

PENDUDUK, PERTANIAN, KETENAGAKERJAAN DAN BAHAYA PENGANGGURAN DALAM PEMBANGUNAN

Population, Agriculture, Labor, and Unemployment Threat in the Development

Tri Pranadji, Sumaryanto, dan Endro Gunawan

*Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian
Jl. A. Yani No. 70, Bogor 16161
E-mail: pranadji@yahoo.com*

Naskah diterima: 8 Juli 2013 Direvisi: 16 September 2013 Disetujui terbit: 11 November 2013

ABSTRACT

National development achievements are usually measured by economic growth and modernization without considering quality improvement of population and employment. It is necessary to empower rural community through small-medium industrial scale development based on agrarian resources. Community empowerment and population quality improvement is based on economic dimensions including life expectancy, education and income. Decentralized system encourages population-based economic development. Labor and economic structure in Indonesia reflect unequal social structure and unemployment threat. In addition, gender equality is accepted as one of the population quality indicators.

Keywords: *population, employment, unemployment, agriculture*

ABSTRAK

Keberhasilan pembangunan nasional selama ini hanya diukur pada aspek pertumbuhan ekonomi dan modernisasi tanpa melihat aspek peningkatan kualitas penduduk dan kesempatan kerja. Perlu strategi pemberdayaan masyarakat perdesaan melalui pengembangan usaha industri skala kecil dan menengah di perdesaan berbasis sumber daya agraria dan komunitas. Pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kualitas penduduk didasarkan pada dimensi ekonomi yang meliputi indeks harapan hidup, pendidikan dan pendapatan. Sistem desentralisasi sangat menunjang pembangunan ekonomi berbasis kependudukan. Struktur ketenagakerjaan dan perekonomian di Indonesia mencerminkan struktur masyarakat yang timpang dan rawan bahaya pengangguran. Aspek kesetaraan jender telah diterima sebagai salah satu indikator kualitas penduduk.

Kata kunci: *penduduk, tenaga kerja, pengangguran, pertanian*

PENDAHULUAN

Isu program pertanian di perdesaan masih merupakan pekerjaan rumah yang belum tuntas untuk pemerintah atau khususnya Kementerian Pertanian. Salah satu hal pokok yang harus dipecahkan adalah apakah sektor pertanian mampu menyediakan pangan untuk mengimbangi perkembangan jumlah penduduk yang terus meningkat. Saat ini penduduk Indonesia diperkirakan mendekati seperempat miliar jiwa. Pada akhir abad ini diperkirakan jumlah penduduk Indonesia bisa menembus angka 1 miliar jiwa, setidaknya 0,8 miliar jiwa. Siapa saja rejim politik yang berkuasa tidak boleh menganggap ini hal yang “enteng-enteng” saja karena hal ini bukan hanya terkait dengan soal penyediaan pangan dan kesehatan, melainkan juga dengan soal pendidikan, lapangan kerja atau pengangguran, dan kebutuhan dasar lainnya. Masalah kemiskinan, kekurangan

pangan, pengangguran, dan kualitas hidup menjadi masalah besar bagi siapa pun rejim politik yang sedang dan akan berkuasa. Akan berbeda halnya jika jumlah penduduk ini sekaligus mengindikasikan kualitas dan daya saing yang tinggi. Jumlah penduduk yang besar dengan kualitas rendah bisa menjadi sumber bencana nasional (*national Malthusian disaster*). Masalah lain yang sangat dekat dengan jumlah penduduk yang besar ini adalah pengangguran, baik pengangguran terbuka, maupun pengangguran terselubung (*disguised unemployment national Malthusian disaster*) yang mematikan kelangsungan bangsa.

Dalam perspektif Malthus, perkembangan penduduk cenderung akan melebihi perkembangan pangan, yang akhirnya berpotensi mengakibatkan berbagai masalah sosial, ekonomi, dan politik. Ketika pertumbuhan lapangan kerja tidak mampu mengimbangi pertumbuhan angkatan kerja dan penduduk, ketika itulah masalah pengangguran akan mewarnai penyelenggaraan pembangunan termasuk pembangunan sektor pertanian. Jika negara gagal mengatasi masalah ini, bukan tidak mungkin, negara tereliminasi dari kehidupan umum.

Selama ini pertambahan jumlah penduduk telah dianggap hal yang alamiah. Secara alamiah pula, masalah penduduk ini diserahkan pada sektor pertanian pangan di perdesaan. Dalam perkembangannya sejalan dengan perkembangan pembangunan dan dinamika global, perkembangan jumlah penduduk tidak lagi bisa diserahkan begitu saja pada perkembangan sektor pertanian di perdesaan. Harus jujur diakui bahwa keterbatasan sektor pertanian semakin hari semakin terasa. Sementara itu, kemampuan sektor industri dan jasa masih jauh dari memadai dalam penyediaan lapangan kerja. Perkembangan jumlah penduduk bukan saja akan membawa konsekuensi yang berat bagi pertanian di perdesaan, melainkan juga beban di sekitar perkotaan.

Perlu dipahami bahwa kemampuan sektor pertanian menampung tenaga kerja saat ini hanya sekitar 44,3 persen dari tenaga kerja. Sebagian besar (70% atau 27,3 juta) rumah tangga pertanian di perdesaan tergolong buruh tani dan petani gurem (menguasai lahan berukuran kurang dari 0,5 ha per KK). Buruh tani dan petani gurem ini menguasai hanya 18 persen total lahan yang ada. Hal ini menunjukkan bahwa secara internal di sektor pertanian terjadi ketimpangan yang tajam. Demikian pula, antara sektor pertanian dan nonpertanian. Daya dukung sektor pertanian semakin hari menunjukkan semakin melemah, sementara sektor nonpertanian belum mampu tumbuh secara meyakinkan. Pada masa mendatang, bagaimanapun juga sektor pertanian tetap terpaksa menjadi penampung tenaga kerja. Masalah ketenagakerjaan di sektor pertanian ini merupakan masalah yang gawat. Kita belum mengetahui sampai kapan kondisi seperti ini terus dipertahankan.

Kemajuan suatu masyarakat atau bangsa dapat diprediksi dari seberapa jauh masyarakat bangsa tersebut mampu merancang aspek kependudukannya secara baik, terutama di bidang peningkatan kualitas dan dalam mengatasi bahaya pengangguran melalui penyediaan lapangan kerja yang layak. Hingga kini, jumlah penduduk Indonesia yang besar lebih merupakan beban pembangunan dibandingkan sebagai sumber daya strategis kemajuan bangsa. Penyebabnya bahwa peningkatan jumlah penduduk belum diimbangi dengan peningkatan kualitas dan penyediaan lapangan kerja. Suatu gambaran yang sangat kontroversial bahwa di negeri yang kaya sumber daya agraria (alam) dan modal sosial ini masih menghadapi masalah kependudukan yang gawat, khususnya di bidang kualitas penduduk dan mengatasi bahaya pengangguran.

Saat ini penduduk Indonesia diperkirakan telah mencapai 245 juta jiwa (2007), dan akan terus bertambah dengan tingkat pertumbuhan 1,37 persen per tahun, dan 50 tahun lagi (2060-an), jumlah penduduk Indonesia mendekati setengah miliar (473 juta jiwa). Tambahan angkatan kerja per tahun diperkirakan mencapai 2,5 juta (lebih dari 3%) per tahun. Sementara itu, dengan menggunakan gambaran 2005, tambahan pengangguran mencapai lebih dari 1 juta per tahun. Ini menunjukkan bahwa penyerapan tenaga kerja masih jauh di bawah jumlah pertumbuhan angkatan kerja. Jika strategi pembangunan tidak berorientasi langsung pada penyerapan tenaga kerja, maka setiap waktu kita akan direpotkan dengan masalah jumlah penduduk yang semakin membesar.

Selama 5 tahun terakhir angka pengangguran terbuka meningkat dari 6,1 persen (2000) menjadi 11,2 persen (2005). Pengangguran di perkotaan (14,2%) lebih parah dibanding perdesaan (9,1%). Angka kemiskinan pun belum menunjukkan adanya penurunan yang berarti, dari 38,7 juta (19,1%) pada 2000 menjadi 35,1 juta (16,0%) pada 2005. Kemiskinan di perdesaan lebih parah (19,5%) dibanding perkotaan (11,4%) pada 2005. Hal ini menggambarkan bahwa perkembangan ketenagakerjaan dan kualitas penduduk di Indonesia semakin hari tidak semakin bertambah baik. Jika kecenderungan ini tidak diatasi dengan strategi pembangunan yang tepat, maka penambahan jumlah penduduk tidak akan diikuti dengan perbaikan kualitas dan penyediaan lapangan kerja.

Strategi pembangunan beberapa dasawarsa lalu sangat tidak berpihak pada peningkatan kualitas penduduk dan penyerapan tenaga kerja. Krisis ekonomi, yang secara ekstrim baru terungkap pada 1998, merupakan petunjuk bahwa strategi pembangunan nasional yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi selama masa Orde Baru tidak sepenuhnya berorientasi pada kualitas penduduk dan pemerataan kesempatan kerja. Jika bangsa Indonesia tidak mengindahkan terjadinya krisis multi dimensi gelombang kedua dan seterusnya, maka strategi pembangunan harus berbasis kependudukan. Artinya, pembangunan adalah untuk peningkatan kesejahteraan dalam rangka mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sesuai amanat dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945.

