution has become a debatable issue among economics soon after the emerge of new awareness about this problem in the developing countries in 1970th. A development strategy, which is oriented in the growth in fact, has caused some serious problems in the income distribution, as well as the damage of environment. The facts show that not all developing countries successfully push the development of their economic. This article explains the compilation of theory and empirical fact from the problem of income distribution in the development. The debatable of this issue in the theoretical view seems strong while in the empirical view it is not really essential. This article also stresses on choosing the policy, which more focuses on the income distribution.

Key word: income distribution, development strategy, lameness, economic policy

PENDAHULUAN

Dekade 1970-an timbul kesadaran hampir di semua negara, baik negara maju terlebih negara sedang berkembang bahwa menjadikan pertumbuhan ekonomi sebagai sasaran utama dalam pembangunan harus diluruskan. Di negara maju perhatian bergeser kepada masalah kualitas hidup, hal ini disebabkan bahwa laju pertumbuhan ekonomi (laju industrialisasi) yang tinggi membawa implikasi-implikasi negatif khususnya terhadap lingkungan hidup. Pencemaran udara dan air, terkurasnya sumber daya alam, pemanasan global merupakan contoh bagaimana daya dukung lingkungan harus diperhatikan agar kualitas hidup tidak menurun. Gambaran antusiasme masyarakat terhadap masalah ini tercermin pada sambutan yang luar biasa terhadap terbitnya buku *The Limit of Growth* oleh *Club of Rome*, yang mengingatkan kembali kekhawatiran yang pernah dikemukakan oleh David Richardo dan Thomas Robert Maltus pada abad 19 (Todaro, 2000, 151).

Pada saat yang sama di negara sedang berkembang masalah menjadikan pertumbuhan ekonomi sebagai orientasi pembangunan di satu pihak, atau menjadikan pemerataan dan pengentasan kemiskinan sebagai acuan pembangunan nasional di lain pihak menjadi sesuatu hal yang dilematis. Hal ini sebagai pengalaman semenjak akhir perang dunia kedua mengajarkan bahwa orientasi pertumbuhan dalam proses pembangunan ekonomi sering diikuti oleh distribusi pendapatan yang semakin memburuk. Respon negara-negara sedang berkembang memang tidak seragam mengenai dilema ini, seperti bervariasinya kinerja pembangunan di negara-negara tersebut.

Di kutub yang satu, ada negara-negara yang gagal mencapai pertumbuhan ekonomi tinggi sekaligus gagal pula mencapai distribusi pendapatan yang merata dan mengurangi angka kemiskinan absolut. Sebagai contoh misalnya Costa Rica, Equador, Brazil, dan Panama; ada negara-negara yang relatif

berhasil mewujudkan pertumbuhan ekonomi akan tetapi gagal dalam melaksanakan pemerataan dan menanggulangi kemiskinan, seperti misalnya Botswana, Kamerun dan Kenya; dan di kutub yang lain ada negara yang berhasil mewujudkan pertumbuhan ekonomi dan sekaligus berhasil dalam mewujudkan pemerataan dan penanggulangan kemiskinan, seperti Korea Selatan, Pakistan, dan Taiwan. Indonesia sebelum krisis banyak disebut-sebut termasuk dalam kelompok negara yang terakhir ini. Hal ini seperti terlihat dalam tabel 1.

Banyak faktor yang menentukan kinerja pembangunan ekonomi suatu negara dalam mencapai pertumbuhan ekonomi, mewujudkan pemerataan dan menanggulangi kemiskinan. Namun salah satu faktor yang menurut hemat kami amat dominan adalah kebijakan yang dipilih (*policy choice*) dan strategi yang diterapkan. Pada hakekatnya pilihan-pilihan kebijakan tadi merentang di antara dua kutub, yaitu kebijakan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang mewujudkan pemerataan dan penanggulangan kemiskinan melalui efek menetes ke bawah (*tickle down effect*) di satu pihak, dan kebijakan penanggulangan langsung (*direct attack*) terhadap masalah kemiskinan.

Meskipun dalam kondisi tertentu masyarakat dapat menerima (toleran) terhadap masalah ketimpangan, akan tetapi bagi negara berkembang ketimpangan yang lebar antar kelompok masyarakat dalam pendapatan merupakan sesuatu yang amat beresiko.

Ima Adelman dan Sherman Robinson mengatakan bahwa toleransi masyarakat terhadap ketimpangan pendapatan ditentukan oleh nilai sosial dan sikap masyarakat dan persepsi terhadap apa yang dapat dan layak dicapai oleh suatu kebijakan. Secara umum sikap dan nilai masyarakat terhadap masalah ketimpangan ini mengalami evolusi sepanjang waktu karena beberapa hal, antara lain:

- a. Perubahan relatif dalam ketimpangan lebih diterima jika perubahan tersebut menguntungkan semua golongan masyarakat (*pareto improvement*).
- b. Di masa krisis toleransi masyarakat dan ketimpangan meningkat tajam karena persepsi bahwa semua itu disebabkan oleh faktor eksternal.
- c. Jika kesempatan keluar untuk bermigrasi baik antar wilayah maupun internasional terbuka maka toleransi akan ketimpangan akan lebih besar.
- d. Toleransi masyarakat akan tergantung pada persepsi terhadap diferensiasi pendapatan, sebagai contoh ketimpangan antar regional relatif diterima jika distribusi dalam regional atau dalam kelompok tidak berubah.

Namun demikian sekali lagi menurut hemat penulis ketimpangan yang terlalu lebar tetap beresiko bagi negara yang sedang berkembang. Misalnya Indonesia, ketika krisis terjadi tidak ada tindakan nyata dari seluruh masyarakat untuk merespon secara positif krisis tersebut. Berbeda dengan Korea dan Thailand, di Indonesia justru saling menyalahkan dan yang paling disalahkan adalah praktek bisnis para konglomerat selama ini.

Implikasi terberat keberadaan distribusi pendapatan yang timpang adalah kegagalan mencapai tujuan akhir (*the ultimate purpose*) pembangunan yaitu pemberdayaan manusia. Jadi tujuan akhir pembangunan adalah memperluas kapabilitas masyarakat, meningkatkan kemampuan mereka untuk hidup lebih lama dan sehat, mampu untuk mengusahakan kemampuan dan menghasilkan hidup dengan martabat dan harga diri. Jalan untuk ini dapat bermacam-macam misalnya peningkatan stok kapital, memperkenalkan teknologi baru, perubahan kontitusional, dan insentif-insentif alternatif. Yang juga penting dan sering sangat penting adalah investasi modal manusia persyaratan pelatihan dan pendidikan, penciptaan

kesempatan kerja kerja dan kesempatan meningkatkan skill dalam pekerjaan, persyaratan kecukupan nutrisi dan kesehatan primer, pengeluaran untuk riset dan pencarian sumber-sumber informasi baru.

Gagasan pembangunan ini dalam kenyataannya sering tidak selalu berhubungan dengan pertumbuhan pendapatan nasional (GNP), atau pertumbuhan ekonomi tidak otomatis meningkatkan kemampuan masyarakat atau pembangunan manusia. Meskipun pertumbuhan memerlukan pembangunan manusia, tetapi hubungan ini sering lemah karena beberapa alasan, antara lain:

- a. Tingginya konsentrasi pemilikan aset, terutama tanah.
- b. Ketimpangan pendapatan dan pola pertumbuhan yang menciptakan ketimpangan.
- c. Akses yang tidak sama terhadap teknologi, kredit dan input produktif.
- d. Daya jangkau pelayanan sosial terutama pendidikan dan kesehatan primer dilihat dari sisi geografis maupun kualitas.
- e. Struktur kekuasaan yang tidak demokratis dan ketiadaan partisipasi tingkat akar rumput, kebebasan pers, rejim represif yang memberikan akses pada sekelompok kecil masyarakat menguasai perekonomian.

