

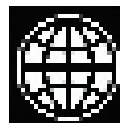
32204

world development report laporan pembangunan dunia 2006

Kesetaraan dan Pembangunan



**Penerbit
Salemba Empat**



THE WORLD BANK

Laporan Pembangunan Dunia 2006: Kesenjangan dan Pembangunan

World Development Report 2006: Equity and Development

Penerjemah: *Dono Sunardi*

Koordinator Penerbitan dan Produksi: *Ariyanto*

Copy Editor: *Palupi Wuriarti*

Tata Letak: *Dedy Juniasmara*

Gambar Sampul: *Diego Rivera*



©2006, **Penerbit Salemba Empat**

Grand Wijaya Center Blok D-7

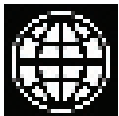
Jl. Wijaya 2, Jakarta 12160

Telp. : (021) 721-0238, 725-8239

Faks. : (021) 721-0207

Website : <http://www.penerbitsalemba.com>

E-mail : marketing@penerbitsalemba.com



The World Bank

1818 H Street NW

Washington, DC 20433 USA

Telp. : 202-473-1000

Website : <http://www.worldbank.org>

E-mail : feedback@worldbank.org

Edisi Bahasa Inggris

Copyright © 2005 by The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank

All rights reserved. No part of this book may be reproduced, in any form or by any means, electronic or mechanical or transmittal including photocopying, recording, or by any information storage retrieval system, without permission in writing from the publisher.

This work was originally published by The World Bank in English as *World Development Report 2006: Equity and Development* in 2005. This Bahasa Indonesia translation was arranged by Penerbit Salemba Empat. In case of any discrepancies, the original language shall govern.

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam atau dengan menggunakan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Buku ini pertama kali diterbitkan dalam bahasa Inggris oleh The World Bank (Bank Dunia) dengan judul: *World Development Report 2006: Equity and Development* pada tahun 2005. Edisi terjemahan dalam bahasa Indonesia diterbitkan oleh Penerbit Salemba Empat. Jika terjadi ketidaksesuaian, maka buku asli dalam bahasa Inggris yang dianggap benar.

Laporan ini merupakan hasil kerja dari staf The World Bank. Temuan, interpretasi, dan kesimpulan yang ada di dalamnya merupakan tanggung jawab para penulis yang bersangkutan dan tidak berarti mencerminkan pandangan dari Direktur Eksekutif The World Bank atau pemerintahan yang mereka wakili.

The World Bank tidak menjamin keakuratan data yang dimuat dalam Laporan ini. Batas-batas negara, warna, denominasi, dan informasi-informasi lain yang diperlihatkan dalam peta-peta di Laporan ini tidak menyatakan penilaian apa pun dari Bank Dunia mengenai status hukum dari wilayah tersebut maupun dukungan atau penerimaan atas batas-batas tersebut.

Laporan Pembangunan Dunia 2006: Kesenjangan dan Pembangunan
—Edisi 2005—Jakarta: Salemba Empat, 2006.

1 jil., 534 hlm., 21 x 26 cm.

ISBN 979-691-299-6

Kata Pengantar xiii

Ucapan Terima Kasih xv

Daftar Singkatan dan Catatan Data xvii

Gambaran Umum 1

Ketidaksetaraan di dalam dan lintas negara 7

Mengapa ketidaksetaraan penting untuk pembangunan? 11

Menyetarakan ruang gerak ekonomi dan politik 14

1 Pendahuluan 31

Kesetaraan dan ketidaksetaraan dalam kesempatan: konsep-konsep dasar 32

Perangkap ketidaksetaraan 34

Gambaran awal singkat mengenai Laporan ini 40

BAGIAN I

Ketidaksetaraan di Dalam dan Lintas Negara 41

Fokus 1 *Palanpur* 43

2 Ketidaksetaraan di Dalam Negara: Individu dan Kelompok 47

Berbagai ketidaksetaraan dalam kesehatan 49

Berbagai ketidaksetaraan dalam pendidikan 56

Berbagai ketidaksetaraan dalam ekonomi 60

Relasi antara perbedaan kelompok dengan ketidaksetaraan 67

Agens & kesetaraan: berbagai ketidaksetaraan kekuasaan 76

Perangkap ketidaksetaraan untuk kaum perempuan 80

32204

3 Kesetaraan dari Perspektif Global	87
Contoh dan konsep	87
Berbagai ketidaksetaraan global dalam kesehatan	89
Berbagai ketidaksetaraan global dalam pendidikan	94
Berbagai ketidaksetaraan global dalam pendapatan dan pengeluaran	97
Berbagai ketidaksetaraan global dalam kekuasaan	104
Masa depan, sekilas pandang	106
 Fokus 2 <i>Pemberdayaan</i>	 109

BAGIAN II

Mengapa Kesetaraan Itu Penting? 113

4 Kesetaraan dan Kesejahteraan	117
Pendekatan etis dan filosofi terhadap kesetaraan	117
Kesetaraan dan insitusi-institusi legal	120
Orang lebih menyukai keadilan	123
Ketidaksetaraan pendapatan dan pengurangan kemiskinan	131
 5 Ketidaksetaraan dan Investasi	 137
Pasar, kekayaan, status, dan perilaku investasi	138
Petunjuk mengenai tingkat investasi yang rendah	149
Ketidaksetaraan dan investasi	157
 Fokus 3 <i>Spanyol</i>	 163
 6 Kesetaraan, Institusi, dan Proses Pembangunan	 167
Distribusi kekuasaan dan kualitas institusional: lingkaran setan dan lingkaran baik	168
Institusi dan ketidaksetaraan memengaruhi pembangunan: bukti historis	170
Institusi dan ketidaksetaraan memengaruhi pembangunan: bukti kontemporer	177
Peralihan ke institusi yang lebih setara	186
Ringkasan	196
 Fokus 4 <i>Indonesia</i>	 199

32204

BAGIAN III**Menyetarakan Ruang Gerak Ekonomi dan Politik 205****7 Kapasitas Manusia 209**

Perkembangan masa kanak-kanak awal: awal hidup yang lebih baik 210

Pendidikan dasar: memperluas kesempatan untuk belajar 215

Menuju hidup yang lebih sehat untuk semua 226

Perlindungan sosial: mengelola risiko dan menyediakan bantuan sosial 238

Ringkasan 250

8 Peradilan, Tanah, dan Infrastruktur 253

Membangun sistem peradilan yang berkesetaraan 253

Menuju kesetaraan dalam hal akses ke tanah 264

Menyediakan kesetaraan dalam hal infrastruktur 275

Ringkasan 286

Fokus 5 *Perpajakan* 287**9 Pasar dan Ekonomi Makro 291**

Bagaimana pasar terkait dengan kesetaraan 291

Mencapai kesetaraan dan efisiensi di pasar keuangan 294

Mencapai kesetaraan dan efisiensi di pasar tenaga kerja 303

Pasar produk dan reformasi perdagangan 315

Manajemen ekonomi makro dan kesetaraan 325

Fokus 6 *Ketidaksetaraan Regional* 333**10 Mencapai Kesetaraan Global yang Lebih Besar 339**

Membuat pasar global lebih setara 342

Menyediakan bantuan pembangunan guna membantu membangun
sumber daya 359

Peralihan ke kesetaraan yang lebih besar 365

Ringkasan 368

Fokus 7 *Akses ke Obat-obatan* 369

32204

Epilog 373**Catatan Bibliografi** 379**Catatan Kaki** 383**Referensi** 415**Indikator-indikator Pilihan** 471

Mengukur kesetaraan 473

Indikator-indikator pembangunan dunia pilihan 489

32204

Kotak

- 2.1 Kesempatan yang tidak setara di Brasil diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya 48
- 2.2 Aset yang tidak setara, kesempatan yang tidak setara: anak-anak yang menjadi yatim piatu karena AIDS di Afrika bagian selatan 53
- 2.3 Membaiknya tingkat kesehatan dan kesetaraan di Peru 56
- 2.4 Hasil ujian anak di Ekuador: pengaruh kekayaan, tingkat pendidikan orang tua, dan tempat tinggal 57
- 2.5 Waspada! perbandingan-perbandingan ketidaksetaraan antarnegara! 61
- 2.6 Gambaran ulang atas hipotesis Kuznets mengenai pertumbuhan ekonomi dan ketidaksetaraan 69
- 2.7 Agens dan institusi yang tidak setara di Pakistan 77
- 2.8 Warisan diskriminasi dan reproduksi ketidaksetaraan dan kemiskinan di antara kaum Batwa di Uganda 78
- 2.9 Rasio seks dan “raibnya kaum perempuan” 81
- 3.1 Tiga konsep ketidaksetaraan yang saling bersaing: global, internasional, dan antarnegara 90
- 4.1 Sebuah representasi sederhana seputar konsep-konsep kesetaraan yang berbeda 121
- 4.2 Monyet-monyet capuchin pun tidak suka dengan ketidaksetaraan ... 127
- 4.3 Persepsi buruh mengenai ketidaksetaraan, kualitas produk, dan keselamatan konsumen 128
- 6.1 Perbankan pada abad ke-19, Meksiko dan Amerika Serikat 171
- 6.2 Pertumbuhan dengan berbagai institusi yang buruk tidak dapat bertahan 177
- 6.3 Polarisasi, konflik, dan pertumbuhan 184
- 6.4 Membantu pertumbuhan yang setara di Inggris modern awal: peran Undang-undang Kemiskinan 187
- 7.1 Program ECD sangat penting untuk terwujudnya pendidikan untuk semua 213
- 7.2 Biaya sekolah—instrumen pengecualian atau akuntabilitas? 218
- 7.3 Desegregasi sekolah-sekolah Roma di Bulgaria: model Vidin 220
- 7.4 Pendidikan untuk anak-anak yang secara akademis kurang berprestasi: program Balsakhi di India 223
- 7.5 Voucher sekolah: efisien dan berkesetaraan? 224
- 7.6 Bekerja dengan para ibu untuk menangani malaria 228
- 7.7 Kaum miskin dan kelompok etnis minoritas menerima layanan kesehatan yang kualitasnya rendah 229
- 7.8 Kesehatan ibu yang lebih baik di Malaysia dan Sri Lanka 230
- 7.9 Memobilisasi dukungan untuk skema cakupan universal di Thailand 235
- 7.10 Program kerja sosial: beberapa isu penting 244
- 7.11 Anak yatim dan/atau piatu di Afrika dan aksi publik 249
- 8.1 Meningkatkan kepedulian hukum dan kesadaran publik: Program televisi “My Rights” (Hak-hak Saya) di Armenia 255
- 8.2 Gerakan dukungan di India dan Amerika Serikat 257
- 8.3 Kerangka negara dan institusi adat di Afrika Selatan 259
- 8.4 Dampak bantuan hukum di Ekuador 260
- 8.5 Bogota, Kolombia: program budaya sipil 262
- 8.6 Reformasi tanah di Afrika Selatan: memanfaatkan momentum 266
- 8.7 Seberapa sesuai hak-hak adat dengan sistem formal 270
- 8.8 Tanah dan kombinasi pajak pengeluaran 274

8.9	Kelambatan infrastruktur di Afrika	278	9.5	Dua kasus reformasi pasar tenaga kerja: satu komprehensif, yang lain parsial	314
8.10	Dampak distribusional dari privatisasi infrastruktur di Amerika Latin: ragam isu	280	9.6	Apakah krisis Rusia tahun 1998 memiliki konsekuensi yang menyetarakan?	330
8.11	Agenda pro kaum miskin dalam pengadaan air untuk masyarakat kota di Senegal	284	10.1	Hukum internasional, globalisasi, dan kesetaraan	340
8.12	Mengupas akuntabilitas dan transparansi bidang telekomunikasi di Brasil dan Peru	285	10.2	Membangun skema tenaga kerja migran lebih ramah pembangunan	346
9.1	Pasar dan pembangunan: kebijakan, kesetaraan, dan kesejahteraan sosial di Cina	293	10.3	Subsidi kapas itu besar—dan tahan lama	350
9.2	Peraturan yang terlalu banyak dan terlalu sedikit: Rusia sebelum dan sesudah transisi	298	10.4	Akankah kondisi kerja yang membaik dalam industri tekstil Kamboja bisa bertahan setelah berakhirnya sistem kuota?	352
9.3	Organisasi dalam ekonomi sektor informal	311	10.5	Memperluas akses ke obat-obatan antiretroviral di Afrika Selatan	354
9.4	Undang-undang perlindungan tenaga kerja	312			

Figur

1	Kekayaan sangat memengaruhi kemampuan akses anak untuk mendapatkan layanan imunisasi	8	2.2	Tingkat kekerdilan anak yang dilahirkan di wilayah pedesaan sangat berbeda dari anak yang dilahirkan di wilayah perkotaan	51
2	Kesempatan ditentukan sejak usia dini	9	2.3	Akses anak ke pelayanan imunisasi tergantung pada status ekonomi orang tua	52
3	Harapan hidup membaik dan menjadi lebih setara—sampai terjadinya krisis AIDS	10	2.4	Tingkat kekerdilan dan kekurangan berat badan di Kamboja	54
4	Tren jangka panjang yang naik dalam hal ketidaksetaraan pendapatan mulai menurun seiring dengan pertumbuhan di Cina dan India	11	2.5	Tingkat pendidikan berbeda dari satu negara ke negara lain, tetapi hal itu juga tergantung pada jenis kelamin kepala keluarga	58
5	Kemampuan anak menjadi berbeda tat kala kelas sosial atau kasta mereka dipaparkan	13	2.6	Tingkat pendidikan berbeda dari satu negara ke negara lain dan antara daerah pedesaan dengan daerah perkotaan	59
6	Mengejar ketertinggalan melalui campur tangan sejak usia dini	18	2.7	Ketidaksetaraan dalam lamanya masa sekolah yang disebabkan oleh perbedaan jenis kelamin mengalami penurunan	60
7	Dekat dengan kesempatan-kesempatan ekonomi itu lebih baik	25	2.8	Kapitalisasi pasar yang dikuasai oleh 10 keluarga terkaya di beberapa negara	62
1.1	Interaksi ketidaksetaraan politik, ekonomi, dan sosiokultural	35			
2.1	Angka kematian bayi tidak sama dari satu negara ke negara lain, tetapi angka itu juga dipengaruhi oleh pendidikan sang ibu	50			

2.9 Afrika dan Amerika Latin memiliki tingkat ketidaksetaraan tertinggi di dunia	63	3.12 Tidak terdapat relasi satu-satu antara pendapatan dengan pendapatan	105
2.10 Dekomposisi ketidaksetaraan antarkelompok: kelas sosial kepala keluarga	64	4.1 Distribusi penawaran dalam permainan ultimatum	124
2.11 Dekomposisi ketidaksetaraan antarkelompok: pendidikan kepala keluarga	65	4.2 Pandangan mengenai ketidaksetaraan menurut World Value Survey	130
2.12 Lokasi, pendidikan, dan kelompok sosial dapat membuat perbedaan: regresi ketidaksetaraan total atas ketidaksetaraan antarkelompok yang memiliki karakteristik rumah tangga yang berbeda	68	4.3 Pertumbuhan adalah kunci untuk mengurangi kemiskinan ...	131
2.13 Jam kerja kaum perempuan lebih panjang daripada jam kerja kaum laki-laki	84	4.4 ... dan secara rata-rata, pertumbuhan bersifat distribusi-netral	131
3.1 Menghilangnya puncak kembar angka harapan hidup	92	4.5 Kurva angka pertumbuhan nasional di Tunisia tahun 1980–1995 dan Senegal tahun 1994–2001	133
3.2 Harapan hidup memiliki korelasi yang erat dengan pendapatan, khususnya di negara-negara miskin	94	4.6 Ketidaksetaraan yang semakin besar menurunkan potensi pertumbuhan untuk mengurangi kemiskinan	134
3.3 Distribusi masa sekolah mengalami peningkatan yang berarti selama paruh kedua abad ke-20	95	5.1 Di daerah pedesaan Kerala dan Tamil Nadu, orang-orang kaya memiliki akses terbesar ke kredit dan membayar bunga yang relatif rendah	139
3.4 Rata-rata masa pendidikan di sekolah meningkat, sementara ketidaksetaraan dari generasi ke generasi menurun	95	5.2 Kemampuan anak menjadi berbeda ketika kasta mereka dipaparkan	149
3.5 Disparitas gender dalam masa pendidikan di sekolah menurun, tetapi di beberapa kawasan tetap signifikan	96	5.3 Keuntungan tergantung pada besar kecilnya perusahaan: petunjuk dari perusahaan-perusahaan kecil di Meksiko	150
3.6 Tingkat pendapatan antarnegara dan antar-individu sangat beragam	98	5.4 Alokasi sumber daya yang tidak efisien; kaum Gounder vs. pendatang	152
3.7 Semenjak tahun 1950, ketidaksetaraan antarnegara meningkat, sementara ketidaksetaraan internasional menurun	99	5.5 Tingkat keuntungan bila beralih ke nanas sebagai tanaman tumpang sari dapat melampaui 1.200 persen	152
3.8 Tidak seperti ketidaksetaraan relatif, ketidaksetaraan absolut terus meningkat	99	5.6 Rasio keuntungan-kekayaan menjadi paling tinggi dalam tanah pertanian kecil	154
3.9 Penurunan tingkat ketidaksetaraan antarnegara dinetralkan oleh peningkatan ketidaksetaraan di dalam negara	100	6.1 Negara-negara dengan hak milik yang lebih terjamin memiliki tingkat pendapatan yang lebih tinggi	169
3.10 Ketidaksetaraan antarnegara menjadi makin penting dalam jangka panjang	102	6.2 Tingkat kepadatan penduduk yang rendah pada tahun 1500 terkait dengan risiko pengambilan hak secara paksa yang rendah dewasa ini	172
3.11 Secara global, kemiskinan absolut berkurang, tetapi tidak di setiap kawasan	103		

- 6.3 Keadaan lingkungan hidup yang buruk untuk kaum pendatang Eropa terkait dengan buruknya institusi yang ada dewasa ini 172
- 6.4 Keadaan lingkungan yang buruk memiliki kaitan dengan sedikitnya batasan terhadap kaum eksekutif 174
- 6.5 Pembatasan terhadap kalangan eksekutif di Mauritius lebih ketat daripada di Guyana 181
- 6.6 GDP per kapita di Mauritius meningkat, tetapi tidak di Guyana 181
- 6.7 Tingkat ketidaksetaraan di Inggris mulai menurun pada sekitar tahun 1870 189
- 7.1 Anak-anak dari keluarga yang berkecukupan memiliki kemampuan kognitif yang baik pada usia tiga tahun 211
- 7.2 Intervensi sejak masa kanak-kanak awal merupakan investasi yang baik 211
- 7.3 Mengejar ketertinggalan melalui intervensi dini 213
- 7.4 Meningkatkan jumlah anak yang masuk sekolah belum cukup untuk menambal jurang pembelajaran 221
- 7.5 Hampir semua negara mengeluarkan dana yang lebih besar untuk program penjaminan sosial daripada untuk program bantuan sosial (persen GDP) 239
- 8.1 Distribusi tanah yang sejak awal sudah tidak setara “bergandengan tangan” dengan pertumbuhan ekonomi yang lambat 265
- 8.2 Kepemilikan atas tanah meningkatkan investasi dan akses ke kredit 268
- 8.3 Di Afrika, keluarga miskin tidak mendapat manfaat dari perluasan akses 281
- 8.4 Di Nigeria, rumah tangga yang miskin memperoleh air dengan kualitas yang lebih rendah meskipun mereka membayar lebih mahal 283
- 9.1 Bursa saham Polandia mulai dengan lambat tetapi kemudian menyalip bursa saham Republik Ceko 302
- 9.2 Pola pekerjaan dan pengangguran di beberapa negara di Afrika sangat beragam 306
- 9.3 Penataan institusional pasar tenaga kerja yang berbeda dapat menghasilkan angka pertumbuhan produktivitas yang sama baiknya: Skandinavia versus Amerika Serikat 308
- 9.4 Demi kesejahteraan keluarga, adalah lebih baik berada dekat dengan kesempatan-kesempatan ekonomi 319
- 9.5 Institusi yang lemah terkait dengan volatilitas dan krisis ekonomi makro 326
- 9.6 Proporsi tenaga kerja anjlok ketika krisis melanda dan tidak pernah sepenuhnya pulih setelah itu 327
- 9.7 Di Argentina, kaum kaya memiliki cara keluar dari hantaman krisis 329
- 10.1 Diferensial upah dewasa ini jauh lebih besar daripada pada akhir abad ke-19 343
- 10.2 Besarnya subsidi melebihi bantuan 363

Tabel

- 2.1 Dekomposisi ketidaksetaraan antara dan dalam komunitas 67
- 2.2 Persentase perempuan yang pernah mengalami kekerasan fisik atau pelecehan seksual dari pasangannya 86
- 3.1 Peningkatan harapan hidup berhenti secara dramatis pada tahun 1990-an 92
- 3.2 Rata-rata masa pendidikan di sekolah meningkat, sementara ketidaksetaraan menurun 96
- 3.3 Matriks mobilitas pendapatan per kapita negara absolut, tahun 1980 hingga 2002 103
- 5.1 Pengaruh kejutan pendapatan atas konsumsi, Pantai Gading 142

32204

5.2 Perbedaan produktivitas luas lahan, kasus di beberapa negara	153	A1 Kemiskinan	474
7.1 Contoh-contoh program perlindungan sosial	240	A2 Konsumsi/ukuran Ketidaksetaraan pendapatan	476
7.2 Hasil yang ditargetkan oleh skema-skema transfer bersyarat	246	A3 Kesehatan	478
9.1 Dua patologi dalam interaksi antara kesetaraan dan pertumbuhan	292	A4 Pendidikan	480
9.2 Kebijakan dan institusi keuangan sering kali “ditunggangi” oleh beberapa kelompok kepentingan: bukti studi kasus	297	Klasifikasi status ekonomi berdasar kawasan dan pendapatan tahun 2006	492
9.3 Biaya fiskal dalam beberapa krisis perbankan	328	1 Indikator-indikator pembangunan kunci	493
10.1 Persentase ODA dalam GNI, 2002, 2003, dan simulasi untuk tahun 2006	363	2 Tujuan Pembangunan Millenium: Menghapus kemiskinan dan memperbaiki standar kehidupan	495
		3 Aktivitas ekonomi	497
		4 Perdagangan, bantuan, dan keuangan	499
		5 Indikator-indikator kunci untuk negara-negara lain	501

Kita hidup di dunia yang ditandai dengan ketidakmerataan yang luar biasa dalam hal kesempatan, baik yang ada baik di dalam maupun antarnegara. Bahkan, kesempatan yang paling dasar, yakni kesempatan untuk hidup itu sendiri pun, terdistribusi secara tidak sama: sementara kurang dari 1 persen anak-anak yang dilahirkan di Swedia meninggal dunia sebelum ulang tahun mereka yang pertama, hampir 15 persen dari seluruh anak yang dilahirkan di Mozambik tidak mampu mencapai usia tersebut. Di El Salvador, tingkat kematian bayi adalah 2 persen untuk anak-anak yang dilahirkan dari ibu yang terpelajar dan 10 persen untuk mereka yang ibunya tidak pernah mengenyam bangku sekolah. Di Eritrea, jangkauan layanan imunisasi mendekati 100 persen untuk anak-anak dari kalangan lima persen penduduk terkaya di negara itu, tetapi hanya mencapai 50 persen untuk lima persen penduduknya yang termiskin.

Anak-anak ini tidak dapat disalahkan untuk keadaan atau lingkungan tempat mereka dilahirkan, namun hidup mereka—dan kemampuan mereka untuk memberikan kontribusi untuk pembangunan bangsa mereka—sangat ditentukan oleh keadaan atau lingkungan tersebut. Karenanya, *World Development Report—WDR 2006 (Laporan Pembangunan Dunia 2006)*, yang merupakan edisi ke-28 ini, memberikan perhatian utama peranan pemerataan dalam proses pembangunan. *Kemerataan* didefinisikan dalam dua prinsip dasar. Pertama adalah *kesempatan yang sama*: prestasi hidup seseorang seharusnya ditentukan pertama-tama dan terutama oleh talenta dan upaya-upayanya, dan bukan oleh berbagai keadaan yang menjadi kodratnya, seperti ras, jenis kelamin, latar belakang sosial dan keluarga, atau negara kelahiran. Prinsip kedua adalah *terhindarnya hasil-hasil yang merugikan*, terutama dalam tingkat kesehatan, pendidikan, dan konsumsi.

Bagi banyak, bahkan sebagian besar, orang, pemerataan secara intrinsik merupakan hal yang penting sehingga layak untuk dijadikan tujuan pembangunan itu sendiri. Tetapi, Laporan ini menyingkap lebih dalam lagi, dan menghadirkan petunjuk yang cukup bahwa tindakan *berbagai* berbagai kesempatan ekonomi dan politik dalam arti yang luas juga mampu mendukung pertumbuhan dan pembangunan ekonomi.

32204

Memperluas kesempatan, tentu saja, sejalan dengan pilar pertama dari strategi pembangunan Bank Dunia, yakni memperbaiki iklim investasi untuk semua orang. Kesalingtergantungan atau interdependensi dimensi-dimensi ekonomi dan politik dalam pembangunan juga semakin menegaskan pentingnya pilar strategis yang kedua, pemberdayaan. Laporan ini menunjukkan bahwa dua pilar tersebut tidak terpisah satu sama lain dalam mendukung pembangunan, tetapi, sebaliknya, keduanya justru saling memperkuat. Harapan saya adalah bahwa Laporan ini akan memberi pengaruh yang signifikan pada cara kita dan para rekan pembangunan Bank Dunia memahami, merancang, dan mengimplementasikan berbagai kebijakan pembangunan.



Paul D. Wolfowitz
Presiden
Bank Dunia

Laporan ini dipersiapkan oleh sebuah tim inti yang dikepalai bersama oleh Francisco H.G. Ferreira dan Michael Walton, serta terdiri atas Tamar Manuelyan Atinc, Abhijit Banerjee, Peter Lanjouw, Marta Menéndez, Berk Özler, Giovanna Prennushi, Vijayendra Rao, James Robinson, dan Michael Woolcock. Kontribusi tambahan yang penting datang dari Anthony Bebbington, Stijn Claessens, Margaret Ellen Grosh, Karla Hoff, Jean O. Lanjouw, Xubei Lou, Ana Revenga, Caroline Sage, Mark Sundberg, dan Peter Timmer. Tim inti tersebut mendapat bantuan dari Maria Caridad Araujo, Andrew Beath, Ximena del Carpio, Celine Ferre, Thomas Haven, Claudio E. Montenegro, dan Jeffrey C. Tanner. Seluruh pekerjaan dijalankan di bawah bimbingan umum dari François Bourguignon.

Petunjuk yang ekstensif dan luar biasa kami terima dari Anthony B. Atkinson, Angus Deaton, Naila Kabeer, Martin Ravallion, dan Amartya Sen. Seluruh tim mengucapkan terima kasih kemereka ini. Banyak orang lain, baik dari World Bank maupun dari pihak luar, juga memberikan komentar yang bermanfaat; nama-nama mereka kami daftar dalam bagian Catatan Bibliografi. *The Development Data Group* (Kelompok Data Pembangunan) memberikan kontribusikan datanya untuk bagian lampiran dan juga kami pakai dalam bagian Indikator-indikator Pembangunan Dunia Pilihan. Banyak dari riset yang hasilnya digunakan di sini didukung oleh penyandang dana programatik multidonor, kelompok *Knowledge for Change Program*, yang didanai oleh Kanada, Komunitas Eropa, Finlandia, Norwegia, Swedia, Swiss, dan Inggris.

Untuk membuat Laporan ini, tim penyusun melakukan berbagai program konsultasi, yang mencakup serangkaian lokakarya yang diselenggarakan di Amsterdam, Beirut, Kairo, Dakar, Jenewa, Helsinki, Hyderabad, London, Milan, Nairobi, New Delhi, Oslo, Ottawa, Paris, Rio de Janeiro, Stockholm, Tokyo, Venesia, dan Washington, D.C.; konferensi video dengan pihak-pihak yang berada di Bogota, Buenos Aires, Mexico City, dan Tokyo; serta diskusi di dunia maya mengenai rancangan atau drafnya. Tim penyusun ingin menyampaikan terima kasih ke para peserta lokakarya, konferensi video, dan diskusi tersebut, yang terdiri atas para peneliti, pejabat pemerintah, dan staf di berbagai organisasi non-pemerintah dan sektor-privat.

Di dalam tim, Rebecca Sugui bertindak selaku asisten eksekutif, Ofelia Valladolid sebagai asisten program, Madhur Arora dan Jason Victor sebagai asisten tim, serta Evangeline Santo Domingo sebagai asisten manajemen sumber daya.

Penyunting kepala Laporan ini adalah Bruce Ross-Larson. Desain, suntingan, dan produksi buku dikoordinasi oleh World Bank's Office of the Publisher di bawah supervisi Susan Graham dan Monika Lynde.

32204

Daftar Singkatan dan Catatan Data

32204

Daftar singkatan

Singkatan-singkatan berikut digunakan dalam Laporan ini:

AA	Affirmative Action (Aksi Peneguhan)	ICRISAT	International Crop Research Institute in the
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome		Semi-Arid Tropics (Institut Penelitian Panen
CCP	Chinese Communist Party (Partai Komunis Cina)	IDA	Internasional di Daerah Tropis Semi-Tandus)
DAC	Development Assistance Committee (Komite Bantuan Pembangunan)		International Development Association (Asosiasi Pembangunan Internasional)
DHS	Demographic and Health Survey (Survei Demografis dan Kesehatan)	ILO	International Labour Organization (Organisasi Buruh Internasional)
ECD	Early Child Development (Perkembangan Masa Awal Kanak-kanak)	IMF	International Monetary Fund (Dana Moneter Internasional)
EPL	Employment Protection Legislation (Undang-undang Perlindungan Tenaga Kerja)	IMS	Intercontinental Marketing Services (Layanan Pemasaran Antarbenua)
FDI	Foreign Direct Investment (Investasi Asing Langsung)	KDP	Kecamatan Development Project (Proyek Pembangunan Kecamatan)
GDP	Gross Domestic Product (Produk Domestik Bruto)	MDG	Millennium Development Goals (Tujuan Pembangunan Milenium)
GHG	Greenhouse Gas (Gas Rumah Kaca)	MMM	Movement Militant Mauricien (Kelompok Militer di Mauritius)
GNI	Gross National Income (Pendapatan Nasional Bruto)	MSF	Médecins Sans Frontières
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries (Negara-negara Miskin Berutang Banyak)	NAFTA	North American Free Trade Agreement (Perjanjian Perdagangan Bebas Amerika Utara)
HIV	Human Immunodeficiency Virus	NGO	Nongovernmental Organization (Lembaga Swadaya Masyarakat)
ICOR	Incremental Capital-Output Ratio (Rasio Modal-Output Inkremental)	ODA	Official Development Assistance (Bantuan Pembangunan Resmi)

32204

OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan)	U.N.	United Nations (Perserikatan Bangsa-bangsa)
PPA	Participatory Poverty Assessment (Penilaian Kemiskinan Partisipatoris)	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Konferensi PBB untuk membahas perdagangan dan pembangunan)
PPP	Purchasing-power Parity (Paritas Daya Beli)	UNAIDS	Program bersama PBB untuk menangani HIV/AIDS
PROMESA	Promoción y Mejoramiento de la Salud	UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (badan PBB yang menangani anak-anak)
SME	Small and Medium Enterprises (Usaha Kecil dan Menengah)	VAT	Value Added Tax (Pajak Pertambahan Nilai)
TAC	Treatment Action Campaign (Kampanye Aksi Demo)	WHO	World Health Organization (Organisasi Kesehatan Dunia)
TIMSS	Third International Mathematics and Science Study (Kajian Matematika dan Ilmu Pengetahuan Internasional yang Ketiga)	WTO	<i>World Trade Organization</i> (Organisasi Perdagangan Dunia)
TRIP	Trade-related aspects of Intellectual Property Rights (Aspek-aspek Hak Milik Intelektual yang Terkait dengan Perdagangan)	WWII	World War II (Perang Dunia II)

Catatan data

Negara-negara yang dimasukkan ke dalam kelompok berdasarkan kawasan dan kelompok berdasarkan pendapatan di Laporan ini dicantumkan dalam tabel Klasifikasi Ekonomi di awal bagian Indikator-indikator Pembangunan Dunia Pilihan. Klasifikasi atas pendapatan didasarkan pada GNP per kapita; ambang batas klasifikasi pendapatan yang digunakan dalam edisi ini dapat ditemukan dalam bagian Pendahuluan hingga Indikator-indikator Pembangunan Dunia Pilihan. Rata-rata kelompok yang dituliskan dalam gambar dan tabel adalah rata-rata bersih negara dalam kelompok, kecuali bila dinyatakan sebaliknya.