Tujuan penulisan makalah ini adalah membahas bagaimana perencanaan pembangunan diarahkan pada peningkatan kualitas penduduk dan pemerataan kesempatan kerja. Perencanaan peningkatan kualitas penduduk dan pemerataan kesempatan kerja dalam pembangunan erat kaitannya dengan kebijakan politik pembangunan nasional. Bisa jadi pembangunan ekonomi menunjukkan kinerja yang relatif baik, misalnya antara 1980-1990, namun dilihat dari pemerataan kesempatan kerja dan keadilan sosial justru bertentangan. Kemiskinan adalah bagian dari gejala rendahnya kualitas penduduk dan sekaligus tidak cukupnya lapangan kerja produktif. Sajogyo (1974) dan Tjondronegoro (1990) menyatakan bahwa kesenjangan sosial semakin tajam dan masih banyak penduduk miskin memberikan gambaran bahwa pembangunan kurang diarahkan pada peningkatan kualitas penduduk dan pemerataan kesempatan kerja.

PENDUDUK DAN PEMBANGUNAN

Patut kita bertanya, sebagai sebuah bangsa yang telah 64 tahun merdeka, keberhasilan apa yang telah kita raih? Dengan jumlah penduduk yang relatif besar saat ini Indonesia menempati peringkat keempat jumlah penduduk terbesar di dunia dengan taksiran jumlah penduduk sebesar 245 juta jiwa. Dari Bank Dunia kita dapat mengetahui bahwa HDI (*Human Development Index*) Indonesia menempati peringkat 111 dari 182 negara (*Human Development Report*, 2007). Berdasarkan indeks kualitas hidup seperti yang dilaporkan *The Economist Intelligence Unit* (2005) Indonesia berada pada peringkat 71 dari 117 negara. Peringkat kemajuan Indonesia di bidang kependudukan masih lebih rendah dibanding negara Asia Selatan lainnya, misalnya dibanding dengan Filipina (44), Sri Lanka (43), dan Vietnam (61).

Dilihat dari tingkat kemiskinan absolut (di atas 50 juta) dan relatif (> 21%) hal ini menunjukkan bahwa kualitas penduduk Indonesia masih relatif rendah. Kualitas penduduk yang rendah ini juga ditunjukkan secara kolektif, terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good government*). Peringkat korupsi di Indonesia relatif tinggi, masuk pada 7 persen golongan negara yang paling korup (peringkat 80 dari 85 negara, peringkat 1 menunjukkan negara paling tidak korup). Ini menunjukkan kualitas budaya penduduk Indonesia (Lipset dan Lenz, 2000) dalam mengelola kepentingan umum relatif rendah. Secara sosiologis, kualitas manusia yang rendah ini juga akan ditunjukkan oleh modal sosial dan budaya yang rendah.

Perlu didiskusikan lebih intensif tentang perencanaan pembangunan yang diarahkan untuk peningkatan kualitas penduduk dan perluasan lapangan kerja. Para perancang pembangunan dalam

3-4 dasawarsa terakhir menggunakan kerangka *growth maniac*, jauh dari pencapaian pemerataan dan keadilan sosial, sehingga kita masuk dalam *capitalism economic trap*. Selain pengangguran terbuka maupun terselubung, pembangunan yang bias pada pertumbuhan ekonomi akan membawa implikasi yang serius terhadap kualitas penduduk. Kualitas penduduk bukan saja dapat dilihat (secara fisik) dari rendahnya tingkat pendidikan, kesehatan, kecukupan pangan, serta ketersediaan perumahan, namun juga dapat dilihat (secara nonfisik) dari terjadinya penguatan modal sosial, kebebasan dalam berpendapat dan berekspresi secara politik.

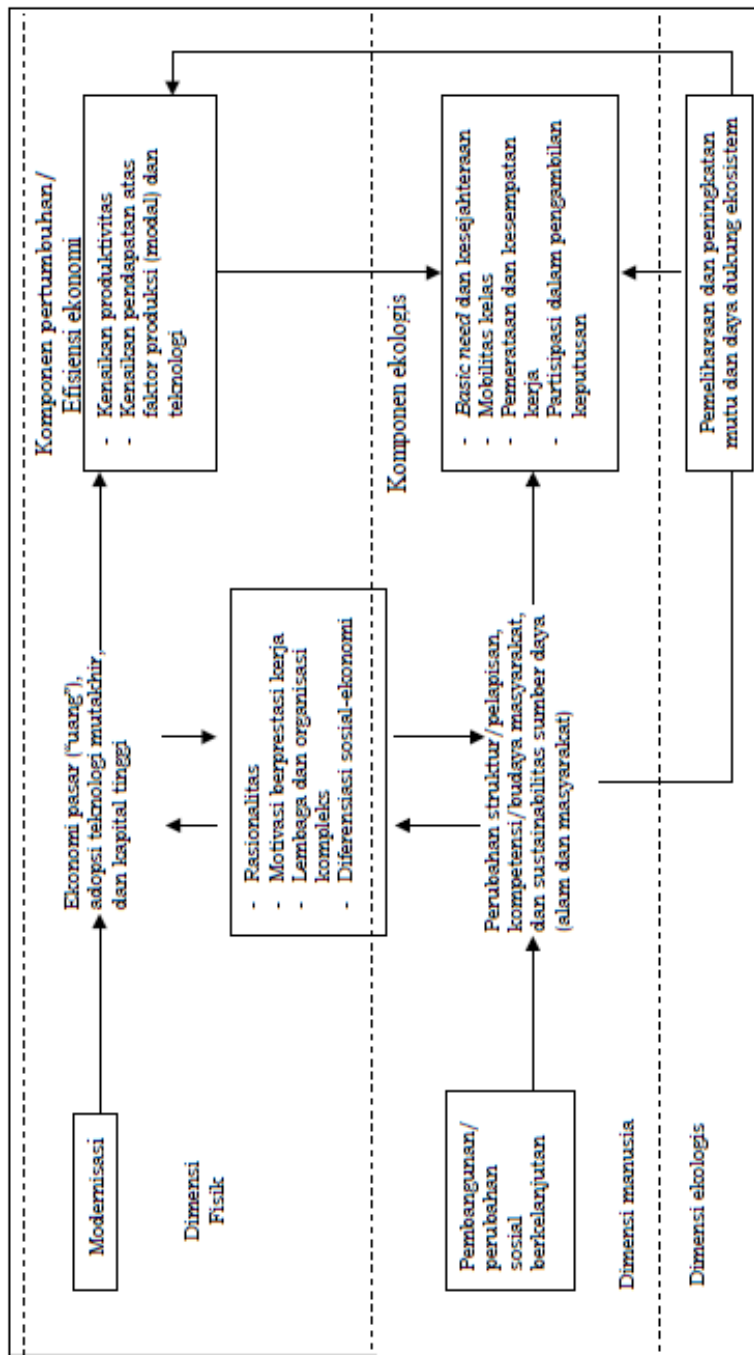
Pengertian pembangunan beberapa dasawarsa lalu banyak menyiratkan bahwa penduduk untuk pembangunan, bukan pembangunan untuk (peningkatan kualitas) penduduk. Antara pembangunan yang divisikan dalam pembukaan UUD 1945 dan yang dipragmatiskan di lapangan masih terjadi kesenjangan yang lebar, sehingga nyaris pada akhir 1990-an Indonesia tereliminasi dalam pergaulan masyarakat dunia. Intinya bahwa pembangunan pada 3-4 dasawarsa terakhir masih terbawa arus penerapan pertumbuhan fisik (budaya material). Model pembangunan seperti ini sangat jauh dari pencapaian kesejahteraan dan keadilan sosial, karena tidak diarahkan langsung pada peningkatan kualitas penduduk secara individu maupun kolektif. Peningkatan elemen nonfisik sangat diharapkan tidak hanya lahir dari kepedulian pimpinan negara melainkan juga dari para elit politik, para tokoh keorganisasian masyarakat dan akademisi.

Menjelang berakhirnya abad 20 telah terjadi pergeseran konsep pembangunan yang sangat berarti, terutama yang lebih memfokuskan peningkatan kualitas penduduk. Sejak *Rio Earth Summit* (1992), penyelenggaraan pembangunan telah menjadi kritik berat karena terlalu mengidolakan pertumbuhan ekonomi. Tujuan peningkatan kesejahteraan (kualitas penduduk) seharusnya dijadikan agenda utama penyelenggaraan pembangunan. Patut disayangkan bahwa amanat UUD 1945 (yang sudah dengan sangat tegas bahwa penyelenggaraan negara yang harus diarahkan untuk peningkatan kualitas kehidupan dan keadilan sosial) sepertinya tidak dianggap serius oleh para perancang pembangunan di Jakarta. Pembangunan yang tidak terarah pada peningkatan kualitas penduduk dapat dikatakan telah menyimpang dari amanat UUD 1945 dan inkonstitusional.

Gambar 1 menjelaskan perbedaan yang cukup tajam antara pembangunan yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi dan dimensi fisik dan yang menekankan pada dimensi penduduk. Melalui pendekatan modernisasi ditunjukkan bahwa peningkatan kualitas penduduk dan penyediaan lapangan kerja untuk mengatasi pengangguran tidak mendapat penekanan karena modernisasi lebih menekankan pada peningkatan produktivitas dan nilai ekonomi. Kualitas penduduk dan mengatasi pengangguran lebih mendapat penekanan dalam pembangunan. Modernisasi secara langsung tidak dituntut untuk peningkatan kualitas dan mengatasi pengangguran, namun tidak demikian dengan pembangunan. Pendekatan pembangunan lebih sesuai untuk peningkatan kualitas penduduk dan mengatasi pengangguran.