Paper ini disusun untuk menjelaskan ukuran, fakta-fakta serta upaya-upaya atau kebijakan/strategi yang dapat mengurangi jurang dalam distribusi pendapatan sekaligus tidak mengabaikan pertumbuhan ekonomi. Isu terbaru tentang ketimpangan dalam pembangunan adalah ketimpangan yang terjadi antar negara. Fakta menunjukkan bahwa telah terjadi ketimpangan antara negara maju dan negara sedang berkembang dalam menikmati output dunia maupun pangsa ekspor internasional. Kenyataan ini ternyata tidak semakin mengecil tetapi sebaliknya justru semakin melebar.¹

NILAI-NILAI DAN KONSEP KEBIJAKAN (Tinjauan Historis)

Secara garis besar dari aspek historis dapat dibedakan tiga periode semenjak tahun 1950-an di dalam melihat pentingnya masalah pemerataan dan kemiskinan sebagai tujuan pembangunan yang mandiri dari kebijakan pembangunan. Ketiga periode tersebut:

1. Fase I: 1950 - 1970

Pada fase ini ditandai optimisme Barat tentang keterkaitan bantuan ekonomi dan pertumbuhan. Pada saat itu model pembangunan yang dominan adalah strategi curahan modal untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, baik untuk negara-negara yang kalah perang dan negara-negara sedang berkembang (baru merdeka). Apabila pertumbuhan cepat dapat dicapai dan berlanjut, maka ini akan menyebabkan tersebarnya pertumbuhan ekonomi ke seluruh perekonomian melalui hipotesis *trickle down effect*. Akan tetapi hipotesis ini terbukti tidak berhasil karena ternyata hanya kelompok kaya saja yang menabung. Pada periode tersebut strategi industrialisasi dengan orientasi substitusi impor menjadi kebijakan yang dominan. Hanya sedikit negara pada awal 1960-an terutama di Asia Timur yang menikmati pertumbuhan ekonomi melalui industrialisasi promosi ekspor yang padat karya.

Hipotesis *trickle down effect* didasarkan pada salah membaca sejarah ekonom Barat, yang mengabaikan peningkatan ketimpangan dalam revolusi industri pada abad 19. Diasumsikan bahwa dampak pertumbuhan terhadap kelompok paling miskin bersifat sementara di negara sedang berkembang seperti pada negara maju pada abad 19, tanpa harus memperbaiki kondisi kelompok termiskin. Asumsi ini secara implisit mengabaikan reformasi intitusional utama (misalnya, pengembangan serikat kerja atau UU tentang kesejahteraan) yang mengakibatkan biaya sosial

besar pada abad yang lalu. Pada waktu itu, tidak ada data distribusi pendapatan, kemiskinan atau pengangguran di negara sedang berkembang untuk menguji, kemudian menerima saja pandangan akan manfaat pertumbuhan akan menetes kepada kelompok miskin. Teori-teori semacam ini oleh *Hettne* disebut sebagai pandangan yang keeropaan (*euro centrism*).

Pendekatan-pendekatan ini kemudian mendapat reaksi dari beberapa ekonom meskipun dengan argumen yang tidak seragam. Reaksi tersebut antara lain datang dari *Paul Baran (1957)* yang berargumen bahwa pembangunan industri kapitalis hanya merupakan konspirasi antara elit domestik dan internasional berhadapan dengan kelompok mayoritas domestik. *Prebisch (1959)*, berargumentasi yang didasarkan pada penurunan dasar tukar negara sedang berkembang terhadap negara maju. *Myrdal* berargumen kombinasi antara pemerintahan lokal yang korup dan dualisme struktur ekonomi masyarakat.

2. Fase: 1970 - 1975

Identifikasi awal tentang kegagalan pembangunan oleh *mainstream* ekonom Barat terjadi pada akhir tahun 1960-an, ketika pertumbuhan agregat yang tinggi hadir bersama dengan kesempatan kerja yang memburuk. Model pembangunan 1950-an dan 1960-an didasarkan model neoklasik yaitu dengan industrialisasi yang cepat dilakukan akan menyerap tenaga kerja dan surplus kapital dari sektor tradisional. Penjelasan kegagalan model pembangunan tersebut adalah ketidaktepatan asumsi dalam *model Lewis*, antara lain kenaikan upah di sektor moderen, sehingga surplus tenaga kerja di sektor tradisional berlanjut, teknologi padat modal dan kenaikan harga kapital.

Paul Sreeten dan *Stewart* mengatakan bahwa problema kesempatan kerja tidak saja disebabkan ketidaktepatan asumsi mengenai harga faktor produksi, tetapi juga dikarena-

kan teknologi yang padat modal. Teknologi yang ditransfer dari negara maju ke negara berkembang menunjukkan rasio bunga-upah yang tinggi, yang hanya cocok untuk konsumsi kelompok menengah dan atas.

Harris dan *Todaro*, menggunakan argumen demografi untuk menjelaskan kegagalan tersebut. Pertumbuhan penduduk yang cepat menyebabkan migrasi yang berat dari desa ke kota. Model ini dapat digunakan untuk menjelaskan mengapa migrasi berhubungan dengan pengangguran di kota. Migrasi dari desa ke kota seperti perjudian dalam mendapatkan pekerjaan di kota. Jika tingkat upah di kota sedikitnya dua kali pendapatan perkapita maka arus migrasi menyebabkan tingkat pengangguran di kota mencapai 50% dengan asumsi probabilitas mendapatkan kerja adalah sama bagi setiap migran. Penanggulangan hal ini adalah dengan mempersempit *gap* pendapatan desa-kota dan juga diferensiasi kenyamanan sosial.

Penjelasan lain adalah dari aspek pendidikan, di kebanyakan negara sedang berkembang pendidikan menengah dan tinggi tidak sesuai dengan kebutuhan pasar kerja. Hasilnya pengangguran pada lulusan pendidikan tinggi besar sekaligus meningkatkan tekanan sosial. Penanggulangannya adalah dengan pergeseran perhatian pada pendidikan dasar, tekanan pada kemampuan baca dan hitung secara masal dan kemudian dilanjutkan untuk pendidikan akademis serta kursus-kursus. Kondisi yang berlawanan justru terjadi di Brazil, di mana jenjang pendidikan semakin tinggi justru memperburuk distribusi pendapatan melalui perbedaan upah karena faktor pendidikan.

Kombinasi dari kecenderungan penyerapan tenaga kerja sektor moderen yang rendah dan kecepatan pertumbuhan penduduk, ledakan pendidikan, dan eksploitasi dari transformasi pengangguran tidak kelihatan di sektor pertanian menyebabkan terjadinya setengah pen-

gangguan di kota dalam bentuk sektor informal dengan tingkat upah rendah.