Pemakaian kata *negara* untuk menjelaskan konsep ekonomi tidak menyiratkan penilaian Bank Dunia mengenai status hukum atau status-status lain dari suatu wilayah. Istilah *negara berkembang* merujuk pada keadaan ekonomi dengan tingkat pendapatan atau pemasukan rendah sampai menengah, dan, dengan demikian, juga mencakup keadaan ekonomi di masa peralihan dari ekonomi perencanaan terpusat. Istilah *negara maju* merujuk pada keadaan ekonomi dengan tingkat pendapatan yang tinggi.

Satuan dolar yang digunakan di sini adalah dolar Amerika Serikat, kecuali bila dinyatakan lain. *Miliar* berarti 1.000 juta; *triliun* berarti 1.000 miliar.

Bayangkan tentang dua anak Afrika Selatan yang dilahirkan pada waktu yang sama di tahun 2000. Nthabiseng adalah seorang anak kulit hitam, yang dilahirkan dari sebuah keluarga miskin di suatu wilayah terpencil di provinsi Eastern Cape, sekitar 700 kilometer dari Cape Town. Ibunya tidak pernah mengenyam pendidikan formal. Sedangkan, Pieter adalah seorang anak kulit putih, dan dilahirkan di sebuah keluarga berada di kota Cape Town. Ibunya berhasil menyelesaikan pendidikan tingginya di Stellenbosch University yang prestisius.

Ketika dilahirkan, Nthabiseng dan Pieter tidak dapat dianggap sebagai pihak yang bertanggung jawab atas keadaan atau latar belakang keluarga mereka: ras mereka, tingkat pendapatan dan pendidikan orang tua mereka, tempat tinggal mereka, atau bahkan jenis kelamin mereka. Namun demikian, statistik menunjukkan bahwa berbagai variabel latar belakang yang telah hadir pada waktu sebelumnya itu membuat perbedaan yang penting untuk hidup yang mereka jalani. Nthabiseng memiliki 7,2 persen kesempatan untuk meninggal dunia pada tahun pertama kehidupannya, atau lebih dari dua kali lipat kesempatan yang dimiliki Pieter, yang besarnya adalah 3 persen. Pieter dapat mengharapkan hidup selama 68 tahun, sementara Nthabiseng

50 tahun. Pieter dapat berharap menjalani pendidikan formal selama 12 tahun, sedangkan Nthabiseng kurang dari 1 tahun.¹ Sepanjang hidupnya, Nthabiseng kemungkinan besar akan menjalani hidup yang jauh lebih miskin daripada Pieter.² Setelah dewasa, ia memiliki akses yang lebih kecil ke air bersih dan sanitasi, atau ke sekolah atau pendidikan yang baik. Jadi, kesempatan yang dimiliki oleh kedua anak ini untuk mencapai potensi kemanusiaan mereka yang penuh sejak semula sudah sangat berbeda, walaupun hal itu tidak mereka tentukan sendiri.

Berbagai disparitas atau perbedaan yang besar dalam hal kesempatan semacam itu lalu terwujud dalam kemampuan yang berlainan untuk memberikan kontribusi untuk pembangunan Afrika Selatan. Kondisi kesehatan Nthabiseng pada saat kelahiran kiranya lebih buruk, karena nutrisi ibunya ketika mengandungnya pun tidak dapat dikatakan bagus. Karena sosialisasi gender, lokasi geografis, dan akses ke sekolah mereka, Pieter, yang laki-laki, memiliki kemungkinan yang jauh lebih besar untuk memperoleh pendidikan yang memungkinkannya mengembangkan dan memanfaatkan talenta-talenta bawaannya dengan penuh. Bahkan, jika pada usia 25 tahun, berkat keberhasilannya dalam mengatasi segala

rintangan yang menghalangi, Nthabiseng memiliki suatu gagasan bisnis yang amat baik (seperti inovasi yang dapat meningkatkan produksi pertanian), ia tetap akan menghadapi kesulitan yang lebih besar untuk mendapatkan dana pinjaman dari bank dengan tingkat bunga yang wajar. Pieter, yang juga memiliki gagasan yang sama bagusnya (misalnya, bagaimana merancang versi yang disempurnakan dari sebuah peranti lunak komputer), kemungkinan besar akan lebih mudah mendapatkan kredit dari bank, baik karena ijazah sarjananya maupun karena ia bisa mengajukan agunan yang meyakinkan. Pada masa ketika Afrika Selatan sedang mengalami peralihan ke demokrasi sekarang ini, Nthabiseng memiliki hak suara dan, karenanya, secara tidak langsung dapat ikut menentukan kebijakan pemerintahnya, sesuatu yang tidak bisa dilakukan oleh orang-orang kulit hitam di bawah pemerintahan apartheid. Namun, warisan apartheid dalam hal ketidaksetaraan kesempatan dan kekuasaan politik masih akan tetap ada dan terasa sampai beberapa waktu ke depan. Dibutuhkan waktu dan perjuangan yang panjang dari perubahan politik (mendasar) seperti itu menjadi perubahan dalam kondisi-kondisi ekonomi dan sosial.

Meskipun perbedaan-perbedaan dalam kesempatan hidup antara Pieter dan Nthabiseng di Afrika Selatan amat mencolok, hal tersebut tidak ada apa-apanya bila diperbandingkan dengan disparitas yang ada antara kebanyakan orang Afrika Selatan dengan masyarakat dari negara maju. Bayangkan tentang seorang anak bernama Sven—yang dilahirkan pada waktu yang sama dengan Nthabiseng dan Pieter, tetapi hidup dalam sebuah keluarga biasa di Swedia.

Kemungkinannya untuk tinggal dunia pada tahun pertama kehidupannya sangat kecil (0,3 persen) dan ia dapat berharap untuk tetap hidup sampai usia 80 tahun, atau 12 tahun lebih lama daripada Pieter dan 30 tahun daripada Nthabiseng. Ia bisa menjalani pendidikan di sekolah selama 11,4 tahun—5 tahun lebih panjang daripada kebanyakan anak yang hidup di Afrika Selatan. Perbedaan dalam kuantitas atau lamanya masa sekolah ini makin dipertegas dengan perbedaan dalam kualitas: di kelas delapan, misalnya, Sven dapat berharap memperoleh nilai 500 pada ujian matematika taraf internasional, sementara kebanyakan siswa Afrika Selatan hanya akan memperoleh nilai 264—dengan deviasi lebih dari dua standar di bawah median yang ditetapkan oleh *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD). Nthabiseng kemungkinan besar tidak akan pernah sampai duduk di kelas delapan, sehingga ia pun tidak ikut dalam tes tersebut.³

Perbedaan-perbedaan yang ada dalam kesempatan hidup yang sifatnya lintas bangsa, ras, jenis kelamin, dan kelompok sosial kiranya akan dipandang oleh banyak pembaca sebagai sesuatu yang secara fundamental tidak setara. Berbagai perbedaan tersebut juga akan menyebabkan terjadinya penyesuaian-penyesuaian potensi kemanusiaan dan hilangnya kesempatan pembangunan. Itulah yang mendorong WDR (*World Development Report*—Laporan Pembangunan Dunia) 2006 ini untuk menganalisis relasi antara kesetaraan dan pembangunan.

Yang kami maksud dengan kesetaraan di sini adalah bahwa orang memiliki kesempatan yang sama untuk mengejar kehidupan yang mereka pilih dan terhindar

32204

dari hasil-hasil yang secara ekstrem merugikan. Pesan utamanya adalah bahwa kesetaraan itu bersifat komplementer, dalam pengertian yang fundamental, untuk pencapaian kesejahteraan jangka panjang. Berbagai institusi dan kebijakan yang mendorong terwujudnya satu ruang gerak yang setara—di mana semua anggota masyarakat memiliki kesempatan yang sama untuk menjadi aktif secara sosial, berpengaruh secara politik, dan produktif secara ekonomi—memberikan kontribusi untuk pertumbuhan dan pembangunan yang berkelanjutan. Kesetaraan yang lebih baik, karenanya, memiliki manfaat ganda dalam mengurangi kemiskinan: melalui pengaruh-pengaruh positif pembangunan jangka panjang dan melalui terbukanya kesempatan yang lebih luas untuk kelompok masyarakat yang lebih miskin.

Sifat komplementer atau saling melengkapi antara kesetaraan dan kesejahteraan muncul karena dua alasan dasar. Pertama, terjadi banyak kegagalan pasar di negara-negara yang sedang berkembang, khususnya dalam pasar kredit, asuransi, tanah, dan modal manusia. Akibatnya, sumber daya tidak mengalir ke tempat di mana tingkat imbal hasil tertinggi berada. Misalnya, anak-anak dengan potensi yang luar biasa, seperti Nthabiseng, mungkin saja tidak dapat menyelesaikan sekolah dasar, sementara anak-anak yang lain, yang potensinya lebih rendah, dapat menyelesaikan pendidikan di tingkat universitas. Para petani bekerja lebih keras di tanah milik mereka sendiri daripada di bidang-bidang yang mereka sewa dengan sistem untuk hasil. Para produsen komoditas pertanian dan tekstil yang efisien di negara berkembang menutup diri dari pasar OECD,

dan para pekerja tak terlatih yang miskin memiliki kesempatan yang amat terbatas untuk bekerja di berbagai negara kaya.

Ketika pasar tidak berkembang atau tidak sempurna, distribusi kekayaan dan kekuasaan memengaruhi alokasi kesempatan investasi. Memperbaiki berbagai kegagalan pasar merupakan respons yang ideal; tetapi, manakala hal itu tidak dimungkinkan, atau terlalu mahal, bentuk-bentuk redistribusi tertentu—akses ke pelayanan, aset, atau pengaruh politik—dapat diambil untuk meningkatkan efisiensi ekonomi.

Alasan kedua mengapa kesetaraan dan kesejahteraan jangka panjang bersifat komplementer adalah fakta bahwa tingkat ketidaksetaraan ekonomi dan politik yang tinggi cenderung mendorong pada penciptaan berbagai institusi dan ancaman sosial yang secara sistematis memihak kepentingan kalangan yang memiliki pengaruh lebih besar. Institusi-institusi yang tidak setara semacam itu dapat menghasilkan pembiayaan ekonomi. Ketika hak-hak pribadi dan hak milik diterapkan hanya pada kalangan tertentu, ketika keuntungan alokasi anggaran diberikan terutama ke kalangan yang secara politik berpengaruh, dan ketika distribusi layanan-layanan publik lebih menguntungkan kaum kaya, baik kelompok atau kelas menengah dan bawah tidak pernah tersentuh potensinya. Masyarakat, secara keseluruhan, kemudian menjadi lebih tidak efisien dan kehilangan kesempatan untuk mendapatkan inovasi dan investasi. Pada tingkat global, ketika negara berkembang memiliki sedikit sekali atau malah tidak sama sekali, suara dalam perencanaan global, aturan-aturan tersebut bisa dipastikan tidak tepat dan tidak setara untuk negara-negara yang lebih miskin.

Berbagai pengaruh negatif yang dimunculkan oleh ketidaksetaraan dalam hal kesempatan dan kekuasaan politik atas pembangunan ini menjadi semakin terasa dan merusak karena baik ketidaksetaraan ekonomi, politik, maupun sosial cenderung mereproduksi diri bersama berjalannya waktu dan bergantinya generasi. Kami menyebut fenomena semacam ini “perangkap ketidaksetaraan.” Anak-anak kurang beruntung yang berasal dari keluarga-keluarga yang ada di dasar atau papan bawah distribusi kekayaan tidak mempunyai kesempatan yang sama dengan anak-anak dari keluarga yang lebih kaya untuk mengenyam pendidikan yang berkualitas. Karenanya, anak-anak tidak beruntung ini kemungkinan besar juga akan menerima pendapatan yang lebih rendah ketika mereka sudah tumbuh dewasa. Karena suaranya kurang diperhitungkan dalam proses politik yang ada, kaum miskin—seperti halnya para orang tua mereka—memiliki kemampuan yang lebih kecil untuk memengaruhi berbagai pengambilan keputusan anggaran untuk meningkatkan kualitas sekolah umum untuk anak-anak mereka. Dan, lingkaran setan ketidaksetaraan pun terlestarikan.

Distribusi kekayaan terkait erat dengan perbedaan sosial yang membagi-bagi orang, komunitas, dan bangsa ke dalam kelompok yang mendominasi dan kelompok yang didominasi. Pola dominasi ini terus ada dan berkembang karena berbagai ketimpangan ekonomi dan sosial justru semakin dipertegas dengan penggunaan kekuasaan, baik secara tersurat maupun tersirat. Kaum elit melindungi kepentingan mereka dengan cara-cara yang halus, melalui berbagai praktik “eksklusif,” seperti

perkawinan dan sistem kekerabatan tertentu, dan dengan cara-cara yang lebih jelas, misalnya manipulasi politik yang agresif dan pemakaian kekerasan.

Berbagai ketidaksetaraan politik, sosial, kultural, dan ekonomi yang saling tumpang-tindih semacam itu melumpuhkan mobilitas. Mereka sangat sulit untuk dipatahkan karena terjalin secara sedemikian erat dengan persoalan-persoalan kehidupan keseharian yang serba biasa. Ketidaksetaraan tersebut dipelihara oleh kaum elit, dan sering kali juga malah diinternalisasi oleh kelompok-kelompok yang terpinggirkan atau tertekan, sehingga mempersulit kaum miskin itu sendiri untuk menemukan jalan yang tepat guna keluar dari kemiskinan mereka. Demikianlah, perangkap ketidaksetaraan itu cenderung menjadi stabil dan tetap ada dari satu generasi ke generasi berikutnya.

Laporan ini berusaha mendokumentasikan persistensi atau terpeliharanya perangkap-perangkap ketidaksetaraan dengan cara menggarisbawahi interaksi yang ada antara berbagai bentuk ketidaksetaraan. Ia menampilkan bukti yang menunjukkan bahwa ketidaksetaraan dalam hal kesempatan itu tidak berguna dan justru bertentangan dengan upaya-upaya pembangunan dan pengurangan kemiskinan yang berkelanjutan. Ia juga mengusulkan implikasi kebijakan yang berpusat pada konsep yang luas untuk menyetarakan ruang gerak yang ada—baik secara politik maupun ekonomi dan baik di arena domestik maupun global. Jika kesempatan yang dimiliki oleh anak-anak seperti Nthabiseng jauh lebih terbatas daripada yang dimiliki oleh anak-anak seperti Pieter dan Sven, dan bila hal ini secara keseluruhan mengganggu jalannya

32204

pembangunan, peran logis yang dituntut dari masyarakat adalah berusaha memberi kesempatan yang lebih luas ke anak-anak yang memiliki kesempatan serba terbatas tersebut.

Ada tiga hal penting yang perlu dipertimbangkan di sini. Pertama, sementara ruang gerak yang lebih sebanding atau setara kemungkinan memang akan mampu memperkecil jurang ketidaksetaraan yang dapat diamati di bidang prestasi pendidikan, status kesehatan, dan tingkat pendapatan, tujuan kebijakan ini bukanlah kesamaan dalam hasil akhir yang diperoleh. Sungguh, bahkan dalam kesetaraan kesempatan yang sejati pun, orang akan selalu bisa mengamati adanya perbedaan dalam hasil akhir yang disebabkan oleh perbedaan dalam preferensi, talenta, usaha, dan keberuntungan.⁴ Ini sejalan dengan peran penting perbedaan pendapatan dalam menyediakan insentif untuk berinvestasi di bidang pendidikan dan fisik, untuk bekerja, dan untuk mengambil risiko. Tentu saja, hasil akhir itu penting, tetapi kita memerhatikannya pertama-tama dan terutama karena pengaruhnya dalam kemiskinan absolut dan perannya dalam membentuk kesempatan.

Kedua, perhatian pada kesempatan yang setara mengimplikasikan bahwa aksi publik seharusnya lebih berfokus pada distribusi aset, kesempatan ekonomi, dan suara atau hak politik, daripada langsung pada ketidaksetaraan dalam hal pendapatan. Berbagai kebijakan yang dibuat seharusnya mendorong masyarakat untuk ke luar dari “perangkap ketidaksetaraan” dan masuk ke dalam lingkaran kesetaraan dan pertumbuhan yang sejati dengan memberikan ruang gerak yang sama—

melalui investasi terhadap sumber daya manusia yang miskin; akses yang lebih luas dan lebih setara ke layanan umum dan informasi; jaminan hak milik untuk semua orang; dan kesetaraan yang lebih besar di pasar. Tetapi, kebijakan-kebijakan yang dibuat untuk memberi ruang gerak ekonomi yang lebih setara menghadapi tantangan yang besar. Terdapat kapasitas atau kemampuan yang tidak sama untuk memengaruhi agenda kebijakan: kepentingan orang-orang pinggiran biasanya tidak pernah tersuarakan atau terwakili. Dan ketika ada kebijakan yang dirasa bisa merugikan kepentingannya, kelompok yang berkuasa pasti akan mencari cara-cara untuk menghalangi terjadinya perubahan atau reformasi tersebut. Karenanya, berbagai kebijakan yang lebih setara tampaknya hanya akan berhasil sekiranya penyetaraan ruang gerak ekonomi itu disertai dengan upaya-upaya serupa untuk menyetarakan ruang gerak politik dalam negeri dan introduksi sistem pengaturan global yang lebih setara.

Ketiga, mungkin terjadi berbagai kompromi jangka pendek di tingkat kebijakan antara kesetaraan dan efisiensi. Hal ini sangat disadari dan telah, dengan sangat ekstensif, terdokumentasikan. Yang dimaksudkan di sini adalah bahwa kalkulus biaya-manfaat (yang sering kali bersifat implisit) yang dipakai oleh para pembuat kebijakan untuk menilai kebaikan atau manfaat dari berbagai kebijakan yang mereka buat sering tidak memperhitungkan keuntungan jangka panjang yang sulit untuk diukur tetapi riil untuk terbentuknya kesetaraan yang lebih besar. Kesetaraan yang lebih besar mengimplikasikan fungsi-fungsi ekonomi yang lebih efisien, konflik yang

berkurang, kepercayaan yang meningkat, dan institusi-institusi yang lebih baik, dengan manfaat dinamis untuk investasi dan pertumbuhan. Bila manfaat-manfaat jauh tersebut tidak dimasukkan dalam perhitungan, dapat dipastikan bahwa kebijakan tersebut tidak akan menghasilkan kesetaraan yang berkelanjutan.

Namun demikian, pada saat yang sama, mereka yang tertarik untuk mewujudkan kesetaraan yang lebih besar harus juga mempertimbangkan kompromi jangka pendek. Jika insentif-insentif individual dilemahkan dengan berbagai skema redistribusi pendapatan yang membuat investasi perpajakan dan produksi terlalu jauh perbedaannya, akibatnya adalah lebih sedikit inovasi, lebih sedikit investasi, dan lebih sedikit pertumbuhan. Sejarah abad ke-20 telah ternoda oleh banyak contoh kebijakan keliru yang mengatasnamakan kesetaraan tetapi justru membahayakan—dan bukannya memacu—proses pertumbuhan karena mengabaikan berbagai insentif individual. Suatu keseimbangan harus diupayakan, dengan mempertimbangkan baik biaya atau tanggungan langsung terhadap insentif-insentif individual maupun manfaat jangka panjang untuk masyarakat yang kohesif, dengan berbagai institusinya yang inklusif dan kesempatannya yang luas.

Sementara penilaian yang hati-hati atas rancangan kebijakan dalam konteks lokal senantiasa merupakan sesuatu yang penting, berbagai pertimbangan kesetaraan juga perlu diperhitungkan secara sungguh-sungguh dalam diagnosis dan kebijakan. Ini tidak dimaksudkan sebagai sebuah kerangka kerja yang baru. Ia hanya berarti

mengintegrasikan dan mempertajam kerangka kerja yang telah ada: kesetaraan itu sangat penting, baik untuk lingkungan investasi maupun untuk agenda pemberdayaan, dan diupayakan melalui dampak atas institusi dan rancangan kebijakan yang spesifik. Beberapa kalangan tertentu mungkin memandang kesetaraan sebagai entitas yang berdiri sendiri, sementara yang lain pertama-tama karena perannya dalam mengurangi angka kemiskinan absolut, misi Bank Dunia.

Laporan ini mengakui nilai intrinsik yang terkandung dalam kesetaraan, tetapi ia pertama-tama dan utama hendak mendokumentasikan bagaimana fokus pada kesetaraan penting untuk pembangunan jangka panjang. Laporan ini terdiri atas tiga bagian.

- Bagian I membahas petunjuk mengenai ketidaksetaraan dalam hal kesempatan dalam dan lintas negara. Beberapa upaya untuk mengukur ketidaksetaraan kesempatan coba ditampilkan, tetapi, secara lebih umum, kami mengandalkan petunjuk mengenai hasil akhir yang sangat tidak setara di antara berbagai kelompok karena keadaan-keadaan yang telah terjadi atau “ditentukan” sebelumnya—seperti jenis kelamin, ras, latar belakang keluarga, atau negara kelahiran—sebagai penanda ketidaksetaraan dalam hal kesempatan.
- Bagian II mempertanyakan mengapa kesetaraan itu penting. Dalam bagian ini, dikemukakan dua saluran dampak (pengaruh dari kesempatan yang tidak setara ketika pasar tidak sempurna, dan konsekuensi dari ketidaksetaraan

32204

32204

untuk kualitas institusi-institusi yang dikembangkan oleh suatu masyarakat) dan motif-motif intrinsik.

- Bagian III mempertanyakan bagaimana tindakan publik dapat menciptakan ruang gerak politik dan ekonomi yang lebih setara. Di arena domestik, tindakan tersebut dapat mendorong investasi pada orang, perluasan akses ke penyetaraan, tanah, dan infrastruktur, serta menggalakkan kesetaraan di pasar. Di arena internasional, ia memperjuangkan kesetaraan ruang gerak dalam fungsi pasar global dan berbagai aturan yang mengarahkannya—dan kesediaan untuk membantu negara-negara dan kaum miskin.

Bagian selanjutnya dari gambaran umum ini menampilkan ringkasan dari berbagai temuan yang paling penting.

Ketidaksetaraan di dalam dan lintas negara

Dari perspektif kesetaraan, distribusi kesempatan lebih penting daripada distribusi hasil akhir. Tetapi, kesempatan, yang lebih merupakan potensi daripada sesuatu yang aktual, lebih sulit untuk diamati dan diukur daripada hasil akhir.

Ketidaksetaraan dalam negeri memiliki banyak dimensi

Pengukuran langsung atas ketidaksetaraan dalam hal kesempatan itu sulit, tetapi sebuah analisis yang dikembangkan di Brasil menampilkan sebuah ilustrasi (Bab 2). Ketidaksamaan dalam hal pendapatan pada tahun 1996 dibagi ke dalam sebuah bagian yang dikaitkan dengan empat

keadaan bawaan yang ada di luar kendali manusia—yakni, ras, tempat kelahiran, pendidikan orang tua, dan pekerjaan sang ayah ketika ia dilahirkan—dan sebuah bagian residual. Keempat keadaan bawaan ini mengisi sekitar seperempat dari seluruh perbedaan dalam pendapatan antara pekerja. Variabel-variabel penentu atau determinan lain yang ada pada saat kelahiran tentu saja sangat berpengaruh, tetapi tidak dimasukkan di sini—faktor-faktor itu misalnya jenis kelamin, kekayaan keluarga, atau kualitas sekolah dasar. Karena berbagai variabel tersebut tidak dimasukkan dalam “dekomposisi” ketidaksetaraan, hasil yang ditampilkan di sini dapat dipandang sebagai perkiraan batas bawah dari ketidaksetaraan kesempatan yang terjadi di Brasil.

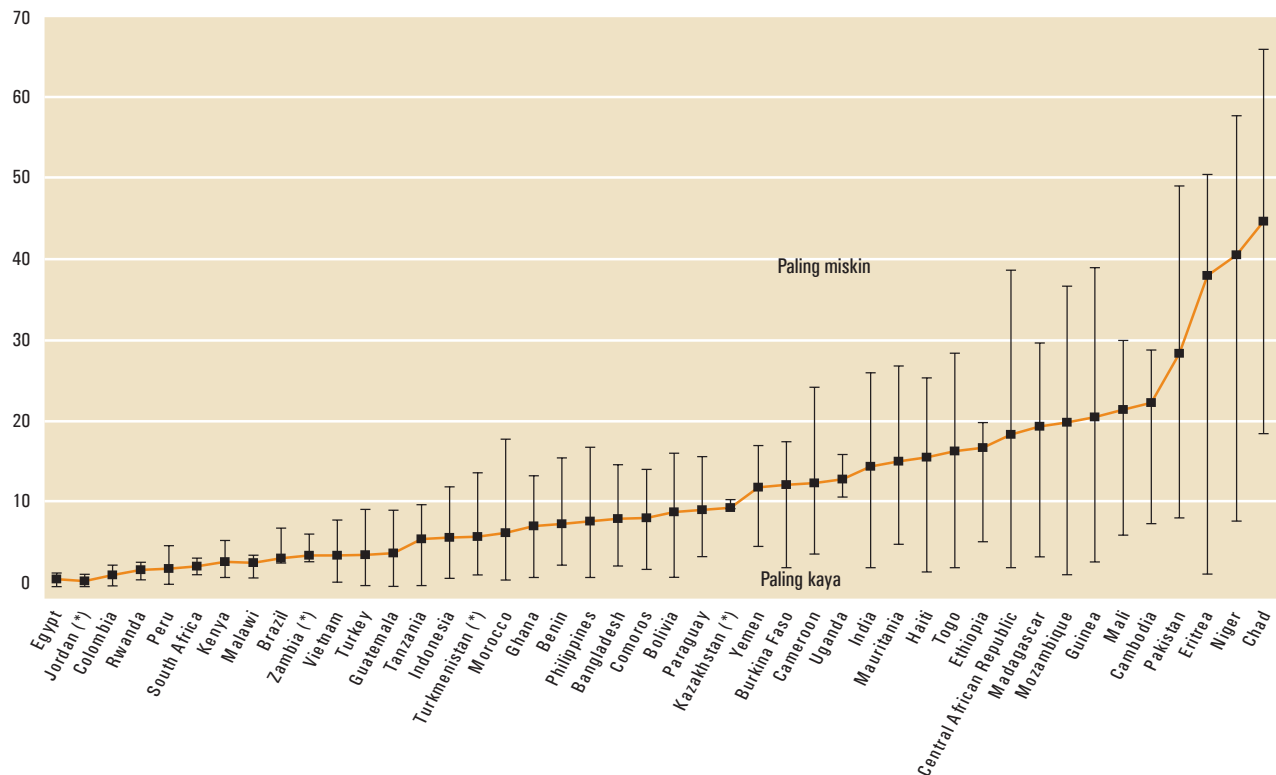
Sayangnya, keadaan-keadaan bawaan (yang secara moral tidak relevan) ini menentukan lebih dari sekadar tingkat pendapatan di masa yang akan datang. Pendidikan dan kesehatan merupakan faktor-faktor intrinsik dan memengaruhi kapasitas individual untuk terlibat dalam kehidupan ekonomi, sosial, dan politik. Namun demikian, anak-anak memiliki kesempatan yang sangat berbeda untuk belajar dan menjalani hidup yang sehat di hampir seluruh kelompok penduduk, yang antara lain bergantung pada kepemilikan aset, lokasi geografis, atau tingkat pendidikan orang tua. Bandingkan betapa akses ke layanan umum seperti imunisasi berbeda antara kaum kaya dan miskin di berbagai negara (Figur 1).

Terdapat perbedaan yang substansial dalam akses ke layanan imunisasi antara, misalnya, Mesir, di mana hampir setiap anak terlayani (di sebelah kiri), dengan

Figur 1 Kekayaan sangat memengaruhi kemampuan akses anak untuk mendapatkan layanan imunisasi

32204

Persentase yang tidak terlayani



Sumber: Kalkulasi penyusun berdasar data dari Demographic Health Survey (DHS).

Catatan: * mengindikasikan bahwa kalangan yang paling miskin memiliki akses yang lebih luas ke layanan imunisasi anak daripada kalangan yang paling kaya, sementara tanda akhir di setiap batangan vertikal mengindikasikan persentase kuintil atas dan bawah dari distribusi kepemilikan aset.

Chad, di mana lebih dari 40 persen anak tidak mendapat layanan (di sebelah kanan). Namun demikian, disparitas tersebut dapat menjadi lebih jelas dalam beberapa negara. Di Eritrea, misalnya, nyaris semua anak-anak yang lahir dari seperlima warga yang paling kaya di negara itu terlayani, tetapi hampir separuh dari semua anak yang lahir dari seperlima penduduk yang paling miskin tidak terlayani.

Perbedaan-perbedaan yang disebabkan oleh jenis kelamin juga muncul di banyak belahan dunia. Di beberapa wilayah di Asia Timur dan Selatan, terutama di daerah pedalaman Cina dan barat daya India,

kesempatan seorang anak untuk hidup bisa tergantung pada satu karakteristik bawaan saja: seks atau jenis kelamin. Di berbagai daerah ini, jumlah bayi laki-laki jauh lebih banyak daripada bayi perempuan, sebagian karena pengguguran selektif yang didasarkan atas jenis kelamin dan sebagian lain karena perbedaan perawatan pascakelahiran. Dan, di banyak (meskipun tidak semua) bagian dunia, jumlah anak laki-laki yang bersekolah lebih banyak daripada anak perempuan. Ratusan juta anak-anak cacat yang hidup di seluruh negara yang sedang berkembang juga memiliki kesempatan-kesempatan yang

amat berbeda dari para kawannya yang bertumbuh sempurna.

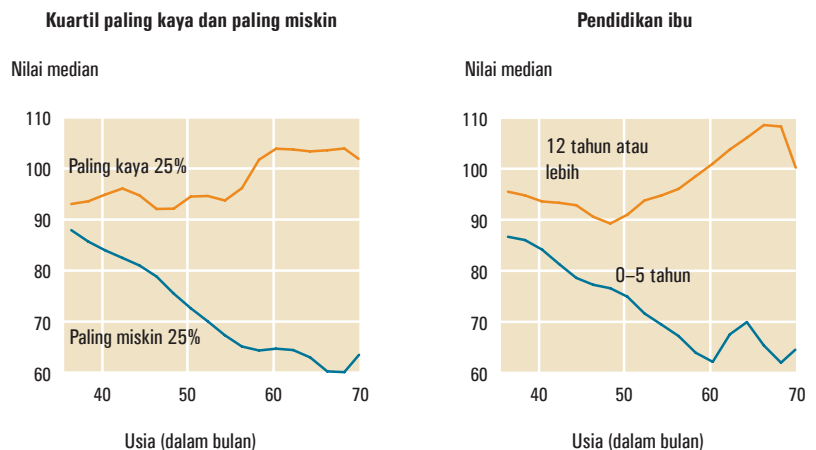
Berbagai ketidaksetaraan ini biasanya diasosiasikan dengan perbedaan dalam kemampuan seorang individu untuk menjadi “agen”—kemampuan sosioekonomi, kultural, dan politik untuk membentuk dunia di sekitarnya. Perbedaan-perbedaan tersebut menciptakan bias dalam institusi dan aturan yang, pada gilirannya, lebih menguntungkan mereka yang berasal dari kelompok yang berkuasa dan memiliki hak-hak khusus. Dalam realitas, ini terwujud dalam beragam manifestasi seperti rendahnya kesempatan untuk melakukan mobilitas di kalangan kasta-kasta atau kelas sosial tertentu di wilayah pedalaman India dan berbagai episode diskriminasi terhadap masyarakat Quichua di Ekuador. Perbedaan dalam kuasa dan status yang terus ada dan mewarnai berbagai kelompok dapat menjadi terinternalisasi ke dalam perilaku, aspirasi, dan preferensi yang, pada akhirnya, turut melanggengkan ketidaksetaraan itu sendiri.