PENDUDUK DAN BAHAYA PENGANGGURAN

Di muka telah disinggung tentang hubungan pembangunan dan pengangguran (“ketenagakerjaan”). Dalam menjelaskan hal ini sering kita terganggu dengan akurasi data. Untuk membahas hal ini perlu menggabungkan tiga sumber data, yaitu: (1) data makro yang bersumber dari Biro Pusat Statistik (BPS) atau sumber resmi lain yang dapat dilacak asal-usulnya; (2) data pengamatan langsung dari lapangan, yang dinilai sangat penting untuk menjelaskan yang dicerminkan dari data makro terkait dengan realita di lapangan; dan (3) data berupa pendapat pakar atau tenaga ahli yang sangat diperlukan untuk menarik kesimpulan yang bersifat divergen. Kategori data ketenagakerjaan dari lembaga formal, terutama dari BPS, juga masih mengandung kekurangan. Sebagai gambaran, penduduk yang bekerja di sektor informal, mempunyai pola kerja ganda serta bekerja di bidang berbeda mengikuti irama waktu.



Keterangan: - kotak paling besar yang dibentuk oleh garis tidak terputus adalah daerah pembangunan berdimensi manusia

- kotak yang dibentuk oleh garis terputus adalah daerah modernisasi.

Sumber: Diadaptasi dari Inayatullah (1979), Munasinghe (1983), van Dieren (1995), Pramadji (1993), Dube (1988), dan Tjondronegoro (1978) dan (1999)

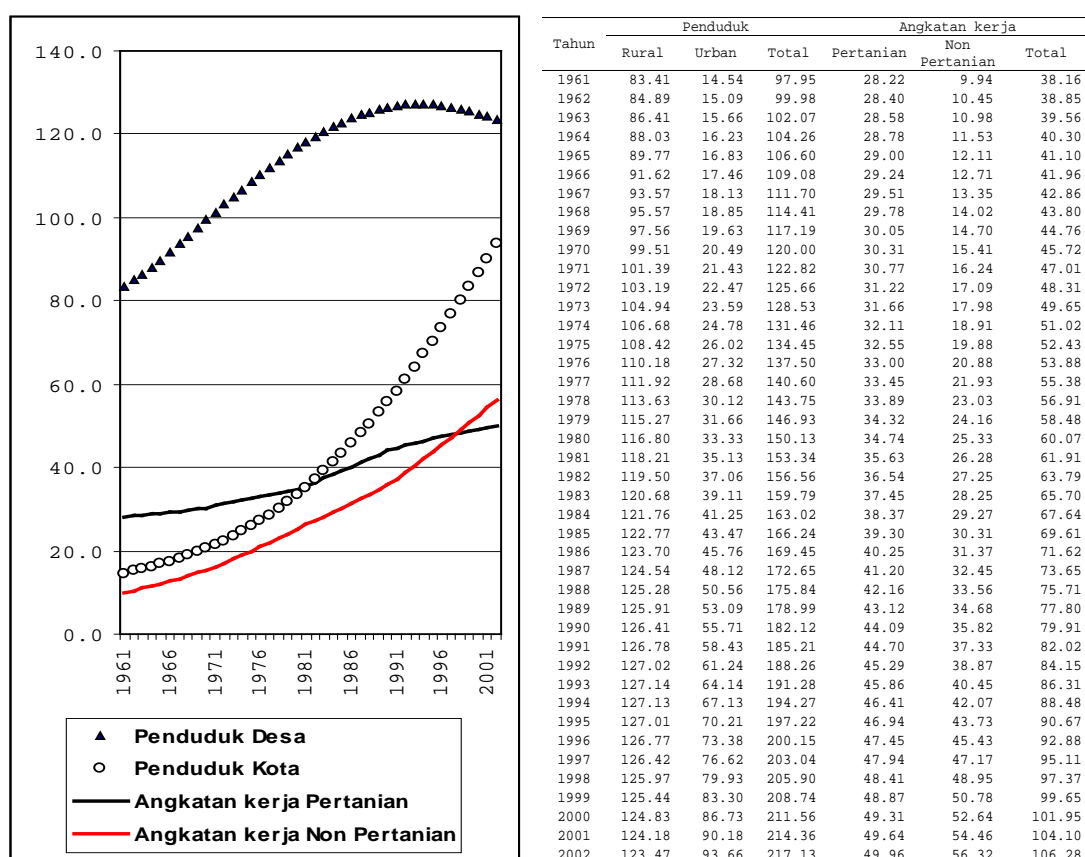
Gambar 1. Perspektif yang Menunjukkan Adanya Perbedaan dan Keterkaitan antara Modernisasi dan Pembangunan Berkelanjutan

Hingga tahun 2005 sebagian besar penduduk tinggal di perdesaan dan bekerja di pertanian. Hanya saja secara proporsional terjadi pengurangan jumlah penduduk di perdesaan karena migrasi ke perkotaan. Migrasi penduduk dari perkotaan ke perdesaan jauh lebih kecil dibanding dari perdesaan ke perkotaan. Gejala bertambahnya penduduk di perkotaan lebih cepat dibandingkan dengan di perdesaan; hal ini menunjukkan bahwa migrasi neto ke perkotaan lebih besar. Sebagai gambaran secara agregat (1961-2010) pertumbuhan penduduk perkotaan mencapai lebih dari 4 persen per tahun, sedangkan di perdesaan hanya 0,97 persen per tahun (Tabel 1; Gambar 2). Berkembangnya sektor informal dan *underground economy* (Bagnasco, 1990) di perkotaan sangat erat kaitannya dengan migrasi ini. Proporsi sektor informal dan *underground economy* ini mencapai lebih dari 25 persen dari keseluruhan kegiatan ekonomi di perkotaan.

Tabel 1. Pertumbuhan Penduduk dan Angkatan Kerja, 1961-2010

Periode	Penduduk		Angkatan kerja	
	Perdesaan	Perkotaan	Pertanian	Nonpertanian
1961-1970	1,98	3,88	0,80	4,99
1971-1980	1,61	4,99	1,37	5,10
1981-1990	0,79	5,27	2,41	3,53
1991-2000	-0,12	4,53	1,13	3,93
2001-2010	0,97	5,05	1,41	4,32

Sumber: BPS (2013)



Sumber: FAO, diolah

Gambar 2. Proyeksi Angkatan Kerja Menurut Lapangan Pekerjaan

Dalam kurun lebih dua dasawarsa mata pencaharian penduduk masih sangat tergantung pada pertanian. Hal ini dapat ditunjukkan bahwa 44 persen (2005) penduduk bekerja di sektor pertanian, disusul jasa (38%) dan industri (18%). Sebagai gambaran bahwa pada 1980 penduduk yang bekerja di pertanian 48,7 persen dan pada 1990 masih 49,9 persen. Dilihat dari mobilitas tenaga kerja, hal ini menunjukkan bahwa selama lebih dari seperempat abad tidak terjadi transformasi pertanian ke industri. Lapangan pekerjaan di luar pertanian tidak berkembang secara berarti, sehingga sebagian besar penduduk terpaksa mengandalkan hidup dari kegiatan pertanian.

Tabel 2 menggambarkan distribusi penyerapan tenaga kerja menurut sektor dari dasawarsa ke dasawarsa (1980-2010). Dengan menggunakan Tabel Input-Output Indonesia dapat dikemukakan hal-hal berikut:

- (1) Selain di sektor pertanian, belum ada sektor (jasa dan industri) yang mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar. Gambaran ini menunjukkan bahwa sebagian besar kegiatan ekonomi masyarakat masih sangat tergantung pada pengolahan lahan pertanian untuk menghasilkan pertanian bernilai tambah rendah. Kegiatan usaha pertanian yang dominan adalah dalam rangka menghasilkan bahan mentah pertanian bernilai tambah relatif rendah, dan yang menonjol berturut-turut adalah pada sub sektor padi, tanaman sayuran, dan buah-buahan.
- (2) Dari waktu ke waktu secara absolut penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian terus meningkat, namun secara proporsional menunjukkan gejala semakin menurun. Sebagai gambaran secara absolut pada 1980 penyerapan tenaga kerja 35,84 juta, kemudian meningkat menjadi 41,39 juta (2010). Sementara, secara relatif pada 1980 penyerapan tenaga kerja di pertanian mencapai 54 persen, dan pada 2010 menurun menjadi 41 persen.

Tabel 2. Perkembangan Kesempatan Kerja dan Distribusinya Menurut Sektor Usaha, 1980-2010^{*)}

Sektor Perekonomian	1980		1990		2000		2010	
	Ribu Orang	%	Ribu Orang	%	Ribu Orang	%	Ribu Orang	%
Pertanian	35.839,38	53,92	39.043,29	44,74	38.989,62	41,78	41.389,00	41,00
Kehutanan	388,84	0,59	711,78	0,82	642,34	0,69	700,34	0,70
Perikanan	1.033,33	1,55	1.286,22	1,47	1.340,90	1,44	1.400,87	1,41
Pertambangan	437,06	0,66	831,30	0,95	825,94	0,89	897,94	0,90
Agroindustri(27_34)	1.480,80	2,23	3.764,18	4,31	3.012,59	3,23	3.212,00	3,23
Industri lainnya	3.971,75	5,98	7.387,82	8,47	8.292,62	8,89	8.390,02	8,49
Listrik, gas, air minum	98,82	0,15	186,68	0,21	225,66	0,24	325,03	0,34
Bangunan	2.195,98	3,30	3.768,08	4,32	4.183,26	4,48	4.300,09	4,88
Perdagangan	8.991,25	13,53	13.131,25	15,05	15.313,65	16,41	17.113,06	15,86
Restoran dan hotel	354,75	0,53	752,44	0,86	2.255,87	2,42	2.405,00	2,42
Pengangkutan dan komunikasi	2.098,62	3,16	3.773,84	4,32	4.870,91	5,22	4.980,01	5,22
Lembaga keuangan	160,05	0,24	796,11	0,91	1.448,03	1,55	1.643,03	1,65
Pemerintahan dan pertahanan	2.417,74	3,64	2.958,09	3,39	3.945,78	4,23	4.045,00	4,23
Jasa-jasa	7.000,86	10,53	8.629,14	9,89	7.820,68	8,38	7.900,68	7,98
Kegiatan lain	0,00	0,00	253,02	0,29	155,11	0,17	167,31	1,69
Total	66.467,24	100,00	87.271,22	100,00	93.320,94	100,00	98.869,38	100,00

^{*)} Diolah dari data I-O Indonesia tahun yang bersangkutan

- (3) Kegiatan di sektor pertanian umumnya masih berkuat pada menghasilkan bahan mentah bernilai tambah rendah. Karena lemahnya dukungan modal finansial, prasarana dan tenaga kerja berketerampilan tinggi, maka kegiatan ekonomi yang menghasilkan bahan pertanian olahan masih belum berkembang pesat. Lebih-lebih usaha berbasis sumber daya agraris di perdesaan. Kemampuan usaha bidang agro industri belum mampu menyerap tenaga kerja hingga mencapai 5 persen.