Terlepas dari problema kesempatan kerja, riset tentang distribusi manfaat dari pertumbuhan tinggi menyimpulkan bahwa program pembangunan selama dua dekade terakhir secara serius telah keliru. Di banyak negara, distribusi pendapatan telah diabaikan sebagai konsekuensi pertumbuhan dan partisipasi sosial politik memiliki hubungan yang kecil terhadap pertumbuhan ekonomi, Adelman dan Moris (1973), Puket (1973), Ahluwalia (1975).

3. Fase: 1975 - Sekarang

Pada awal 1980-an, isu distribusi pendapatan dan kemiskinan mendapat tekanan lagi dari agenda riset dan kebijakan. Perhatian negara sedang berkembang pada saat itu tertuju pada memelihara pertumbuhan dalam menghadapi penurunan ekspor dan kenaikan harga minyak di akhir 1973, sementara negara maju bertujuan untuk menekan inflasi melalui kebijakan/pengendalian moneter menyebabkan tekanan *demand* dan *supply* untuk menaikkan pinjaman ke negara sedang berkembang. Pada tahun 1970-an negara berkembang pengimpor minyak meminjam secara masif ke bank-bank komersial di negara-negara OECD dengan tingkat bunga variabel. Ketika tingkat bunga naik, masalah kebangkrutan, potensi *default* dan pembiayaan kembali pinjaman menjadi akut dan mendominasi kebijakan pembangunan.

Sepanjang pergeseran konsen kebijakan ini juga terjadi pergeseran penekanan fokus teritis. Prinsip ekonomi neoklasik menekankan pada peran harga pasar sebagai sinyal alokasi sumber daya secara pareto optimal statik. Analogi yang salah dari proses pertumbuhan di empat macan Asia digunakan sebagai alat pembenaran bahwa pasar bebas akan menghasilkan hasil terbaik di manapun. Keyakinan ini melandasi argumen bahwa kebijakan harga fleksibel, privatisasi dan pengurangan peran kebijakan pemerintah adalah diperlukan untuk

mencapai pembangunan yang sukses. Pada tingkatan teoritis ini mengabaikan kualifikasi mengenai keterbatasan penerapan dari bukti standar optimal statik: seperti eksternalitas ekonomi, ketidakpastian, inefisiensi intertemporal bila swasta dan sosial terbagi, dan teori *second best*. Singkatnya tingkat aplikasi neoklasik untuk negara sedang berkembang juga harus dikualifikasi oleh ketiadaan beberapa pasar, ketidaklengkapan yang lain dan ketidakjelasan mengenai hak milik (*property rights*).

Dalam setiap kasus, model neoklasik tidak dapat menghasilkan jawaban terhadap masalah distribusi. Setiap pembenaran optimalitas dari harga relatif harus memerlukan pembenaran pada masalah optimalitas distribusi kekayaan atau alternatif, sebuah pembenaran kesejahteraan postip tentang hasil distribusi. Harga bukan hanya mengalokasikan sumber di antara pelaku, tetapi juga kesejahteraan ekonomi antar masyarakat.

Ada kenyataan bahwa orang miskin dan hampir miskin telah melahirkan beberapa inspirasi IMF program-program penyesuaian struktural. Sejumlah lembaga internasional mulai menganalisis dampak distribusional dari alternatif kebijakan atabilisasi makroekonomi. Perhatian pada dampak dari desain kebijakan untuk mencapai stabilisasi dan penyesuaian struktural pada kekurangan pangan dan kemiskinan selama satu sampai lima tahun.

HUBUNGAN ANTARA DISTRIBUSI PENDAPATAN DAN PEMBANGUNAN

Analisis ini mendasarkan pada artikel yang sangat terkenal dari Simon Kuznets (1955) yang berjudul "*Pertumbuhan Ekonomi dan Ketimpangan Pendapatan*". Artikel tersebut mencoba menjawab dua pertanyaan; *pertama*, apakah pola hubungan antara distribusi pendapatan secara overall bersifat sistematis? Dan, faktor-faktor yang menentukan tingkat sekuler dan kecenderungan ketimpangan pendapatan?

Tabel 1 Pertumbuhan Ekonomi, Pemerataan dan Kemiskinan

Negara	Pertumbuhan rata-rata PDB 1980-88	% Pendapatan Nasional yg diterima oleh 20% penduduk termiskin	% Penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan
Costa Rica	2,4	3,3	34
Equador	2,0	2,0	65
Panama	2,6	2,0	65
Brazil	2,9	2,4	73
Botswana	11,4	2,5	55
Kamerun	5,4	na	40
Kenya	4,2	2,6	65
Korea Selatan	9,9	5,7	11
Pakistan	6,5	7,8	29
Indonesia	5,1	8,8	27

Sumber : Tabel 6 buku Idris Jazairy, et.al, *The State of World Rural Poverty*, New York University Press, 1992.

1. Hipotesis U

Menggunakan data pertumbuhan jangka panjang di negara maju dan menggambarkan studi awalnya, Kuznets (1966) menunjukkan bahwa setelah tahun 1930 distribusi pendapatan di negara maju telah menyempit. Berdasarkan model analisis dapat dijelaskan hal tersebut termasuk hipotesis Kuznets bahwa pertumbuhan ekonomi awalnya diikuti oleh peningkatan ketimpangan pendapatan. Untuk menjelaskan tersebut untuk negara sedang berkembang Adelman dan Morris (1973) menggunakan tipe khusus analisis varian dengan data 44 negara kurang maju. Ditemukan bahwa:

- Pengalaman semua negara yang kurang maju terjadi penurunan pangsa pendapatan kelompok termiskin secara signifikan ketika pembangunan dimulai.
- Pangsa pertambahan pendapatan dari 60% penduduk termiskin terus menurun, sekalipun lebih lambat, untuk porsi substansial dari proses pembangunan.
- Dalam fase pembangunan ditunjukkan oleh sebagian besar negara berkembang,

pilihan kebijakan menentukan apakah sebuah perbaikan dalam pangsa pertambahan pendapatan terhadap kelompok termiskin terjadi atau tidak.

Analisis menggunakan regresi data silang hubungan pembangunan dan ketimpangan agak lebih halus, tetapi masih heterogen. Sampel bervariasi dan sering memasukkan negara maju, Paukert (1973), Chenery et.al (1974), Ahluwalia (1976), Ahluwalia, Charter dan Chenery (1979), Bacha (1979), Papanek dan Kyn (1986). Studi-studi secara umum mengasumsikan bahwa hubungan antara pangsa pendapatan 40% penduduk termiskin dan GNP perkapita bersifat kuadratik dalam log GNP perkapita dan mungkin mendumivariabelkan untuk melihat karakteristik seperti sosialis dan bukan sosialis, dualistik atau tidak, kaya sumberdaya atau tidak. Studi ini secara umum mendukung hipotesis U, Anand dan Kanbur menyatakan bahwa lokasi minimum dari kurva sensitif terhadap komposisi sampel dan bentuk fungsi. Sensitivitas juga terlihat pada apakah berbentuk *U* atau *J* tergantung dari pilihan kebijakan mereka.

Semua studi setuju bahwa tentang satu diskripsi: fase awal proses pembangunan, di mana ekonomi yang berat pada pertanian dan memulai industrialisasi memerlukan kenaikan ketimpangan distribusi pendapatan. Tetapi masih menjadi perdebatan apakah penurunan harus seperti hipotesis U atau karena pilihan kebijakan. Juga tentang apakah pendapatan riil dari kelompok signifikan dari penduduk miskin menurun selama tahap awal dari transisi dalam pembangunan.