Ketidaksetaraan dalam hal kesempatan juga diwariskan lintas generasi. Anak-anak yang dilahirkan di keluarga miskin dan statusnya rendah mempunyai kesempatan yang lebih kecil dalam hal pendidikan, kesehatan, pendapatan, dan status. Hal ini telah tampak sejak si anak masih berusia dini. Di Ekuador, anak-anak berusia tiga tahun dari semua kelompok sosioekonomi diberi ujian yang sama untuk menilai penguasaan kosakata mereka, dan hasilnya tidak jauh dari standar rujukan internasional. Tetapi, ketika usia mereka mencapai lima tahun, semuanya gagal untuk mendapatkan hasil yang mendekati standar rujukan internasional lagi, kecuali mereka yang

berasal dari kelompok warga yang kaya dan yang orang tuanya mengenyam pendidikan tinggi (Figur 2). Berbagai perbedaan yang amat jelas dalam penguasaan kosakata antara anak-anak yang orang tuanya mengenyam pendidikan sekolah selama 0 sampai 5 tahun dan yang orang tuanya memperoleh pendidikan selama 12 tahun atau lebih kemungkinan akan turut menentukan kemampuan mereka ketika mereka masuk sekolah dasar, serta akan terus ada dan memberi warna di waktu-waktu berikutnya. Imobilitas antargenerasi juga dapat diamati di negara-negara kaya: bukti baru dari Amerika Serikat (di mana mitos kesempatan yang sama terasa sangat kuat) menunjukkan bagaimana status sosioekonomi terus bertahan antargenerasi: perkiraan mutakhir menyebutkan bahwa dibutuhkan lima generasi untuk sebuah keluarga yang menghasilkan separuh dari rata-rata pendapatan nasional untuk mencapai angka rata-rata tersebut.⁵ Imobilitas semacam

Figur 2 Kesempatan ditentukan sejak usia dini

Perkembangan kognitif anak-anak berusia tiga sampai lima tahun di Ekuador sangat beragam berdasar pada latar belakang keluarga



Sumber: Paxson dan Schady (2005).

Catatan: Nilai rata-rata *test of vocabulary recognition* (TVIP) (suatu pengukuran atas penguasaan kosakata bahasa Spanyol, yang distandardisasi sesuai aturan internasional) diberikan ke anak usia tertentu (didasarkan pada bulan).

32204

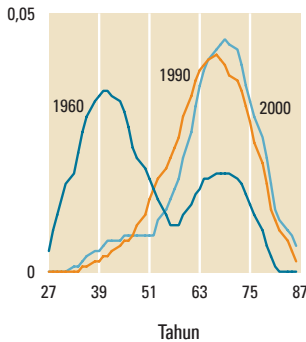
itu semakin jelas untuk kelompok Afro-Amerika yang berpendapatan rendah.

Ketidaksetaraan global sangat besar

Jika di banyak negara angkanya sudah amat besar, ketidaksetaraan dalam hal kesempatan di tingkat global justru semakin menggila. Bab 3 menunjukkan bahwa perbedaan-perbedaan kesempatan lintas negara diawali dengan kesempatan untuk hidup itu sendiri: sementara 7 dari setiap 1.000 bayi Amerika meninggal dunia pada tahun pertama kehidupan mereka, 126 dari setiap 1.000 bayi di Mali mengalami nasib serupa. Bayi-bayi yang mampu bertahan hidup, tidak hanya di Mali tetapi juga di banyak bagian Afrika dan negara-negara miskin di Asia dan Amerika Latin, menghadapi risiko kekurangan gizi yang lebih buruk daripada bayi-bayi lain yang tinggal di berbagai negara kaya. Dan sekiranya mereka pergi ke sekolah—lebih dari 400 juta orang dewasa di negara-negara berkembang tidak pernah mengenyam bangku sekolah—sekolah-sekolah mereka jauh lebih buruk daripada sekolah yang dimasuki oleh anak-anak di Eropa, Jepang, dan Amerika Serikat. Karena kualitas sekolah yang rendah, masalah gizi buruk, dan uang yang bisa diperoleh dengan bekerja daripada dengan belajar, banyak anak memilih untuk meninggalkan sekolah lebih awal. Rata-rata orang yang dilahirkan antara tahun 1975 dan 1979 di negara-negara Afrika sub-Sahara hanya mengenyam 5,4 tahun pendidikan di sekolah. Di Asia Selatan, angka ini naik menjadi 6,3 tahun; dan di negara-negara OECD, ia menjadi 13,4 tahun.

Figur 3 Harapan hidup membaik dan menjadi lebih setara—sampai terjadinya krisis AIDS

Distribusi angka harapan hidup internasional, 1960–2000



Sumber: Schady (2005).

32204
Dengan perbedaan dalam pendidikan dan kesehatan semacam itu, ditambah dengan disparitas yang besar dalam akses ke infrastruktur dan berbagai layanan publik yang lain, tidaklah mengejutkan bila kesempatan untuk mengonsumsi barang-barang privat antara kaum kaya dengan kaum miskin sangat berlainan. Rata-rata pengeluaran untuk konsumsi tahunan berkisar dari *Purchasing Power Parity* (PPP) \$279 di Nigeria sampai PPP \$17.232 di Luksemburg. Ini berarti bahwa rata-rata warga Luksemburg menikmati sumber daya moneter 62 kali lebih tinggi daripada rata-rata orang Nigeria. Sementara rata-rata orang Nigeria kesulitan untuk membeli makanan bergizi setiap harinya, kebanyakan warga Luksemburg tidak perlu terlalu khawatir untuk membelanjakan uangnya demi mendapatkan generasi telepon seluler yang terbaru di pasaran. Karena banyaknya larangan yang membuat pergerakan orang antarnegara lebih terbatas daripada pergerakannya dalam negeri, ketidaksetaraan dalam penghasilan antara negara ini lebih diasosiasikan atau dikaitkan dengan ketidaksetaraan dalam kesempatan daripada ketidaksetaraan dalam negeri.

Tren ketidaksetaraan global telah mengalami berbagai perubahan. Antara tahun 1960 dan 1980 harapan hidup orang di banyak negara mengalami peningkatan yang mencolok, yang disebabkan oleh pertumbuhan pesat di negara-negara miskin (Figur 3). Perkembangan yang menggembirakan ini dipicu oleh penyebaran global teknologi kesehatan dan upaya-upaya kesehatan umum yang besar di berbagai bagian dunia yang angka mortalitasnya tinggi. Namun demikian, sejak tahun 1990, HIV/AIDS (terutama yang banyak

32204

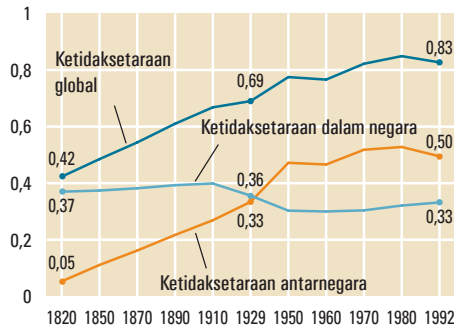
ditemukan di negara-negara Afrika) dan meningkatnya angka kematian di negara-negara dengan ekonomi transisi (sebagian besar di Eropa Timur dan Asia Tengah) seakan membatalkan apa yang telah dicapai pada masa sebelumnya. Karena krisis AIDS, angka harapan hidup pada waktu kelahiran mengalami penurunan yang drastis, terutama di negara-negara yang sangat miskin, sehingga semakin memperlebar jurang perbedaan antara mereka dengan negara-negara kaya.

Secara global, baik dalam maupun antarnegara, ketidaksetaraan dalam hal akses ke pendidikan sekolah juga mengalami penurunan, sementara rata-rata tingkatan atau tingkat sekolah di sebagian besar negara naik. Ini pun merupakan sebuah perkembangan yang menggembirakan, walaupun keprihatinan terhadap kualitas sekolah yang ada menjadi alasan untuk tidak cepet berpuas diri.

Meski keprihatinan kami yang paling utama adalah ketidaksetaraan dalam hal kesempatan, perbedaan yang besar dalam hal pendapatan atau konsumsi lintas negara tentu saja memengaruhi kesempatan hidup yang dimiliki oleh anak-anak yang dilahirkan di negara-negara tersebut. Tren harapan hidup pada waktu kelahiran dan masa-masa sekolah merucut, sedikit-tidaknya sampai tahun 1990, tetapi gambaran yang berbeda muncul untuk poin pendapatan dan konsumsi. Sementara tren-tren dewasa ini tergantung pada konsep spesifik yang dipilih (dibahas secara mendetail di Bab 3), ketidaksetaraan global dalam hal pendapatan terus mengalami peningkatan untuk kurun waktu yang lama hingga lahirnya pertumbuhan ekonomi yang pesat di Cina dan India pada tahun 1980-an (Figur 4).

Figur 4 Tren jangka panjang yang naik dalam hal ketidaksetaraan pendapatan mulai menurun seiring dengan pertumbuhan di Cina dan India

Deviasi log mean



Sumber: Manipulasi data oleh penyusun atas karya Bourguignon dan Morrisson (2002).

Menjelaskan seluruh ketidaksetaraan lintas individu di dunia ini dengan perbedaan antarnegara dan dalam negara merupakan sesuatu yang mungkin. Pada awal abad ke-19, perbedaan-perbedaan antarnegara masih relatif kecil, tetapi terus membesar hingga akhir abad ke-20. Jika Cina dan India tidak diperhitungkan, ketidaksetaraan global terus membesar dan ini disebabkan oleh semakin melebarnya jurang pendapatan antara negara-negara miskin dengan negara-negara kaya.

Mengapa ketidaksetaraan penting untuk pembangunan?

Mengapa ketidaksetaraan yang terus ada dan mewarnai—baik dalam maupun lintas negara—penting? Alasan yang pertama adalah bahwa ketidaksetaraan ini mengimplikasikan adanya kelompok-kelompok yang senantiasa duduk di posisi atau memiliki kesempatan yang lebih rendah—secara ekonomi, sosial, dan politik—daripada warga negara

yang lain. Sebagian besar orang setuju bahwa disparitas yang amat mencolok menyinggung atau tidak sesuai dengan rasa keadilan, terutama bila individu-individu yang terpengaruh olehnya tidak dapat berbuat banyak untuk memperbaikinya (Bab 4). Pendapat ini sejalan dengan pemikiran yang dikembangkan oleh banyak aliran filsafat politik dan sistem hak asasi manusia internasional. Ajaran moral dan etis agama-agama besar dunia juga membahas masalah kesetaraan ini, walaupun tidak dapat dipungkiri bahwa banyak di antaranya juga menjadi sumber ketidaksetaraan dan secara historis telah dikaitkan dengan struktur-struktur kuasa yang tidak adil. Terdapat pula petunjuk eksperimental yang menyebutkan bahwa banyak—tetapi tidak semua—orang bertindak secara konsisten dengan semangat keadilan, selain bahwa mereka pun memerhatikan bagaimana mereka, secara individual, bersikap adil.

Meskipun alasan-alasan intrinsik untuk memberi perhatian pada masalah ketidaksetaraan kesempatan dan proses yang tidak adil penting, fokus utama laporan ini adalah relasi instrumental antara kesetaraan dengan pembangunan, dengan penekanan pada dua saluran: pengaruh-pengaruh kesempatan yang tidak setara ketika kondisi pasar tidak sempurna, dan berbagai konsekuensi ketidaksetaraan untuk kualitas institusi yang dikembangkan oleh suatu masyarakat.⁶

Bila pasar tidak sempurna, ketidaksetaraan dalam kekuasaan dan kekayaan akan berubah atau terwujud menjadi kesempatan yang tidak setara, sehingga terjadilah penyalahgunaan potensi produktif

32204
dan alokasi sumber daya yang tidak efisien.
Pasar sering menjadi tidak sempurna, entah karena kesalahan-kesalahan intrinsik—seperti kesalahan yang terkait dengan informasi asimetris—atau karena distorsi yang terkandung dalam kebijakan yang diterapkan. Studi-studi kasus ekonomi mikro menunjukkan bahwa alokasi sumber daya yang tidak efisien yang terjadi di antara alternatif-alternatif produktif sering dikaitkan dengan perbedaan dalam hal kekayaan atau status (Bab 5).

Jika pasar modal berjalan dengan baik, tidak akan ada relasi antara investasi dan distribusi kekayaan: setiap orang yang memiliki kesempatan investasi yang menguntungkan mampu entah meminjam uang untuk mendanainya atau menjual ekuitas ke perusahaan yang akan menjalankannya. Tetapi, kondisi pasar modal di hampir semua negara (baik yang maju maupun sedang berkembang) sangat jauh dari sempurna: kredit didistribusikan di antara para klien yang prospektif, dan tingkat suku bunga antara satu peminjam dengan peminjam lain dan antara si pemberi pinjaman dan si peminjam sangat beragam, sedemikian rupa sehingga hal itu tidak terkait dengan risiko kegagalan atau berbagai faktor ekonomi lain yang memengaruhi imbal hasil yang diharapkan oleh si pemberi pinjaman. Misalnya, di Kerala dan Tamil Nadu di India serta di kalangan pelaku perdagangan di Kenya dan Zimbabwe, tingkat suku bunga turun sesuai besaran pinjaman dengan cara-cara yang tidak dapat dijelaskan dengan perbedaan risiko.⁷ Di Meksiko, tingkat imbal hasil modal perusahaan-perusahaan sektor informal yang kecil lebih tinggi daripada perusahaan-perusahaan yang besar dan mapan.

32204

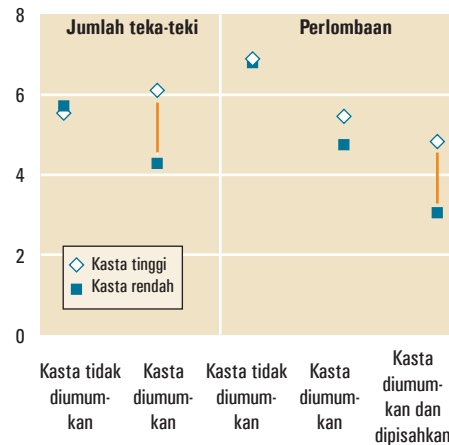
Pasar tanah juga tidak sempurna karena kurang jelasnya status kepemilikan tanah, terkonsentrasinya kepemilikan tanah pada kalangan tertentu, serta tidak sempurnanya pasar sewa tanah. Di Ghana, masa sewa tanah yang tidak jelas, khususnya di antara kaum perempuan, telah mendorong jarangya tindak pembajakan sehingga menyebabkan penurunan progresif dalam produktivitas tanah.

Pasar untuk modal manusia juga tidak sempurna, karena orang tua menjadi pihak yang membuat keputusan bagi anak-anaknya, dan karena hasil yang diharapkan dari suatu investasi dipengaruhi oleh lokasi, hubungan, dan diskriminasi—yang didasarkan atas jenis kelamin, kelas sosial, agama, atau ras. Diskriminasi dan stereotipisasi—mekanisme untuk mereproduksi ketidaksetaraan antarkelompok—telah diketahui dapat menurunkan tingkat kepercayaan diri, usaha, dan kinerja dari kelompok yang mengalami diskriminasi. Hal ini mengurangi potensi mereka untuk mengalami pertumbuhan individual dan memberikan kontribusi untuk ekonomi.

Petunjuk sangat gamblang mengenai dampak stereotipisasi atas kinerja datang dari sebuah penelitian mutakhir yang diadakan di India. Anak-anak yang berasal dari kasta yang berbeda-beda diminta untuk melakukan tugas sederhana, seperti menyelesaikan teka-teki, dengan imbalan uang yang besarnya sesuai dengan hasil yang mereka peroleh. Hasil terpenting dari uji coba ini adalah bahwa anak-anak dari kasta rendah memperoleh hasil yang sama tinggi dengan anak-anak dari kasta tinggi ketika fakta mengenai kasta mereka tidak diumumkan secara publik oleh pihak penguji, tetapi kemudian menjadi jauh lebih

Figur 5 Kemampuan anak menjadi berbeda tat kala kelas sosial atau kasta mereka dipaparkan

Rata-rata jumlah teka-teki yang berhasil dipecahkan, berdasarkan kasta, dalam lima kali uji coba



Sumber: Hoff dan Pandey (2004).

Catatan: Figur di atas menunjukkan jumlah teka-teki yang secara benar diselesaikan oleh anak-anak dari kasta rendah dan tinggi yang tinggal di beberapa desa di India dalam sejumlah uji coba yang berbeda. Perbedaan antara dua kolom pertama dan tiga kolom terakhir merujuk pada hadiah uang yang diterima: entah anak-anak diberi hadiah uang untuk setiap jawaban yang benar (jumlah teka-teki) atau hanya jika mereka menyelesaikan paling banyak teka-teki (perlombaan).

buruk manakala kasta mereka dinyatakan secara publik (Figur 5). Jika penghambat talenta serupa terdapat di dunia nyata, betapa banyaknya atau besarnya potensi hasil bagus yang hilang karena stereotipisasi sosial.

Ketidaksetaraan ekonomi dan politik terkait dengan pembangunan institusional yang tidak baik. Saluran kedua yang dipakai oleh ketidaksetaraan untuk memengaruhi proses pembangunan jangka panjang adalah pembentukan institusi ekonomi dan politik (Bab 6). Institusi menentukan insentif serta hambatan yang akan dimiliki atau dihadapi orang dan memberi konteks untuk pasar untuk menjalankan fungsinya. Institusi yang berbeda-beda merupakan hasil dari proses historis yang kompleks,

yang merefleksikan berbagai kepentingan dan struktur pengaruh politik dari para individu dan kelompok yang ada dalam suatu masyarakat. Dari perspektif ini, ketidaksempurnaan pasar muncul bukan karena suatu kebetulan, melainkan karena mereka mendistribusikan pendapatan atau kuasa dengan cara-cara yang partikuler. Karenanya, yang akan terjadi adalah konflik sosial atas institusi masyarakat dan insentif yang diterima oleh orang yang memegang kekuasaan untuk mengarahkan institusi sedemikian rupa sehingga menguntungkan pihak mereka.

Argumen sentralnya di sini adalah bahwa kekuasaan yang tidak adil tersebut akan menyebabkan terbentuknya berbagai institusi yang melanggengkan ketidaksetaraan dalam hal kekuasaan, status, dan kekayaan—dan hal itu pada umumnya tidak mendukung iklim investasi, inovasi, dan kesediaan-mengambil-risiko yang baik, yang mendasari pertumbuhan jangka panjang. Institusi ekonomi yang baik itu secara fundamental setara: supaya dapat makmur atau sejahtera, suatu masyarakat harus menciptakan berbagai insentif untuk mayoritas terbesar warganya untuk berinvestasi dan berinovasi. Tetapi, institusi ekonomi yang lebih adil semacam itu hanya akan terbentuk bila distribusi kekuasaan tidak terlampaui tidak setara dan ketika terdapat hukum-hukum yang mengatur penggunaan kekuasaan oleh berbagai pihak yang memegangnya. Pola dasar yang ditemukan dalam data dan berbagai narasi historis lintas negara mendukung pandangan bahwa negara yang melangkah ke jalan-jalan institusional yang mendorong terwujudnya kesejahteraan yang berkelanjutan dapat melakukannya karena keseimbangan pengaruh dan kekuasaan politik yang lebih adil.

32204
Salah satu contoh mengenai hal ini adalah perbandingan atas berbagai institusi awal dan pembangunan jangka panjang dari koloni-koloni Eropa di Amerika Utara dan Amerika Selatan. Koloni-koloni di Amerika Selatan—di mana jumlah budak dari kalangan penduduk pribumi maupun dari Afrika sangat besar—penuh dengan kaum pekerja yang tidak terampil. Ditambah dengan teknologi pertambangan dan tanah pertanian atau perkebunan yang luas, hal tersebut menjadi landasan ekonomi untuk suatu masyarakat yang hierarkis dan ekstraktif, di mana kepemilikan tanah dan kekuasaan politik sangat terkonsentrasi. Di Amerika Utara, sebaliknya, upaya-upaya serupa untuk mengintroduksi struktur hierarkis tidak mendapatkan dukungan karena sedikitnya jumlah pekerja—kecuali di beberapa tempat di mana kondisi agro-klimatik memungkinkan adanya perbudakan, seperti di bagian selatan Amerika Serikat. Persaingan untuk mendapatkan tenaga kerja murah di bagian utara Amerika Serikat telah mendorong perkembangan pola kepemilikan tanah yang lebih setara, ekspansi monopoli yang lebih cepat, dan peningkatan kemelekan huruf dan pendidikan yang sangat drastis. Institusi-institusi ekonomi dan politik yang dihasilkan terus bertahan dan memberikan konsekuensi yang positif terhadap pembangunan ekonomi jangka panjang.

Menyetarakan ruang gerak ekonomi dan politik

Demikianlah, sebagian dari ketidaksetaraan ekonomi dan politik yang kita saksikan di segenap penjuru dunia disebabkan

32204

oleh kesempatan yang tidak setara. Ketidaksetaraan ini, entah yang didasarkan pada alasan-alasan intrinsik ataupun instrumental, tentu saja, tidak dapat dibenarkan. Ia menyebabkan terjadinya inefisiensi ekonomi, konflik politik, dan kelemahan institusional. Apa implikasi hal-hal tersebut untuk kebijakan, dan apakah mereka mendorong lahirnya agenda yang berbeda dari agenda pengurangan kemiskinan, yang telah dianut oleh Bank Dunia, berbagai institusi multilateral lain, dan banyak pemerintahan?

Menurut kami, cara pandang atau lensa kesetaraan mampu menunjang agenda pengurangan kemiskinan. Kaum miskin umumnya memiliki lebih sedikit suara, lebih sedikit pendapatan, dan lebih sedikit akses kelayanan-layanan publik daripada kebanyakan orang. Ketika masyarakat menjadi semakin setara sehingga kesempatan yang setara terbuka untuk semua orang, kaum miskin akan memperoleh manfaat dari “dividen ganda.” Pertama, kesempatan yang semakin luas memberi keuntungan langsung ke kaum miskin, melalui partisipasi yang semakin besar dalam proses pembangunan. Kedua, proses pembangunan sendiri dapat menjadi lebih berhasil dan tahan lama karena kesetaraan yang lebih besar akan mendorong terbentuknya institusi yang lebih baik, manajemen konflik yang lebih efektif, dan pemakaian seluruh potensi sumber daya di masyarakat yang lebih penuh, termasuk yang dimiliki oleh kaum miskin. Peningkatan pertumbuhan ekonomi yang terjadi di negara-negara miskin pada gilirannya akan memberikan kontribusi pada penurunan tingkat ketidaksetaraan global.

Salah satu manifestasi dari partisipasi kaum miskin yang lebih besar dalam

pertumbuhan ekonomi adalah fakta bahwa elastisitas pertumbuhan pengurangan kemiskinan berbanding lurus dengan ketidaksetaraan pendapatan yang lebih besar. Dengan kata lain, dampak pertumbuhan pengurangan kemiskinan (yang sama) akan menjadi jauh lebih besar bila ketidaksetaraan pendapatan awal lebih rendah. Rata-rata, untuk negara-negara dengan tingkat ketidaksetaraan pendapatan yang rendah, pertumbuhan sebesar 1 persen dalam ‘nilai tengah pendapatan’ (*mean income*) mendorong penurunan kemiskinan sebesar 4 persen. Kemampuan ini semakin mendekati angka nol di negara-negara dengan tingkat ketidaksetaraan pendapatan yang tinggi.⁸ Kebijakan-kebijakan yang mendorong tumbuhnya tingkat kesetaraan, dengan demikian, menurunkan tingkat kemiskinan—secara langsung dengan memperluas kesempatan untuk kaum miskin dan secara tidak langsung dengan pembangunan yang lebih bisa bertahan.

Lensa kesetaraan menambah tiga perspektif baru—yang sering kali diabaikan—di dalam pembuatan kebijakan pembangunan:

- ***Pertama, kebijakan yang paling baik untuk mengurangi kemiskinan harusnya melibatkan redistribusi pengaruh, keuntungan, dan subsidi sehingga tidak jatuh atau dikuasai oleh kelompok-kelompok yang dominan.*** Kekayaan yang terdistribusi dengan sangat tidak setara serta terkait dengan kekuasaan politik yang terkonsentrasi pada suatu kelompok tertentu dapat menghambat institusi untuk menjalankan hak-hak personal dan hak-hak milik dalam arti yang luas. Hal itu juga mendorong

terjadinya ketidakadilan dalam hal akses ke layanan publik dan tidak berjalannya pasar dengan sempurna. Keadaan ini tidak akan berubah kecuali bila suara, kuasa, dan sumber daya ditata ulang dan dialihkan dari kelompok yang dominan ke kalangan yang memiliki kesempatan lebih sedikit.⁹

- ***Kedua, sementara upaya-upaya redistribusi (atas kekuasaan, atau akses ke anggaran pemerintah dan pasar) yang bisa meningkatkan kesetaraan sering kali juga dapat meningkatkan efisiensi, berbagai konsekuensi yang mungkin [muncul] pun perlu dipertimbangkan dalam rancangan kebijakan.*** Pada suatu titik tertentu, besaran pajak yang tinggi yang ditarik untuk membiayai pembangunan sekolah-sekolah untuk kaum miskin bisa menjadi disinsentif [kurang menguntungkan] buat iklim investasi (tergantung pada bagaimana pajak tersebut ditarik), sehingga kebijakan macam ini perlu dihentikan. Namun, jika pengambilan suatu kebijakan sudah ikut mempertimbangkan konsekuensi yang mungkin ditimbulkannya, seluruh manfaat tambahan dari percepatan penyetaraan itu juga perlu dihitung. Bila anggaran yang lebih besar untuk pendidikan anak-anak dari kelas sosial yang rendah berarti bahwa, dalam jangka panjang, proses stereotipisasi yang ada dalam masyarakat berkurang, dan kemampuan para peserta didiknya jauh lebih meningkat daripada saat sekarang, manfaat atau keuntungan ini tidak boleh dilewatkan.
- ***Ketiga, dikotomi antara kebijakan untuk pertumbuhan dengan kebijakan***

32204
yang secara khusus bertujuan membangun kesetaraan adalah keliru. Distribusi kesempatan dan proses pertumbuhan merupakan dua hal yang saling mengandaikan. Kebijakan yang memengaruhi yang satu akan memengaruhi pula yang lain. Ini tidak kemudian berarti bahwa setiap kebijakan perlu secara individual memperhitungkan soal kesetaraan: misalnya, cara terbaik untuk mengatasi pengaruh-pengaruh yang tidak setara tidak selalu dengan menyesuaikan atau mengubah kebijakan perdagangan itu sendiri (yang bukan perkara yang sulit), tetapi melalui berbagai kebijakan komplementer yang mendukung jaring pengaman sosial, mobilitas tenaga kerja, dan pendidikan. Paket yang menyeluruh dan keadilan yang mendasari setiap proses tersebutlah yang penting.

Analisis terhadap pengalaman pembangunan yang kami miliki secara jelas menunjukkan sentralitas kondisi politik secara keseluruhan—ini menegaskan penekanan pada pemerintahan dan pemberdayaan yang telah ada dalam beberapa tahun belakangan. Namun demikian, bukan merupakan mandat ataupun keuntungan komparatif Bank Dunia untuk terlibat dalam berbagai isu desain atau perencanaan politik. Ketika mulai menyangkut implikasi politik, kami lebih berfokus pada wilayah inti kebijakan pembangunan, sembari menyadari bahwa desain atau perencanaan kebijakan perlu mempertimbangkan konteks sosial dan politik yang lebih luas, dan bahwa mekanisme akuntabilitas memengaruhi keefektifan pembangunan.

32204

Karena berbagai kebijakan ekonomi dibangun dalam suatu realitas sosiopolitik tertentu, *bagaimana* kebijakan-kebijakan dirancang, diperkenalkan, atau direformasi sama pentingnya dengan kebijakan apa yang diusulkan itu. Reformasi kebijakan yang mengakibatkan kerugian pada suatu kelompok tertentu pasti akan ditentang oleh kelompok tersebut. Jika kebetulan kuat, kelompok tersebut akan memboikot jalannya reformasi. Kemampuan reformasi untuk bertahan, karenanya, tergantung pada bagaimana informasi mengenai konsekuensi-konsekuensi distribusionalnya terserap oleh banyak pihak dan bagaimana kalangan menengah dan bawah (miskin) membentuk koalisi yang mampu, secara langsung maupun tidak, “memberdayakan” anggota masyarakat yang relatif kurang beruntung itu.

Penerapan kebijakan juga mempunyai aspek teknis. Sebagaimana manfaat atau keuntungan jangka panjang dari proses redistribusi perlu dipertimbangkan ketika kita akan menyusun suatu kebijakan, demikian pulalah harusnya seluruh “biaya”-nya. Perhatian pada kesetaraan tidak mengubah fakta bahwa penyerobotan atau pengambilan hak secara paksa aset—bahkan yang terjadi pada masa “kelabu”—mengandung berbagai konsekuensi yang merugikan untuk investasi pada masa berikutnya, bahwa tarif pajak marginal yang tinggi menciptakan disinsentif untuk kalangan kerja, atau bahwa pembiayaan inflasioner defisit anggaran cenderung menyebabkan terjadinya pajak implisit yang regresif, disorganisasi ekonomi, serta investasi dan pertumbuhan yang melambat. Singkatnya, fokus pada kesetaraan tidak boleh dijadikan alasan untuk membuat kebijakan ekonomi yang buruk.

Laporan ini membahas peran aksi publik dalam menyetarakan ruang gerak ekonomi dan politik di bawah empat bagian utama. Tiga dari empat bagian utama tersebut berkaitan dengan kebijakan domestik atau dalam negeri: investasi pada kapasitas manusia; memperluas akses ke keadilan, tanah, dan infrastruktur; serta meningkatkan keadilan di pasar. Bagian keempat terkait dengan kebijakan untuk menciptakan kesetaraan global yang lebih baik, terutama dalam artian akses ke pasar, aliran sumber daya, dan pemerintahan.

Di sepanjang pembahasannya, laporan ini berusaha keras untuk menjadi spesifik dan praktis, yang berlawanan dengan fakta yang menyatakan bahwa paduan kebijakan spesifik yang terbaik adalah suatu fungsi konteks negara. Tantangan-tantangan di dunia pendidikan yang dihadapi oleh Sudan berbeda dengan yang dihadapi oleh Mesir. Rangkaian optimal dari reformasi dalam hal sektor publik di Latvia dan Bolivia tentu saja berbeda. Kapasitas untuk menerapkan reformasi pembiayaan kesehatan di Cina dan Lesotho juga tidak sama. Karenanya, advis kebijakan yang mendetail dan spesifik perlu selalu dikembangkan di tingkat negara—atau bahkan tingkat subnasional. Segala hal yang dipaparkan berikut, tentu saja, mengandung unsur-unsur generalisasi sehingga harus diinterpretasikan secara cerdas dan hati-hati.

Kapasitas manusia

Perkembangan masa kanak-kanak awal.