- (4) Kegiatan di luar pertanian yang menonjol dalam penyerapan tenaga kerja adalah industri dan jasa. Usaha industri dan jasa umumnya ada di perkotaan yang dukungan modal finansial, prasarana, kelembagaan pelayanan publik lainnya, serta ketersediaan tenaga terampil relatif banyak.

Besarnya peranan sektor pertanian dalam penyediaan lapangan kerja tidak otomatis mencerminkan besarnya sumbangan sektor pertanian dalam penciptaan nilai tambah bruto maupun dalam gaji dan upah. Tabel 3 menunjukkan bahwa kontribusi sektor ini dalam penciptaan nilai tambah selama 29 tahun terakhir menunjukkan penurunan yang berarti, yaitu pada tahun 1980, 1990, dan 2000 (berdasarkan harga berlaku 1993) hanya 10,35 persen (1980), 9,02 persen (1990), 6,54 persen (2000) dan 13,39 persen (2010). Jika diasumsikan bahwa nilai tambah per pekerja dapat digunakan sebagai proksi dari produktivitas kerja, maka dapat ditarik gambaran bahwa produktivitas tenaga kerja di sektor pertanian relatif sangat rendah. Sebagai ilustrasi, pada 1980 kontribusi sektor pertambangan dalam menciptakan nilai tambah mencapai 13,53 persen tetapi kontribusinya dalam penyerapan tenaga kerja kurang dari 1 persen.

Tabel 3. Perkembangan Distribusi Nilai Tambah Bruto Menurut Sektor Usaha, 1980-2010

Sektor Perekonomian	1980		1990		2000		2010	
	Rp miliar	%	Rp miliar	%	Rp miliar	%	Rp miliar	%
Pertanian	9.816,40	10,35	36.525,38	9,02	186.854,13	6,54	276.854,00	13,39
Kehutanan	1.434,07	1,51	3.001,78	0,74	16.552,62	0,58	19.222,62	0,93
Perikanan	806,65	0,85	3.587,35	0,89	31.317,79	1,10	39.317,79	1,90
Pertambangan	12.835,89	13,53	25.956,27	6,41	173.317,79	6,06	180.317,79	8,75
Agroindustri	2.041,01	2,15	12.681,47	3,13	120.473,89	4,21	123.007,89	5,34
Industri lainnya	6.486,80	6,84	46.676,02	11,53	424.142,46	14,83	524.142,46	16,80
Listrik, gas, air minum	286,95	0,30	1.747,43	0,43	10.632,45	0,37	13.602,45	0,56
Bangunan	3.519,65	3,71	16.352,91	4,04	116.474,04	4,07	117.274,04	4,67
Perdagangan	5.814,77	6,13	26.328,25	6,50	203.199,02	7,11	205.009,02	7,18
Restoran dan hotel	1.084,02	1,14	7.091,60	1,75	42.060,33	1,47	45.070,33	1,87
Pengangkutan dan komunikasi	2.731,20	2,88	14.529,55	3,59	91.600,99	3,20	92.800,00	3,45
Lembaga keuangan	2.371,71	2,50	17.202,76	4,25	122.624,31	4,29	125.000,31	5,03
Pemerintahan dan pertahanan	2.468,10	2,60	10.175,01	2,51	49.407,10	1,73	53.996,10	1,97
Jasa-jasa	2.720,31	2,87	13.209,06	3,26	67.254,07	2,35	64.020,07	2,00
Kegiatan lain	0,00	0,00	77,42	0,02	501,92	0,02	701,00	0,14
Total	94.852,93	100,00	404.922,54	100,00	2.859.231,15	100,00	2.060.653,66	100,00

Sumber: BPS (2013)

Lapangan pekerjaan di pertanian bukan lapangan kerja yang diidamkan masyarakat, termasuk masyarakat pedesaan. Sektor pertanian masih menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar karena sektor lain belum mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah banyak. Akibatnya, tingkat kesejahteraan tenaga kerja pertanian jauh lebih buruk dibandingkan dengan sektor nonpertanian, terutama sektor jasa dan industri. Dari Tabel 4 dapat lebih mempertajam gambaran tentang semakin terpuruknya sektor pertanian. Dari dasawarsa ke dasawarsa kontribusi total gaji dan upah dari sektor pertanian hanya 17,36 persen (1980), 11,97 persen (1990), 10,92 persen (2000) dan 12,2 persen (2010) terhadap keseluruhan total gaji dan upah.

Terjadinya ketimpangan antara sektor pertanian dan nonpertanian sangatlah kentara. Hal ini dapat dilacak dari perkembangan perbandingan upah dan gaji per pekerja antara sektor pertanian dan nonpertanian. Dari dasawarsa ke dasawarsa perbandingan gaji dan upah antara pertanian dan nonpertanian. Pada 1980 perbandingannya adalah 32,19 persen (Tabel 5), kemudian menurun menjadi 26,76 persen (1990) dan 26,14 persen (2000). Jika kecenderungan ini berlangsung linier maka sektor pertanian akan menunjukkan gambaran yang semakin suram dan bahaya pengangguran akan semakin sulit diatasi.

Tabel 4. Perkembangan Distribusi Total Gaji dan Upah Menurut Sektor Usaha, 1980-2010

Sektor perekonomian	1980		1990		2000		2010	
	Rp miliar	%	Rp miliar	%	Rp miliar	%	Rp miliar	%
Pertanian	2.025,46	17,36	6.820,42	11,97	44.585,72	10,92	54.008,00	12,27
Kehutanan	242,47	2,08	510,87	0,90	3.143,23	0,77	4.041,23	0,09
Perikanan	126,06	1,08	621,95	1,09	5.828,78	1,43	7.998,01	1,82
Pertambangan	333,66	2,86	2.155,38	3,78	25.590,71	6,27	27.100,01	6,16
Agroindustri	449,52	3,85	2.526,93	4,43	27.497,91	6,74	29.122,01	6,62
Industri lainnya	933,68	8,00	8.088,43	14,20	77.775,82	19,05	79.010,12	17,95
Listrik, gas, air minum	85,25	0,73	409,32	0,72	2.279,38	0,56	2.621,30	0,60
Bangunan	1.347,38	11,55	6.438,58	11,30	37.132,51	9,10	39.102,51	8,88
Perdagangan	909,94	7,80	4.556,12	8,00	47.091,22	11,54	49.001,92	11,13
Restoran dan hotel	275,57	2,36	1.676,19	2,94	13.993,58	3,43	15.007,58	3,41
Pengangkutan dan komunikasi	720,43	6,17	3.307,25	5,80	16.877,57	4,13	18.900,57	4,29
Lembaga keuangan	360,21	3,09	4.176,87	7,33	21.352,62	5,23	23.006,62	5,23
Pemerintahan dan pertahanan	2.344,69	20,10	9.690,49	17,01	42.351,92	10,38	45.002,00	10,23
Jasa-jasa	1.515,09	12,99	5.977,13	10,49	42.548,30	10,42	46.000,10	10,45
Kegiatan lain	0,00	0,00	23,87	0,04	134,53	0,03	174,00	0,04
Total	11.667,42	100,00	56.977,78	100,00	408.181,86	100,00	361.085,86	100,00

Sumber: BPS (2013)

Tabel 5. Perkembangan Tingkat Gaji dan Upah per Pekerja Menurut Sektor Usaha, 1980-2010

Sektor	1980		1990		2000		2010	
	(Rp 000/orang)	Indeks	(Rp 000/orang)	Indeks	(Rp 000/orang)	Indeks	(Rp 000/orang)	Indeks
Pertanian	56,5	0,32	174,7	1,00	1.143,5	6,51	2.043,0	12,11
Kehutanan	623,6	3,55	717,7	4,09	4.893,4	27,88	8.900,4	36,08
Perikanan	122,0	0,69	483,5	2,75	4.346,9	24,76	9.003,9	34,00
Pertambangan	763,4	4,35	2.592,8	14,77	30.983,6	176,51	50.776,6	186,00
Agroindustri(27_34)	303,6	1,73	671,3	3,82	9.127,7	52,00	20.111,7	62,00
Industri lainnya	235,1	1,34	1.094,8	6,24	9.378,9	53,43	20.178,9	65,43
Listrik, gas, air minum	862,7	4,91	2.192,7	12,49	10.100,8	57,54	21.800,8	77,00
Bangunan	613,6	3,50	1.708,7	9,73	8.876,5	50,57	16.076,5	60,17
Perdagangan	101,2	0,58	347,0	1,98	3.075,1	17,52	7.001,1	27,02
Restoran dan hotel	776,8	4,43	2.227,7	12,69	6.203,2	35,34	9.003,2	65,34
Pengangkutan dan komunikasi	343,3	1,96	876,4	4,99	3.465,0	19,74	9.560,0	39,04
Lembaga keuangan	2.250,7	12,82	5.246,6	29,89	14.745,9	84,01	34.080,9	94,01
Pemerintahan dan pertahanan	969,8	5,52	3.275,9	18,66	10.733,5	61,15	16.733,5	71,05
Jasa-jasa	216,4	1,23	692,7	3,95	5.440,5	30,99	9.440,5	40,99
Kegiatan lain			94,3	0,54	867,4	4,94	1.567,4	8,04
Total	175,5	1,00	652,9	3,72	4.374,0	24,92	237.156,68	878,28