2. Analitik Hipotesis U

Untuk mempelajari faktor apa yang berpengaruh mengapa distribusi pendapatan berubah dengan proses pembangunan memerlukan alat analitik. Kerangka konsep sederhana dapat dihasilkan oleh dekomposisi varian. Ketimpangan nasional dapat didekomposisi ke jumlah tertimbang dari sektor atau regional, kelompok atau kelas ketimpangan. Jika dekomposisi dibentuk dalam indeks agregatif dan indeks secara statistik dapat didekomposisi, kemudian dekomposisi jumlah tertimbang dari ketimpangan dalam dan di antara sektor, pangsa populasi sebagai timbangan. Sebaliknya, dekomposisi harus dapat mencatat kovarian ketimpangan dalam sektor dengan baik (lihat Fields(1980) dan Pyatt (1976)).

Dekomposisi dua sektor paling awal dilakukan oleh Kuznets (1955). Menggunakan sebuah contoh numerik hipotesis untuk dua sektor ekonomi, Kuznets menunjukkan bahwa jika ketimpangan di dalam sektor konstan dan rasio rata-rata pendapatan sektoral juga konstan, pergeseran populasi antara sektor pada awalnya memperbesar ketimpangan kemudian menyempit. Dalam modelnya, pola U terjadi karena sektor dengan rata-rata pendapatan lebih tinggi di mana populasi bergeser (non-pertanian) juga sektor yang ketimpangan internalnya lebih tinggi. Asumsi-asumsi numerik bervariasi terhadap ketimpangan intrasektoral maupun rasio penda-

patan sektoral. menempatkan ketimpangan maksimum berkisar antara 0,6 di sektor pertanian hingga 0,8, Robinson (1976) menunjukkan keberadaan kurva U tidak tergantung apakah perluasan sektor yang memiliki ketimpangan atau pendapatan lebih tinggi, tetapi hanya menunjukkan perbedaan antar sektor.

Fields (1980) membagi perekonomian menjadi n sektor dan mendekomposisi, kenaikan pendapatan agregat ke dalam 3 komponen: *sector enrichment effect*, *sector enlargement effect* dan *interaksi* (gabungan). Dengan menggunakan dekomposisi ini dalam model dua sektor dari Lewis dan menkategorikan perbedaan fase-fase pertumbuhan tersebut dengan kombinasi yang berbeda meliputi: *modern sector enlargement*, *modern sector enrichment* atau *traditional sector enrichment*. Dihasilkan bahwa jika tipenya adalah *modern sector enrichment* lebih dapat diterima karena pendapatan rata-rata naik tanpa mempengaruhi populasi kemiskinan. *Modern sector enlargement* menghasilkan pola kurva U pada ketimpangan relatif dalam rata-rata pendapatan dan menurunkan kemiskinan absolut. *Traditional sector enrichment* menurunkan ketimpangan dan mengurangi kemiskinan.

3. Faktor Penentu Kecenderungan Distribusi

Dari penjelasan di atas kita mendapat gambaran umum bahwa pada masa awal pembangunan berakibat penurunan pangsa pendapatan kelompok termiskin. Dengan proses selanjutnya seharusnya ketimpangan antar sektor maupun ketimpangan pendapatan di setiap sektor berkurang bahkan mendekati sama. Tetapi proses ini di negara sedang berkembang terjadi begitu lambat, sehingga *gap* pendapatan rata-rata cenderung meningkat.

Faktor yang kedua variasi di dalam sektor. Tipikal negara sedang berkembang awalnya mengalami perluasan distribusi pendapatan sektor pertanian. Hal-hal yang diperlukan untuk

perluasan di sektor pertanian adalah satu atau lebih dari hal-hal di bawah ini:

- kebijakan-kebijakan dengan target peningkatan produktivitas pertanian skala kecil
- reformasi agraria dengan melakukan redistribusi pemilikan tanah.
- peningkatan kesempatan kerja non pertanian di area pedesaan.

Semuanya tidak terjadi secara otomatis, dua yang pertama sangat tergantung dari pemilihan kebijakan dan yang ketiga misalnya in-

dustrialisasi pada industri kerajinan lebih mengurangi kesempatan kerja di pedesaan dari pada meningkatkan.

4. Kecenderungan Selama Dua Dekade Setelah Perang

Kalau kita ringkas kecenderungan yang terjadi akan distribusi pendapatan, dengan mengelompokkan sistem perekonomian yang di pakai serta tingkat kemajuan ekonomi dapat digambarkan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2, Trend Distribusi Pendapatan dan Kemiskinan, 1960 – 1980

	Overall		Pengurangan Ketimpangan antar negara		Pengurangan ketimpangan dalam negara	
	1960	1980	1960	1980	1960	1980
Distribusi pendapatan (Koef . Gini)						
NSB-Non Komunis	0.544	0.602	0.450	0.468	0.333	0.404
low-income	0.407	0.450	0.383	0.427	0.113	0.118
midle income/non oil	0.603	0.569	0.548	0.514	0.267	0.251
oil exporting	0.575	0.612	0.491	0.503	.328	0.375
Rasio Kemiskinan						
NSB Non Komunis	46.8	30.1	5.2	0.9	8.8	3.5
Dunia	39.8	22.4	9.9	1.6	6.3	2.0

Sumber: Handbook, *Development Economics*, hal. 962

PARADIGMA TEORITIS DISTRIBUSI PENDAPATAN

1. Konsep Dasar dan Pengukuran Distribusi Pendapatan

Secara umum sedikitnya ada tiga konsep yang berbeda tentang distribusi pendapatan. Ketiga konsep tersebut antara lain; distribusi fungsional (*the functional distribution*); perluasan distribusi fungsional (*extended functional distribution*); dan distribusi ukuran (*size distribution*). Distribusi fungsional menunjukkan pangsa pendapatan nasional dari faktor-faktor produksi primer meliputi tanah; tenaga kerja dan kapital. Sedangkan perluasan distribusi fungsional merupakan disagregasi dari distribusi fungsional, hal ini seperti digunakan dalam analisis *sosial accounting matrix (SAM)* di mana pemilik tanah, modal dan tenaga kerja di pecah menjadi unit-unit yang lebih kecil, misalnya untuk negara sedang berkembang pemilik modal dan tenaga kerja dibedakan antara perkotaan (*urban*) dan perdesaan (*rural*) dan lain-lain. Distribusi ukuran adalah mengukur distribusi pendapatan antar kelompok masyarakat berdasarkan pangsa pendapatan yang diterima, misalnya masyarakat di bagi dalam desil (10 kelompok) atau quintil (5 kelompok) kemudian dilihat pangsa dari masing-masing kelompok tersebut. Untuk melihat apakah distribusi pendapatan timpang atau tidak, memakai kategorisasi dalam *Kurva Lorenz* atau menggunakan *Koefisien Gini*. Todaro, misalnya mengindikasikan bahwa negara-negara yang distribusi pendapatannya paling timpang menunjukkan koefisien Gini berkisar 0,5 - 0,7, sedangkan negara-negara yang memiliki ketimpangan paling rendah memiliki koefisien Gini sebesar 0,2 - 0,35.