Di banyak negara berkembang, tindakan negara dalam menyediakan layanan justru memperlebar—dan bukannya mempersempit—jurang ketidaksetaraan

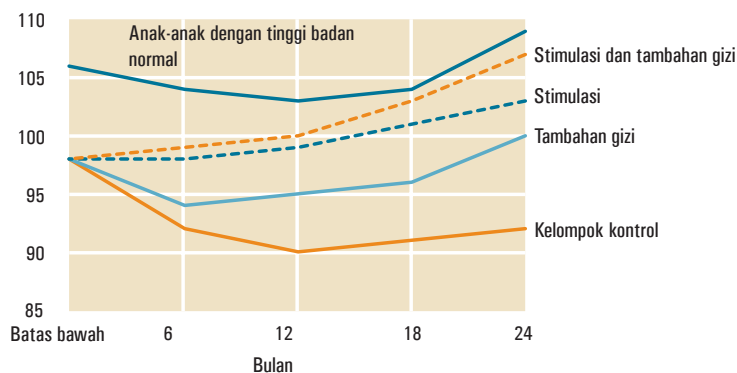
yang ada pada waktu kelahiran. Prinsip yang harus dijalankan di sini adalah membentuk aksi publik sehingga tingkat kapasitas atau kemampuan manusia tidak ditentukan oleh keadaan yang melatarbelakangi kelahiran mereka, meski hal tersebut dapat merefleksikan pilihan, selera, dan talenta orang.

Karena perbedaan-perbedaan dalam perkembangan kognitif mulai melebar sejak anak masih berusia sangat dini (lihat Figur 2), perkembangan masa kanak-kanak awal sangatlah penting dalam upaya menyetarakan kesempatan. Terdapat bukti yang mendukung pandangan bahwa tindakan berinvestasi pada masa kanak-kanak awal memiliki pengaruh yang besar atas kesehatan dan kesiapan anak untuk belajar serta dapat memberikan imbal hasil ekonomi yang baik di masa hidup yang selanjutnya—yang sering kali lebih baik daripada investasi di bidang pendidikan formal dan pelatihan.

Sebuah penelitian yang dilakukan terhadap anak-anak yang bertubuh sangat kecil di Jamaika (usia 9 sampai dengan 24 bulan) menemukan bahwa mereka memiliki tingkat perkembangan kognitif yang lebih rendah daripada anak-anak yang ukuran tubuhnya normal. Suplemen gizi dan program paparan pada stimulasi mental yang teratur dapat membantu mengatasi perkembangan yang tidak wajar seperti ini. Setelah 24 bulan, anak-anak yang menerima baik nutrisi yang lebih memadai maupun stimulasi yang lebih banyak mampu mengejar ketertinggalan mereka dalam hal pertumbuhan ukuran tubuh dari anak-anak yang normal (Figur 6). Penelitian ini menunjukkan betapa penting dan bagusnya aksi publik dalam mempersempit jurang kesempatan antara mereka yang paling tidak beruntung dengan mereka yang dianggap normal oleh masyarakat. Berinvestasi pada orang-orang yang paling membutuhkan ketika mereka masih berada pada usia yang sangat dini dapat membantu menyetarakan ruang gerak.

Figur 6 Mengejar ketertinggalan melalui campur tangan sejak usia dini

Kuosien perkembangan



Sumber: Grantham-McGregor dan lain-lain (1991).

Catatan: Kuosien perkembangan adalah indeks perkembangan empat indikator perilaku dan kognitif pada masa kanak-kanak. Angka bulan mengacu pada waktu setelah entri pada program—biasanya pada usia sembilan bulan.

Masa sekolah. Proses ini berlanjut dalam sistem sekolah. Tindakan-tindakan yang diambil untuk menyetarakan kesempatan dalam pendidikan formal harus bisa memastikan bahwa semua anak menguasai setidaknya keterampilan tingkat dasar yang dibutuhkan untuk dapat berpartisipasi dalam masyarakat dan ekonomi global dewasa ini. Bahkan di negara-negara dengan tingkat pendapatan menengah seperti Kolombia, Maroko, dan Filipina, sebagian besar anak yang menyelesaikan pendidikan dasar tidak mencapai prestasi yang memadai, seperti dapat diukur dengan ujian berstandar internasional (Bab 2 dan 7).

32204

Akses ke dalam sekolah itu penting—terutama di negara-negara yang sangat miskin—tetapi, di banyak negara, hal ini hanya merupakan bagian kecil dari masalah. Akses yang lebih besar ke dalam sekolah perlu diimbangi dengan kebijakan-kebijakan di sisi persediaan (untuk meningkatkan kualitas pendidikan) dan di sisi permintaan (untuk memperbaiki sikap orang tua yang kurang memerhatikan pendidikan anak-anaknya karena satu dan lain hal). Tidak ada satu obat tunggal yang manjur di sini, namun meningkatkan insentif guru, memperbaiki kualitas dasar infrastruktur fisik sekolah, dan meneliti serta mengimplementasikan metode-metode pengajaran yang mampu meningkatkan kemampuan pembelajaran siswa yang tidak begitu pandai merupakan beberapa hal yang dapat ditempuh di sisi persediaan.

Di sisi permintaan, terdapat sangat banyak bukti yang menunjukkan bahwa persyaratan beasiswa yang didasarkan atas jumlah kehadiran memiliki dampak yang signifikan. Transfer semacam itu berjalan dengan baik di banyak negara, mulai dari Bangladesh sampai Brasil, dengan pengaruh yang lebih besar dirasakan oleh kaum perempuan. Terdapat pula berbagai pendekatan yang menjanjikan untuk menggalakkan kelompok-kelompok yang terpinggir—seperti model Vidin dalam mendekati orang-orang Roma di Bulgaria—dan untuk mendidik mereka yang tertinggal melalui pendidikan tambahan—seperti dalam program Balsakhi yang memanfaatkan kaum perempuan sebagai para guru di 20 kota di India. Seperti dibahas dalam WDR 2004, mengembangkan akuntabilitas sekolah dan para guru ke para siswa, orang tua, dan komunitas yang lebih

luas dapat membantu menanamkan sikap melayani secara efektif.

Kesehatan. Terdapat dua area dalam upaya mengurangi ketidaksetaraan dan menangani distorsi ekonomi yang terkait dengan penyelenggaraan layanan kesehatan. Pertama, ada banyak kasus di mana manfaat suatu layanan justru diperoleh dari kalangan-kalangan yang tidak menjadi tujuan langsung dari program itu: imunisasi, air dan sanitasi, serta informasi kesehatan dan perawatan anak. Jaminan publik mengenai penyelenggaraan layanan dibutuhkan di sini. Subsidi di sisi permintaan untuk menyediakan insentif untuk kesehatan ibu dan anak meningkatkan pemakaian, mengimbangi masalah-masalah informasi seperti dalam program *Oportunidades* yang dijalankan di Meksiko.

Kedua, pasar asuransi untuk masalah kesehatan yang “katastropis” selalu dibayang-bayangi oleh kegagalan. (Di sini, istilah “katastropis” berkaitan dengan kapasitas rumah tangga untuk menangani masalah biaya langsung dan hilangnya penghasilan.) Model sisi-persediaan tradisional yang mengandalkan pada rumah sakit umum tidak dapat berjalan dengan baik, terutama untuk kaum miskin dan kelompok-kelompok yang tersingkir. Yang kiranya dapat berjalan dengan lebih baik adalah adanya aturan umum yang memberi kepastian ke semua orang. Contoh dari hal ini adalah tabungan kesehatan di Kolombia, kartu sehat di Indonesia dan Vietnam, dan skema jaminan sosial sebesar “30-baht” di Thailand. Sebagaimana halnya pada masalah kesehatan, campur tangan dalam hal ini perlu dikombinasikan dengan insentif ke pihak pemberi layanan

yang responsif terhadap kebutuhan semua kelompok masyarakat.

Manajemen risiko. Sistem perlindungan sosial membantu proses penyetaraan kesempatan dengan cara menyediakan jaring pengaman sosial untuk masyarakat. Selain masalah kesehatan, krisis ekonomi makro, proses restrukturisasi industrial, cuaca, dan bencana alam dapat menghambat investasi dan inovasi. Kaum miskin, dengan kapasitas untuk menghadapi syok yang sangat minim, umumnya merupakan kalangan yang paling tidak tersentuh oleh struktur manajemen risiko, meskipun sebagian besar negara di dunia ini banyak di antara kaum kaya juga memiliki risiko untuk jatuh miskin. Berbagai sistem perlindungan sosial yang lebih luas dapat membantu menghambat ketidaksetaraan yang ada dewasa ini—yang kadang-kadang disebabkan oleh kemalangan—supaya tidak berakar kuat dan memicu terjadinya ketidakadilan di masa yang akan datang. Sebagaimana jaring pengaman sosial dapat mendorong rumah tangga untuk melakukan berbagai aktivitas yang berisiko tinggi namun menjanjikan keuntungan yang besar, ia pun dapat menjadi imbalan untuk reformasi yang menimbulkan kerugian.

Umumnya, tujuan jaring pengaman sosial adalah tiga kelompok berikut: kaum pekerja miskin, orang-orang yang dianggap tidak mampu untuk bekerja atau yang menjalankan pekerjaan yang tidak menyenangkan, dan kelompok yang amat rentan. Jika jaring pengaman sosial dirancang secara tepat sesuai dengan realitas lokal yang ada di masing-masing negara, campur tangan terhadap tiga kelompok tujuan ini dapat dikombinasi sehingga menghasilkan

32204
suatu sistem jaminan publik universal yang efektif. Dalam sistem semacam ini, setiap rumah tangga yang mengalami syok negatif, dan turun melampaui ambang batas standar hidup yang ditetapkan, layak untuk memperoleh sokongan dari negara.

Pajak untuk kesetaraan. Agar berhasil, intervensi yang dimaksudkan untuk menyetarakan ruang gerak mensyaratkan berbagai sumber daya yang memadai. Tujuan utama dari kebijakan perpajakan yang baik adalah memobilisasi pengumpulan dana, dengan sesedikit mungkin mendistorsi insentif dan mengorbankan pertumbuhan. Karena pajak menentukan biaya efisiensi dengan cara mengubah pilihan individu antara tenaga kerja dan waktu luang serta konsumsi dan tabungan, kebanyakan negara berkembang tampaknya paling baik bila menghindari pajak marginal yang tinggi atas pendapatan dan menggantungkan diri pada pajak konsumsi dalam artian yang luas. Uang yang dibelanjakan oleh masyarakat umum seharusnya memainkan peranan yang utama dalam proses untuk mencapai kesetaraan. Namun demikian, terdapat ruang untuk menyusun sistem perpajakan total yang secara moderat bersifat progresif tanpa biaya efisiensi yang tinggi. Masyarakat yang menghendaki hasil semacam itu dapat membuat pengecualian untuk bahan makanan pokok, dan memperluas peranan pajak properti, misalnya.

Sementara kapasitas administrasi pajak dan struktur ekonomi memengaruhi kemampuan untuk mendapatkan pajak, kualitas institusi dan struktur penyusun masyarakat juga penting. Bila merasa dapat memanfaatkan berbagai layanan yang secara aktual disediakan, warga tentunya

32204

akan lebih terbuka dan bersedia bila diminta untuk membayar pajak. Sebaliknya, suatu [aparatur] negara yang korup atau kleptokratis menyebabkan hanya sedikit warga yang percaya pada otoritas, sehingga insentif untuk bekerja sama pun kecil. Aturan umumnya, negara yang lebih legitim dan representatif merupakan prasyarat untuk suatu sistem perpajakan yang baik, meskipun ukuran “baik” tersebut berbeda dari satu negara ke negara yang lain.

Keadilan, tanah, dan infrastruktur

Perkembangan kapasitas atau kemampuan manusia tidak akan dapat menyetarakan kesempatan sekiranya beberapa orang merasa tidak memperoleh imbal hasil yang adil atas kapasitasnya dan merasa hak-haknya kurang dilindungi, serta memiliki akses yang tidak sama ke faktor-faktor produksi komplementer.

Membangun sistem keadilan yang setara.

Sistem keadilan dapat banyak membantu dalam upaya menyetarakan ruang gerak di domain politik, ekonomi, dan sosiokultural, tetapi sistem yang sama juga dapat menebalkan ketidaksetaraan yang ada. Laporan ini menaruh perhatian baik pada hukum tertulis maupun cara-cara hukum tersebut dilaksanakan dalam praktik. Institusi legal dapat menegakkan hak-hak politik warga negara dan membatasi kewenangan negara yang dipegang oleh kaum elit. Ia dapat membuka kesempatan-kesempatan ekonomi yang sama luas dengan cara melindungi hak milik dari semua orang dan menjamin tidak adanya diskriminasi dalam pasar. Institusi legal

menggarisbawahi dan mencerminkan aturan main yang ada dalam masyarakat dan, karenanya, memegang peranan yang sentral dalam proses keadilan—dan dalam hak milik secara luas, dan dalam mekanisme resolusi perselisihan yang tidak bias serta demikian pentingnya untuk investasi.

Hukum juga dapat mempercepat pergeseran norma, sementara sistem keadilan dapat bertindak selaku kekuatan progresif yang menggerakkan perubahan dalam domain sosial dengan cara menentang berbagai praktik yang tidak setara. Misalnya, *U.S. Civil Rights Act 1964* dan *Medicare 1965* menjamin pelaksanaan desegregasi rumah sakit sehingga terjadilah penurunan besar-besaran dalam angka kematian bayi di kalangan warga Afro-Amerika. Program-program aksi afirmatif juga berhasil mengurangi perbedaan penghasilan dan pendidikan antarkelompok. Tetapi, program-program tersebut secara politik tidak banyak membantu kalangan yang berpenghasilan lebih baik dari kaum yang tidak beruntung.

Kesetaraan hukum dan keadilan dalam implementasinya membutuhkan keseimbangan yang tepat antara penguatan independensi sistem pengadilan dan peningkatan akuntabilitas—terutama untuk menghadapi risiko bahwa kalangan yang berkuasa dan kaya akan merusak, memengaruhi, atau mengabaikan hukum. Berbagai langkah yang dimaksudkan untuk membuat sistem legal lebih aksesibel—pengadilan yang “mobile,” bantuan hukum, dan kerja sama dengan institusi adat—dapat mengurangi hambatan yang dihadapi oleh kelompok-kelompok yang tersingkirkan. Institusi adat memang memunculkan berbagai masalah yang kompleks dan

32204
 mungkin juga justru mendukung sistem yang tidak adil itu sendiri (misalnya, dalam kaitannya dengan persoalan gender), tetapi ia terlampaui penting untuk diabaikan. Afrika Selatan adalah sebuah negara yang mencoba mengembangkan suatu kebijakan yang menyeimbangkan penghargaan atas praktik-praktik adat dengan hak dan tanggung jawab dalam hukum negara.

Memperjuangkan kesetaraan dalam akses ke tanah. Akses yang lebih luas ke tanah tidak harus selalu diupayakan melalui kepemilikan (Bab 8). Sebaliknya, memperbaiki fungsi pasar tanah dan menjamin rasa aman dalam menyewa tanah untuk kaum miskin kiranya merupakan kebijakan yang lebih tepat—seperti dijalankan di daerah pedalaman Thailand dan di daerah perkotaan Peru. Reformasi redistribusi tanah hanya dapat dijalankan dalam keadaan-keadaan tertentu di mana ketidaksetaraan dalam hal tersebut sudah mencapai tahap yang ekstrem dan konteks institusional memungkinkan desain atau rancangan yang dapat membuat proses redistribusi tanah ke dalam lahan-lahan yang lebih kecil berjalan dengan efektif, tanpa menuntut biaya transisional yang besar. Tetapi, reformasi semacam ini sulit untuk dijalankan, dan konsekuensinya besar, terutama bila legitimasi hak milik atas tanah kuat.

Pengambilan hak secara paksa tanah (dengan kompensasi) mungkin merupakan instrumen redistribusi yang paling disruptif. Melakukan penggusuran dan pembersihan terhadap pemukiman-pemukiman yang ilegal, mungkin dengan ganti rugi berupa sepetak tanah lain yang bisa dijadikan tempat tinggal, merupakan dua alternatif

yang tidak efektif. Reformasi pasar atau yang didasarkan pada komunitas, yang memungkinkan anggota masyarakat memperoleh kredit subsidi guna menyewa atau membeli tanah berdasarkan prinsip yang disepakati oleh penjual dan pembeli seperti yang terjadi di Brasil dan Afrika Selatan, tampaknya cukup menjanjikan. Pajak tanah juga merupakan pelengkap yang bagus, karena menghasilkan pendapatan yang dapat dipakai membeli tanah untuk didistribusi atau mendorong proses redistribusi dengan cara menetapkan pajak yang tinggi atas tanah yang luas atau tidak dimanfaatkan.

Menyediakan infrastruktur secara setara.

Akses ke infrastruktur—jalan, listrik, air, sanitasi, telekom—yang dimiliki oleh setiap kelompok tidak sama. Untuk banyak orang di negara-negara berkembang, akses yang serba terbatas ke infrastruktur berarti hidup dalam isolasi atau keterasingan dari pasar dan layanan umum serta tidak memiliki ketersediaan tenaga atau air yang mencukupi untuk berbagai aktivitas produktif dan kebutuhan sehari-hari. Hal ini sering kali mengakibatkan hilang atau terbuangnya kesempatan-kesempatan ekonomi yang tidak dimanfaatkan.

Sementara dalam banyak kasus sektor publik akan tetap menjadi sumber utama dana untuk investasi infrastruktur yang bertujuan untuk memperluas kesempatan untuk kalangan yang paling terpinggir, efisiensi sektor privat juga dapat dipacu. Meskipun privatisasi banyak dikecam karena memunculkan pengaruh-pengaruh yang tidak adil, petunjuk mengindikasikan adanya suatu realitas yang lebih kompleks. Privatisasi di Amerika Latin telah mendorong

32204

ekspansi dalam akses ke layanan umum, terutama dalam masalah kelistrikan dan telekomunikasi. Namun demikian, dalam beberapa kasus, pascaprivatisasi mendorong kenaikan harga yang melambung lebih tinggi daripada manfaat yang dapat diperoleh sehingga memunculkan ketidakpuasan yang meluas di kalangan masyarakat.

Privatisasi, karenanya, merupakan sebuah kasus kebijakan klasik yang mungkin masuk akal atau mungkin juga tidak, tergantung pada konteks lokal. Jika sistem publik sangat korup atau tidak efisien, dan orang mengharapkan kapasitas regulatif pascaprivatisasi yang memadai, ia dapat menjadi alat yang berguna. Namun demikian, privatisasi yang dirancang secara serampangan bisa merugikan karena menjadi sarana pengalihan aset-aset publik ke pihak swasta dengan harga yang sangat rendah.

Pengalaman menunjukkan bahwa, untuk proses kesetaraan, entah layanan infrastruktur itu diberikan oleh operator swasta atau badan-badan publik tidaklah sepenting struktur insentif yang dimiliki pihak penyedia atau seberapa akuntabel mereka di mata publik. Kami berpendapat bahwa para pembuat kebijakan dapat memperbaiki tingkat kesetaraan layanan infrastruktur dengan cara menyediakan akses yang lebih luas dan terjangkau ke kaum miskin dan daerah-daerah ter-tinggal—yang sering kali berarti menjalin kerja sama dengan pihak penyedia layanan informal dan menargetkan subsidi—dan memperkuat pengaturan sektor tersebut melalui peningkatan akuntabilitas pihak penyedia layanan.

Pasar dan ekonomi makro

Pasar memainkan peranan yang sangat

penting untuk orang untuk mewujudkan potensi aset mereka menjadi suatu hasil. Bila dipengaruhi oleh kekayaan atau status partisipannya, transaksi-transaksi pasar menjadi tidak setara dan tidak efisien—dan hal itu juga dapat memengaruhi insentif kelompok-kelompok lain untuk mengembangkan dan memperluas aset mereka (Bab 9).

Pasar uang. Sistem perbankan yang tidak sehat yang ada dewasa ini: pasar dikuasai oleh beberapa bank besar, yang kemudian memberi pinjaman ke perusahaan-perusahaan tertentu, yang sebenarnya belum tentu memiliki imbal hasil yang terbaik. Hal ini mungkin disebabkan oleh asosiasi lintas negara antara kedalaman finansial yang besar dengan ketidaksetaraan pendapatan yang rendah. Mengupayakan akses yang lebih setara ke institusi keuangan dengan cara memperluas sistem-sistem finansial yang ada, karenanya, dapat membantu berbagai perusahaan produktif yang pada waktu sebelumnya tidak terjangkau oleh sistem pendanaan yang formal.

Namun demikian, relasi-relasi ini hanya bersifat sugestif sehingga Laporan ini mengambil dari studi kasus di negara-negara ekonomi menengah, seperti Republik Korea Selatan, Malaysia, Meksiko, dan Federasi Rusia, serta negara-negara ekonomi lemah seperti Indonesia dan Pakistan, untuk mendapatkan petunjuk atau bukti yang lebih konkret. Kajian ini menampilkan suatu paradoks yang sangat jelas. Masyarakat yang ditandai dengan tingkat ketidaksetaraan dalam hal kekuasaan dan kekayaan yang ekstensif, institusi yang lemah, dan sistem keuangan terkontrol biasanya memiliki sektor finansial yang

sempit dan berorientasi pada kalangan yang kuat serta cenderung menyembunyikan kualitas aset yang buruk. Pembukaan sistem keuangan tampaknya merupakan sebuah solusi yang tak terhindarkan. Namun demikian, liberalisasi, di negara-negara seperti Meksiko (pada awal tahun 1990-an) hingga negara-negara dengan ekonomi transisi seperti Republik Czech dan Rusia, sering kali juga ditumpangi dan digunakan oleh kalangan yang berkuasa atau kaya.

Pendalaman dan perluasan yang bertahap, karenanya, perlu dipadukan dengan akuntabilitas horizontal yang lebih kuat (di dalam struktur regulatifnya), keterbukaan terhadap akuntabilitas kemasyarakatan yang lebih luas, dan, di mana dimungkinkan, alat-alat komitmen eksternal (seperti ketika negara-negara Eropa Tengah dan Baltik masuk ke dalam Uni Eropa). Program yang ditargetkan pada kaum miskin—seperti skema kredit mikro—dapat membantu tetapi tidak bisa menggantikan peran akses yang lebih luas untuk semua.

Pasar tenaga kerja. Menyetarakan ruang gerak dalam pasar tenaga kerja mencakup berbagai upaya yang ditujukan untuk mencapai keseimbangan yang tepat (negara-spesifik) antara fleksibilitas dengan perlindungan yang menyediakan akses yang lebih adil ke dalam kondisi ketenagakerjaan yang lebih setara untuk sebanyak mungkin pekerja. Banyak negara memiliki aturan dan undang-undang yang memadai untuk melindungi para pekerja sektor formal, tetapi hanya sedikit di antaranya yang memberi perlindungan yang sama besarnya ke para pekerja sektor informal. Biasanya, terdapat perbedaan yang besar di antara kedua sektor

tersebut, dan juga dengan kalangan yang luas dalam sektor informal itu sendiri, mulai dari pengusaha kecil dan wiraswasta yang penghasilannya lebih tinggi dari pekerja sektor formal sampai mereka yang kondisi kerjanya jauh lebih buruk. Keragaman macam ini menyebabkan perlindungan yang kurang memadai untuk para pekerja yang miskin, sementara berbagai peraturan yang diterapkan pada para pekerja formal dapat mengurangi fleksibilitas pekerjaan dan sering kali tidak banyak membantu para pekerja itu sendiri, seperti yang terjadi ketika berbagai sistem pengaman sosial tidak berjalan dengan efisien.

Dua pendekatan terhadap pasar tenaga kerja berikut kiranya relevan untuk mencapai kesetaraan. Pertama, intervensi dalam pasar tenaga kerja harus memastikan terlaksananya standar-standar ketenagakerjaan yang pokok, serta mengimplikasikan tidak adanya perbudakan atau kerja paksa, bentuk-bentuk pemakaian tenaga kerja anak, dan diskriminasi. Para pekerja harus bebas untuk berserikat dan berkumpul, dan perkumpulan mereka itu juga harus memiliki kebebasan yang cukup untuk berperan aktif dalam proses tawar-menawar. Kedua, kebijakan perlu dibuat dengan mempertimbangkan keseimbangan antara perlindungan (kesetiap tenaga kerja) dengan upah yang dibutuhkan untuk proses restrukturisasi, yang sedemikian penting untuk pertumbuhan dinamis dan penciptaan lapangan pekerjaan.

Rasa aman pekerja sering kali dijamin dengan berbagai bentuk peraturan atau undang-undang perlindungan tenaga kerja yang sangat ketat, yang, secara umum justru mempersulit [pengusaha] untuk mempekerjakan karyawan, khususnya

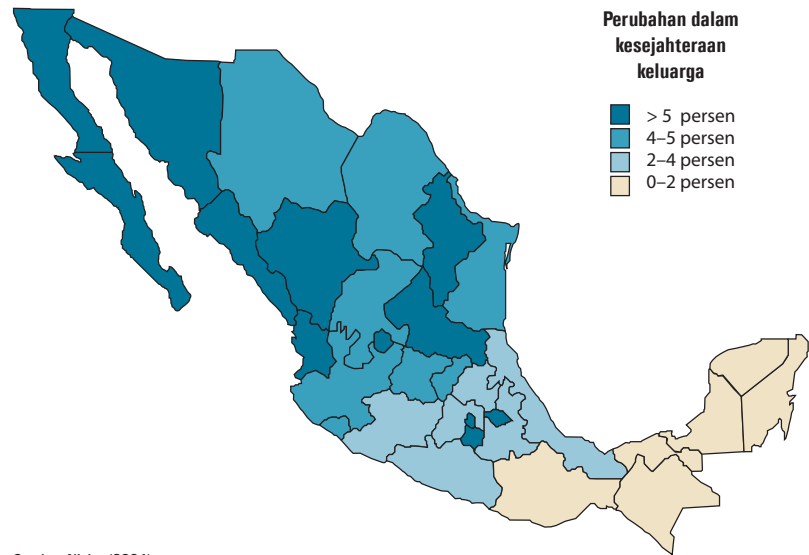
32204

yang tidak terampil, belum berpengalaman, dan berjenis kelamin perempuan—yang sebenarnya merupakan kelompok pekerja yang coba dilindungi oleh peraturan-peraturan tersebut. Di banyak negara, berbagai alternatif kebijakan yang tidak distortif dan lebih inklusif mampu menciptakan kesetaraan yang lebih baik dalam pasar tenaga kerja. Alternatif-alternatif tersebut mencakup skema penjaminan masa menganggur (yang lebih cocok untuk diterapkan di negara-negara dengan tingkat pendapatan menengah) dan skema kerja berupah rendah (yang idealnya disertai dengan suatu jaminan ketenagakerjaan), yang juga bisa berhasil untuk diterapkan di negara-negara miskin.

Pasar produk. Ketika suatu negara membuka pasar produknya untuk perdagangan, muncullah berbagai pengaruh yang sangat beragam, setidaknya-tidaknya untuk jangka waktu yang pendek maupun menengah. Keragaman pengaruh semacam ini mungkin didorong oleh faktor lokasi geografis, seperti diilustrasikan dalam dampak liberalisasi perdagangan di Meksiko (Figur 7). Figur ini melukiskan betapa pentingnya interaksi antara pasar produk domestik dengan pola-pola pengaturan infrastruktur. Di banyak negara, membuka diri pada perdagangan (yang sering kali dilakukan bersama-sama dengan proses pembukaan diri pada investasi asing) diasosiasikan dengan meningkatnya ketidaksetaraan dalam hal pendapatan dalam dua dasawarsa terakhir. Ini terjadi terutama di negara-negara dengan tingkat pendapatan menengah, seperti di kawasan Amerika Latin. Pembukaan diri pada perdagangan sering “melambungkan” penghargaan atas keterampilan karena

Figur 7 Dekat dengan kesempatan-kesempatan ekonomi yang lebih baik

Perubahan dalam kesejahteraan keluarga di Meksiko pascaliberalisasi perdagangan pada tahun 1990-an



Sumber: Nicita (2004).

perusahaan-perusahaan berlomba-lomba memodernisasi proses produksi mereka (dalam jargon kalangan ekonom, perubahan teknis yang dibiaskan sebagai keterampilan). Bila konteks institusional membatasi kapasitas para pekerja untuk berganti lapangan kerja yang baru—atau membatasi akses generasi penerus ke pendidikan—ketidaksetaraan dipastikan tidak akan terwujud.

Stabilitas ekonomi makro. Laporan ini memaparkan adanya relasi dua arah antara institusi-institusi yang tidak setara dengan krisis ekonomi makro, dengan memberi pengaruh buruk pada kesetaraan dan pertumbuhan jangka panjang. Institusi yang lemah dan tidak independen diasosiasikan dengan kemungkinan yang lebih besar dari suatu negara untuk mengalami krisis ekonomi makro. Ketika krisis melanda, kalangan yang paling menderita adalah rakyat miskin, yang memiliki instrumen

yang paling lemah guna menghadapi syok. Tambahan pula, resolusi atas krisis sering kali bersifat regresif, melalui berbagai mekanisme yang beragam (kebanyakan darinya tidak memberi manfaat langsung pada keluarga dalam pengertian tradisional): menurunnya upah pekerja, setidak-tidaknya di kalangan pekerja formal; keuntungan kapital untuk mereka yang menahan uangnya; dan masalah fiskal yang membuat kalangan berpengaruh menanggung banyak kerugian. Kerugian macam ini harus diganti dengan kombinasi antara pajak yang tinggi dengan pembelanjaan atau anggaran yang rendah. Karena pajak pada umumnya bersifat proporsional sementara anggaran biasanya bersifat progresif (terutama di kawasan Amerika Latin), beban kerugian yang harus ditanggung oleh kalangan yang lebih miskin sangat tidak adil. Inflasi yang tinggi juga berakibat buruk pada pertumbuhan dan regresif dalam dampaknya.

Perhatian pada kesetaraan, secara umum, akan mendorong pada pencapaian posisi manajemen ekonomi makro dan regulasi keuangan yang sangat baik. Kebijakan ekonomi makro yang populis, cepat atau lambat, akan berakibat buruk bagi kesetaraan dan juga bagi pertumbuhan. Rancangan kebijakan dapat meningkatkan kesetaraan melalui penetapan kebijakan fiskal yang kontrasiklis, pembangunan jaring pengaman sosial sebelum krisis, pengurangan risiko pinjaman, dan pemberian dukungan hanya kepada depositor berskala kecil. Tetapi, seperti di bidang-bidang kebijakan yang lain, berbagai respons ini perlu diimbangi dengan rancangan institusional yang memadukan kebebasan institusional yang lebih besar dari pengaruh politik (seperti bank-bank

sentral yang independen dan pengatur atau regulator keuangan yang otonom) dengan keterbukaan informasi dan hak tawar di dalam masyarakat.

Arena global

Salah satu keadaan bawaan yang paling menentukan besar kecilnya kesempatan seseorang untuk memiliki hidup yang sehat dan produktif adalah tempat atau negara kelahirannya. Ketidaksetaraan global sangatlah masif. Untuk menguranginya, dibutuhkan berbagai kebijakan domestik yang bisa memberikan pengaruh positif untuk pertumbuhan dan pembangunan di negara-negara miskin. Tetapi, aksi atau tindakan global juga diperlukan untuk mengubah berbagai kondisi eksternal dan meningkatkan keefektifan kebijakan-kebijakan domestik tersebut. Dalam arti ini, aksi global dan domestik bertindak saling melengkapi.

Kita hidup di dunia yang saling terhubung, di mana orang, barang, gagasan, dan modal mengalir melewati lintas batas negara. Karenanya, kebijakan yang paling sering dianjurkan ke negara-negara miskin dalam kurun waktu beberapa dasawarsa terakhir—juga oleh Bank Dunia—menekankan pentingnya partisipasi dalam ekonomi global. Tetapi, pasar global masih jauh dari setara, dan berbagai aturan yang dipraktikkannya mempunyai pengaruh yang tidak baik untuk negara-negara berkembang (Bab 10). Aturan-aturan ini merupakan hasil dari proses negosiasi yang kompleks di mana negara berkembang hanya memiliki suara yang kecil. Lebih jauh lagi, bahkan sekiranya pasar global memang setara, posisi yang tidak adil

32204

akan membatasi kemampuan negara-negara miskin untuk mengambil manfaat dari kesempatan global tersebut. Upaya-upaya untuk menyetarakan ruang gerak ekonomi dan politik global, karenanya, mensyaratkan aturan-aturan pasar global yang lebih adil, partisipasi yang lebih efektif dari negara-negara miskin dalam proses pembuatan kebijakan global, dan aksi yang lebih nyata untuk membantu negara-negara dan kaum miskin.