Sumber: BPS (2013)

Dari Tabel 5 juga dapat dikemukakan bahwa dari dasawarsa ke dasawarsa tidak terjadi pergeseran tingkat upah dan gaji yang berarti di sektor pertanian. Selama dua dasawarsa hal ini diperkirakan akan terus berlangsung akan tetap relatif rendah. Dari pengamatan di lapangan dijumpai bahwa sebagian besar kepala keluarga berpendapat bahwa mereka tidak menginginkan anaknya kelak bekerja di sektor pertanian (Pranadji, 2006) karena pertanian melambangkan kemiskinan dan keterbelakangan. Di antara mereka sebagian besar mengatakan cukup orang tuanya saja yang hidup susah (bahasa Jawa: *rekoso*) bekerja di pertanian, anaknya sebisa mungkin jangan bekerja di pertanian.

Dikaitkan dengan masalah ketenagakerjaan, dari Tabel 4 dan Tabel 5 dapat ditarik gambaran bahwa rata-rata gaji dan upah tenaga kerja di sektor pertanian relatif rendah, hanya sepertiga dari rata-rata agregat, dan sektor ini sebagian besar berada di perdesaan. Rataan gaji dan upah tertinggi adalah di sektor lembaga keuangan dan perbankan, yaitu lebih dari 12 kali lipat rata-rata agregat. Sektor ini umumnya berada di perkotaan. Dalam hal ini tampak kontras bahwa sektor di perkotaan lebih memberikan upah dan gaji lebih tinggi dibanding pertanian di perdesaan.

Struktur ketenagakerjaan dan perekonomian di Indonesia selama lebih dari tiga dasawarsa mencerminkan struktur masyarakat yang timpang dan rawan bahaya pengangguran. Dari struktur yang demikian peluang terjadinya kemiskinan di pertanian dan perdesaan sangatlah besar. Selain itu, struktur ini juga mencerminkan tatanan hubungan antara masyarakat dan lingkungannya yang tidak sehat. Pengamatan langsung di lapangan menunjukkan bahwa rendahnya kualitas tenaga kerja di perdesaan terutama disebabkan lemahnya daya dukung kelembagaan ekonomi, sosial, dan infrastruktur fisik.

Dari gambaran di atas strategi yang harus ditempuh untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat haruslah ditempuh melalui penyerapan tenaga kerja di sektor-sektor yang mampu menciptakan nilai tambah maupun kompensasi tenaga kerja yang lebih tinggi. Dalam perencanaan pembangunan, seharusnya kegiatan ekonomi di perdesaan ditumbuhkan sebagai kegiatan ekonomi yang mampu memberi kompensasi upah dan gaji yang lebih tinggi. Selama ini, industri dan jasa lebih banyak ditumbuhkan di perkotaan. Kebangkrutan pada sektor industri dan jasa, akibat badai krisis ekonomi di perkotaan (1998) menyebabkan pertanian di perdesaan diserbu oleh tenaga kerja dari perkotaan.

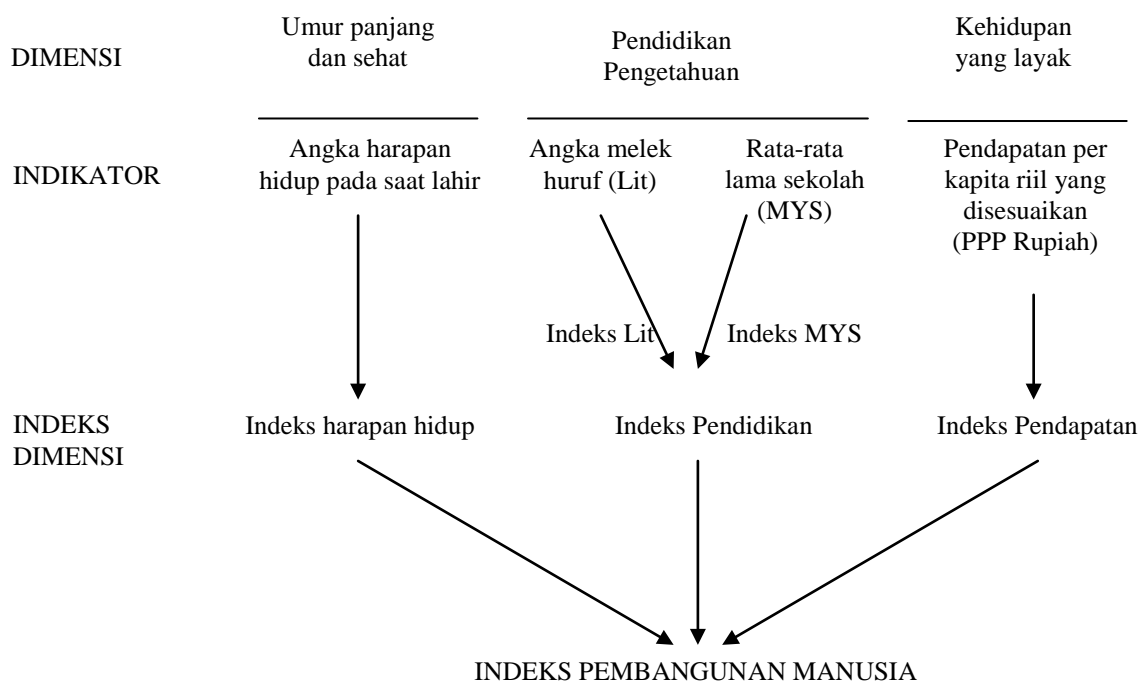
Sektor perkotaan yang berkembang pasca krisis ekonomi adalah sektor informal dan *underground economy*. Banyaknya pengamen, remaja terlibat dalam perdagangan narkoba, penjualan anak (*human trafficking*), dan banyaknya TKI ke luar negeri merupakan gejala tidak tumbuhnya sektor ekonomi skala kecil. Usaha industri rumah tangga, industri kecil, dan menengah sangat potensial dikembangkan di daerah kabupaten/kota dan perdesaan. Hanya saja strategi yang langsung mengarah pada pengembangan industri semacam ini ditelan oleh hiruk pikuknya kebocoran uang negara yang sulit dikendalikan dan sistem perbankan yang tidak berpihak pada pengembangan usaha kecil dan menengah di perdesaan.

KUALITAS PENDUDUK

Jika kualitas penduduk dapat ditingkatkan secara signifikan, maka dapat dijadikan bukti keberhasilan pembangunan, dan sekaligus akan menjadi petunjuk adanya kemajuan suatu masyarakat atau bangsa. Penentuan indikator kualitas penduduk ini masih terus berkembang hingga dianggap mencerminkan gambaran yang sebenarnya kemajuan suatu masyarakat secara komprehensif. Setiap negara pun berhak mengembangkan sendiri indikator kualitas penduduk yang sesuai. Dilihat dari amanat konstitusi (UUD 1945) di Indonesia seharusnya dapat dikembangkan indikator kualitas penduduk yang lebih sesuai untuk kondisi bangsa Indonesia. Para pakar pembangunan nasional seharusnya memahami tentang misi konstitusi, bagaimana melaksanakan konstitusi, dan mengukur keberhasilan dalam menjalankan amanat konstitusi.

Indikator kualitas penduduk telah banyak dicoba dibuat, baik secara parsial maupun secara komposit. Pada kegiatan Pra-Kongres I Nasional Pembangunan Manusia Indonesia 21-22 Maret 2006 juga dibahas tentang bagaimana membangun manusia (penduduk) Indonesia yang dilandaskan pada kualitas. Paling tidak ada empat cara untuk mengukur kemajuan kualitas penduduk, yaitu dengan menggunakan beberapa indeks (komposit) sekaligus, yaitu: (1) Indeks Pembangunan Manusia; (2) Indeks Kemiskinan Manusia; (3) Indeks Pembangunan Jender; dan (4) Indeks Pemberdayaan Jender. Selama 3-4 dasawarsa terakhir indikator ekonomi terlalu mendominasi pengukuran kemajuan pembangunan nasional seakan-akan kemajuan ekonomi otomatis mencerminkan peningkatan kualitas penduduk. Keempat indikator untuk mengukur

kualitas penduduk ini dapat dipandang sebagai kritik halus terhadap pengukuran penduduk yang semata-mata dilihat dari dimensi material atau ekonomi.