Kebanyakan teori ekonomi menghubungkan dengan dinamika distribusi fungsional pendapatan dalam banyak cara, ini adalah konsep yang menarik untuk politik atau analisis

kesejahteraan. Secara politis terjadi konflik jika distribusi didefinisikan secara alamiah menurut kepemilikan sumber daya. Ini adalah pandangan Marxian ortodok. Marxis kontemporer, mengaggap variasi distribusi fungsional yang diperluas dan berargumen pada versi yang tepat: Di negara sedang berkembang, kelompok kepentingan mayoritas terpecah ke dalam: kelompok kota dan desa; kategori industri utama; dan impor-ekspor.

Distribusi fungsional sederhana tidak mencakup pembedaan-pembedaan ini sehingga tidak dapat digunakan untuk menggambarkan tekanan ekonomi pada proses politik di negara sedang berkembang. Distribusi fungsional yang diperluas menghasilkan kerangka yang lebih baik untuk menganalisis konflik-konflik kebijakan ini dan konsep distribusi yang sangat berguna untuk memahami interaksi antara ekonomi dan politik di negara sedang berkembang. Berbeda dengan itu, distribusi ukuran pendapatan adalah konsep distribusi yang paling relevan dengan analisis kesejahteraan jika orang percaya bahwa masyarakat dalam lingkungan yang mirip dapat dinilai dengan cara yang sama pula.

Salah satu cara untuk membedakan teori-teori dengan cara mengindikasikan jenis distribusi yang mereka kemukakan. Sebagai catatan hampir semua teori mengemukakan tentang distribusi fungsional dan hanya ada satu literatur signifikan tentang model distribusi ukuran. Di bawah ini adalah penjelasan singkat tentang pandangan tersebut.

2. Model-model Distribusi Fungsional

Perhatian pada masalah distribusi fungsional sudah menjadi bagian dari ilmu ekonomi sejak permulaan. Dalam paper ini disampaikan beberapa pandangan dari berbagai model yang ada.

a. *Pandangan Klasik*

Pada waktu Richardo dan Mill, isu distribusi utama adalah distribusi kekuasaan dan pendapatan di antara kelas karena pemilikan

faktor produksi utama: elit pemilik tanah di perdesaan dan keelompok pengusaha yang meningkat di perkotaan. Isu-asu distribusional ini difahami sebagai model kelas.

Dinamika perubahan pangsa relatif kelas terhadap kekuatan politik, model klasik tentang distribusi didasarkan pada karakteristik sistem produksi dan bagaimana perubahannya sepanjang waktu. Richardo merupakan ekonom klasik yang berpengaruh pada perkembangan teori ekonomi moderen. Teori Richardo tentang distribusi bersifat variasi jangka panjang dalam distribusi fungsional berubah secara sistematis dalam pengembalian faktor pada tingkat margin. Dia membedakan tingkat upah pasar dengan tingkat upah alamiah. Dalam jangka panjang upah ini berfluktuasi tetapi akan menuju kepada tingkat upah alamiah. Tingkat upah alamiah cenderung menuju tingkat upah subsisten. Biaya dari bundel subsisten dibentuk oleh marginal produktivitasnya dan ini juga ditentukan oleh sosio-kultur dan adat. Pertumbuhan penduduk, berkaitan dengan margin di antara tingkat upah pasar dan alamiah, yang akhirnya pasar akan berada pada tingkat upah alamiah.

Secara singkat, pada awal proses pertumbuhan pendapatan/keuntungan terbesar akan jatuh ke pengusaha, tetapi seiring perjalanan waktu terjadi pergeseran. Keuntungan mendorong pengusaha untuk berinvestasi, sehingga kesempatan kerja meningkat yang diikuti permintaan tanah. Jumlah penduduk meningkat karena dorongan tingkat upah menarik. Kemudian terjadi transfer pendapatan nasional, keuntungan yang di terima pengusaha akan cenderung turun bergeser kepada sewa tanah yang semakin mahal sehingga pemilik tanah mendapat bagian yang lebih besar. Sementara pengeluaran upah tenaga kerja semakin besar, untuk tenaga kerja karena pertumbuhan penduduk yang lebih cepat akhirnya *supply* tenaga

kerja meningkat mendorong tingkat upah ke tingkat alamiah yang subsisten.

b. *Model Ekonomi Dualistik*

Dalam artikelnya yang terkenal tentang ekonomi surplus tenaga kerja, Lewis (1954) melihat dirinya hanya memperbaiki model klasik. Perbedaannya dengan Richardo adalah pada asumsi penawaran permanen semu dari tenaga kerja karena surplus tenaga kerja di sektor pertanian di negara sedang berkembang. Akibatnya tingkat upah pasar dan tingkat upah alamiah selalu sama dan tenaga kerja industrial mendapat upah yang konstan sepanjang waktu, lebih tinggi dari upah subsisten di sektor pertanian. Lebih lanjut, upah subsisten tetap sepanjang waktu.

Kesempatan kerja di sektor moderen ditentukan oleh produktivitas marginal tenaga kerja, di mana ini merupakan fungsi dari stok kapital di sektor moderen. Sehingga pangsa upah dalam pendapatan nasional ditentukan oleh produktivitas marginal sektor pertanian dan akumulasi kapital di sektor moderen. Karena *supply* tenaga kerja tidak terbatas, tersedia pada upah yang konstan, investasi kembali dari setiap bagian keuntungan akan meningkatkan pangsa keuntungan pada pendapatan nasional. Distribusi fungsional berpindah dari penghasilan upah. Pola distribusi berbentuk U dari permulaan, dan lebih lanjut tidak ada *tradeoff* antara pertumbuhan dan distribusi pendapatan. Pertumbuhan hanya menentukan berapa cepat sebuah negara melewati U.

Teori Lewis ini kemudian disempurnakan oleh Ranis dan Fei (1964) yang menghasilkan bukti matematis dari model Lewis. Dalam kenyataannya, dari permulaan model Lewis, kental spirit neoklasik. Sementara Lewis menekankan peran keuntungan dalam menentukan tingkat investasi dan tingkat pertumbuhan. Ranis dan Fei menekankan pada isu penyerapan tenaga kerja dan saat yang menentukan jika semua surplus tenaga

kerja di pertanian pindah ke sektor pertanian dan saat tingkat upah di perkotaan meningkat.

c. *Model Marxian*

Marx adalah ekonom klasik pertama yang memperkenalkan secara eksplisit pembenaran etis dalam teori distribusi fungsional. Pembeneran etikanya adalah sama seperti ekonom neoklasik yang mengatakan: setiap faktor produksi berhak atas nilai produknya, meskipun berbeda dalam definisi tentang produk. Bagi Marx, yang berbeda dengan ekonom neoklasik lainnya, kapital adalah hanya digantikan tenaga kerja. Didasarkan pada nilai pembenarannya bahwa tenaga kerja dapat menahan pemilikan buah-buahan pada tenaga kerjanya. Marx berargumen bahwa pengembalian kapital sebaik upah harus diterima tenaga kerja.

Dalam teori Marx, operasional perekonomian Klasik, tenaga kerja tidak dibayar sebesar upah yang merefleksikan marginal produknya. Karena tenaga kerja hanya di bayar pada tingkat upah subsisten. Sisanya jatuh ke sektor pemilik modal. Perbedaan antara upah dan total pendapatan disebut nilai surplus. Rasio nilai surplus terhadap upah merupakan tingkat eksploitasi tenaga kerja.

d. *Model Neo-Keynes*

Kaldor mengkombinasikan asumsi Marxian bahwa seluruh tabungan keluar dari profit dengan dinamisasi Harrod-Domar dari model keynesian. Dalam masyarakat dua kelas, pilihan tingkat pertumbuhan menentukan distribusi fungsional dari pendapatan. Rantai kausal bahwa tingkat pertumbuhan yang tetap memerlukan tingkat tabungan yang tetap, di mana perekonomian menyesuaikan dengan perubahan distribusi pendapatan antara penabung dan bukan penabung.