Laporan ini mendokumentasikan banyak ketidaksetaraan tenaga kerja, barang, gagasan, dan modal dalam pasar global. Para pekerja yang tidak terampil dari negara-negara miskin, yang bisa mendapatkan upah yang lebih baik di negara-negara kaya, menghadapi tantangan yang amat besar untuk dapat bermigrasi. Para produsen dari negara berkembang menghadapi berbagai hambatan untuk dapat menjual berbagai produk agrikultural, barang manufaktur, dan jasa layanan mereka di negara-negara maju. Perlindungan paten membatasi akses negara-negara miskin ke inovasi (khususnya dalam hal obat-obatan), sementara berbagai riset yang paling mutakhir secara jelas berorientasi pada penyakit-penyakit yang diderita oleh masyarakat yang lebih maju. Dalam krisis utang, para investor dari negara kaya sering kali memperoleh lebih banyak kemudahan. Dalam sebagian besar kasus, berbagai aturan yang lebih adil atau setara akan menguntungkan negara maju dan negara berkembang. Keuntungan yang diperoleh oleh masing-masing negara dan pasar tersebut beragam, dengan negara asal migran sebagai pemeroleh keuntungan terbesar (yang kuantitasnya makin membengkak untuk para migran itu sendiri).

Laporan ini membahas berbagai opsi yang dapat ditempuh untuk mengurangi ketidaksetaraan di pasar global, termasuk: membuka kesempatan yang lebih besar untuk migrasi temporer ke negara-negara OECD, mencapai liberalisasi perdagangan berdasarkan Doha Round, mengizinkan negara-negara miskin untuk memakai obat generik, dan mengembangkan standar-standar finansial yang lebih sesuai untuk negara berkembang.

Hukum-hukum internasional yang mengatur pasar global merupakan produk dari negosiasi yang kompleks. Dalam arti tertentu, seperti dalam rumusan hak asasi manusia, proses penyusunan hukum-hukum tersebut dipandang cukup adil. Namun, dalam pengertian yang lain, proses dan hasil perumusan tersebut dianggap tidak adil, walaupun peraturan formalnya kedengaran adil. Dalam Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*—WTO), misalnya, setiap negara mempunyai satu suara dan masing-masing dapat menolak pendapat negara lain. Namun demikian, proses yang terjadi di WTO kadang-kadang dianggap tidak adil karena adanya ketidakseimbangan kekuatan yang tersembunyi antara kepentingan komersial yang kuat dengan kepentingan umum. Ketidakseimbangan itu tampak, misalnya, dalam jumlah staf yang dipekerjakan di Jenewa oleh negara-negara anggota WTO. Jumlah representasi atau perwakilan negara-negara miskin di berbagai institusi global yang lebih banyak akan memperbaiki proses tersebut dan mendorong lahirnya aturan-aturan yang lebih adil.

Dampak perbaikan pasar global yang dirasakan oleh masing-masing negara tidak sama. Negara-negara berkembang

yang besar dan tumbuh dengan pesat memperoleh manfaat yang lebih banyak dari perdagangan global, migrasi, dan arus modal yang lebih bebas sehingga pertumbuhan mereka pun semakin tergenjot (sementara berbagai kebijakan dalam negeri yang baik membantu mendukung perkembangan jangka panjang dan kesetaraan internal). Negara-negara yang tertinggal dalam ekonomi global, dalam jangka pendek, akan mendapat manfaat yang jauh lebih sedikit dari pasar global sehingga harus terus bergantung pada bantuan. Bagi negara-negara ini, aksi global untuk membantu mengurangi ketidaksetaraan sangatlah penting. Aksi untuk membangun kesetaraan pertama-tama merupakan tanggung jawab negara yang bersangkutan, melalui investasi publik dalam pembangunan manusia, infrastruktur, dan struktur-struktur pemerintahan. Tetapi, masyarakat global dapat mendukung upaya-upaya semacam itu melalui alih sumber daya dalam bentuk bantuan dan investasi dalam barang-barang umum.

Sesuai dengan komitmen yang disepakati oleh negara-negara kaya di *Monterrey Conference 2002*, jumlah bantuan perlu ditingkatkan. Rencana-rencana yang konkret juga perlu disusun untuk mencapai tujuan 0,7 persen dari pendapatan nasional bruto dihibahkan sebagai bantuan luar negeri. Namun demikian, bantuan yang lebih besar itu hanya akan membantu sekiranya ia efektif dalam menghapuskan berbagai hambatan sekaligus memacu pembangunan di negara-negara yang menerimanya. Tingkat keefektifan bantuan yang lebih besar dapat dicapai dengan cara memberi penekanan pada hasil, menjauhi

32204
kondisionalitas *ex ante*, dan desain progresif mengalihkan desain dan manajemen dari negara donor ke negara penerima. Bantuan tidak boleh dicampuradukkan atau diperhitungkan sebagai utang, karena reduksi utang yang tidak didanai oleh sumber-sumber tambahan dapat mengurangi tingkat keefektifan bantuan. Mekanisme inovatif untuk memperluas asistensi pembangunan perlu dieksplorasi, termasuk pajak global dan kontribusi privat.

Kesetaraan dan pembangunan

Upaya-upaya untuk mewujudkan kesetaraan dalam pembangunan mendasari dan mengintegrasikan penekanan-penekanan utama yang ada dalam gagasan atau pemikiran tentang pembangunan, yang berkembang selama 10 sampai 20 tahun terakhir—mengenai pasar, pembangunan manusia, pemerintahan, dan pemberdayaan. Patut dicatat bahwa, pada tahun ini, kesetaraan menjadi fokus utama baik bagi Laporan Pembangunan Dunia ini maupun bagi *Human Development Report* yang disusun oleh UNDP (*United Nation Development Programme*). Dambaan untuk memiliki ruang gerak yang lebih setara di bidang politik dan ekonomi di negara berkembang sejalan dengan dua pilar kembar tujuan Bank Dunia untuk membangun iklim institusional yang kondusif untuk investasi dan untuk memberdayakan kaum miskin. Dengan memastikan bahwa institusi-institusi tersebut menghargai hak-hak pribadi, politik, dan hak milik semua orang, termasuk mereka yang selama ini tersingkir, negara akan dapat menarik lebih

banyak investor dan inovator sehingga ia bisa lebih efektif dalam melayani semua rakyatnya. Kesenjangan yang lebih baik, dalam jangka panjang, juga dapat mendukung pertumbuhan yang lebih pesat. Kesenjangan ini bisa dicapai bila ada keadilan di arena

global, termasuk seperti yang diperjuangkan dalam *Monterrey Conference*. Pertumbuhan dan pembangunan manusia yang lebih cepat di negara-negara miskin sangatlah penting guna mengurangi ketidakesetaraan global dan mencapai *Millennium Development Goals*.

32204

32204

b a b 1

Nthabiseng dan Pieter—dua orang anak Afrika Selatan yang membuka bagian Gambaran Umum dari Laporan ini—bukanlah contoh yang tidak lazim dari orang-orang yang menghadapi disparitas kesempatan yang sangat mencolok pada awal kehidupan mereka. Seorang anak perempuan yang dilahirkan di sebuah keluarga berkasta rendah dan beranak sembilan di daerah kumuh di kota Dhaka tentunya memiliki kesempatan yang sangat berbeda dari seorang anak laki-laki yang lahir dari orang tua yang terpelajar dan kaya di kompleks perumahan di dekatnya. Seorang anak yatim piatu yang terkena AIDS di daerah pedalaman Zimbabwe hampir bisa dipastikan mempunyai lebih sedikit pilihan dan kesempatan dalam hidup daripada teman seusianya yang dilahirkan dari sepasang orang tua yang sehat dan berpendidikan tinggi di kota Harare. Perbedaan-perbedaan semacam itu akan lebih besar dan terasa dalam konteks lintas atau antarnegara: seorang anak yang dilahirkan di Swiss, Amerika, atau Jepang pada waktu yang sama dengan Nthabiseng akan memiliki jauh lebih banyak kesempatan hidup daripada dirinya.

Ketidaksetaraan yang amat mencolok dalam hal kesempatan tersebut secara

intrinsik tidak dapat dibenarkan, dan hampir setiap budaya, agama, dan tradisi filosofi telah mengembangkan berbagai argumen dan keyakinan yang mengagungkan serta meluhurkan nilai kesetaraan. Sebagai tambahan, Bagian II dari Laporan ini akan membuktikan bahwa kini kita mempunyai cukup banyak petunjuk bahwa kesetaraan juga sangat penting untuk menggapai kesejahteraan jangka panjang dalam pengertian yang luas untuk seluruh masyarakat. Tetapi, sebelum orang dapat menggambarkan ketidaksetaraan, atau menilai dampaknya untuk pertumbuhan dan pembangunan, pendefinisian yang jelas atas istilah tersebut perlu diberikan.

Bab pendahuluan ini menampilkan definisi kami tentang kesetaraan dan, secara singkat, membahas komponen-komponen pokoknya—kesetaraan dalam hal kesempatan. Dari konsep-konsep normatif sentral tersebut, Laporan ini kemudian membahas konsep positifnya yang terpenting: perangkat-perangkat ketidaksetaraan. Suatu perangkat ketidaksetaraan terdiri atas berbagai ketidaksetaraan yang secara alamiah saling mendukung sehingga semakin menegaskan keberadaan dan peran mereka dalam membuat pembangunan lebih lambat.

Kesetaraan dan ketidaksetaraan dalam kesempatan: konsep-konsep dasar

Apakah kesetaraan itu? Sebagaimana semua konsep normatif yang lain, kata “kesetaraan” memiliki arti yang berbeda untuk setiap orang. Konsep kesetaraan itu sulit, dengan sejarah interpretasi yang berbeda, beragam antara satu negara dengan negara lain dan antara satu disiplin akademis dengan disiplin akademis yang lain. Kalangan ekonom mengaitkan kesetaraan dengan persoalan distribusi. Tentang prinsip ini, para pengacara cenderung menganggapnya sebagai sarana untuk memperbaiki penerapan hukum yang kaku, yang mungkin menghasilkan keputusan yang dinilai tidak adil dalam keadaan-keadaan tertentu. Para filsuf, sementara itu, telah sampai pada pemikiran yang paling maju mengenai konsep kesetaraan ini. Sungguh, sifat-sifat yang mencirikan suatu masyarakat yang adil dan setara didasarkan pada filsafat politik Barat, dari *Republic* yang ditulis oleh Plato dan *Politics* yang merupakan hasil karya Aristoteles dan seterusnya. Konsep kesetaraan juga sentral dalam kebanyakan agama besar dunia, termasuk Budhisme, Kristiani, Hinduisme, Islam, dan Yudaisme, serta berbagai tradisi iman yang lain. Dan, yang paling mutakhir, teori pilihan sosial, dan domain ekonomi kesejahteraan yang terkait erat dengannya, telah memahami penumpukan preferensi dalam bentuk “sosial optimum” tertentu.

Meringkas karakterisasi yang berumur tua dan penuh nuansa seperti itu berbahaya, tetapi satu denominator yang menyatukan berbagai pandangan yang berbeda ini

adalah bahwa kesetaraan terkait dengan keadilan, entah secara lokal dalam keluarga dan komunitas, ataupun secara global antarnegara. Kami tidak hendak berpanjang-panjang dengan berbagai pendekatan yang berbeda itu di sini, namun kami memang mengelaborasinya di Bab 4, yang merupakan gambaran terhadap berbagai kategori petunjuk yang mendukung signifikansi intrinsik dari kesetaraan. Di Laporan ini, kami mendefinisikan kesetaraan dalam pengertian dua prinsip dasar:

- *Kesempatan yang setara.* Yang dihasilkan atau diperoleh seseorang di kehidupannya, dalam banyak dimensinya, seharusnya mencerminkan upaya dan talenta-talentanya, bukan latar belakangnya. Berbagai keadaan bawaan—jenis kelamin, ras, tempat kelahiran, asal usul keluarga—dan kelompok sosial di mana seseorang dilahirkan tidak seharusnya menjadi faktor yang menentukan apakah ia akan sukses secara ekonomi, sosial, dan politik.¹
- *Terhindarinya kemiskinan absolut.* Penolakan terhadap kemiskinan yang ekstrem, atau bentuk ketidaksetaraan Rawlsian² dalam hal pendapatan, menyiratkan bahwa masyarakat dapat memutuskan untuk melakukan intervensi guna melindungi kehidupan dari anggota-anggotanya yang paling membutuhkan (berada di bawah ambang batas kebutuhan minimal), bahkan bila prinsip kesetaraan dalam kesempatan telah ditegakkan. Jalan yang membentang dari kesempatan menuju hasil atau pendapatan bisa jadi tidak mulus. Hasil yang diperoleh bisa

32204

jadi rendah karena nasib buruk, atau karena kesalahan orang itu sendiri. Masyarakat dapat memutuskan, atas dasar pertimbangan keamanan atau bela rasa, untuk tidak membiarkan salah seorang anggotanya kelaparan, juga bila mereka itu telah memperoleh bagian yang adil dalam kue kesempatan, tetapi kemudian sesuatu yang buruk menimpa mereka.

Prinsip kesetaraan dalam hal kesempatan sebenarnya secara konseptual sangat sederhana: keadaan yang ada pada waktu kelahiran seseorang seharusnya tidak menentukan kesempatannya dalam kehidupan. Tetapi, mengukur ketidaksetaraan kesempatan jauh lebih sulit. Secara singkat, Bab 2 membahas sebuah pendekatan yang menguraikan ketidaksetaraan dalam hal pendapatan yang dapat diamati ke dalam satu bagian yang, dalam pengertian statistik, dapat disebabkan atau dipengaruhi oleh keadaan-keadaan bawaan—seperti ras, tempat kelahiran, dan latar belakang orang tua—dan satu bagian lain yang tidak dapat. Komponen yang pertama menyatakan nilai batas bawah untuk tingkat kesempatan ketidaksetaraan dalam hal pendapatan atau pemasukan. Namun, mengukur secara tegas hal-hal seperti latar belakang keluarga umumnya sangat sulit: lamanya masa sekolah dan berbagai kategori okupasional yang luas merupakan proksi yang tidak sempurna untuk mengukur besarnya modal manusia, fisik, dan sosial.

Pendekatan yang lebih baik adalah dengan memahami “hakikat” ketidaksetaraan kesempatan yang secara inheren multidimensional dan tak dapat

dilepaskan dari kelompok. Bagaimana berbagai faktor yang menentukan kesempatan dalam hidup seseorang—akses ke dalam kesempatan kesehatan dan pendidikan, kemampuan untuk terhubung dengan manusia di belahan dunia yang lain, kualitas layanan yang tersedia, dan bagaimana institusi yang ada melihat dan memperlakukan mereka—terkait satu sama lain? Pendekatan semacam itu tidak cukup hanya berfokus pada penyebaran distribusi univariat (seperti ketidaksetaraan dalam hal pendapatan atau harapan hidup) tetapi juga pada korelasi yang terjadi di antara mereka (bagaimana akses ke layanan kesehatan tidak sama antara kelompok sosioekonomi yang satu dengan kelompok sosioekonomi yang lain?). Pendekatan ini dibahas secara mendalam di Bab 2, yang meringkas informasi seputar ketidaksetaraan (dalam pengertian jamak) dalam berbagai blok bangun kesempatan dan interrelasinya.

Karenanya, Laporan ini menyadari bahwa keadaan-keadaan bawaan, atau keanggotaan seseorang dalam kelompok tertentu, memengaruhi kesempatan dengan dua cara berikut:

- Keadaan yang ada ketika seseorang lahir memengaruhi modal awalnya, termasuk segala jenis aset pribadi, seperti kekayaan fisik (tanah dan aset-aset finansial), latar belakang keluarga (modal manusia, sosial, dan kultural yang dimiliki oleh orang tua), dan akses ke berbagai layanan publik dan infrastruktur (yang kadang kala disebut sebagai modal geografis).
- Keanggotaan dalam suatu kelompok dan keadaan awal seseorang juga ikut menentukan bagaimana ia dilihat dan

diperlakukan oleh institusi-institusi yang dipastikan akan berinteraksi dengannya. Dua individu mungkin tinggal di wilayah yang sama, yang memiliki pasar tenaga kerja formal, sistem peradilan yang baik, dan polisi. Tetapi, jika kedua individu ini, karena jenis kelamin, ras, agama, orientasi seksual, aliran politik, alamat tinggal, atau alasan-alasan lain yang secara moral tidak relevan, dihargai secara berbeda untuk pekerjaan yang sama di pasar tenaga kerja, didiskriminasikan di hadapan hukum, atau diperlakukan dengan bias tertentu oleh polisi, aturan-aturan yang dinyatakan ada tidak dijalankan secara adil. Karenanya, kedua orang tersebut tidak memiliki kesempatan yang sama. Dalam prosesnya, kesetaraan juga mensyaratkan keadilan.

Modal yang lebih seimbang atau setara, proses yang lebih adil, dan perlindungan dari kemiskinan tidak selalu saling konsisten. Di tingkat kebijakan, mungkin terdapat berbagai kompromi di antara mereka. Sungguh, beberapa kebijakan atau institusi yang memperjuangkan prinsip yang satu bisa jadi mengompromikan prinsip yang lain.

Misalnya, sebuah kebijakan afirmatif yang berupaya memperbaiki ketidaksetaraan masa lalu dalam hal akses suatu kelompok ke kesempatan pendidikan—untuk menyetarakan modal—mungkin mengimplikasikan bahwa individu yang memiliki jasa besar (tetapi berasal dari kelompok lain) tidak diperhitungkan, sehingga membuat proses tersebut tidak adil. Contoh yang lain, pajak yang ditarik oleh pemerintah untuk kemudian

32204
dialihkannya ke orang-orang miskin (supaya mereka terhindar dari kemiskinan absolut) “merampok” buah-buah usaha dan kerja keras orang lain. Ini kiranya bisa dilihat sebagai pelanggaran terhadap hak milik atau hak untuk menikmati hasil jerih payah sendiri sehingga, sekali lagi, membuat proses tersebut tidak adil.

Ketika berbagai konsekuensi semacam itu muncul—yang memang sangat sering—tidak ada rumus kebijakan yang siap pakai. Setiap masyarakat harus memutuskan prinsip kesetaraan mana yang menjadi prioritasnya. Laporan ini tidak akan menganjurkan apa yang adil dan setara untuk semua masyarakat. Kebijakan itu merupakan prerogatif anggota masyarakat, yang perlu diambil melalui proses pembuatan kebijakan yang mereka pandang adil.

Perangkap ketidaksetaraan

Jika orang peduli pada kesetaraan, dan jika sistem-sistem politik menyatukan berbagai pandangan mereka ke dalam preferensi sosial, mengapa distribusi yang kita amati tidak merepresentasikan pilihan yang optimal? Mengapakah ketidaksetaraan dalam hal kesempatan tetap ada, bila hal itu tidak adil sekaligus mengganggu proses pencapaian kesejahteraan jangka panjang? Dan, bagaimana hal tersebut mereproduksi diri? Jawaban pendeknya adalah bahwa sistem-sistem politik yang ada tidak selalu memberi ruang yang sama ke preferensi setiap orang. Kebijakan dan institusi tidak lahir dari seorang perencana sosial yang “lugas,” yang memiliki tujuan memaksimalkan tingkat kesejahteraan sosial yang ada dewasa ini. Kebijakan dan institusi merupakan hasil dari suatu

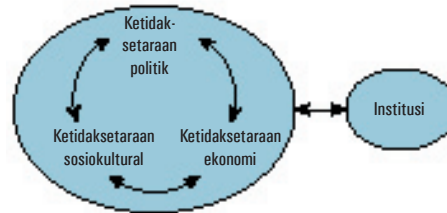
32204

proses politik ekonomi di mana setiap kelompok yang berbeda berjuang untuk melindungi kepentingan masing-masing. Beberapa kelompok lebih kuat daripada kelompok yang lain, dan pendapat-pendapat mereka pun menang. Ketika kepentingan-kepentingan kelompok yang dominan itu disatukan dengan berbagai tujuan kolektif lain yang lebih luas, keputusan ini diambil demi kebaikan bersama. Jika tidak demikian, hasilnya dipastikan tidak adil dan juga tidak efisien.

Interaksi berbagai ketidaksetaraan politik, ekonomi, dan sosiokultural membentuk institusi dan aturan yang ada di semua masyarakat. Institusi-institusi ini kemudian memengaruhi kesempatan atau peluang dan kemampuan orang untuk berinvestasi dan mencapai kemakmuran. Kesempatan ekonomi yang tidak setara menyebabkan pendapatan yang tidak setara serta mengakibatkan kekuasaan politik yang juga tidak setara. Kekuasaan yang tidak setara menghasilkan berbagai institusi dan kebijakan yang cenderung menjaga dan mempertahankan kondisi yang ada sebelumnya (Figur 1.1).

Coba Anda bayangkan status kaum perempuan dalam masyarakat yang patriarkis. Hak mereka atas kekayaan dan warisan sering kali diingkari. Kebebasan mereka untuk bergerak juga dibatasi dengan norma-norma sosial yang menciptakan bidang aktivitas “dalam” dan “luar” yang terpisah untuk kaum perempuan dan kaum laki-laki. Ketidaksetaraan sosial ini memiliki konsekuensi ekonomi: anak-anak perempuan memiliki kesempatan yang lebih kecil untuk mengenyam bangku sekolah; kaum perempuan memiliki kesempatan yang lebih sedikit untuk bekerja di luar rumah;

Figur 1.1 Interaksi ketidaksetaraan politik, ekonomi, dan sosiokultural



mereka biasanya memperoleh upah atau penghasilan yang lebih kecil dibandingkan kaum laki-laki. Hal ini memperkecil opsi kaum perempuan di luar perkawinan dan memperbesar ketergantungan ekonomi mereka ke kaum laki-laki. Ketidaksetaraan tersebut juga membawa konsekuensi-konsekuensi politik: kaum perempuan tidak dapat berpartisipasi penuh dalam pengambilan keputusan penting dalam maupun di luar rumah.

Struktur-struktur sosial dan ekonomi yang tidak setara ini cenderung mudah direproduksi. Jika seorang perempuan tidak dibukakan pada wawasan luar dan tumbuh dalam keyakinan mengenai kaum perempuan yang “baik dan terhormat” sesuai norma sosial yang ada, ia dipastikan akan menularkan keyakinan tersebut pada anak-anak perempuannya dan menanamkannya pada para menantu perempuannya. Perangkat ketidaksetaraan, karenanya, membuat banyak generasi kaum perempuan tidak memperoleh pendidikan dan wawasan, membatasi partisipasi mereka dalam pasar tenaga kerja, dan mengurangi kemampuan mereka untuk membuat pilihan-pilihan yang bebas dan cerdas serta untuk menyadari potensi mereka sebagai individu. Perangkat ini menguatkan perbedaan gender dalam hal kekuasaan yang cenderung bertahan selama kurun waktu yang panjang.

Sama halnya, distribusi kekuasaan yang tidak seimbang atau setara antara kaum kaya dan kaum miskin—atau antara kelompok yang dominan dengan kelompok yang subordinat—membuat kaum kaya dapat mempertahankan kontrol mereka atas sumber daya. Bayangkan mengenai seorang buruh tani yang bekerja untuk tuan tanah. Kebodohan dan kekurangan gizi yang dialami buruh tani tersebut menghalanginya untuk memutuskan rantai kemiskinan yang membelenggunya. Tetapi, ia pun mungkin terlilit utang ketuan tanah tersebut sehingga ia berada di bawah kendalinya. Bahkan jika ada undang-undang yang memungkinkannya untuk menentang kekuasaan sang tuan tanah, karena bodoh, ia akan kesulitan untuk mengarahkan dan memanfaatkan berbagai institusi politik dan pengadilan yang mungkin dapat membantunya memperjuangkan hak-haknya. Di banyak belahan dunia, jarak yang ada antara tuan tanah dengan para buruh diperdalam oleh struktur-struktur sosial: tuan tanah biasanya berasal dari kelompok ras atau kasta yang dominan, sementara para buruh tani dan penyewa lahan dari kelompok yang lebih rendah. Karena para anggota kelompok ini menghadapi tantangan yang keras dari berbagai norma sosial yang ada untuk melakukan kawin campur, ketidaksetaraan yang didasarkan pada kelompok tersebut tetap ada dan bertahan selama banyak generasi.

Individu-individu yang miskin di wilayah geografis yang terpencil serta berasal dari ras dan etnis minoritas di banyak negara juga terpinggirkan secara politik. Hal ini memengaruhi kemampuan mereka untuk mengusulkan dan mengimplementasikan berbagai kebijakan yang dapat mengurangi ketertinggalan mereka, bahkan jika

kebijakan-kebijakan tersebut sebenarnya juga bisa mempercepat pertumbuhan negara mereka.³ Korelasi antara distribusi aset, kesempatan, dan kekuasaan politik yang tidak setara melahirkan suatu alur sirkuler pola-pola ketidaksetaraan yang saling menguatkan. Alur semacam itu, berikut *loop* balik yang terkait dengannya, membuat ketidaksetaraan bertahan untuk kurun waktu yang lama—bahkan jika hal tersebut tidak efisien dan dipandang tidak adil oleh mayoritas warga.⁴

Berbagai ketidaksetaraan ekonomi dan politik sendiri melekat pada institusi sosial dan kultural yang tidak setara.⁵ Jaringan sosial yang bisa diakses oleh kaum miskin sangat berbeda dari yang dapat diakses oleh kaum kaya. Misalnya, jaringan sosial yang dimiliki oleh orang miskin terutama digerakkan untuk mempertahankan hidup. Mereka memiliki akses yang sangat terbatas ke jaringan sosial yang akan menghubungkan mereka dengan pekerjaan atau kesempatan yang lebih baik. Orang kaya, sebaliknya, diwarisi jaringan sosial yang secara ekonomi jauh lebih produktif untuk mempertahankan posisi ekonomi mereka. Para orang tua yang kaya dapat memanfaatkan koneksi sosial mereka untuk memastikan bahwa anak mereka masuk ke sekolah yang bermutu, atau dapat juga meminta tolong kawan-kawan baik mereka supaya anak mereka mendapat pekerjaan yang baik. Sebaliknya, para orang tua yang miskin lebih merupakan subjek dari kesempatan. Koneksi bermanfaat untuk membuka pintu dan menghilangkan berbagai hambatan.

Jaringan sosial terkait erat dengan budaya. (Di sini, istilah “budaya” kami maksudkan sebagai aspek-aspek kehidupan yang membahas relasi antarindividu dalam

32204

kelompok, antarkelompok, dan antara gagasan dengan perspektif.) Kelompok subordinat kiranya dihadapkan pada “prasyarat penerimaan,” kerangka tempat mereka menegosiasikan interaksi mereka dengan kelompok-kelompok sosial lain yang negatif.⁶ Salah satu ekspresi yang paling jelas dari hal ini adalah diskriminasi yang mendorong pada pengingkaran kesempatan secara eksplisit dan pada pilihan rasional untuk tidak banyak berinvestasi di kalangan terpinggir.

Tetapi, prosesnya mungkin juga tidak sejelas itu. Seseorang yang dilahirkan di kelas sosial yang rendah atau di suatu kelompok yang secara sosial terpinggir bisa saja mengadopsi sistem nilai yang dianut oleh kelompok yang dominan.⁷ Keyakinan-keyakinan religius juga semakin menguatkan hal ini: kaum perempuan mengamini keyakinan mengenai peran ekonomi dan sosial mereka yang bias gender, dan masyarakat kelas bawah menyerap serta menginternalisasi pandangan masyarakat kelas atas mengenai status “inferior” mereka. Di sekolah, kelompok yang mengalami stigmatisasi mungkin menghadapi “ancaman stereotip,” mengadopsi pandangan kelompok yang dominan mengenai kemampuan mereka untuk mengerjakan tes kognitif atau menjalankan pekerjaan yang secara historis dikuasai oleh kelompok yang dominan.⁸ Hal ini, pada gilirannya, dapat memengaruhi “kapasitas kelompok yang terdiskriminasi untuk bermimpi.”⁹ Ini juga mengimplikasikan bahwa “suara,” kapasitas individu untuk mewarnai keputusan-keputusan yang membentuk kehidupan mereka, terdistribusi secara tidak merata dan bahwa “upaya” dan “kemampuan”

tidak serta-merta bersifat eksogenus (ditentukan terlebih dahulu).¹⁰

Perangkap ketidaksetaraan ini—dengan berbagai manifestasinya dalam domain ekonomi, politik, sosial, dan budaya yang saling memperkuat satu sama lain—memiliki dua implikasi yang besar untuk analisis ini. Implikasi yang pertama adalah bahwa, karena kegagalan pasar dan cara-cara institusi berkembang, perangkap ketidaksetaraan tidak hanya memengaruhi distribusi tetapi juga dinamika pertumbuhan dan pembangunan. Ini, pada gilirannya, berarti bahwa, dalam jangka panjang, kesetaraan dan efisiensi bersifat saling melengkapi, bukannya saling menggantikan.¹¹

Pasar modal, tanah, dan tenaga kerja di negara berkembang memang tidak sempurna. Berbagai asimetri informasional dan pelaksanaan kontrak mengimplikasikan bahwa beberapa orang yang memiliki gagasan proyek yang bagus tidak memiliki akses yang cukup luas ke modal. Sementara, pada saat yang sama, ada orang-orang yang memiliki modal (lebih besar) tetapi hanya menghasilkan sedikit. Di bidang pertanian, kegagalan pasar tanah berarti bahwa beberapa petani mengerahkan sedikit upaya untuk bidang-bidang tanah tertentu (yang mereka usahakan dengan sistem untuk hasil), dan terlalu banyak untuk bidang-bidang yang lain (yang mereka miliki sendiri).¹² Investasi di bidang modal manusia juga dapat teralokasi dengan tidak efisien, karena persoalan keluarga, karena keluarga yang terjerat utang, tentu saja, tidak memiliki cukup sumber daya untuk menjaga kesehatan anak atau memasukkannya ke sekolah, atau karena diskriminasi dalam pasar tenaga kerja membuat sekolah dinilai

tidak memberikan banyak manfaat untuk kelompok-kelompok tertentu. Apa yang sama dari berbagai kesalahan pasar yang beragam tersebut? Kesalahan-kesalahan tersebut menyebabkan perbedaan dalam modal awal—seperti keadaan ekonomi keluarga, ras, atau jenis kelamin—sehingga membuat investasi kurang efektif.

Terdapat pula alasan-alasan politik dan institusional yang menyebabkan kesetaraan dan efisiensi, dalam jangka panjang, saling melengkapi. Pasar bukan satu-satunya institusi yang ada dalam masyarakat. Fungsi negara, sistem hukum, dan peraturan—lebih tepatnya, fungsi dari semua institusi yang mengatur dan menjamin hak serta memediasi konflik yang terjadi antarwarga negara—dipengaruhi oleh distribusi kekuasaan politik (atau pengaruh, atau suara) yang terdapat dalam masyarakat. Distribusi kontrol atas berbagai sumber daya dan pengaruh politik yang tidak adil atau setara melanggengkan institusi yang hanya melindungi kepentingan kalangan yang paling kuat atau berkuasa, dan tidak jarang melanggar hak pribadi dan hak milik orang lain.¹³

Mereka yang hak-haknya tidak dilindungi hanya memiliki insentif yang kecil untuk berinvestasi, sehingga kemiskinan terus ada dan ketidaksetaraan terus berkembang. Sebaliknya, institusi-institusi yang baik, yang melindungi dan menjamin hak-hak pribadi dan hak-hak milik semua orang mendorong pertumbuhan ekonomi yang baik dan kesejahteraan untuk jangka panjang. Kesetaraan, sekali lagi, dapat membantu masyarakat untuk tumbuh dan membangun.