Sumber: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (2006)

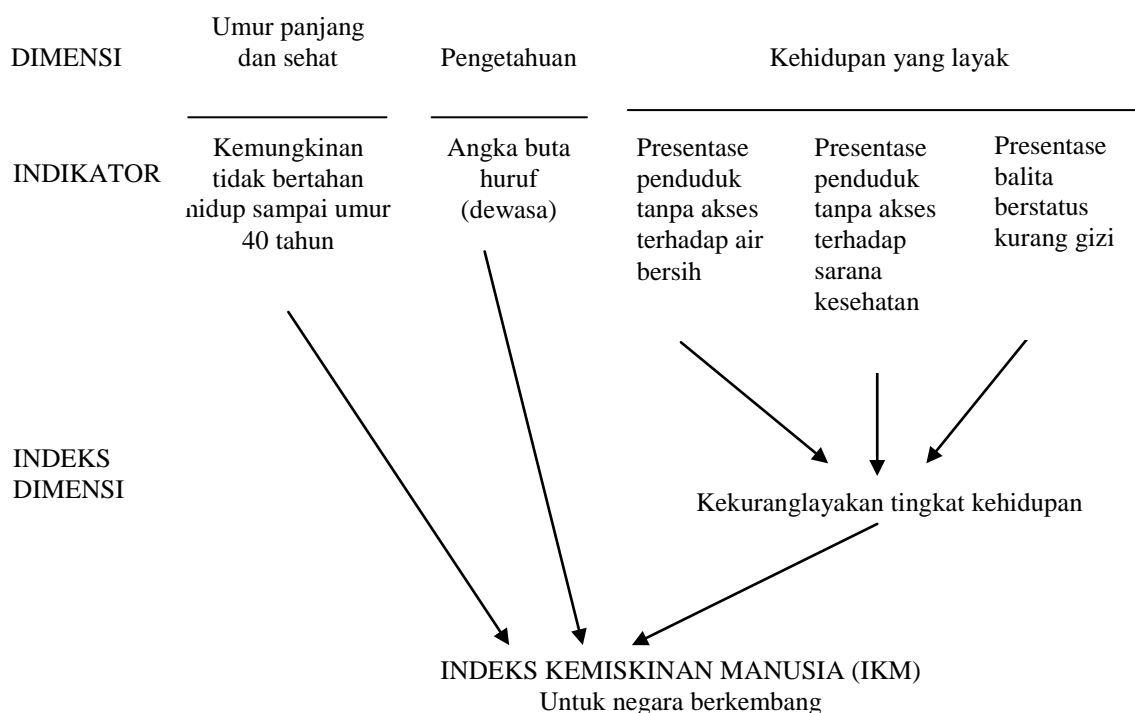
Gambar 3. Penghitungan Indeks Pembangunan Manusia

Indeks pembangunan manusia (Gambar 3) dapat dipandang sebagai alternatif untuk mengukur tingkat kemajuan (kualitas) penduduk suatu masyarakat atau bangsa. Ada tiga indikator utama kualitas penduduk, yaitu indeks harapan hidup, indeks pendidikan, dan indeks pendapatan. Pengukuran kualitas penduduk seperti ini cocok untuk membandingkan kondisi antarnegara yang mempunyai latar belakang geografis, sosial, budaya, dan kepercayaan berbeda-beda. Indikator fisik (kesehatan, pendidikan, dan ekonomi) dianggap cukup memadai untuk mengetahui secara cepat kemajuan penduduk di suatu wilayah.

Kemiskinan merupakan indikator tentang rendahnya kualitas penduduk suatu masyarakat atau bangsa. Tingkat kemiskinan juga dapat dijadikan indikator untuk mengukur keterbelakangan suatu penduduk atau negara. Jika tingkat kemiskinan melewati 10 persen dari keseluruhan jumlah penduduk, maka secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa kualitas penduduk relatif rendah. Dengan gambaran ini, secara agregat dapat dikatakan bahwa kualitas penduduk Indonesia tergolong rendah. Gambar 4 dapat dipandang sebagai proksi kemiskinan dilihat dari indikator demografi (angka harapan hidup), tingkat pengetahuan, dan kelayakan tingkat kehidupan (akses terhadap air, akses terhadap sarana kesehatan, dan gizi balita buruk). Untuk masyarakat agraris seperti Indonesia, indikator akses terhadap lahan usaha (pertanian) sangat penting untuk dimasukkan. Sayangnya indikator akses terhadap lahan usaha belum diperjuangkan secara meyakinkan.

Selagi kegiatan usaha pertanian masih mendominasi mata pencaharian penduduk, maka akses terhadap lahan sangat menentukan tingkat kualitas penduduk. Dengan sebagian besar penduduk pertanian hanya menggarap lahan pertanian kurang dari 0,5 ha per KK. Hal ini cukup menggambarkan rendahnya kualitas penduduk pertanian di Indonesia. Mayoritas penduduk bekerja di pertanian tidak dapat dijadikan indikator rendahnya kualitas penduduk. Indikator untuk

mengukur rendahnya kualitas penduduk adalah besarnya penduduk pertanian yang menggarap lahan kurang dari 1 ha per KK. Rata-rata penguasaan lahan pertanian kurang dari 0,5 ha per KK bukan saja menunjukkan indikator kemiskinan, melainkan menunjukkan indikator kemelaratan.

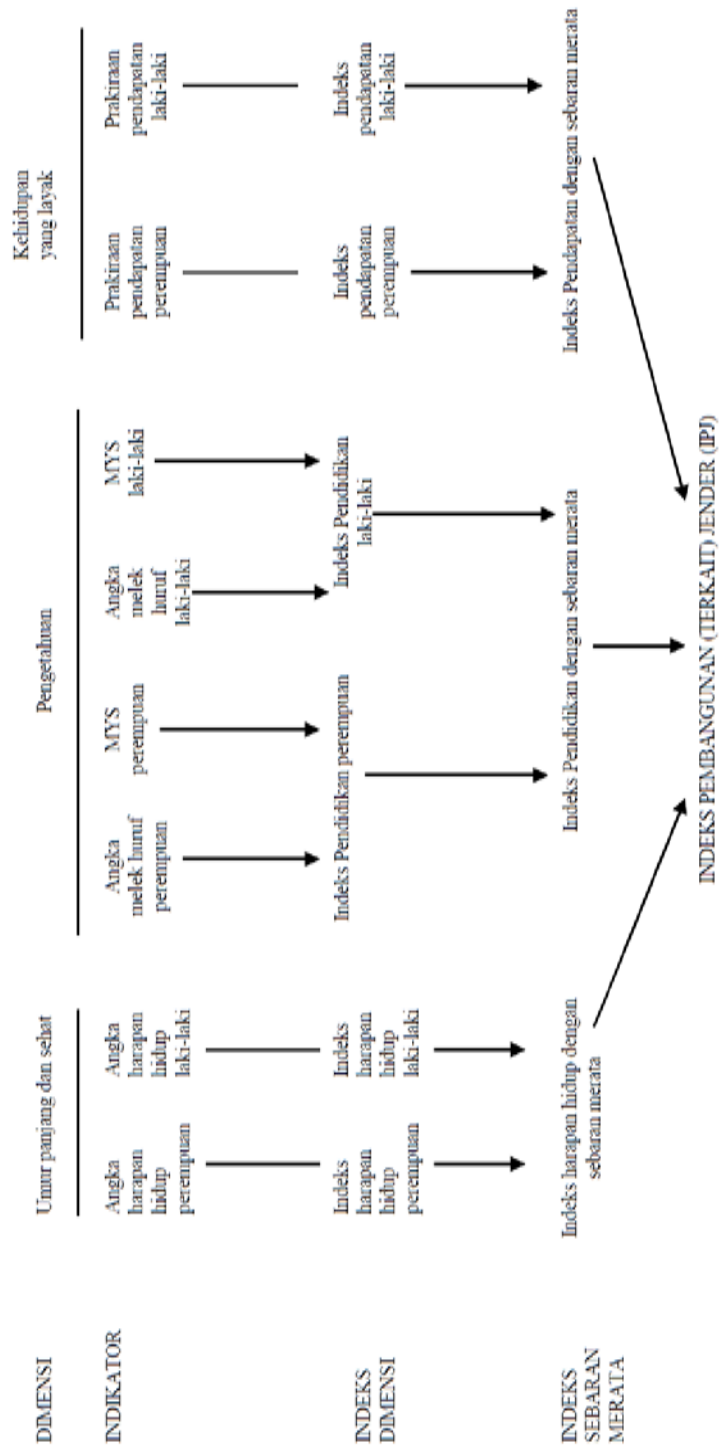


Sumber: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (2006)

Gambar 4. Indeks Kemiskinan Manusia

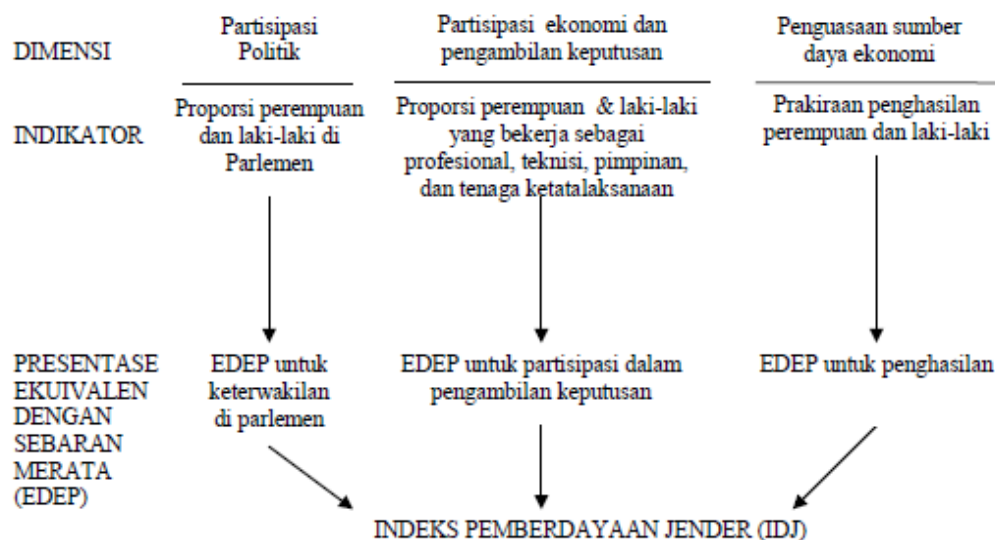
Pengukuran kualitas penduduk dengan indikator kesehatan (indeks harapan hidup), pendidikan, dan pendapatan dapat dikembangkan dalam perspektif kesetaraan jender. Gambar 5 menunjukkan gambaran pengukuran kualitas penduduk terkait dengan aspek jender. Pengukuran yang juga dapat dikembangkan lebih lanjut adalah pada aspek wilayah (misalnya: desa dan kota), geografis (misalnya: penduduk pantai, dataran rendah, dan pegunungan), dan geopolitik. Pengukuran ini juga dapat dikembangkan pada berbagai kegiatan menurut sektor; misalnya sektor pertanian, industri, dan perdagangan. Kesenjangan antarsektor yang tinggi menunjukkan rendahnya kualitas penduduk Indonesia dan juga rendahnya kualitas masyarakat antarsektor.