Jika didisagregasi ke distribusi fungsional yang diperluas, spesifikasi Kaldor tidak cukup untuk menurunkan sebuah distribusi fungsional yang unik. Lebih lanjut, tidak jelas/nyata

bahwa, dalam prakteknya investasi mendorong tabungan dengan cara ini. Ada kecenderungan untuk penyesuaian mutual antara tabungan dan investasi di perekonomian campuran. Dalam kasus ini tidak ada jalan (*link*) unik antara penyesuaian makro dan distribusi fungsional, demikian juga dalam masyarakat dua kelas.

Teori Kelecky tentang pembangunan dan distribusi pendapat lebih tajam daripada Kaldor. Seperti Kaldor, Kelecky (1971) menempatkan bahwa pembangunan menghadapi kendala kapital. Investasi terkendala tidak saja oleh supply tabungan, tetapi juga oleh kapasitas penyerapan disebabkan oleh keterbatasan skill dan sumberdaya alam dan kekurangan dalam barang-barang (*wage good*). Dua kendala investasi terjadi dari keperluan untuk menggunakan proses pembangunan yang non inflasioner. Inflasi harus dihindari untuk mencegah penurunan pendapatan riil orang miskin dan pendapatan upah yang secara nominal tetap (*sticky*). Menurut pandangan ini, pembangunan sektor industri terkendala oleh tingkat pertumbuhan output sektor pertanian, topik yang kemudian dikembangkan oleh Fellner dan Sounds.

Dalam pandangan Kelecky kecenderungan alamiah untuk pembangunan adalah memperburuk distribusi pendapatan dan mengurangi pendapatan kelompok miskin. Dia berargumen bahwa, dalam perekonomian campuran, pembangunan dibiayai oleh swasta dan tabungan pemerintah dan khususnya melalui inflasi. Beban utama dari investasi dibiayai inflasi dipikul oleh orang miskin karena si kaya memiliki cukup kekuatan pasar dan politik untuk menggeser beban pajak dan kenaikan biaya produksi kepada si miskin.

e. *Pendekatan Neoklasik*

Bagian dari respon terhadap Marx, adalah kelompok Austria (Austrian school, misalnya Menger, Boehm-Bawerk) terfokus pada peran

kapital sebagai faktor produksi penting dan peran waktu. Schumpeter, menambahkan peran kewiraswastaan, termasuk penanggung resiko, termasuk faktor produksi. Mereka berargument bahwa pada marjin, setiap faktor dibayar pada marjinal produknya, dengan pembayaran yang tepat pula bagi penghematan dan pengambil resiko. Kelompok ini menghasilkan sebuah legitimasi eksploitasi Marxian dan transisi ke revolusi marjinal Neoklasik.

Dalam pemikiran akhir dari model Neoklasik, dihasilkan oleh model Walrasian dari keseimbangan kompetitif, semua faktor dibayar pada nilai produk marginal mereka, semua pasar *clear*, dan hasilnya *pareto optimum* di mana tak seorang dapat lebih baik tanpa orang lain menjadi lebih buruk. Pada posisi ini terjadi keseimbangan efisien di mana konsisten dengan setiap distribusi *endowment* awal dan pendapatan. Negishi (1960) membuktikan bahwa keseimbangan paretian dapat didiskripsikan sebagai hasil dari maksimasi utilitas. Timbangan dari fungsi kesejahteraan ditentukan secara endogen dan tergantung pada distribusi awal dari *endowment*.

Jika seseorang menerima secara penuh peralatan teori keseimbangan umum neoklasik, satu yang tak perlu diterima implikasi distribusi dari keseimbangan umum yang murni sebagai optimal atau dapat dikehendaki. Jika distribusi statis dari pendapatan digenerate dari sebuah struktur *endowment* dalam ekonomi pasar kompetitif dianggap tidak dapat dikehendaki, ada beberapa pilihan tersedia untuk alternatif hasil distribusi:

- suatu waktu merubah distribusi dari *endowment* awal;
- transfer pendapatan pada keseimbangan akhir;
- salah satu, awal atau akhir penyesuaian keseimbangan ke harga pasar melalui pajak dan subsidi.

3. Model-model Distribusi Ukuran (Size Distribution)

Teori tentang distribusi ukuran di mulai pada tingkat individual dan adalah merupakan mikro secara alamiah. Mereka mendiskripsikan wacana distribusi ukuran pendapatan dengan melihat perubahan dinamis dalam distribusi sisi penawaran faktor, mereka memakai aspek ekonomi, sosial dan institutional menentukan dinamika tingkat kembalian/upah dari faktor dan konfigurasi penawaran kesempatan dan kerja dalam perekonomian.

a. Model Penawaran

Meade (1964) dan Champemown (1953) adalah titik awal yang bagus untuk teori distribusi ukuran. Mereka mulai dari definisi awal pendapatan personal sebagai nilai pasar dari penjualan jasa dari modal manusia dan non manusia. Mengambil distribusi tingkat pengembalian pada kesejahteraan manusia dan non manusia sebagai given, berubah sepanjang waktu dalam distribusi ukuran pendapatan, seperti Fisher (1912) menunjukkan melalui warisan, secara konstan dimodifikasi oleh penghematan, kecakapan, industri, keberuntungan dan penipuan. Keberuntungan yang diwariskan, baik manusia maupun non manusia, memainkan peran sentral dan menentukan distribusi *endowment* awal di antara rumah tangga. Penjualan jasa dari *endowment* ini dan harga di mana mereka dijual merupakan set pendapatan bruto rumah tangga. Akumulasi dan pengurangan ditentukan perubahan individu sepanjang waktu.

Ada alasan baik untuk menganggap bahwa yang kaya secara sistematis mendapat tingkat pengembalian yang lebih tinggi dari aset mereka, baik manusia maupun manusia, dan bahwa tingkat tabungan dari pendapatan keuntungan lebih tinggi dari pendapatan non profit. Kenyataan ini membawa kecenderungan bahwa ketidaksamaan meningkat, di mana jika tidak dibatasi dengan kebijakan sosial

(UU Warisan, Hukum kesempatan yang sama, kebijakan pajak, program kompensasi sosial) mendorong distribusi ukuran memburuk sepanjang waktu. Tetapi dimulai dari distribusi kekayaan yang sama dan mengansumsikan hanya bahwa ada distribusi keberuntungan stokastik dan bahwa tingkat akumulasi proporsional dari *endowment*, asumsi ini cukup untuk men-*generate* sebuah distribusi lognormal kekayaan dan pendapatan dalam jangka panjang.

Dalam literatur terdapat perbedaan aliran pemikiran tentang timbangan relatif dari modal manusia dan non manusia dalam menentukan dinamika perubahan distribusi. Kelompok Chicago menggunakan model transfer intertemporal eksplisit tentang akumulasi intra generasi dan transfer antar generasi untuk menjelaskan pola investasi dan warisan sepanjang waktu. Kelompok Cambridge diwakili oleh Meade dan Champernowne, menggunakan model *reduce-form* yang tidak eksplisit menspesifikasikan perilaku agen.