Tentu saja, ini *tidak* berarti bahwa efisiensi-kesetaraan tidak membawa

konsekuensinya sendiri. Dalam beberapa hal, upaya memperjuangkan kesetaraan memberi manfaat-manfaat yang sifatnya langsung—dan jangka panjang—terhadap efisiensi. Jika kita meninggalkan sikap diskriminatif terhadap kaum perempuan dalam salah satu segmen pasar tenaga kerja, seperti dalam bidang manajemen, dan bila hal ini membuat talenta yang ada dalam segmen tersebut berkembang, efisiensi akan meningkat, bahkan dalam jangka pendek.¹⁴ Namun demikian, dalam kasus-kasus yang lain, memperluas kesempatan untuk kalangan yang kurang beruntung kadang memerlukan proses redistribusi yang lebih berat dan mahal. Untuk membiayai pembangunan sekolah yang berkualitas untuk anak-anak yang orang tuanya berpendidikan rendah dan masuk ke sekolah yang buruk, mungkin perlu menarik pajak dari orang lain. Paham ekonomi paling dasar yang menyatakan bahwa pajak “mendistorsi” insentif tetap valid hingga sekarang. Kebijakan-kebijakan tersebut, karenanya, hanya bisa diimplementasikan sejauh bahwa nilai keuntungan atau manfaat jangka panjang dari kesetaraan yang semakin baik itu melampaui besaran dana yang dikeluarkan untuk “menebusnya.”¹⁵

Intinya di sini adalah bahwa beberapa manfaat jangka panjang dari upaya memperjuangkan kesetaraan ini diabaikan dalam kalkulus konseptual rancangan kebijakan. Fakta bahwa anak-anak yang berpendidikan lebih baik, yang miskin dan berasal dari kelompok ras yang minoritas itu biasanya lebih produktif untuk diperhitungkan. Namun, fakta bahwa mereka lalu memiliki suara atau kekuasaan politik yang lebih besar

32204

dan, dengan demikian, berpotensi untuk menjadikan institusi-institusi sosial lebih inklusif—yang, pada gilirannya, akan meningkatkan peran kelompok tersebut dalam masyarakat, sehingga mendorong timbulnya rasa percaya diri yang lebih besar, berkurangnya konflik, dan lebih banyak investasi—mungkin tidak. Sejauh bahwa manfaat-manfaat tidak langsung (tetapi penting) dari berbagai kebijakan yang memperjuangkan kesetaraan tersebut diabaikan, hanya sangat sedikitlah darinya yang benar-benar diupayakan—bahkan, oleh pemerintah yang amat murah hati sekalipun.

Dengan menempatkan kesetaraan dan keadilan sebagai elemen sentral dari suatu strategi pembangunan yang efisien, negara berkembang akan lebih mampu untuk mencapai pertumbuhan dan pembangunan yang berkelanjutan. Pertumbuhan yang lebih adil semacam itu akan mempercepat penghapusan berbagai dimensi kemiskinan, sesuatu mengenai pembangunan yang ditentang di mana-mana.¹⁶

Implikasi kedua dari eksistensi perangkat ketidaksetaraan adalah tidak adanya kebijakan atau institusi yang sepenuhnya bersifat eksogenus: sejauh ini, tidak ada organisasi atau aplikasi kebijakan yang telah diimplementasikan di atas landasan teknokratis semata. Semua kebijakan atau institusi ada karena diciptakan atau dibiarkan hidup oleh sistem politik. Sistem politik sendiri mencerminkan distribusi kekuasaan dan suara yang ada pada masa dan tempat tertentu. Distribusi ini, pada gilirannya, dipengaruhi oleh distribusi kekayaan, pendapatan, serta aset dan hal-hal lain yang ada dalam masyarakat itu. “Kausalitas

sirkuler” kekayaan, pendapatan, modal sosial dan kultural, serta kekuasaan semacam itu dimediasi melalui institusi dan berubah sepanjang waktu dan sejarah.

Mengetahui sejarah dan institusi-institusi sosial dan politik itu sangat penting untuk menghindari kesalahan dalam menyusun kebijakan. Pandangan akan dunia yang fatalistik tidak hanya tidak benar, tetapi juga kontraproduktif. Menyusun kebijakan tanpa memahami sejarah atau konteks spesifik yang melatari kebijakan-kebijakan ini sering kali menyeret kita pada kegagalan. Tetapi, pengetahuan ini tidak menjadi alasan untuk tidak menyusun suatu kebijakan sama sekali. Hal semacam itu berarti tidak mengakui bagaimana aksi sosial dan politik yang terarah dapat menghasilkan kebijakan dan perubahan-perubahan institusional yang signifikan—dan akan menghasilkan aksi yang tidak bersifat fatalistik.

Sejarah *bukanlah* kisah yang berulang tanpa henti dan, seperti dicatat oleh Laporan ini, banyak negara telah menjawab tantangan untuk memutus rantai atau perangkat ketidaksetaraan untuk kemudian meraih cukup keberhasilan. Banyak kelompok juga telah mengubah keadaan mereka atau mengubah institusi sosial dan politik. Lihatlah gerakan yang menuntut hak-hak sipil di Amerika Serikat, penghancuran apartheid secara demokratis di Afrika Selatan, praktik-praktik penyusunan anggaran belanja yang lebih partisipatoris di beberapa kota besar di Brasil, dan reformasi dalam akses ke tanah, pendidikan, dan pemerintahan lokal di negara bagian Kerala, India. Tantangan kebijakan adalah bertanya kapan dan bagaimana perubahan-perubahan semacam itu dapat didukung.

Gambaran awal singkat mengenai Laporan ini

Bagian I mengupas secara singkat petunjuk mengenai ketidaksetaraan yang ada dalam dan lintas negara. Bagian II mempertanyakan mengapa kesetaraan itu penting untuk pembangunan. Bagian III membahas implikasi-implikasi kebijakan. Bila kesempatan yang tidak setara dan kemiskinan absolut berlawanan dengan kesejahteraan jangka panjang—dan, secara intrinsik, tidak dapat dibenarkan—dimungkinkan ada ruang untuk reformasi kebijakan dan institusional yang bertujuan menyeimbangkan ruang gerak ekonomi dan politik.

Lensa kesetaraan dan fokus pada penyetaraan atau penyeimbangan ruang gerak memberi tiga poin penting tambahan. Pertama, redistribusi dari kelompok yang lebih kaya dan lebih berkuasa kekelompok yang lebih miskin, dengan kesempatan

yang serba terbatas, kadang-kadang perlu dan harus diperjuangkan. Kedua, ketika mempertimbangkan berbagai konsekuensi kebijakan antara kesetaraan dengan efisiensi, manfaat kesetaraan jangka panjang—termasuk pengembangan institusi-institusi yang lebih baik dan lebih inklusif—perlu diikutsertakan. Ketiga, semua kategori kebijakan ekonomi—makro dan mikro—memiliki pengaruh baik pada efisiensi (dan pertumbuhan) maupun kesetaraan (dan distribusi). Karena tujuan utama kami adalah pengurangan kemiskinan melalui upaya-upaya yang memperjuangkan kesejahteraan yang lebih merata, masukan kami konsisten dengan kebijakan pengurangan kemiskinan, yang telah dianjurkan oleh Bank Dunia semenjak, setidaknya, penerbitan WDR 1990.¹⁷ Anjuran ini juga sejalan dengan ketiga pilar yang disebutkan dalam WDR 2000, yakni kesempatan, pemberdayaan, dan keamanan.¹⁸

Ketidaksetaraan di Dalam dan Lintas Negara

BAGIAN *I*

32204

Perangkap ketidaksetaraan menghambat pertumbuhan ekonomi di sebuah desa di India utara

Setiap warga desa tidak memiliki kesempatan yang sama untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemampuan untuk menggunakan aset dan modal yang tersedia untuk mereka. Seperti tercermin dalam berbagai institusi ekonomi dan sosial desa—serta dalam proses politik untuk mengusahakan perubahan—ketidaksetaraan yang sudah mendarah daging ini telah menghambat pembangunan manusia dan pertumbuhan ekonomi desa tersebut.

Desa Palanpur, yang terletak di wilayah utara negara bagian Uttar Pradesh, India, telah menjadi subjek kajian yang intensif dari sejumlah ekonom pembangunan dari akhir tahun 1950-an sampai awal tahun 1990-an.¹ Para peneliti berulang kali mengunjungi desa tersebut dan mengumpulkan berbagai informasi mendetail yang sifatnya kualitatif dan kuantitatif. Meski kajian atau studi atas satu desa selama periode waktu tertentu tidak dapat dipakai untuk menggeneralisasi proses pembangunan yang berlangsung di seluruh daerah terpencil India, penelitian yang dijalankan di desa Palanpur sungguh memberikan kontribusi cara pandang yang unik terhadap proses yang memengaruhi pertumbuhan dan kesetaraan selama kurun waktu yang panjang.

Studi tersebut mencatat kemajuan ekonomi yang tidak berarti, yang ditandai dengan pertumbuhan penghasilan per kapita yang lambat dan penurunan dalam tingkat pendapatan kaum miskin. Tetapi, bersama dengan pertumbuhan yang lambat ini, ditemukan petunjuk mengenai

stagnasi dan bahkan kemunduran dalam dimensi-dimensi kesejahteraan hidup tertentu.

Kelompok-kelompok warga yang lain, yang digolongkan berdasarkan berbagai karakteristik bawaan seperti kasta atau jenis kelamin, memiliki kesempatan yang amat berbeda dalam hal mobilitas ekonomi dan sosial. Modal ekonomi mereka sangat berbeda, demikian pula pendidikan, kesehatan, mobilitas okupasional, dan kapasitas mereka untuk memberikan pengaruh dalam berbagai institusi sosial dan politik yang ada di desa. Kekurangan dalam dimensi kesempatan biasanya diperkuat atau dipertegas oleh kekurangan dalam dimensi-dimensi lain. Mereka, entah bagaimana, bergabung dan melanggengkan ketidaksetaraan yang mencolok mata selama banyak generasi.

Berbagai ketidaksetaraan dalam hal kesempatan yang sudah berurat-akar ini membentuk, dan dibentuk oleh, pasar yang tidak sempurna, yang lalu mengakibatkan investasi yang tidak optimal dan pertumbuhan yang tersendat. Ketidaksetaraan juga terlihat dalam institusi-institusi desa.

Berbagai kebijakan pemerintah negara bagian dan pusat yang diperkenalkan di desa itu pasti disaring dengan distribusi kekuasaan dan pengaruh yang sangat tidak seimbang. Bukannya menstimulasi kemajuan ekonomi dan sosial dalam arti yang luas, kebijakan publik justru mereproduksi pola-pola ketidaksetaraan yang telah ada.

Kasta

Kasta di Palanpur menentukan kesempatan dan berbagai aktivitas yang dikerjakan oleh warga. Bahkan, kasta tidak tergantung pada pekerjaan, pendidikan, atau berbagai karakteristik keluarga standar yang lain. Tiga kasta terbesar di Palanpur adalah Thakur, Murao, dan Jatab.

Kasta yang tertinggi, yang merupakan kasta ksatria, adalah Thakur. Mereka menyusun sekitar seperempat dari seluruh warga desa Palanpur pada tahun 1993. Kebanyakan kaum Thakur bekerja sebagai tentara dan polisi, yang memang cocok dengan masa lalu mereka sebagai kaum ksatria. Mereka umumnya tidak senang melakukan pekerjaan upahan di desa karena hal tersebut akan menempatkan mereka

pada posisi yang subordinat. Sadar akan kesempatan untuk memperoleh pekerjaan nonpertanian di luar desa, mereka, berkat informasi dan jaringan sosial yang kuat, tahu cara memanfaatkannya dengan baik.

Persis di bawah kasta Thakur adalah kaum Murao, yang merupakan kaum petani dengan populasi sekitar seperempat dari seluruh penduduk Palanpur. Kaum Murao adalah kalangan petani tradisional yang terus berspesialisasi di bidang pertanian. Karena kerja keras, mereka mengalami peningkatan yang sangat pesat dalam hal kekayaan dan status ekonomi di desa. Meskipun masih belum menikmati status sosial yang sama dengan kaum Thakur, mereka telah menjadi lebih makmur dan kini semakin berani menentang dominasi kaum Thakur dalam hal politik dan ekonomi yang sebelumnya tak tergoyahkan.

Kasta yang paling bawah adalah kasta Jatab, yang menyusun 12 persen dari seluruh penduduk desa Palanpur. Secara tradisional merupakan buruh penyamak kulit “yang tak tersentuh” (*untouchable*), yang sebagian besarnya kini beralih menjadi buruh tani, kaum Jatab tidak menikmati mobilitas sosial seperti yang dirasakan oleh kaum Murao. Mereka tetap menjadi kasta terpinggir, yang tidak memiliki lahan atau, kalau punya, hanya sempit, berpendidikan rendah, dan memiliki akses yang sangat terbatas ke pekerjaan nonpertanian di luar desa. Meskipun mengalami sedikit kemajuan dalam beberapa tahun belakangan, kaum Jatab masih mengalami banyak bentuk

diskriminasi, termasuk dari pejabat pemerintah.

Jenis kelamin

Ketidaksetaraan gender sangat terasa di Palanpur. Pada tahun 1993, terdapat 84 orang perempuan dalam setiap 100 orang laki-laki, suatu rasio yang paling rendah di seluruh dunia (di mana rasionya biasanya lebih besar dari satu). Angka kematian atau mortalitas anak perempuan jauh lebih tinggi daripada anak laki-laki. Para peneliti sempat mencatat, “Kami menyaksikan kejadian-kejadian di mana bayi perempuan dibiarkan terlantar dan mati. Hal yang tidak akan terjadi bila bayi itu laki-laki.”²

Para gadis muda akan meninggalkan rumah mereka untuk bergabung dengan keluarga suaminya. Perkawinan adalah “hadiah dari anak perempuan.” Di rumah dan keluarga yang baru, gadis tersebut sangat lemah posisinya. Ia tidak memiliki kesempatan untuk memperoleh penghasilan, tidak memiliki hak milik, serta tidak mungkin kembali ke rumah asalnya secara permanen. Melahirkan seorang anak dapat sedikit meningkatkan statusnya—terutama bila anak tersebut berjenis kelamin laki-laki. Tetapi, program keluarga berencana jarang dipraktikkan di Palanpur, sehingga tingkat kelahiran di sana tinggi dan jarak antarkelahiran pendek. Kehamilan yang sering membuat kondisi kesehatan perempuan secara umum menurun. Mereka pun mempertaruhkan hidup mereka ketika melahirkan. Masa tua

32204
sering diasosiasikan dengan hidup menjeram, sebagian karena selisih umur yang sangat tajam antara para suami dan para istri mereka. Untuk dapat bertahan hidup, para janda tersebut sangat menggantungkan dirinya pada anak laki-lakinya yang telah dewasa.

Partisipasi perempuan Palanpur dalam angkatan kerja sangat rendah. Dari 313 perempuan berusia 15 tahun atau lebih pada tahun 1993, hanya 14 orang yang memiliki aktivitas luar rumah yang bisa dikategorikan sebagai pekerjaan utama atau sekunder mereka. Partisipasi kaum perempuan yang rendah dalam angkatan kerja dan, secara lebih umum, dalam kehidupan bermasyarakat ini membawa berbagai konsekuensi yang luas. Sebagai contoh, kemampuan kaum perempuan untuk bertahan hidup yang lebih rendah daripada kaum lelaki hanya akan meningkat ketika, sebagai perempuan dewasa, ia memiliki kesempatan yang lebih luas ke pekerjaan yang memberinya hasil banyak. Sama halnya, eksklusi kaum perempuan dari kebanyakan institusi representatif di Palanpur telah mempersempit fokus dan kualitas perpolitikan lokal dan aksi publik.

Pendidikan formal

Di Palanpur, ketidaksetaraan dalam hal pendidikan luas, dan hanya membaik secara amat pelan. Pada akhir tahun 1950-an, tidak lebih dari 20 persen anak laki-laki, dan hanya 1 persen anak perempuan, berusia di atas tujuh tahun yang melek huruf. Pada tahun 1993,

angka tersebut naik menjadi 37 persen untuk anak laki-laki dan di bawah 10 persen untuk anak perempuan. Pendidikan, tak ayal lagi, merupakan sesuatu yang sangat berharga di Palampur. Pendidikan di sekolah meningkatkan peluang seseorang untuk mendapatkan pekerjaan tetap yang baik di luar desa. Di kalangan petani pun, secara kasat mata dapat diamati bahwa para petani yang lebih terpelajar di Palampur memiliki peran yang penting dalam inovasi dan difusi teknologi pertanian.

Pendidikan untuk anak perempuan dinilai sangat berbeda, karena mereka diharapkan untuk menghabiskan sebagian besar masa dewasanya dalam kehidupan rumah tangga. Meskipun terdapat bukti mengenai manfaat pendidikan untuk kehidupan rumah tangga, pengaruh-pengaruh pengetahuan sang ibu untuk kesehatan anaknya tetap belum disadari. Bahkan bila memang dipahami secara benar pun, berbagai manfaat tersebut tidak dianggap sebagai keuntungan langsung untuk para orang tua, karena anak perempuan akan “meninggalkan” mereka ketika kawin. Mereka yang menanggung banyak untuk membiayai pendidikan kaum perempuan, karenanya, akan menikmati sedikit saja manfaatnya.

Kasta tertinggi, Thakur, berpandangan bahwa pendidikan itu tidak penting, apalagi cocok untuk kasta-kasta yang lebih rendah. Pandangan ini diterima oleh banyak orang. Bentuk-bentuk diskriminasi yang nyata terhadap anak-anak dari kasta yang

lebih rendah telah menghilang dari sistem pendidikan di sekolah, tetapi bentuk-bentuk diskriminasi yang lebih halus tetap saja ada—sebagai contoh, guru yang berasal dari kasta yang tinggi menganggap bahwa setiap kontak dengan anak-anak dari kasta Jatab sebagai tindakan yang “menjijikkan,” yang dapat memengaruhi penilaiannya ke siapa saja yang melanggarnya.

Kerja

Pembagian okupasional di Palampur telah mengalami pergeseran seiring dengan perubahan ekonomi desa dari yang sangat agrikultural menjadi ekonomi di mana berbagai aktivitas nonagrikultural menghasilkan sekitar 30 sampai 40 persen dari pendapatan desa. Pada tahun 1957-1958, sekitar 13 orang (dari 528 warga desa) bekerja di lapangan nonpertanian secara reguler maupun semireguler. Pada tahun 1993, jumlah ini telah bertambah empat kali lipat menjadi 57 pekerjaan (jumlah penduduk sendiri hanya naik dua kali lipat).

Pekerjaan di luar desa dianggap sebagai pekerjaan yang memberikan hasil yang lebih besar dan lebih stabil, dan pekerjaan semacam itu sering kali juga dipandang lebih ringan dan lebih enak daripada bekerja di ladang pertanian. Namun demikian, akses ke pekerjaan nonpertanian tidak setara. Mereka yang ingin mendapat suatu pekerjaan tetap biasanya harus menyuap dan, yang lebih penting, harus mendapat rekomendasi dari atau diperkenalkan

oleh seorang kasta atau kerabat. Penggunaan kontak dan pengaruh personal tersebut mengimplikasikan bahwa orang dengan status sosial yang rendah berada dalam posisi yang kurang menguntungkan untuk bersaing mendapatkan pekerjaan-pekerjaan nonpertanian, bahkan bila mereka, misalnya, memiliki tingkat pendidikan, keterampilan, dan modal-modal lain yang sama.

Segmen angkatan kerja di Palampur yang keadaannya paling menyedihkan direpresentasikan oleh tenaga bayaran atau upahan yang bekerja di sektor pertanian. Jenis pekerjaan ini dapat digambarkan sebagai pekerjaan “pilihan terakhir,” yang diambil oleh mereka yang tidak memiliki alternatif lain yang lebih baik. Upah yang diterima oleh seorang tenaga kerja bayaran semacam ini, walau lambat, telah meningkat. Tetapi, terdapat pula periode-periode tertentu di mana mereka harus menganggur karena tidak ada yang menyewa atau membutuhkan tenaga mereka.

Analisis ekonometris mengindikasikan bahwa—dengan memperhitungkan karakteristik-karakteristik keluarga (kasta, karakteristik demografis, pendidikan, tanah, dan sebagainya)—probabilitas keluarga-keluarga yang telah terlibat dalam pekerjaan pertanian ini selama satu dasawarsa atau lebih untuk tetap terlibat di dalamnya adalah sebesar 50 sampai 60 persen. Ketidaksetaraan okupasional, karenanya, mengakibatkan ketidaksetaraan dalam hal pendapatan yang akan bertahan untuk kurun waktu yang lama.

Pendapatan, aset, dan utang

Pendapatan per kapita warga Palanpur telah meningkat rata-rata 2 persen setiap tahunnya antara tahun 1957-1958 dan 1983-1984, sementara, pada kurun waktu yang sama, angka kemiskinannya menurun dari 47 menjadi 34 persen. Pendapatan di desa itu terdistribusi secara tidak merata, sama seperti di wilayah-wilayah lain di seluruh India. Selama ini, ketidaksetaraan dalam hal pendapatan juga relatif stabil.

Ketidaksetaraan ekonomi yang dinilai berdasarkan *kekayaan* (*wealth*) memberikan gambaran yang berbeda. Kalangan yang memiliki barang-barang yang tahan lama semakin banyak, sementara harga tanah dan aset-aset produktif yang lain meningkat, sehingga mengimplikasikan pertumbuhan kekayaan kotor yang signifikan. Tetapi, pada saat yang sama, juga terdapat ekspansi utang yang dramatis dan tidak seimbang. Ketidaksetaraan dalam distribusi kekayaan *bersih* di Palanpur telah melebar dari sekitar 0,46 dalam koefisien Gini pada tahun 1962-1963 menjadi sekitar 0,55 pada tahun 1990.

Banyak dari utang tersebut berasal dari berbagai sumber kredit yang disediakan dan disubsidi secara publik, yang mengalami peningkatan dramatis namun, pada saat yang sama, juga diasosiasikan dengan korupsi yang merajalela. Kelompok-kelompok yang kurang beruntung, seperti kaum Jatab, merupakan target utama dari

praktik akuntansi yang curang, yang mengakibatkan akumulasi utang setinggi gunung dan yang secara dramatis mempertinggi biaya untuk meminjam uang untuk orang-orang ini. Mereka yang tidak memiliki akses ke kredit resmi yang murah jatuh ke tangan para rentenir, yang menetapkan tingkat bunga tinggi.

Kepasifan kolektif

Penggolongan sosial yang tidak adil di Palanpur telah membangkitkan berbagai ungkapan solidaritas dan oposisi dari banyak kalangan. Warga desa sangat terfragmentasi. Beberapa dari mereka mendorong diambilnya berbagai upaya aksi kolektif, baik yang bersifat kooperatif maupun frontal. Jangkauan aksi kolektif yang amat terbatas ini, pada gilirannya, mengakibatkan beberapa kegagalan pembangunan yang paling serius. Sebagai contoh, dewan desa (*panchayat*) dipilih setiap beberapa tahun, tetapi mereka jarang sekali berkumpul. Pada tahun 1984, diwajibkan bahwa dalam *panchayat* terdapat setidaknya satu orang anggota perempuan. Tetapi, di Palanpur anggota perempuan tersebut tidak pernah diajak berbicara dan ia pun tidak pernah hadir dalam pertemuan. Segala keputusan dan tanggung jawab secara efektif dibuat dan dijalankan oleh seorang kepala desa, yang, tentu saja, adalah laki-laki. Kepala desa selalu berasal dari salah satu kelompok kasta yang tertinggi. Tersedia pula ruang yang

cukup baginya untuk menjadi semacam “penguasa tunggal” di desa. Aturan-aturan modern (pemilihan, kursi yang diperuntukkan untuk golongan kasta rendah dan kaum perempuan di *panchayat*) belum dapat menggantikan karakter elitis dan nonpartisipatoris yang kental dalam perpolitikan lokal desa Palanpur.

Dominasi kelompok tertentu terhadap institusi kolektif memiliki berbagai konsekuensi yang jauh. Dari akhir tahun 1950-an sampai awal tahun 1990-an, telah diperkenalkan tidak kurang dari 18 program yang difasilitasi oleh pemerintah di desa ini: program kerja bakti untuk membangun jalan, sekolah gratis, pengobatan cuma-cuma, jaminan masa tua, pasar murah, koperasi petani, dan sebagainya. Kebanyakan program tersebut tidak berjalan dengan baik, terutama bila terdapat komponen redistributif di dalamnya. Hanya program-program yang mendapat dukungan dari kelompok yang secara politik kuat di desalah yang diizinkan untuk berhasil. Para peneliti yang disebut di awal menutup laporannya dengan menuliskan, “Prospek perubahan yang besar dalam orientasi dan hasil intervensi pemerintah kecil bila tidak disertai perubahan yang signifikan dalam keseimbangan kekuasaan politik, baik di tingkat negara maupun lokal.”³

Sumber: Drèze, Lanjouw, dan Sharma (1998).

Ketidaksetaraan di Dalam Negara: Individu dan Kelompok

32204

b a b 2

Di segenap penjuru dunia, setiap individu dan kelompok memiliki kesempatan yang sangat berbeda untuk membuat kehidupan mereka lebih baik secara ekonomi dan sosial. Ketidaksetaraan, dengan demikian, tidak terkait dengan hasil akhir yang beragam yang terutama disebabkan oleh usaha-usaha individual. Tetapi, seperti diisyaratkan dalam Bab 1, di sini kita mengupas berbagai perbedaan sistematis dalam hal kesempatan yang dimiliki oleh para individu dan kelompok yang berbeda dalam warna kulit, kasta atau kelas sosial, jenis kelamin, tempat tinggal, dan karakter-karakter bawaan lain yang dianggap “irelevan secara moral.” Sebagaimana diilustrasikan dalam Fokus 1 mengenai desa Palanpur di India, ketika berbagai ketidaksetaraan dalam hal kesempatan semacam itu sedemikian nyata, mereka sering kali bertahan untuk kurun waktu yang lama dan tidak hanya memengaruhi kesejahteraan secara langsung, tetapi juga menghambat pembangunan manusia dan pertumbuhan ekonomi.

Atas dasar karakteristik bawaan apa kelompok-kelompok tersebut harus didefinisikan sehingga kita dapat melihat berbagai perbedaan sistematis dalam kesempatan mereka? Tentu saja, tidak tersedia jawaban tunggal di sini. Roemer (1998) menyatakan bahwa masyarakat harus membuat pilihan ini melalui semacam

proses etis dan politik. Lingkungan itu bisa mencakup berbagai variabel asal-usul sosial yang berada di luar kendali individu, seperti jenis kelamin, ras, etnis, kasta, pendidikan dan pekerjaan orang tua, kekayaan, atau tempat kelahiran. Cogneau (2005) mencatat bahwa pilihan lingkungan suatu masyarakat membangun kaitan yang langsung antara kesetaraan dalam hal kesempatan dengan transmisi hasil antargenerasi. Di bab ini, kami terpaksa membiarkan data yang ada mendikte definisi kelompok yang kami pikirkan. Kami hanya dapat menampilkan gambaran yang parsial, dan sering kali kasar, mengenai seluruh ketidaksetaraan yang mungkin ada di suatu negara. Karena tidak hanya ingin melihat ketidaksetaraan yang terdapat dalam suatu negara tetapi juga yang ada di lintas negara, kami menggunakan definisi-definisi kelompok yang memiliki relevansi luas.

Meskipun ketidaksetaraan ekonomi jelas-jelas merupakan bagian dari persoalan ini, bab ini membahas lebih dari sekadar persoalan pendapatan, untuk kemudian menekankan ketidaksetaraan yang terdapat dalam dimensi-dimensi lain dari kesempatan yang juga penting, seperti kesehatan, pendidikan, serta kebebasan dan kapasitas orang untuk berpartisipasi dan ikut membangun masyarakat. Terdapat satu hal khusus dalam ketidaksetaraan yang cenderung melanggengkan perbedaan-

KOTAK 2.1 Kesempatan yang tidak setara di Brasil diwariskan dari satu generasi ke generasi berikutnya

Sebagai pendahuluan untuk tema yang dibahas dalam bab ini, kami mencoba mendeskripsikan salah satu upaya yang dimaksudkan untuk mengukur tingkat dan persistensi ketidaksetaraan dalam hal kesempatan yang terjadi di Brasil, yang didasarkan atas data survei rumah tangga nasional negara tersebut. Brasil dipilih karena sebuah alasan. Dengan pendapatan per kapita di bawah poin 0,6 dalam koefisien Gini—dan ini telah berlangsung dalam kurun waktu yang lama—Brasil secara umum dipandang sebagai salah satu negara yang paling tidak adil di dunia.*

Laporan survei rumah tangga yang terbesar di Brasil, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD), pada tahun 1996 menyertakan serangkaian pertanyaan tambahan mengenai orang tua respondennya. Pertanyaan-pertanyaan tersebut memungkinkan hadirnya analisis atas ketidaksetaraan antargenerasi. Dengan menggunakan empat variabel lingkungan (pendidikan orang tua, pekerjaan si ayah, ras, dan tempat kelahiran), Bourguignon, Ferreira, dan Menendez (2005) menyelidiki bagaimana berbagai ketidaksetaraan dalam kesempatan melahirkan ketidaksetaraan dalam hal pendapatan yang kini diperoleh berbagai kelompok orang dewasa. Dengan menerapkan suatu kerangka konseptual yang mirip dengan yang dipaparkan dalam Bab 1, mereka mengukur ketidaksetaraan pendapatan tersebut ke dalam sebuah komponen batas bawah yang didorong oleh ketidaksetaraan kesempatan—dengan empat variabel lingkungannya—dan suatu komponen residual, yang memengaruhi upaya, keberuntungan, kesalahan ukur, pendapatan sementara, dan berbagai karakteristik personal tak teramati yang lain. Mereka menemukan bahwa empat variabel tersebut bertanggung jawab atas lebih dari seperlima dari keseluruhan

pendapatan yang tidak setara dalam kelompok gender. Dari keempatnya, latar belakang keluarga adalah yang terpenting.

Distribusi beberapa kesempatan dan hasil akhir tertentu ini terus ada dari satu generasi ke generasi berikutnya. Ketika para penyusun Laporan ini secara ekonometris mengestimasi relasi antara pendidikan formal dan ras, daerah asal, pendidikan orang tua, dan pekerjaan sang ayah, koefisien pendidikan orang tua sajalah yang tampaknya berkurang dari generasi ke generasi. Dengan kata lain, ras, daerah asal, dan pekerjaan ayah tetap menjadi tolak prediksi tingkat pendidikan seorang individu. Dan bahkan di bidang pendidikan pun, mekanisme yang sama tetap bekerja untuk mereproduksi tingkat pendidikan antargenerasi, terutama di ujung paling buncit dari distribusi.

Brasil menggarisbawahi perlunya memerhatikan kisaran hasil (di mana pendapatan hanya salah satu faktornya; faktor-faktor yang lain adalah pendidikan, kesehatan, dan layanan). Ia juga menekankan perlunya memerhatikan kisaran proses—di mana pendapatan dan mekanisme-mekanisme ekonomi yang didasarkan pada kekayaan hanya merupakan bagian darinya, dan yang baginya interaksi kelompok sama pentingnya dengan rumah tangga dan kondisi, perilaku, serta karakteristik individual.

Sumber: Bourguignon, Ferreira, dan Menendez (2005).

* Persepsi mengenai tingkat ketidaksetaraan yang tinggi di Brasil hingga kadar tertentu mungkin disebabkan oleh cara pengukuran pendapatan di sana. Pendekatan alternatif untuk mengukur tingkat ketidaksetaraan, yang didasarkan pada berbagai indikator kekayaan yang lain, menunjukkan bahwa Brasil lebih baik daripada negara-negara lain di kawasan Amerika Latin. Lihat Kotak 2.5 dan juga De Ferranti, dkk. (2004).

32204
perbedaan antarindividu dan antar kelompok untuk kurun waktu yang lama, serta di dalam dan lintas generasi. Hasilnya adalah “perangkap ketidaksetaraan” yang terasa sangat jelas di banyak negara. Perangkap-perangkap ketidaksetaraan itu memperkuat perhatian kami pada kesetaraan yang dilandaskan atas alasan-alasan intrinsik, tetapi juga dapat menjadi penghambat untuk proses pembangunan, sebab mereka membatasi dinamisme ekonomi.