Aspek kesetaraan jender telah diterima sebagai salah satu indikator kualitas penduduk. Dewasa ini gerakan arus penguatan jender telah masuk dalam wacana pembangunan nasional, termasuk pembangunan berwawasan kependudukan. Dimensi partisipasi dan penguasaan sumber daya ekonomi pada hubungan antara laki-laki dan perempuan telah berhasil disisipkan dalam wacana pembangunan nasional (Gambar 6). Dalam pandangan penulis, penekanan pada hubungan antara laki-laki dan perempuan (jender) seyogyanya ditempatkan pada dimensi keadilan. Aspek keadilan dalam pembangunan tidak seyogyanya dibatasi pada aspek jender, melainkan juga pada aspek sosial, ekonomi, dan politik. Aspek keadilan dapat dikembangkan dalam hubungan antarwilayah, antarsektor, dan antara Jawa dan Indonesia bagian barat di satu sisi serta luar Jawa dan Indonesia bagian timur di sisi lain.



Sumber: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (2006)

Gambar 5. Indeks Kualitas Penduduk dengan Memperhatikan Aspek Jender



Sumber: (UNDP, 2001)

Gambar 6. Penghitungan Indeks Pemberdayaan Jender

Dari Tabel 6 dapat ditunjukkan tentang faktor-faktor apa saja yang menentukan kualitas penduduk secara lebih lengkap. Dari laporan "The Economist Intelligence Unit's Quality-of-Life Index" dapat dijelaskan bahwa faktor nonekonomi dan nonmaterial sangat menentukan kemajuan penduduk dilihat dari dimensi kualitasnya. Selain faktor ekonomi dan kesehatan masih ada tujuh faktor lagi yang menentukan tingkat kualitas penduduk suatu masyarakat atau bangsa. Di luar ekonomi dan kesehatan, ada tiga faktor yang bersifat *tangible*, yaitu faktor jaminan kerja (*job security*), kehidupan keluarga (*family life*), dan alam (iklim dan geografi), sedangkan empat faktor lainnya lebih menekankan pada aspek sosial dan politik, yaitu stabilitas politik dan keamanan, kebebasan politik, dan kehidupan sosial (*community life*).

Tabel 6. Faktor Penentu dan Indikator Kualitas Penduduk Masyarakat Indonesia pada Masa Mendatang

No.	Faktor Penentu	Indikator
1.	Tingkat kemajuan material (<i>material well-being</i>)	Rata-rata pendapatan penduduk (GDP per kapita)
2.	Kesehatan (<i>health</i>)	Tingkat harapan hidup bayi saat lahir (tahun)
3.	Stabilitas politik dan keamanan (<i>political stability and security</i>)	Kemampuan sistem politik dan keamanan
4.	Jaminan kerja (<i>job security</i>)	Tingkat pengangguran; jaminan lapangan kerja
5.	Kehidupan keluarga (<i>family life</i>)	Tingkat perceraian keluarga (per 1000 penduduk)
6.	Iklim dan geografi (<i>climate and geography</i>)	Tingkat ketinggian tempat dan perbedaan suhu (antara musim panas dan dingin)
7.	Kehidupan sosial (<i>community life</i>)	Tingkat kehadiran masyarakat dalam acara keagamaan dan keanggotaan dalam usaha dagang
8.	Kebebasan politik (<i>political freedom</i>)	Pendapat anggota masyarakat terhadap kebebasan masyarakat dalam menyampaikan pendapat di muka umum dan representasi politik
9.	Kesetaraan gender (<i>gender equality</i>)	Rasio pendapatan antara laki-laki dan perempuan

Sumber: The Economist Intelligence Unit (2005)

Penentuan indikator kualitas penduduk seperti yang tampak pada Tabel 6 merupakan langkah cukup besar dalam mengoreksi indikator kualitas penduduk yang hanya menekankan pada dimensi fisik (kesehatan, pendidikan, dan ekonomi). Pada faktor kehidupan sosial akan lebih baik jika dimasukkan juga elemen sosio-budaya penduduk. Pada faktor kebebasan politik perlu dikaitkan dengan keterwakilan penduduk dan sistem pengambilan keputusan publik di tingkat pusat dan daerah. Aspek keadilan, sebagai bentuk penguasaan pada budaya material dapat dikembangkan menjadi indikator kualitas penduduk bagi keseluruhan bangsa Indonesia.

Penentuan kualitas penduduk bersifat multi dimensional dan dapat dibedakan pada tatanan individu maupun kolektif (bersama). Tabel 7 dapat dijadikan gambaran bahwa pengukuran kualitas penduduk hanya didasarkan pada individu dinilai tidak memadai. Pada tingkat individu pun pengukuran kualitas penduduk berdasar dimensi fisik dinilai belum memadai. Masih perlu ditambah dengan pengukuran dari dimensi non fisik, yaitu kompetensi individu. Pengukuran kualitas penduduk dari dimensi fisik belum dapat menggambarkan kekuatan suatu penduduk dalam menggerakkan suatu kemajuan. Justru melalui kompetensi individu penduduk lebih dapat diprediksi sampai seberapa jauh suatu penduduk mempunyai energi (*"soft power"*) untuk maju.

Tabel 7. Kerangka Pembangunan Berbasis Peningkatan Kualitas Penduduk ke Arah Penguatan Modal Sosial

Individu			Bersama (Kolektif)			
Fisik dan Kesehatan	Kompetensi	Tidak Terorganisir	Terorganisir		Terorganisir Ketat	
			<i>Social Order</i>	<i>Social Disorder</i>	<i>Social Order</i>	<i>Social Disorder</i>
Makanan cukup	Ketrampilan fungsional	Tidak ada diferensiasi peran	Diferensiasi cukup jelas	Diferensiasi tidak terlalu jelas	Diferensiasi sangat jelas	Diferensiasi sangat jelas
Gizi baik	Kematangan emosional	Tidak berstruktur	Struktur bersifat fungsional	Struktur agak kabur	Struktur dan hirarki sangat kuat	Struktur ketat
Pengidap penyakit	Kemampuan kerja sama	Tidak ada interdependensi yang jelas	Interdependensi asimetris tidak ekstrem	Interdependensi lemah	Interdependensi sangat ketat	Interdependensi sangat asimetris
Tidak invalid	Apresiasi terhadap IPTEK	Tidak sistematis	Cukup sistematis	Tidak sistematis	<i>Sharing system</i> sistematis dan tegas	<i>Sharing system</i> cukup jelas
Keterampilan fisik	Apresiasi terhadap tata nilai	Tidak ada kepemimpinan yang jelas	Ada kepemimpinan yang cukup jelas	Tidak jelas bentuk kepemimpinannya	Ada kepemimpinan yang jelas	Ada pemimpin tapi tidak terasa pengaruhnya
Kekuatan emosi kolektif	Respon positif terhadap kepemimpinan dan tatanan sosial	Tidak ada aturan yang jelas	Ada aturan main bersifat remuneratif	Ada aturan main bersifat resiprositas	Ada aturan dan sanksi yang tegas	Ada aturan dan sanksi yang mencakam

Sumber: RPJPM Beppenas (2005)

Kemajuan suatu penduduk tidak hanya dicerminkan secara individual, melainkan juga secara kolektif. Sebagaimana mengukur kehebatan suatu tim sepakbola, tidak cukup hanya dicerminkan dari kompetensi pada masing-masing pemainnya, melainkan juga keorganisasian dan manajemen dalam tim saat bertanding. Untuk mengetahui potensi kemajuan penduduk secara kolektif dapat ditelusuri dari kekuatan keorganisasiannya. Penduduk yang secara kolektif lebih terorganisir akan memiliki kekuatan daya saing atau kemandirian lebih besar (untuk maju) dibanding dengan yang tidak terorganisir.

Jenis organisasi juga harus disesuaikan dengan fungsi suatu kumpulan penduduk. Suatu kumpulan penduduk berbaju hijau cenderung memiliki keorganisasian lebih ketat dibanding kumpulan penduduk yang berbaju biru atau berkerah putih. Keorganisasian mereka mencirikan fungsi kolektivitas yang terorganisir, dan hal seperti ini dapat dibentuk atau secara sosio-politik dapat *"direkayasa"*. Sebagai gambaran bahwa organisasi usaha yang strukturnya relatif tidak ketat akan berbeda dengan organisasi suatu kelompok militer. Masing-masing kolektivitas mencerminkan pembagian kerja secara kolektif (*"collective labor division"*) dalam tatanan masyarakat yang kompleks. Ciri kolektivitas masing-masing kolektivitas tidak dapat dipertukarkan begitu saja.