Uji empiris membuktikan bahwa tidak lebih 50% pendapatan rumah tangga berubah oleh kekuatan sistematis: sisanya faktor stokastik. Dalam model ini orang miskin adalah miskin karena lahir dari orang tua miskin, menikah dengan orang miskin dan atau tidak beruntung. Kebijakan berbasis mikro dapat mengurangi ketimpangan di negara sedang berkembang.

b. Model Permintaan-Penawaran

Ada sedikit model dalam tradisi mikro yang mencakup interaksi antara permintaan dan penawaran. Dimulai Timbergen (1956), model klas tentang distribusi ukuran telah didasarkan pada dugaan bahwa pendapatan individual ditentukan oleh penjualan dari variasi atribut individual. Atribut termasuk tidak hanya pemilikan faktor produksi, tetapi juga beberapa karakter seperti ras, jenis kelamin, status sosial, lokasi geografis dan sikap. Ini dari aspek penawaran.

Permintaan dari atribut-atribut ini di-*generate* oleh profil produksi dari perekonomian, yang dipengaruhi oleh institusi sosial, kultur, dan politik. Harga menggabungkan dengan setiap atribut ditentukan oleh interaksi kekuatan permintaan dan penawaran yang diperluas pada pasar tradisional, diperdalam dari struktur masyarakat. Kerangka ini sangat berguna, sebagai contoh misalnya mempelajari biaya swasta dan sosial dari hambatan mobilitas termasuk kelembagaan dan sikap seperti: diskriminasi, kasta, stratifikasi sosial dan segmentasi pasar kerja.

MODEL KEBIJAKAN DALAM PEREKONOMIAN (ECONOMYWIDE POLICY MODELS)

1. Upaya Memasukkan Distribusi Pendapatan dalam Model Empiris

Ringkasan teori di atas memberikan kita alternatif pada kita tentang penentu jangka panjang distribusi fungsional maupun distribusi ukuran pendapatan. Perspektif ini memberikan perbedaan berbeda untuk intervensi kebijakan termasuk pilihan instrumen dan horison waktu. fokus teori-teori tentang distribusi fungsional menyarankan bahwa intervensi secara ekonomi diperlukan. Berlawanan dengan itu, teori tentang distribusi ukuran menyarankan intervensi berbasis mikro difokuskan pada karakteristik rumah tangga merupakan pendekatan terbaik.

Untuk setiap analisis kebijakan, bagaimanapun teori dan model teoritis membutuhkan muatan empiris. Dimulai tahun 1970, upaya dimulai untuk memasukkan distribusi pendapatan dalam model empiris. Model ini telah diterapkan di sejumlah negara untuk mengevaluasi implikasi distribusional sebagai alternatif pilihan strategi pembangunan. Beberapa model tersebut antara lain *Linear Multiplier Model* menggunakan *social accounting matrix (SAM)*, *Non Linear, Non-*

Market Models misalnya menggunakan *Bachue models*, *Computable General Equilibrium (CGE) Models* dengan berbagai variannya.

2. Model dan Kebijakan

Secara umum aplikasi model-model empiris di atas mempunyai beberapa kesimpulan:

- Distribusi fungsional yang diperluas sangat sensitif terhadap syok kebijakan eksogen.
- Distribusi ukuran tidak sensitif terhadap syok kebijakan dan eksogen
- Efek awal dari intervensi kebijakan dengan cepat menghambur keluar perekonomian, sehingga banyak program pembangunan yang sangat mahal dan gagal.
- Perubahan harga punya dampak signifikan terhadap distribusi fungsional yang diperluas pada sektor pertanian melalui term of trade dan nilai tukar riil.
- Penyesuaian kuantitatif memiliki dampak signifikan terhadap perubahan struktur kesempatan kerja termasuk migrasi, pertumbuhan penduduk kesempatan kerja agregat.
- Alternatif mekanisme penyesuaian makro dapat memiliki efek berbeda yang signifikan terhadap distribusi fungsional yang diperluas.
- Distribusi ukuran sedikitnya dipengaruhi oleh harga, kuantitas dan intervensi makro.
- Ukuran populasi kemiskinan lebih sensitif terhadap kebijakan daripada ukuran distribusi secara keseluruhan.

INTERVENSI KEBIJAKAN BERBASIS MIKRO

Dari penjelasan teoritis dan aplikasi model-model empiris, perlu untuk perhatian dampak distribusional dalam desain kebijakan pembangunan jangka menengah. Beberapa hal yang harus dilakukan antara lain;

1. Fokus Kebijakan

Pendekatan reformis secara umum menyarankan untuk memperbaiki distribusi pendapatan difokuskan pada kenaikan pendapatan absolut kelompok miskin daripada memotong pendapatan si kaya. Usaha untuk menaikkan pendapatan si miskin akan membawa distribusi menjadi relatif sama jika pendapatan riil si miskin tumbuh rata-rata diatas pertumbuhan rata-rata total, sementara si kaya tumbuh lebih kecil dari rata-rata total.

Di negara sedang berkembang kemiskinan diperdesaan 80-100% menempati kelompok paling miskin (kelompok 1-4, dalam desil penduduk menurut pendapatannya). Mereka ini umumnya petani tak punya tanah atau berlahan sempit dan merupakan tenaga kerja tak terampil.

Desain pengentasan kemiskinan harus dimulai dari observasi bahwa pendapatan si miskin merupakan nilai jasa-jasa dari aset yang mereka miliki yang bisa dijual dipasar. Sering problematika kemiskinan karena terlalu sedikit aset, tidak cukup penjualan pasar dan tingkat harga yang lebih rendah.

Pendekatan anti kemiskinan yang sukses sedikitnya harus ada satu atau lebih unsur-unsur di bawah ini:

- a. peningkatan kualitas dan produktivitas aset bagi si miskin
- b. peningkatan harga jual bagi si miskin
- c. peningkatan volume penjualan pasar bagi si miskin
- d. subsidi harga kebutuhan dasar (barang dan jasa) bagi si miskin, meliputi; pangan, pendidikan, kesehatan, transportasi publik dan sebagainya.

2. Strategi Berorientasi Aset

Kualitas aset yang dimiliki oleh si miskin dapat dinaikkan melalui salah satu atau keduanya dari dua hal berikut: kebijakan redistribusi atau penciptaan institusi yang memungkinkan akses kepada si miskin untuk meningkatkan asetnya. Pendekatan ini sering

disebut sebagai *redistribution before growth* dan *redistribution with growth*. Adelman menyebut yang pertama untuk tanah dan yang kedua untuk pendidikan, sementara Chenery et.al (1974) menyebut pendekatan kedua untuk kedua aset.

Pengalaman negara-negara komunis dan negara-negara industri baru berhasil meng-kombinasi perbaikan dalam pendapatan relatif si miskin dan akselerasi pertumbuhan dengan:

- a. reformasi pertanian sebelum implemen-tasi desain kebijakan untuk meningkat-kan produktivitas pertanian.
- b. investasi besar-besaran di sektor pendidi-kan sebelum pelaksanaan industrialisasi yang cepat.