Salah satu tujuan yang paling penting di sini adalah menunjukkan bagaimana berbagai ketidaksetaraan berpadu, berinteraksi, dan direproduksi melalui berbagai proses ekonomi, politik, dan sosiokultural yang saling terkait. Setiap individu dan kelompok memiliki kekuatan yang tidak sama untuk memengaruhi proses ini; bahkan, kapasitas mereka untuk menginginkan pengaruh semacam itu pun berbeda. Laporan ini menekankan bahwa para “pelaku” atau “agens” (*agency*) seperti itu merupakan sebuah dimensi dari kesempatan, bersama dengan pendidikan, kesehatan, dan kekayaan. Dan ketidaksetaraan dalam agens penting untuk menjelaskan bagaimana ketidaksetaraan dalam hal kesempatan diwariskan dari satu generasi ke generasi selanjutnya (Kotak 2.1).

Bab ini menampilkan bukti-bukti mengenai tingkat ketidaksetaraan kesempatan yang tinggi di banyak negara berkembang—ketidaksetaraan yang mewujudkan diri dalam beragam dimensinya, seperti kesehatan, pendidikan, dan pendapatan. Bab ini kemudian berfokus pada dimensi ketidaksetaraan yang spesifik, yakni dimensi kekuasaan,

32204

atau agens. Di sepanjang bab ini, kami tidak akan lupa untuk menekankan bahwa ketidaksetaraan dalam beragam dimensinya dapat berinteraksi dan menegaskan satu sama lain. Untuk menggarisbawahi kaitan ini, kami mengakhiri Bab 2 dengan kasus spesifik mengenai ketidaksetaraan gender.

Berbagai ketidaksetaraan dalam kesehatan

Bersama dengan pentingnya kesehatan sebagai salah satu dimensi kesejahteraan, kesehatan yang buruk dapat secara langsung memengaruhi kesempatan individu—kapasitasnya untuk menghasilkan uang, proses belajarnya di sekolah, kemampuannya untuk merawat anak, partisipasinya dalam aktivitas komunitas, dan semacamnya. Fungsi instrumental kesehatan yang penting ini mengimplikasikan bahwa berbagai ketidaksetaraan dalam bidang kesehatan dapat terwujud dalam dimensi-dimensi lain kesejahteraan. Dan ketidaksetaraan ini direproduksi dari waktu ke waktu. Di sini, fokus kami adalah anak-anak, meski kami juga menyadari bahwa perbedaan-perbedaan dalam status sosial, kekayaan, dan kesehatan juga memiliki pengaruh penting untuk orang dewasa.

Data *Demographic and Health Survey* (DHS) menunjukkan adanya keragaman yang tajam dalam kondisi kesehatan antarkelompok warga. Seberapa jauhkah keragaman tersebut ditentukan oleh berbagai karakteristik bawaan yang jelas-jelas irelevan secara moral? Kami meminjam data DHS dari 60 negara untuk meneliti bagaimana kondisi kesehatan anak yang berbeda antarkelompok tersebut

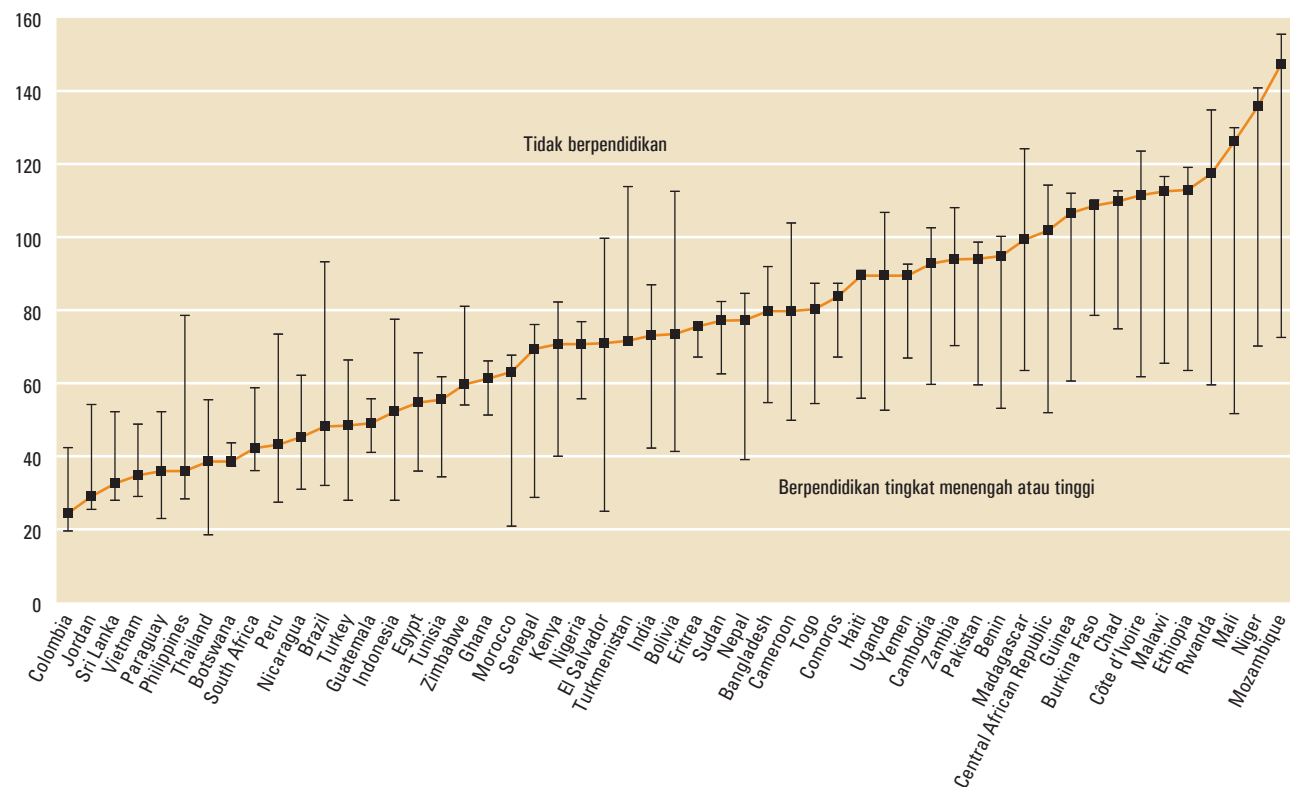
dipengaruhi oleh pendidikan ibu, tempat mereka tinggal, dan status ekonomi orang tua, yang ditunjukkan melalui kepemilikan mereka atas barang-barang konsumsi yang durabel. (Kami membahas lebih jauh perbedaan kesehatan lintas negara ini dalam Bab 3.)

Angka kematian bayi. Keenam puluh negara tersebut, angka kematian bayi sangat beragam—dari yang rendah, yakni sekitar 25 per 1.000 kelahiran hidup di Kolombia dan Yordania, sampai ke yang tinggi, lebih dari 125 di Mali, Nigeria, dan Mozambik (Figur 2.1). Tetapi, bahkan di tempat-tempat yang angka kematian bayinya secara keseluruhan tinggi, angka kematian anak yang ibunya lulus pendidikan dasar dan menengah jauh lebih rendah. Risiko kematian di antara anak-anak yang memiliki ibu terpelajar di Mali, misalnya, hampir sama dengan risiko kematian rata-rata anak di Indonesia. Dan sementara angka kematian bayi secara keseluruhan di Brasil di bawah 50 (perkiraan dari tahun 1996), angka kematian anak-anak yang ibunya tidak pernah mengenyam bangku sekolah kira-kira dua kali lipat dari itu. Analisis lebih jauh, yang tidak dilaporkan di sini, mengindikasikan bahwa angka kematian bayi sangat berbeda dalam kelompok-kelompok penduduk yang didefinisikan berdasarkan tempat tinggal (apakah di daerah perkotaan atau pedesaan) dan status ekonomi mereka, yang diwakilkan dalam kepemilikan atas aset.

Kekerdilan. Dimensi lain dari kesehatan, “kekerdilan yang ekstrem” (perbandingan tinggi badan dan umur, di bawah tiga deviasi standar dari populasi rujukan), juga

Figur 2.1 Angka kematian bayi tidak sama dari satu negara ke negara lain, tetapi angka itu juga dipengaruhi oleh pendidikan sang ibu

Angka kematian bayi per 1.000 kelahiran hidup



Sumber: Kalkulasi penyusun berdasarkan data dari *Demographic Health Survey* (DHS).

Catatan: Garis hitam yang terus bersambung merepresentasikan rata-rata angka kematian bayi di masing-masing negara, sementara ujung dari setiap garis vertikal mengindikasikan angka kematian bayi yang beragam berdasarkan perbedaan tingkat pendidikan sang ibu.

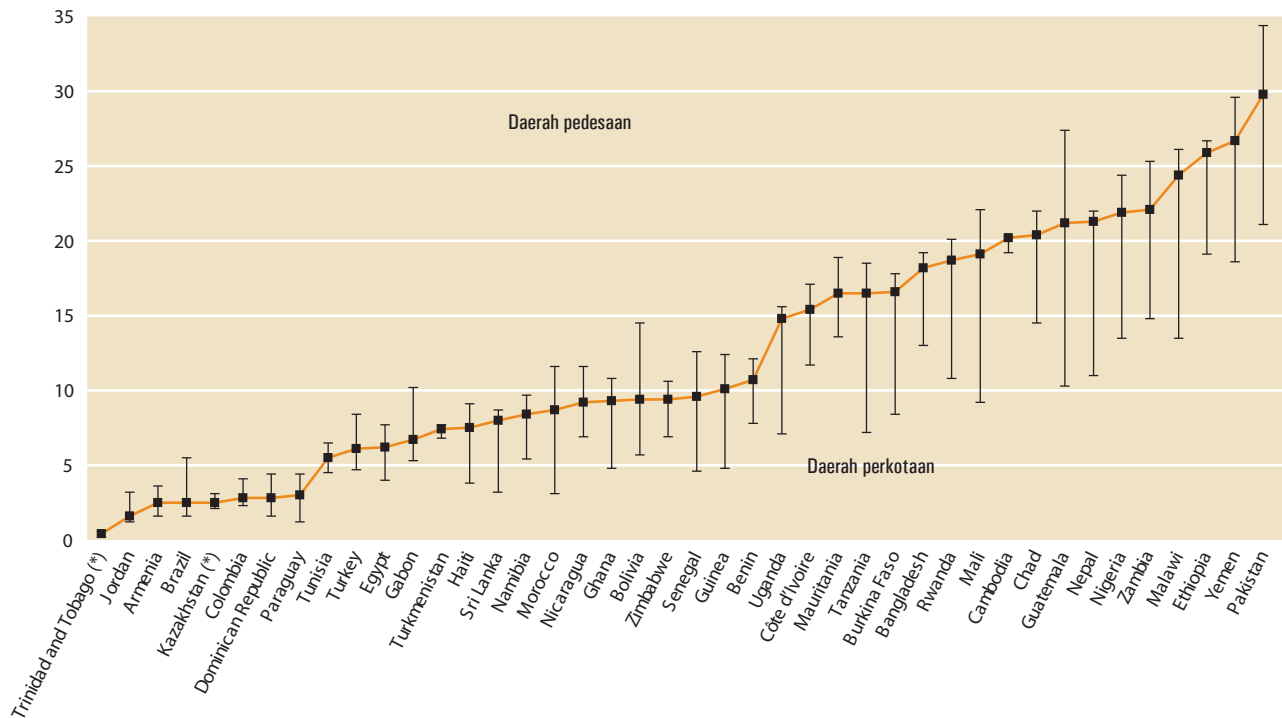
sangat berbeda dari satu negara ke negara lain. Rata-ratanya sampai mencapai 30 persen di Pakistan dan Republik Yaman, tetapi nyaris tak berarti di Trinidad dan Tobago serta sangat rendah di Yordania, Armenia, Brasil, dan Kazakhstan (Figur 2.2). Perbedaan kekerdilan antara anak-anak yang dilahirkan di daerah pedesaan dan perkotaan bisa sangat dramatis. Di Guatemala, angka atau tingkat kekerdilan anak-anak di daerah perkotaan adalah sekitar 10 persen, tetapi di daerah pedesaan angka tersebut dapat membengkak tiga kali lipat lebih tinggi. Anak-anak tersebut jelas tidak bisa memilih apakah mereka mau dilahirkan di daerah terpencil ataukah

di kota, tetapi kesempatan mereka untuk memiliki kesehatan yang baik lebih tidak terjamin sekiranya mereka lahir di daerah yang disebut pertama. Sebagaimana dengan angka kematian bayi, kekerdilan anak juga sangat ditentukan oleh pendidikan sang ibu dan status ekonomi keluarga.

Akses ke imunisasi. Anak-anak yang dilahirkan di keluarga yang kepemilikan atas asetnya menempatkan mereka di puncak piramida distribusi status ekonomi memiliki probabilitas yang tinggi dalam akses ke pelayanan kesehatan, yang salah satunya adalah mendapat setidaknya-tidaknya satu dari tiga vaksinasi penting untuk masa

Figur 2.2 Tingkat kekerdilan anak yang dilahirkan di wilayah pedesaan sangat berbeda dari anak yang dilahirkan di wilayah perkotaan

Persentase anak-anak yang menderita kekerdilan yang parah (nilai $z < 3$)



Sumber: Kalkulasi penyusun berdasarkan data dari *Demographic Health Survey* (DHS).

Catatan: Garis hitam yang terus bersambung merepresentasikan rata-rata persentase anak yang mengalami kekerdilan, sementara ujung dari setiap garis vertikal mengindikasikan persentase angka kekerdilan berdasarkan tempat tinggal (di wilayah perkotaan atau pedesaan).

* Mengindikasikan bahwa tingkat kekerdilan di wilayah perkotaan lebih tinggi daripada di wilayah pedesaan.

kanak-kanak—basil Calmette-Guérin (BCG); difteri, pertussis, dan tetanus (DPT); atau campak (Figur 2.3). Hal ini juga berlaku di negara-negara yang keseluruhan persentase anak-anaknya tidak mendapat vaksinasi tersebut mencapai 40 persen atau lebih. Sebaliknya, anak-anak yang orang tuanya memiliki status ekonomi lemah tidak memiliki akses yang cukup ke layanan kesehatan yang sangat dasar seperti itu. Di Maroko, di mana terdapat sekitar 5 persen dari seluruh jumlah anak yang tidak pernah mendapat akses ke salah satu imunisasi tersebut, proporsi anak-anak dari kalangan ekonomi terbawah mencapai lebih dari 15 persen.

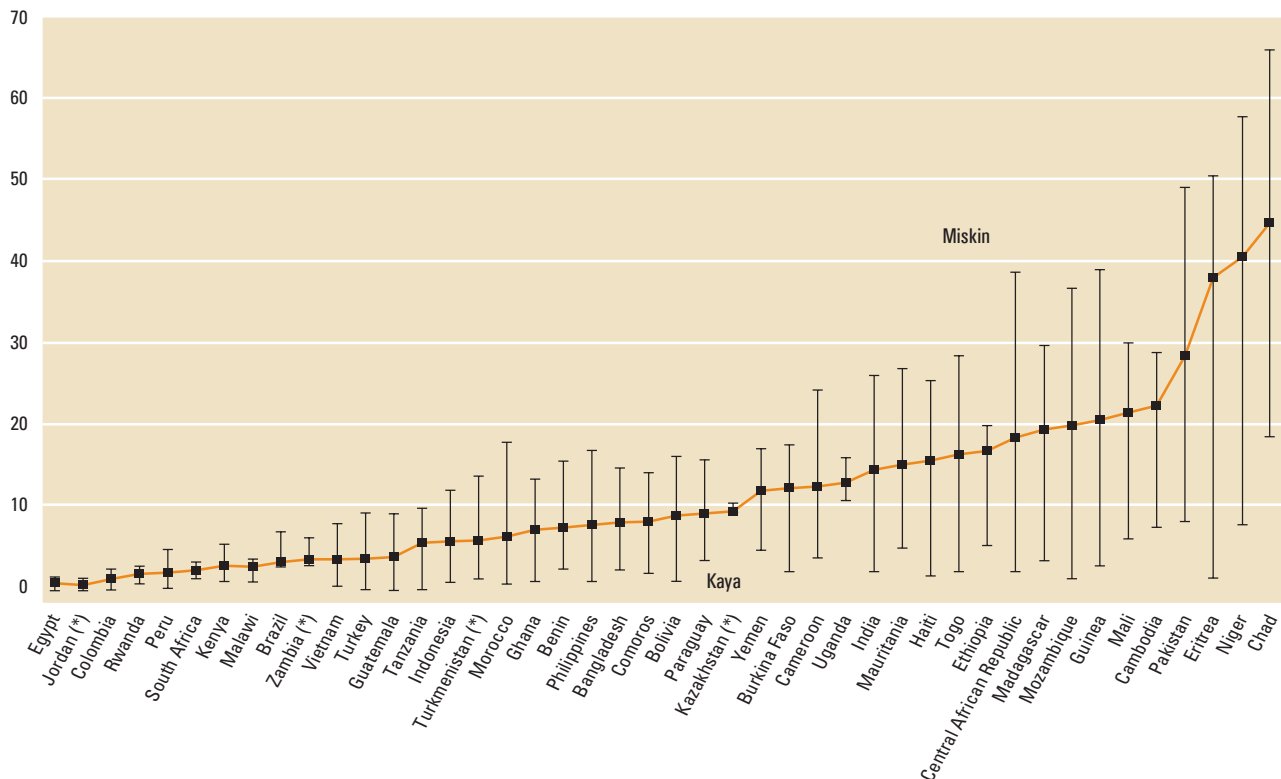
Layanan kesehatan yang lebih kompleks.

Bank Dunia (2003j), berdasarkan data dari DHS mengenai 30 negara berpendapatan rendah sampai menengah, menemukan bahwa kaum miskin memiliki akses yang jauh lebih kecil daripada kaum nonmiskin ke layanan kesehatan yang lebih kompleks, seperti penanganan kelahiran yang baik, perawatan semasa kehamilan, dan pemberian makanan tambahan. Senada dengan temuan ini, Wodon (2005), dengan mendasarkan diri pada data survei keluarga dari 15 negara di benua Afrika menunjukkan bahwa, sementara hampir semua rumah di daerah perkotaan hanya berjarak kurang dari sejam dari pusat kesehatan, proporsi

32204

Figur 2.3 Akses anak ke pelayanan imunisasi tergantung pada status ekonomi orang tua

Persentase yang belum terjangkau

Sumber: Kalkulasi penyusun berdasarkan data dari *Demographic Health Survey* (DHS).

Catatan: Garis hitam yang terus bersambung merepresentasikan persentase anak di setiap negara yang tidak terjangkau oleh pelayanan imunisasi pokok, sementara ujung dari setiap garis vertikal mengindikasikan persentase kelompok ekonomi atas dan bawah.

* Mengindikasikan bahwa kuintil kelompok masyarakat yang paling miskin memiliki akses yang lebih tinggi ke layanan imunisasi daripada kuintil kelompok masyarakat yang paling kaya.

penduduk luar perkotaan yang datang ke pusat-pusat semacam itu biasanya kurang dari separuh, dengan proporsi terendah di Nigeria dan Ethiopia yang berada pada kisaran 35-38 persen.

Cacat. Data dari beberapa negara menunjukkan bahwa orang cacat memiliki kecenderungan yang lebih besar untuk menjadi miskin. Hoogeveen (2003) melaporkan bahwa di Uganda probabilitas kemiskinan untuk rumah tangga di perkotaan yang kepala keluarganya cacat adalah 38 persen lebih tinggi daripada rumah tangga yang kepala keluarganya tidak

cacat. Strategi Pengurangan Kemiskinan Serbia (*Serbian Poverty Reduction Strategy*) mencatat bahwa 70 persen orang cacat tidak memiliki pekerjaan atau menganggur. Dalam sebuah studi yang melibatkan survei terhadap 10 rumah tangga di delapan negara, keadaan cacat didapati memiliki korelasi yang lebih erat dengan ketidakhadiran di sekolah daripada karakteristik-karakteristik lain, termasuk jenis kelamin dan tempat tinggal yang jauh di pedesaan.¹ Sen (2004) menekankan bahwa orang cacat tidak hanya dihadapkan pada “hambatan penghasilan,” terkait dengan probabilitasnya yang lebih rendah untuk mendapatkan pekerjaan dan

32204

KOTAK 2.2 Aset yang tidak setara, kesempatan yang tidak setara: anak-anak yang menjadi yatim piatu karena AIDS di Afrika bagian selatan

Sulit untuk menemukan orang yang paling memiliki sedikit aset, walaupun itu bukan karena kesalahan mereka, daripada anak-anak yang menjadi yatim piatu karena AIDS. Harus menjaga diri mereka sendiri karena salah satu atau kedua orang tua mereka meninggal dunia akibat penyakit yang terus memakan korban, sangat menakutkan, dan membutuhkan biaya yang sangat besar untuk merawatnya, penderitaan mereka harus diperhatikan, bahkan bila jumlah mereka tidak banyak. Namun, di Afrika bagian selatan, pada tahun 2003 *United Nations Children's Fund* (UNICEF) memperkirakan ada 12,3 juta anak yang menjadi yatim piatu karena AIDS, suatu jumlah yang secara demografis cukup signifikan. Pada tahun 2010, UNICEF memproyeksikan akan terdapat 1,5 juta anak-anak yang menjadi yatim piatu karena AIDS di Afrika Selatan; pada tahun 2014, 1 juta di Zambia.

Satu generasi utuh masyarakat Afrika akan dibesarkan dan diasuh, jika mereka cukup beruntung, oleh kakek-nenek atau keluarga besar mereka (yang kemungkinannya juga miskin, berbeban berat, dan menderita penyakit yang sama). Kemungkinan terburuknya adalah bahwa mereka akan tumbuh dalam “keluarga” yang dikepalai oleh anak atau dalam situasi di mana hak-hak pokok mereka untuk memperoleh makanan, pakaian, tempat berteduh, dan kasih sayang yang memadai tidak terpenuhi.

Hak waris dan sekolah

Mulai mengatasi nasib buruk luar biasa yang dihadapi oleh anak-anak yang menjadi yatim piatu karena AIDS saja sudah membutuhkan perhatian khusus pada beberapa hal (Kotak 7.11 menampilkan beberapa opsi kebijakan yang dapat diambil). Dari sudut pandang legal, orang tua yang tahu bahwa kematian mereka sudah dekat dan memiliki anak-anak yang masih kecil perlu didorong (juga bila mereka buta huruf) untuk mempersiapkan surat waris yang mengikat, yang akan melindungi hak waris anak-anak mereka sehingga orang dewasa lain tidak dapat begitu

saja mengambil alih tanah, tabungan, atau barang berharga lain secara paksa. Dari sudut pandang pendidikan, sangatlah penting untuk memberi mereka kesempatan belajar di sekolah di mana penguasaan atas berbagai pengetahuan dan keterampilan dasar sudah dapat memberi mereka prospek yang cukup untuk keluar dari kemiskinan. Namun demikian, bila anak menjadi kepala keluarga dan satu-satunya orang yang bekerja untuk menghasilkan uang, tekanan untuk ke luar dari sekolah jadi luar biasa besar. Banyak studi yang melaporkan bahwa tingkat *dropout* di antara anak-anak yang menjadi yatim piatu karena AIDS lebih tinggi. Di Kenya, sebuah studi menemukan bahwa “52 persen dari anak-anak yang menjadi yatim piatu karena AIDS tidak bersekolah, dibandingkan dengan 2 persen dari mereka yang tidak yatim piatu” (UNAIDS 2002, 135).

Dari perspektif sipil, duduk di bangku sekolah juga penting: sekolah memperkenalkan anak-anak pada norma dan aturan masyarakat, dan memberi mereka rasa percaya diri dan kapasitas untuk berpartisipasi secara lebih penuh di dalamnya. Tanpa sosialisasi semacam itu, anak-anak muda yang lemah tersebut akan jadi tujuan yang empuk untuk mereka yang menawarkan rasa aman dan status melalui keanggotaan dalam gang jalanan, jaringan kriminal, atau gerakan milisi. Jika jumlah anak yang menjadi yatim piatu karena AIDS dan tidak sekolah terus meningkat, kita akan, seperti dikatakan oleh seorang pejabat senior PBB, “... memiliki masyarakat di mana anak-anaknya tidak pernah mengenyam bangku sekolah dan karenanya, tidak dapat melakukan pekerjaan yang paling dasar sekalipun ... suatu masyarakat yang sebagian besar anggotanya memiliki naluri antisosial sebab kehidupan mereka sedemikian berat. Kita [akan] mempunyai suatu generasi anak-anak yang mudah dieksploitasi dan rentan terhadap penyakit karena mereka tidak memiliki rasa harga diri yang sama” (dikutip dalam Fleshman 2001, 1). Anak-anak semacam itu menghadapi prospek masa depan yang suram karena beratnya beban yang menghimpit pada tahun-tahun formatif mereka dan karena

terbatasnya kesempatan yang mereka miliki pada masa selanjutnya.

Menghindari infeksi

Terlepas dari semuanya itu, prioritas utamanya adalah memastikan bahwa anak-anak yang menjadi yatim piatu karena AIDS tersebut tidak tertular oleh penyakit yang sama, yang akan melanggengkan lingkaran setan yang ada. Namun demikian, mereka memang dihadapkan pada risiko semacam itu, karena stigma HIV/AIDS berarti orang sering berasumsi bahwa anak-anak yang orang tuanya meninggal karena AIDS pastilah ikut tertular. Orang lalu menjauhi, mempermalukan, atau mengeksploitasi mereka dengan cara yang sama. Beberapa anak yang menjadi yatim piatu karena AIDS tidak memiliki akses ke sekolah dan klinik kesehatan, semata-mata karena orang takut pada akibat yang mungkin timbul karena kehadiran mereka. Anak-anak yang berduka karena kehilangan orang tua juga rentan untuk menjadi mangsa seksual dari orang-orang yang berpura-pura menaruh simpati dan menawarkan kasih sayang. Sungguh, keputusan yang mendalam dan hilangnya harapan karena keadaan berat yang menindih—yang semakin sulit bila ditambah dengan bencana alam seperti kekeringan—bisa mendorong anak-anak yang menjadi yatim piatu karena AIDS itu agar terjerumus ke dunia pelacuran.

Penderitaan yang dihadapi oleh anak-anak yang menjadi yatim piatu karena AIDS menyediakan ilustrasi tentang bagaimana lingkaran “nasib buruk” dapat melanggengkan dirinya sendiri, dan bagaimana isolasi dan pengucilan sosial (terutama pada usia muda) dapat menghambat upaya anak tersebut untuk memperoleh aset dan mengurangi kapasitasnya untuk ikut berpartisipasi dalam institusi-institusi yang menyediakan jalan terbaik untuk keluar dari kemiskinan.

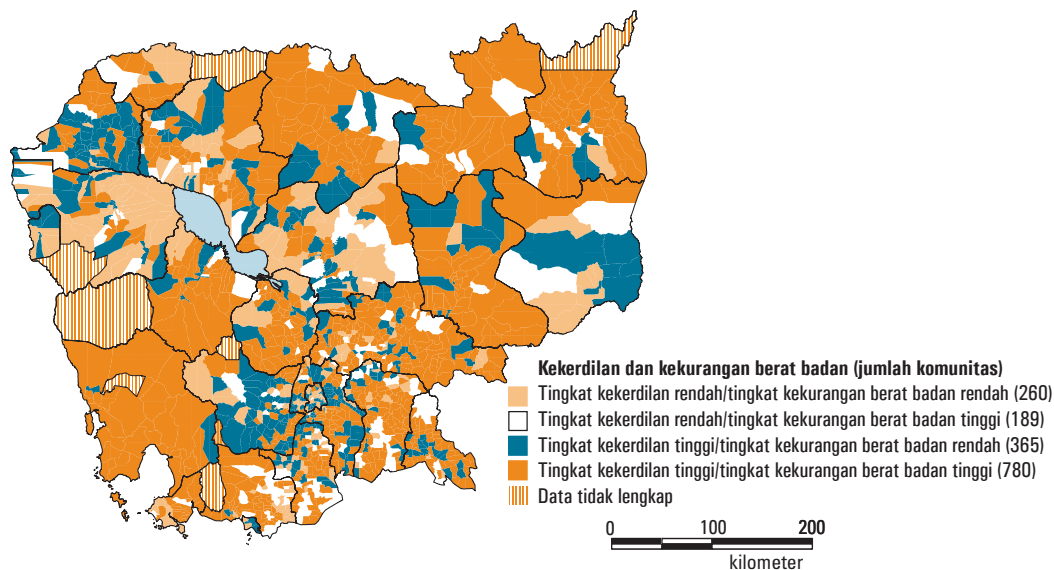
Sumber: Avert.org (2004) <http://www.avert.org/aidsorphans.htm>. Diakses pada tanggal 14 Desember 2004. Fleshman (2001). Hargreaves dan Glynn (2002), Lewis (2003), UNAIDS (2002), UNICEF (2003), USAID, UNAIDS, dan UNICEF (2004).

kompensasi yang juga lebih rendah atas pekerjaan yang mereka lakukan, tetapi juga pada “hambatan perubahan.” Dengan ini, ia hendak mengatakan bahwa seorang yang memiliki cacat fisik membutuhkan lebih banyak pendapatan daripada orang yang tidak cacat untuk mencapai standar hidup yang sama.

Ketidaksetaraan sosial mengganggu kesehatan. Kesehatan tidak hanya berkorelasi dengan ketidaksetaraan dalam dimensi-dimensi lain, tetapi ketidaksetaraan sosial itu sendiri dapat dipahami sebagai hambatan bagi kesehatan individual.² Dalam gambarannya yang komprehensif atas literatur mengenai hal ini, Deaton (2003) menyatakan bahwa, sementara memang masuk akal bila berbagai ketidaksetaraan (seperti dalam kekuasaan) menyebabkan kesehatan yang buruk, masih belum

32204
diakui secara luas bahwa ketidaksetaraan pendapatanlah yang merupakan penyebab utamanya. Ia memaparkan bukti yang menunjukkan bahwa, setelah memperhitungkan pendapatan individual, ketidaksetaraan pendapatan di tingkat kelompok secara independen tidak lagi penting untuk kesehatan individual. Dengan demikian, ketidaksetaraan yang paling memengaruhi kesehatan bukanlah perbedaan pendapatan. Deaton mengutip contoh-contoh dimensi penting lain dari ketidaksetaraan: kepemilikan tanah, agens kaum perempuan (kesehatan dan tingkat kesuburan di India), dan hak-hak demokratis (di Inggris pada tahun 1870-an dan di Amerika Serikat bagian Selatan pada tahun 1960-an). Secara umum, kedudukan seseorang dalam hierarki yang relevan dipandang penting untuk kesehatan. Stres berkelanjutan yang disebabkan

Figur 2.4 Tingkat kekerdilan dan kekurangan berat badan di Kamboja



Sumber: Fujii (2005).

32204

oleh ejekan atau hinaan dan kurangnya kontrol yang dimiliki oleh kalangan bawah mengembangkan basis biokimiawi yang dapat mengganggu kesehatan.³

Berbagai konsekuensi kondisi kesehatan yang buruk dapat dilihat dalam prestasi pendidikan, kemakmuran ekonomi, dan generasi yang akan datang. Bayangkan keadaan menyedihkan yang dialami oleh anak-anak yang menjadi yatim piatu karena AIDS di Afrika bagian selatan, ketidaksetaraan yang sangat mencolok yang mereka hadapi, dan peran aksi publik yang sebetulnya bisa diambil (Kotak 2.2).