PENUTUP

Perencanaan pembangunan di bidang kependudukan perlu memprioritaskan pada peningkatan kualitas penduduk dan mengatasi bahaya pengangguran melalui penyediaan lapangan pekerjaan. Perlu dirumuskan tataran pemikiran yang lebih sistematis dan operasional untuk perencanaan kependudukan pada masa mendatang dalam perspektif jangka menengah (RPJM) dan bukan sekedar pengulangan dalam berwacana. Jika laju pertumbuhan jumlah penduduk tidak diimbangi dengan peningkatan kualitas dan penyediaan lapangan kerja yang layak, maka implikasi pertumbuhan jumlah penduduk akan menjadi beban pembangunan yang semakin berat.

Dalam beberapa dasawarsa terakhir pembangunan nasional telah terjebak dalam pendekatan pertumbuhan ekonomi dan modernisasi, sehingga peningkatan kesejahteraan dan keadilan sosial (kualitas manusia) melalui peningkatan kualitas penduduk dan perluasan kesempatan kerja masih tidak dapat dicapai. Gambaran ini sekaligus mencerminkan bahwa pendekatan ini juga menjadikan aspek kualitas penduduk terabaikan dalam penyelenggaraan pembangunan. Dengan kata lain, penyelenggaraan pembangunan masih belum sepenuhnya memihak pada pembangunan manusia.

Strategi mengatasi bahaya pengangguran (melalui perencanaan penyediaan lapangan kerja yang layak dan massif) akan efektif jika ditempuh melalui pengembangan usaha industri skala kecil dan menengah di perdesaan dan kabupaten/kota, berbasis sumber daya agraria dan komunitas. Usaha industri rumah tangga, skala kecil, dan menengah yang perlu dikembangkan adalah yang menggunakan bahan baku domestik, terutama dari berasal dari usaha pertanian di perdesaan. Keefektifan strategi ini perlu dibarengi dengan penguatan dukungan kelembagaan finansial, peningkatan keterampilan penduduk, prasarana ekonomi, tatanan sosio-politik yang lebih baik, serta revitalisasi kearifan lokal.

Kemauan politik yang besar dari kalangan elit politik, pemimpin negara, dan penyelenggaraan pemerintah yang desentralistik merupakan faktor esensial untuk menjamin ketepatan arah pembangunan kependudukan yang berorientasi pada peningkatan kualitas dan mengatasi pengangguran. Dengan masih kuatnya pola patron-klien di masyarakat, strategi ini harus dibarengi dengan upaya mengembangkan kemandirian bangsa Indonesia di bidang ekonomi, pengembangan identitas solidaritas, serta gerakan penguatan keadilan di bidang ekonomi dan politik. Perencanaan pembangunan harus mengindahkan kaidah tata kelola pemerintahan yang baik.

Keandalan perencanaan peningkatan kualitas penduduk harus ditunjukkan juga dengan penentuan indikator dan dimensi kualitas penduduk. Penggunaan dimensi indeks harapan hidup, pendidikan, dan pendapatan dinilai bisa melengkapi pendekatan dimensi ekonomi. Walaupun demikian, penentuan kualitas penduduk yang menekankan dimensi fisik dinilai belum sempurna. Pendekatan dengan dimensi partisipasi dan keterwakilan dalam parlemen (MPR, DPR, DPD, dan DPRD) dinilai sangat strategis untuk melengkapi dimensi peningkatan kualitas penduduk dari segi fisik.

Dimasukkannya perspektif jender dalam perencanaan peningkatan kualitas penduduk (manusia Indonesia) dapat dipandang sebagai hal yang positif. Namun, ada baiknya aspek jender ini ditempatkan pada dimensi keadilan dan keterwakilan sosio-politik. Dengan penekanan pada dimensi ini, maka hubungan dengan aspek antarwilayah, antardaerah yang berbeda tingkat peradabannya, dan kondisi sosio-budaya setempat dapat tercakup dalam perencanaan peningkatan kualitas penduduk secara lebih komprehensif.

Hingga kini kajian terhadap ketepatan terhadap faktor penentu dan indikator kualitas penduduk masih terus berkembang. Peningkatan kualitas penduduk dengan sembilan indikator dinilai lebih baik dibandingkan dengan penggunaan indikator yang hanya terbatas pada tiga indikator dalam dimensi fisik dan ekonomi. Ada enam indikator kualitas penduduk yang perlu ditambahkan, yaitu stabilitas politik dan keamanan, kebebasan politik, kehidupan sosial, jaminan

kerja, kehidupan keluarga, dan kondisi iklim serta geografi dapat dijadikan tambahan faktor penentu kualitas penduduk.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dilandaskan pada semangat desentralisasi dinilai sangat menunjang penyelenggaraan pembangunan berbasis kependudukan. Sistem ini berpotensi besar untuk merombak pendekatan pembangunan ke arah yang lebih menekankan pada peningkatan kualitas penduduk dan mengatasi pengangguran melalui penyediaan lapangan kerja yang layak. Peningkatan kualitas penduduk ini akan lebih efektif lagi jika dibarengi dengan penguatan identitas budaya bangsa, sedangkan mengatasi pengangguran diintegrasikan dengan pemerataan (bukan pertumbuhan). Dengan identitas bangsa yang kuat, pemerataan pembangunan (mencakup kesempatan kerja dan akses terhadap sumber daya pembangunan lainnya) akan lebih mudah diwujudkan.

Elemen identitas bangsa yang penting dikembangkan adalah kemandirian, kegotongroyongan, dan keadilan bagi seluruh bangsa Indonesia. Penguatan keorganisasian masyarakat madani (*civil society*) akan lebih memperkuat pembangunan nasional berwawasan peningkatan kualitas penduduk dan terwujudnya pemerataan kesempatan kerja yang layak bagi seluruh rakyat agraris Indonesia. Mengingat sumber daya agraria masih menjadi andalan kehidupan masyarakat Indonesia, maka reforma agraria berbasis perluasan penguasaan lahan pertanian perlu menjadi agenda utama dalam membangun identitas kependudukan bangsa Indonesia ke depan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bagnasco, A. 1990. The Informal Economy. *Current Sociology* 38(2/3): 157-174.
- Blau, P.M. 1967. *Exchange and Power in Social Life*. John Wiley & Sons. New York.
- Dube, S.P. 1988. *Modernization and Development: The Search for Alternative Paradigms*. The United Nations University, Tokyo-Zed Books Ltd. London.
- Inayatullah. 1979. Conceptual Framework for the Country Studies of Rural Development. *in* Inayatullah (ed.). *Approaches to Rural Development: Some Asian Experiences*. Asian and Pacific Development Administration Center. Kualalumpur.
- Lipset, S.M. and G.S. Lenz. 2000. Corruption, Culture, and Market. *in* *Culture Matters: How Values Shape Human Progress* (edited L.E Harrison and Samuel P. Huntington). Basic Book. New York.
- Munasinghe, M. 1993. *Environmental Economics and Sustainable Development*. The World Bank. Washington, D.C.
- Paska Kegiatan. 2006. Pra Kongres I Kongres Nasional: Pembangunan Manusia Indonesia. Kerja sama Antara Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) & UNDP, 21-22 Maret 2006. Jakarta.
- Pranadji, T. 1993. Kajian Ekologi Kebudayaan Terhadap Sektor Informal di Perkotaan: Suatu Proses Adaptasi Ketidakseimbangan Interaksi Kota-Desa Akibat Industrialisasi. *Forum Penelitian Agro Ekonomi* 10(2) dan 11(1): 38-45.
- Pranadji, T. 2005. Perencanaan Kependudukan Berbasis Kualitas dan Tata Nilai Sosio-Budaya. Makalah pada "Pertemuan Penyusunan Konsep Perencanaan Kependudukan" 19 September 2005, Hotel Kaisar – Jakarta. Dirjen Administrasi Kependudukan, Departemen Dalam Negeri. Jakarta.
- Pranadji, T. 2006. Model Pemberdayaan Masyarakat Perdesaan untuk Pengelolaan Agroekosistem Lahan Kering: Studi Penguatan Modal Sosial dalam Desa-desa (Hulu DAS) Ex Proyek Bangun Desa, Kabupaten Gunungkidul dan Ex Proyek Pertanian Lahan Kering, Kabupaten Boyolali. Disertasi. Institut Pertanian Bogor. Bogor.

- Sajogyo. 1974. Modernization without Development in Rural Java. (A Paper Contributed to the Study on Changes in Agrarian Structure, FAO of UN, 1972-1973). Bogor Agricultural University. Bogor.
- The Economist Intelligence Unit. 2005. The Economist Intelligence Unit's Quality-of-Life Index. http://www.economist.com/media/pdf.QUALITY_OF_LIFE.pdf. (18 Desember 2006).
- Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan. 2006. Sudahkah Anda Tahu? Pra-Kongres I Nasional: Pembangunan Manusia Indonesia, 21-22 Maret 2006, Jakarta.
- Tjondronegoro, S.M.P. 1978. Modernisasi Perdesaan: Pilihan Strategi Dasar Menuju Fase Lepas Landas. PRISMA VII(3): 13-25.
- Tjondronegoro, S.M.P. 1990. Revolusi Hijau dan Perubahan Sosial di Perdesaan Jawa. PRISMA X(2): 3-14.
- Van Dieren, W. 1995. Taking Nature Into Account: A Report to The Club of Rome Toward a Sustainable National Income. Copernicus, Springer-Verlag New York Inc. New York.