Rekomendasi Chenery lebih maju, yang disebut *redistribution with growth* dia me-nasehatkan perbedaan alokasi bagian dari pertumbuhan untuk akumulasi aset si miskin. Misalnya pertumbuhan 6% dalam GNP maka 2% darinya diinvestasikan untuk aset yang dimiliki oleh si miskin atau komple-menter darinya seperti: nutrisi, kesehatan, pendidikan bagi si miskin atau investasi irigasi bagi si miskin.

3. Strategi Peningkatan Produktivitas

Cara lain adalah dengan meningkatkan meningkatkan produktivitas aset yang dimiliki si miskin melalui:

- a. perbaikan kualitas aset
- b. peningkatan akses si miskin terhadap aset komplementer yang dapat meningkatkan produktivitas asetnya.
- c. peningkatan produktivitas melalui pe-rubahan teknik dan investasi.

4. Investasi Modal Manusia

5. Sumber-sumber Komplementer

Untuk meningkatkan produktivitas secara efektif, inovasi dan investasi perlu ketersediaan sumber-sumber komplementer bagi si miskin.

Misalnya ketersediaan varitas padi atau tanaman yang ditanam oleh si miskin, teknologi yang bersifat netral dan sebagainya.

INTERVENSI KEBIJAKAN MELALUI PEREKONOMIAN

Pada bagian ini dibahas kebijakan yang bertujuan mengubah lingkungan ekonomi di mana pelaku beroperasi. Setidaknya ada tiga tipe besar intervensi kebijakan melalui pere-konomian. *Pertama*, intervensi melalui pasar untuk mengubah harga relatif sehingga meng-untungkan kelompok miskin. *Kedua*, refor-masi institusional yang didesain untuk meng-ubah aturan main (*rule of the game*) di pasar faktor bekerja. Akhirnya kita melihat implikasi distribusional dari pilihan strategi pembangunan yang berbeda. Beberapa ben-tuk intervensi kebijakan dalam perekon-o-mian tersebut antara lain dijelaskan sebagai berikut:

1. Strategi Kenaikan Harga

Kenaikan harga dengan tujuan mem-pengaruhi harga relatif yang menguntungkan si miskin tersebut dapat dilakukan dengan:

- a. kenaikan harga komoditi di mana tenaga kerjanya berasal dari kelompok miskin
- b. Peningkatan dasar tukar produk pertanian
- c. subsidi untuk produk-produk yang dikon-sumsi si miskin.

2. Reformasi Institusional

Perbaikan kelembagaan ini untuk mengan-tisipasi dampak perubahan struktural dalam perekonomian. Perubahan tersebut akan ber-dampak penyerapan beberapa faktor dan mungkin menghilangkan pemakaian faktor yang lain, dan men-*generate* alokasi sektoral dan geografikal. Perubahan ini yang sehar-usnya diarahkan agar menguntungkan kelompok miskin.

3. Pasar Kredit dan Pasar Kerja

Studi-studi menunjukkan bahwa di negara sedang berkembang di temui struktur yang

tidak sempurna atau lengkap sehingga apa yang dikemukakan kaum neoklasik tidak dapat terjadi, misalnya Bardan (1980). Perbaikan harus dilakukan agar pasar dapat bekerja dengan baik dan akhirnya kaitan antar pasar dapat terjadi dengan mudah.

4. Pasar Tanah

Penggunaan tanah dapat menguntungkan jika dipenuhi antara lain: ukuran luas tanah rumah tangga dan perluasan dapat dilakukan untuk mengusahakan yang menguntungkan. Reformasi agraria yang menaikkan pemilikan tanah rumah tangga subsisten dan penguatan kaitan antara pilihan pengusahaan dan pendapatan bersih mereka diperlukan untuk mengurangi kemiskinan di pedesaan.

5. Alternatif Strategi Pembangunan

Beberapa strategi pembangunan yang dapat dikemukakan antara lain, misalnya;

- a. Pertumbuhan berorientasi ekspor melalui industrialisasi manufaktur padat karya.
- b. Pembangunan pertanian untuk mendorong industrialisasi

Pilihan-pilihan tersebut juga harus mempertimbangkan dua hal, yaitu;

- Ukuran *multiplier* langsung atau tidak langsung dari perluasan manufaktur padat karya.
- Biaya dan kelayakan termasuk tentunya terhadap pasar ekspor.

SIMPULAN

Paper ini telah menyajikan perkembangan dalam upaya mengurangi ketimpangan melalui penggunaan model-model empiris maupun paradigma-paradigma teoritis, pengalaman penerapan kebijakan dan model-model, perhatian masyarakat yang diekspresikan melalui proses politik. Pembeneran etis tentang kesejahteraan sosial, dampak distribusional menjadi sentral dalam proses politik pengam-

bilan keputusan di semua sistem perekonomian.

Ada pengalaman dari pengalaman negara sedang berkembang setelah perang dunia kedua, antara lain:

1. Suatu yang tak dapat dielakkan adalah kemunduran dalam distribusi pendapatan yang direfleksikan semakin tidak merata, ketidakseimbangan alamiah pada fase awal proses pembangunan.
2. Kemunduran ini untuk fase menengah dan akhir lebih disebabkan oleh pilihan-pilihan kebijakan.
3. Pengalaman menunjukkan ada negara yang sangat sukses dan sangat gagal atau berada di antaranya.

Secara teoritis, pandangan tentang distribusi pendapatan ini ada perbedaan. Model neoklasik merupakan model yang paling maju, memiliki sedikit perhatian terhadap distribusional. Dalam perkembangannya ekonom klasik seperti Marx dan Richardo, menghasilkan kerangka yang lebih baik tentang isu ini.

Perdebatan teoritis sangat menarik. Ketika analisis kebijakan dilakukan melalui model perekonomian empiris, perbedaannya relatif lebih kecil dibandingkan pada tataran teoritis. Model dalam paradigma berbeda menghasilkan intervensi kebijakan yang mirip terhadap distribusi ukuran. Perbedaan terdapat pada dampak syok dan kebijakan terhadap distribusi fungsional yang diperluas, model empiris dari setiap paradigma menghasilkan kesimpulan bahwa distribusi fungsional sungguh sensitif terhadap syok dan kebijakan. Sementara untuk distribusi ukuran tidak sensitif.

Bagaimanapun model empiris menunjukkan syok dan kebijakan tidak sensitif terhadap distribusi ukuran tidaklah terlalu penting. Yang lebih penting adalah pilihan kebijakan yang dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bjorne Hettne, (1990), *Development Theory and The three Worlds*, London: Longman Group UK Limited.
- Charles K. Wilber & Kenneth P. Jameson, (1992), *The Political of Development and Underdevelopment 5th*, McGraw-Hill
- G.M. Meier, (1995), *Leading Issues in Economic Development 6th Edition*, Oxford University Press
- Hollis Chenery, et.al, (1989), *Handbook of Development Economics, Volume II*, , Netherlands : Elsevier Science Publisher B.V.
- Idriss Jazairy, et.al, (1992), *The State of World Rural Poverty: An Inquiry into Its Causes and Consequenses*, New York : New York University Press.
- John Friedman, (1993). *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Mass: Black Well Publisher.
- Michael P. Todaro, (2000), *Economic Development 7th Edition*, London : Addison-Wesley.

¹ Selanjutnya dapat dibaca misalnya dalam artikel Keith Griffin dan Azur Rahman Khan " Globalization and The Developing World: An Essay on The International Dimensions of Development in The Post-Cold War Era" yang dimuat dalam jurnal *UNDP* Februari 1992.