Data DHS (Figur 2.1–2.3) memberi pemahaman mendetail mengenai relasi antara ketidaksetaraan dalam bidang kesehatan dengan beberapa variabel lingkungan kunci. Tetapi, pemahaman tersebut tidak bisa menjelaskan dengan baik kontribusi dari beberapa faktor spasial, seperti tempat kelahiran, dalam keseluruhan ketidaksetaraan, sebab besarnya sampel yang terbatas. Dalam upaya untuk memberi ilustrasi mengenai persoalan ini, tinggi badan anak di Kamboja diperkirakan di tingkat komunitas yang didasarkan atas suatu prosedur statistik untuk mengombinasikan data DHS dengan data sensus penduduk.⁴ Studi tersebut mencatat heterogenitas yang tinggi di antara lebih dari 1.600 komunitas di Kamboja dalam prevalensi kekerdilan dan kurangnya berat badan pada anak-anak di bawah usia lima tahun (Figur 2.4). Analisis itu secara jelas membuktikan bahwa di Kamboja kesempatan seorang anak untuk memiliki kesehatan yang prima memiliki dimensi spasial yang kuat. Namun, tentu saja, tidak ada seorang anak pun yang dapat memilih di mana ia ingin dilahirkan.

Tren

Rata-rata taraf kesehatan di sebagian besar negara pada abad ke-20 mengalami peningkatan (Bab 3). Deaton (2004) mencatat bahwa perbaikan dalam taraf kesehatan cenderung mengikuti pertumbuhan ekonomi, tetapi ia juga menekankan globalisasi pengetahuan, yang difasilitasi oleh berbagai kondisi politik, ekonomi, dan pendidikan lokal. Namun demikian, pada tahun 1980-an dan 1990-an, perkembangan ini melambat—sebagai akibat dari epidemi HIV/AIDS yang menyebar ke seluruh penjuru dunia dan meningkatnya angka kematian karena penyakit kardiovaskular di Eropa Timur dan negara-negara bekas Uni Soviet.

Bagaimana berbagai ketidaksetaraan dalam kesehatan terjadi *di dalam* negara? Data DHS memberi beberapa petunjuk. Untuk beberapa subnegara, tersedia banyak data DHS yang mendokumentasikan perubahan angka kematian bayi dari tahun ke tahun. Dari 36 “mantra” perubahan kesehatan yang dapat diidentifikasi, sekitar 25 di antaranya terkait dengan kondisi kesehatan yang lebih baik dalam bentuk berkurangnya angka kematian bayi. Meskipun dalam 25 kasus ini kondisi kesehatan secara umum membaik, jurang perbedaan antara daerah perkotaan dan pedesaan, antarkelompok yang dibedakan oleh tingkat pendidikan ibu, dan antarkelompok yang dibedakan atas dasar kepemilikan aset yang durabel secara universal tidak berkurang bersama menurunnya angka kematian bayi.⁵ Perbaikan kondisi kesehatan ini tidak selalu dinikmati oleh semua kelompok penduduk.

Sebagaimana ditulis oleh Cornia dan Menchini (2005), diferensial kematian

KOTAK 2.3 Membaiknya tingkat kesehatan dan kesetaraan di Peru

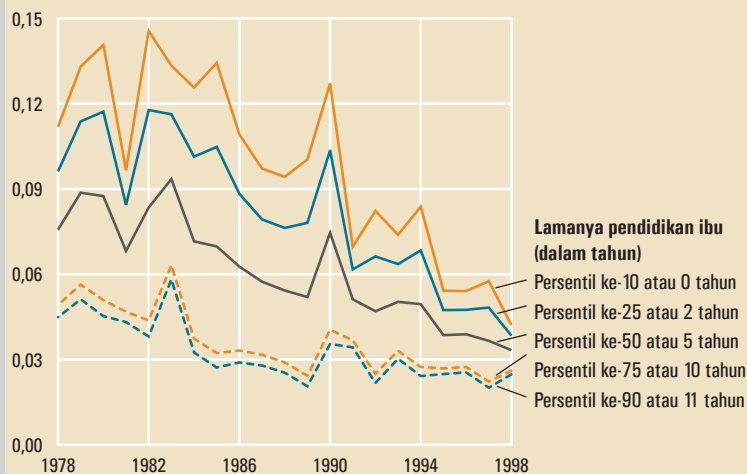
Paxson dan Schady (2004), berdasarkan data DHS, mendokumentasikan menurunnya angka kematian bayi di Peru dari akhir tahun 1970-an hingga akhir tahun 1990-an. Kecenderungan penurunan umum itu menunjukkan kemunduran yang drastis selama krisis ekonomi yang melanda antara tahun 1988 dan 1992, tetapi kemudian pulih setelah krisis berakhir. Tren menurun ini tetap nyata bahkan setelah pengaturan baru tentang usia ibu, periode penarikan peraturan itu, pendidikan, dan status urban—mengindikasikan bahwa tren menurun dalam angka kematian bayi tersebut tidak hanya bergantung pada membaiknya tingkat kesehatan pada umumnya, usia ibu yang semakin tua, atau urbanisasi. Fakta bahwa angka kematian bayi meningkat dengan tajam pada sekitar tahun 1990 memperkuat pandangan yang menyatakan bahwa penurunan dalam tingkat pendapatan keluarga dan jatuhnya pembelanjaan publik atas barang-barang dan jasa kesehatan sebagai akibat dari krisis yang melanda itu penting.

Angka kematian bayi di Peru pada akhir tahun 1970-an dan 1980-an sangat dipengaruhi oleh tingkat pendidikan ibu (lihat figur di bawah). Selama krisis ekonomi, peningkatan terbesar angka kematian bayi terjadi pada anak-anak yang dilahirkan oleh ibu yang tingkat pendidikannya rendah. Setelah krisis, jurang antara angka kematian bayi yang terkait dengan tingkat pendidikan ibu terus menyempit, menunjukkan bahwa penurunan tingkat ketidaksetaraan dalam kematian sejalan dengan penurunan tingkat angka kematian secara keseluruhan.

Terdapat sementara bukti yang memperkuat pandangan bahwa perubahan dalam jumlah dan komposisi pembelanjaan atau anggaran publik untuk berbagai program sosiallah yang mendorong perbaikan ini. Total anggaran publik untuk bidang kesehatan meningkat dua setengah kali lipat antara tahun 1991 dan 2000, tetapi anggaran tersebut tidak menyentuh kaum miskin.

Angka kematian bayi menurut tingkat pendidikan ibu

Probabilitas meninggal dunia pada tahun pertama



Sumber: Paxson dan Schady (2004).

antarkelompok cenderung menyempit sejalan dengan perbaikan tingkat kesehatan

32204
rata-rata hanya jika kebanyakan yang ada secara eksplisit berfokus pada kesetaraan. Tanpa fokus semacam itu, perbaikan tingkat kesehatan rata-rata tidak akan mendorong berkurangnya perbedaan antarkelompok. Sebagai contoh, di Amerika Serikat antara tahun 1950-an dan 1990-an, penurunan angka kematian bayi menjadi 7,9 pada tahun 1994 disertai peningkatan rasio angka kematian bayi antara orang kulit hitam dan kulit putih dari 1,6 pada tahun 1950 menjadi 2,2 pada tahun 1991. Ketidaksetaraan dalam kesehatan tidak serta-merta hilang atau berkurang dengan membaiknya tingkat kesehatan pada umumnya. Tetapi, proses yang bagus seperti itu tetap dimungkinkan terjadi (Kotak 2.3).

Berbagai ketidaksetaraan dalam pendidikan

Ketika berpikir tentang ketidaksetaraan kesempatan, pendidikan menempati posisi yang sangat penting. Pendidikan juga merupakan salah satu faktor penentu untuk tingkat pendapatan, kesehatan (dan juga kesehatan anak-anak), dan kapasitas seseorang untuk berinteraksi dan berkomunikasi dengan orang lain. Karenanya, ketidaksetaraan dalam pendidikan memberikan kontribusi pada ketidaksetaraan dalam dimensi-dimensi kesejahteraan yang lain.

Mengukur ketidaksetaraan dalam pendidikan tidaklah mudah. Data sensus dan survei di kebanyakan negara biasanya menghasilkan statistik tentang, misalnya, lama masa pendidikan di sekolah. Tetapi, informasi semacam itu tidak dapat dengan baik menjelaskan kualitas pendidikan dan bagaimana hal itu berbeda dari satu orang ke

orang lain. Membandingkan lamanya masa sekolah antarnegara juga bukan soal yang mudah, karena rentang waktu semacam itu mungkin memiliki arti yang berbeda dari satu negara ke negara lain.

Hasilujian. Meski mengukur ketidaksetaraan dalam pendidikan tidak mudah, terdapat sangat banyak petunjuk mengenai adanya ketidaksetaraan kesempatan dalam pendidikan di negara-negara berkembang. Perhatikan berbagai perbedaan hasil ujian yang diperoleh oleh anak-anak Ekuador berusia tiga hingga enam tahun di berbagai kelompok warga yang dibedakan berdasarkan tingkat pendidikan orang tua, daerah tempat tinggal, dan kekayaan (Kotak 2.4).

Hasil ujian di antara anak-anak yang masih sangat kecil dengan sangat baik menunjukkan adanya ketidaksetaraan kesempatan dalam pendidikan, tetapi data semacam ini tidak dimiliki oleh banyak negara berkembang lain. Karenanya, kami lebih mengandalkan persentase kepala keluarga yang tidak berpendidikan berdasarkan jenis kelamin dan tempat tinggal (apakah di daerah perkotaan atau pedesaan).

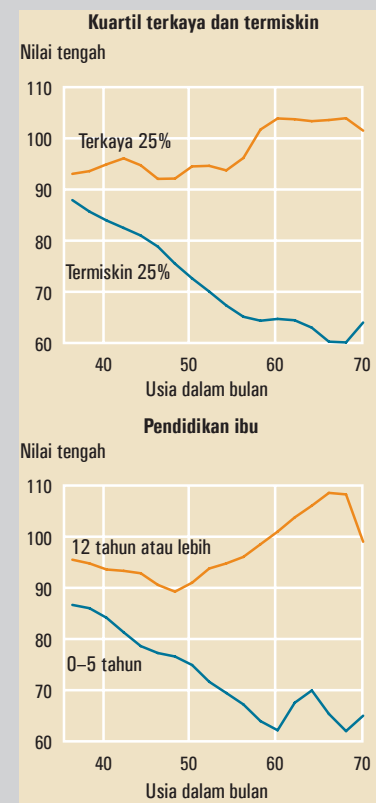
Kepala keluarga yang berjenis kelamin laki-laki atau perempuan. Persentase keseluruhan kepala keluarga dalam 60 negara yang kami ambil sebagai sampel penelitian kami yang sama sekali tidak memiliki latar belakang pendidikan sangat bervariasi (Figur 2.5). Di negara-negara yang tingkat pendapatannya tinggi, angka persentase tersebut dapat dikatakan tidak berarti. Tetapi di ekstrem yang lain, di Burkina Faso dan Mali, misalnya, persentase

KOTAK 2.4 Hasil ujian anak di Ekuador: pengaruh kekayaan, tingkat pendidikan orang tua, dan tempat tinggal

Bahwa prestasi pendidikan sangat berbeda antara kelompok warga yang satu dengan kelompok warga yang lain—dan bahwa hal ini memiliki berbagai implikasi yang luas—secara amat jelas dipaparkan dalam studi paling mutakhir yang dijalankan oleh Paxson dan Schady (2005). Mereka menunjukkan bahwa perkembangan kognitif anak-anak Ekuador berusia tiga hingga enam tahun, sebagaimana diukur dengan ‘tes penguasaan kosakata’ (*test of vocabulary recognition—TVIP*), sangat berbeda satu sama lain tergantung pada tingkat kemakmuran keluarga, tempat tinggal, dan tingkat pendidikan ibu dan ayah mereka. Berbagai variabel lingkungan yang terkait dengan kemampuan anak mengerjakan tes kognitif ini biasanya semakin jelas pada anak-anak yang lebih tua.

Berbagai karakteristik sosioekonomi ini sangat memengaruhi perkembangan kognitif anak, sebagaimana halnya dengan kesehatan dan lingkungan rumah si anak. Para peneliti tersebut menemukan bukti yang kuat bahwa, di Ekuador, anak-anak kecil tidak peduli bagaimana tingkat pendidikan orang tua mereka, bisa mengerjakan ujian sebaik kawan-kawan mereka yang lain. Tetapi, bersamaan dengan bertambahnya usia si anak, perkembangan kognitifnya, dibandingkan dengan standar ini, jauh lebih rendah. Hanya anak-anak yang berasal dari paruh atas piramida distribusi kekayaan dan yang orang tuanya berpendidikan tinggi yang

relatif dapat menjaga kemampuannya untuk bersaing dengan para pesaing mereka. Ketika mencapai usia enam tahun, kebanyakan anak yang menjadi sampel penelitian tersebut jauh ketinggalan dalam perkembangan kognitifnya sehingga apakah mereka dapat dan bagaimana mereka akan mengējarnya tidak diketahui.

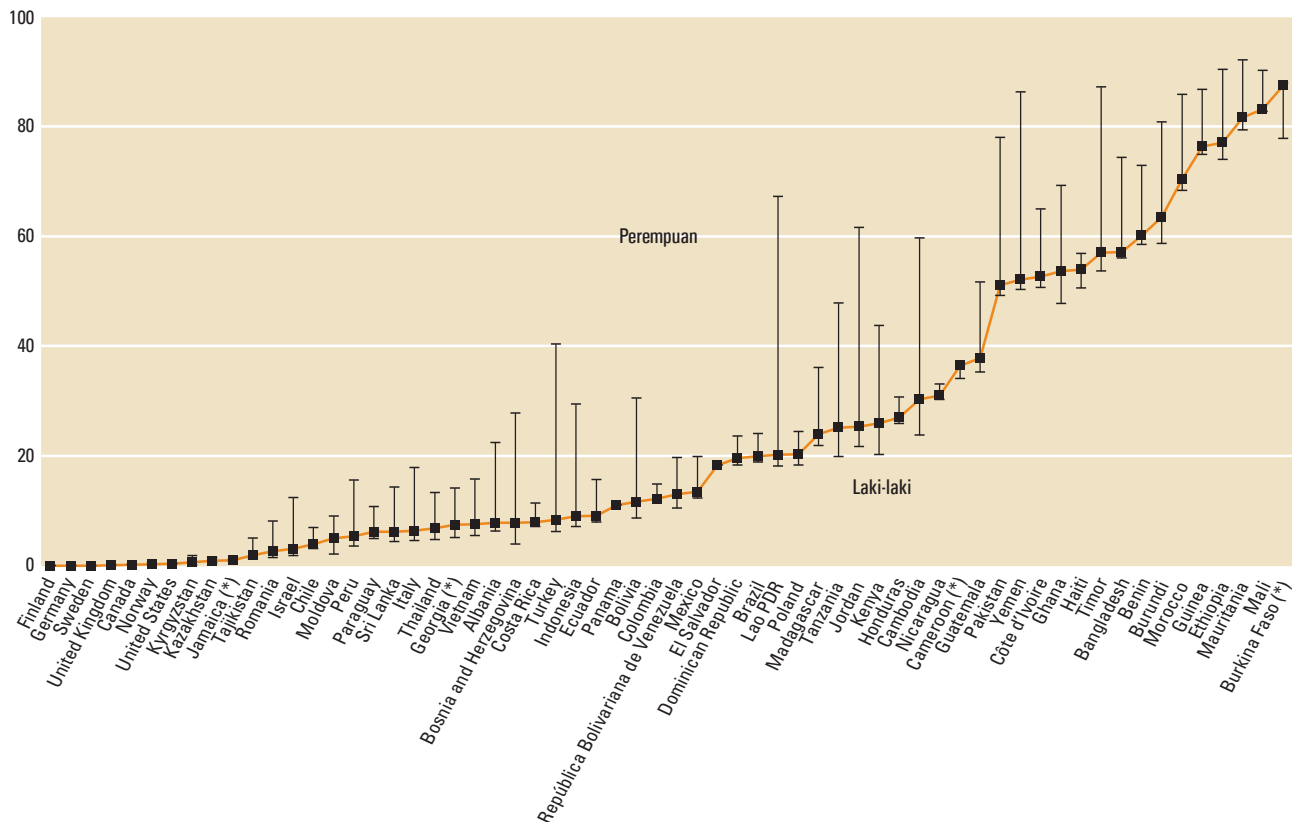


Sumber: Paxson dan Schady (2005).

keseluruhannya mencapai lebih dari 80 persen. Yang mengejutkan adalah bahwa, di sebagian besar negara itu, kemungkinan bahwa kepala keluarganya adalah orang yang tidak berpendidikan menjadi jauh lebih tinggi daripada rata-rata bila ia adalah seorang perempuan. Di Republik Demokratik Rakyat Laos, umpamanya, meskipun persentase keseluruhan kepala

Figur 2.5 Tingkat pendidikan berbeda dari satu negara ke negara lain, tetapi hal itu juga tergantung pada jenis kelamin kepala keluarga

Persentase kepala keluarga yang tidak berpendidikan



Sumber: Kalkulasi penyusun berdasarkan data dari survei rumah tangga.

Catatan: Garis hitam yang terus bersambung merepresentasikan persentase kepala keluarga yang tidak berpendidikan di setiap negara, sementara ujung dari setiap garis vertikal mengindikasikan persentase kepala keluarga laki-laki dan perempuan.

* Mengindikasikan bahwa kepala keluarga yang berjenis kelamin perempuan memiliki rata-rata tingkat pendidikan yang lebih tinggi daripada kepala keluarga yang berjenis kelamin laki-laki.

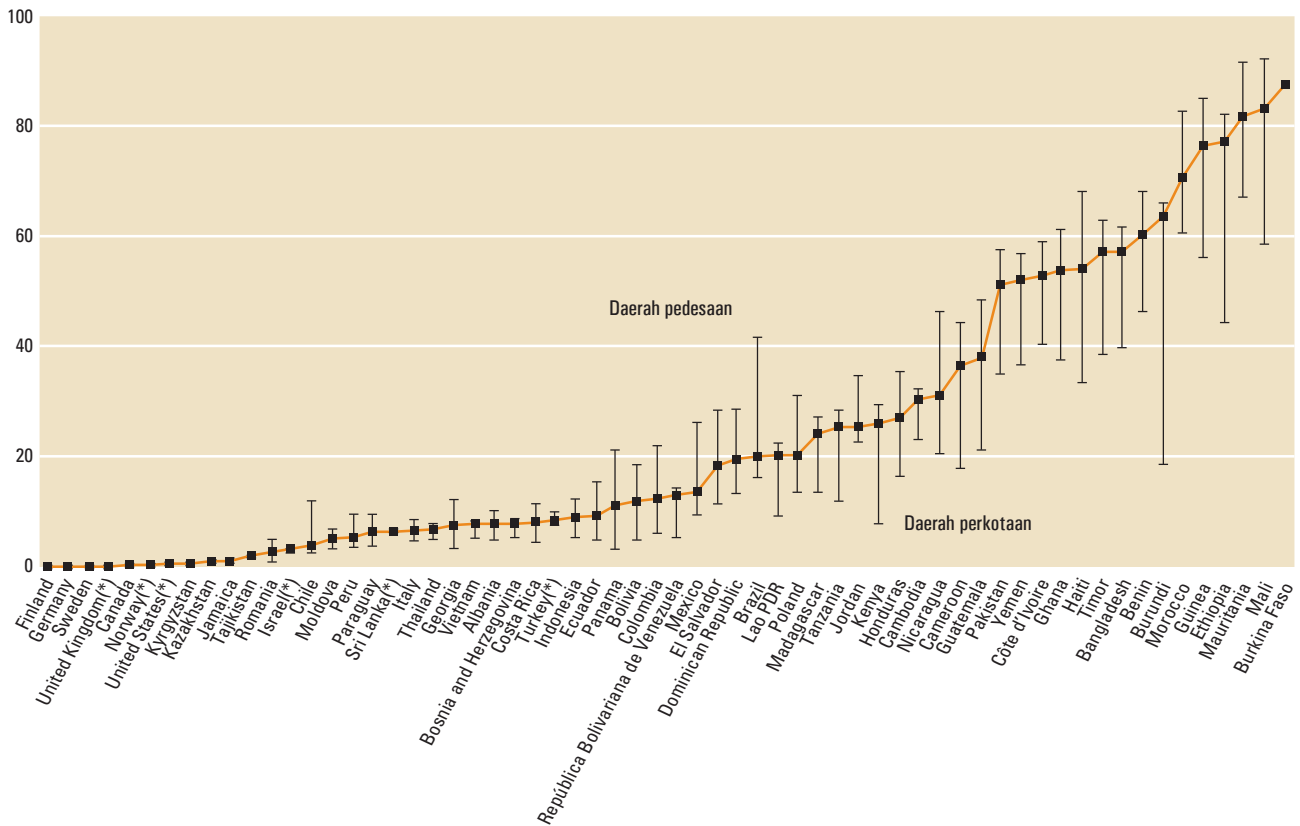
keluarga yang sama sekali tidak memiliki latar belakang pendidikan adalah sekitar 20 persen, angka tersebut mendekati 70 persen ketika yang menjadi kepala keluarga adalah perempuan.

Kepala keluarga yang tinggal di daerah perkotaan atau pedesaan. Pola yang sama dapat diamati pada kepala keluarga yang tinggal di daerah perkotaan atau pedesaan (Figur 2.6). Secara umum, kepala keluarga yang tinggal di daerah perkotaan memiliki kecenderungan yang lebih kecil untuk

tidak memiliki latar belakang pendidikan daripada kepala keluarga yang tinggal di daerah pedesaan. Bahkan di negara-negara yang persentase keseluruhan kepala keluarganya tidak berpendidikan adalah sangat tinggi, angka persentasenya jauh lebih rendah di daerah perkotaan. Di Burundi, misalnya, persentase kepala keluarga yang tidak berpendidikan serta tinggal di daerah perkotaan sebanding dengan persentase rata-rata secara nasional di Meksiko, Republik Dominika, dan Brasil.

Figur 2.6 Tingkat pendidikan berbeda dari satu negara ke negara lain dan antara daerah pedesaan dengan daerah perkotaan

Persentase kepala keluarga yang tidak berpendidikan



Sumber: Kalkulasi penyusun berdasarkan data dari survei rumah tangga.

Catatan: Garis hitam yang terus bersambung merepresentasikan persentase kepala keluarga yang tidak berpendidikan di setiap negara, sementara ujung dari setiap garis vertikal mengindikasikan persentase kepala keluarga yang tinggal di daerah perkotaan dan daerah pedesaan.

* Mengindikasikan bahwa kepala keluarga yang tinggal di daerah pedesaan memiliki tingkat rata-rata pendidikan yang lebih tinggi daripada kepala keluarga yang tinggal di daerah perkotaan.

Akses ke guru. Sebuah studi mutakhir mengenai sekolah dasar dan klinik kesehatan di Bangladesh, Ekuador, India, Indonesia, Peru, dan Uganda telah mengidentifikasi absenteisme atau ketidakhadiran guru sebagai masalah yang penting dan lazim. Studi tersebut menemukan bahwa wilayah-wilayah yang tingkat pendapatannya lebih tinggi memiliki tingkat kemangkiran guru lebih rendah daripada wilayah-wilayah yang tingkat pendapatannya rendah.⁶ Selain itu, ditemukan pula bahwa para guru yang gajinya lebih besar, biasanya karena pendidikannya lebih tinggi dan

lebih berpengalaman, sama atau malah lebih sering mangkir dari tugasnya daripada para instruktur kontrak atau yang digaji lebih kecil, mungkin karena mereka merasa memiliki risiko yang lebih sedikit untuk dipecat bila berbuat demikian. Dan walaupun gaji guru di wilayah-wilayah pedesaan atau terpencil sering kali lebih tinggi daripada gaji guru di daerah perkotaan, tingkat kehadiran guru di wilayah tersebut tidak berarti lebih tinggi. Di negara-negara yang disurvei, kualitas infrastruktur dan frekuensi pengawasan tampaknya dapat menurunkan tingkat kemangkiran guru.

Tren

Cara lain untuk mengukur ketidaksetaraan kesempatan dalam pendidikan adalah dengan menghitung indeks ketidaksetaraan lamanya masa pendidikan dan menilai seberapa bagian dari ketidaksetaraan dalam pendidikan tersebut dipicu oleh perbedaan-perbedaan antarkelompok “yang secara moral irelevan.” Araujo, Ferreira, dan Schady (2004) menemukan bahwa ketidaksetaraan dalam pendidikan kaum dewasa, yang diukur dengan lamanya masa sekolah dalam tahun di 124 negara, sangat jelas. Mereka juga menemukan bahwa hal ini terkait erat dengan rata-rata lamanya masa sekolah di setiap negara.⁷

Data yang berhasil dikumpulkan oleh para penyusun Laporan ini juga mengindikasikan bahwa ketidaksetaraan pendidikan dalam berbagai subkelompok tertentu dapat mengalami perubahan. Sementara di kalangan yang lebih tua, terutama di Afrika Sub-Sahara, Asia Selatan, dan dalam kadar yang kecil di Timur Tengah

dan Afrika Utara, prestasi akademis kaum perempuan jauh di bawah prestasi akademis kaum laki-laki, disparitas semacam ini jelas-jelas semakin mengabur di kalangan yang lebih muda, khususnya di Afrika Sub-Sahara (Figur 2.7). Tambahan pula, di beberapa daerah, disparitas lamanya masa sekolah antara wilayah perkotaan dengan pedesaan telah mengalami penurunan, dengan yang paling mencolok terjadi di kawasan Timur Tengah, Afrika Utara, Eropa Timur, dan Asia Tengah. Tetapi, di Afrika Sub-Sahara, jika memang ada perubahan yang terjadi, kecil saja. Di wilayah ini, kontribusi antarkelompok (perkotaan-pedesaan) terhadap ketidaksetaraan adalah sekitar 30 persen untuk semua kalangan yang diamati.

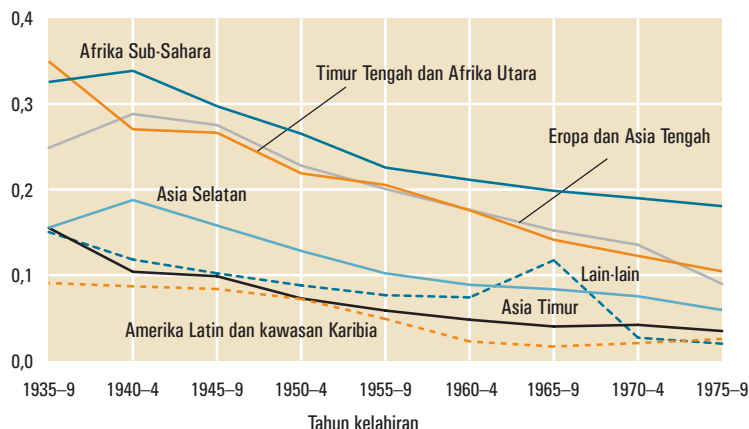
Berbagai ketidaksetaraan dalam ekonomi

Konsumsi, pendapatan, atau kekayaan seseorang merupakan indikator penguasaannya atas berbagai barang dan layanan yang dapat dibeli di pasar dan yang dapat secara langsung memberikan kontribusi pada kesejahteraan. Juga merupakan hal yang jelas bahwa status ekonomi individu dengan berbagai cara dapat menentukan dan membentuk kesempatan yang mereka miliki untuk memperbaiki situasi hidup. Kesejahteraan ekonomi juga dapat memberikan kontribusi pada perbaikan tingkat pendidikan dan pelayanan kesehatan. Pada gilirannya, kondisi kesehatan dan tingkat pendidikan yang baik akan menjadi faktor penentu status ekonomi.

Ukuran kesejahteraan ekonomi yang ideal untuk menilai ketidaksetaraan

Figur 2.7 Ketidaksetaraan dalam lamanya masa sekolah yang disebabkan oleh perbedaan jenis kelamin mengalami penurunan

Kontribusi antarkelompok terhadap total ketidaksetaraan (proporsi)



Sumber: Araujo, Ferreira, dan Schady (2004).

32204

KOTAK 2.5 Waspadai perbandingan-perbandingan ketidaksetaraan antarnegara!

Karena sistem pengumpulan data di setiap negara berbeda, data lintas negara mengenai ketidaksetaraan ekonomi umumnya memakai beragam indikator yang dapat saling dipertukarkan. Tiadanya landasan yang seragam untuk mengukur ketidaksetaraan antarnegara tersebut memiliki implikasi yang serius pada upaya perbandingan.

Salah satu hal terpenting yang membuat upaya membandingkan ketidaksetaraan tidak dimungkinkan adalah fakta bahwa beberapa negara memakai tingkat pendapatan sebagai indikator kesejahteraan, sementara yang lain menggunakan anggaran konsumsi (Atkinson dan Brandolini 2001). Kedua indikator ini membahas aspek-aspek kesejahteraan ekonomi yang berbeda, di mana indikator yang pertama dianggap lebih baik untuk mengukur kesempatan menjadi sejahtera sementara yang terakhir untuk mengukur pencapaian kesejahteraan. Di kebanyakan negara, tingkat ketidaksetaraan yang diukur dengan pendapatan lebih tinggi daripada yang diukur berdasarkan konsumsi. Tetapi, hal semacam ini tidak selalu terjadi, dan kadar yang membedakan keduanya berbeda dari satu negara ke negara lain (lihat tabel di bawah).

Upaya perbandingan tingkat ketidaksetaraan tidak hanya tidak dimungkinkan oleh pilihan indikator kesejahteraan yang dipakai. Isu tambahan yang juga penting tetapi sering kali kurang diperhatikan, bahkan bila indikator yang dipilih sama, adalah bahwa definisi ketidaksetaraan itu sangat berbeda dari satu negara ke negara lain dan bahkan tidak sama

di satu negara yang sama dari waktu ke waktu. Ketidaksetaraan konsumsi yang didasarkan atas berbagai definisi konsumsi yang tidak sama dapat sangat beragam, dan tergantung pada banyak faktor, termasuk:

- Panjangnya periode penarikan kembali atas konsumsi yang tercatat.
- Derajat disagregasi barang-barang konsumsi.
- Metode imputasi perumahan dan barang-barang konsumsi yang durabel.

Sama halnya, ketidaksetaraan pendapatan amat beragam bergantung pada apakah ia—

- Dimaksudkan untuk memperoleh pendapatan pra atau pascapajak,
- Mencakup transfer aktual dan implisit, serta,
- Hanya merujuk pada pendapatan atau penghasilan yang utuh.

Faktor-faktor lain yang ikut tidak memungkinkan upaya perbandingan ketidaksetaraan antara lain adalah perbedaan dalam tingkat nonrespons survei di berbagai negara (yang kemungkinan besar akan memengaruhi hasil pengukuran ketidaksetaraan—lihat Korinek, Mistiaen, dan Ravallion). Perbedaan antarnegara dalam ketersediaan indeks harga spasial juga bisa turut memengaruhi hasil akhirnya. Thomas (1987) menunjukkan bahwa tindakan mengubah variasi harga spasial dapat memengaruhi hasil

akhir hingga kadar yang kurang lebih sama dengan ketidaksetaraan pendapatan atau konsumsi. Di antara berbagai negara yang berbeda tersebut, cenderung hanya terdapat sedikit uniformitas atau keseragaman dalam apakah, dan bagaimana, variasi harga spasial diakomodasi.

Dataset lintas negara mengenai ketidaksetaraan ekonomi umumnya menginkorporasi berbagai upaya untuk memperbaiki perbandingan, tetapi hasilnya jauh dari memuaskan. Tanpa usaha yang padu untuk mengharmoniskan metode pengumpulan data yang ada di berbagai negara, kecil kemungkinannya bahwa basis data global tersebut bisa diandalkan untuk menyediakan lebih dari sekadar gambaran tentatif mengenai perbedaan dalam ketidaksetaraan lintas negara.

Ketidaksetaraan: ringkasan pengukuran di beberapa negara: konsumsi versus pendapatan

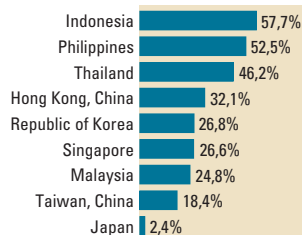
	Tahun	Koefisien Gini	
		Konsumsi	Pendapatan
Panama	1997	0,468	0,621
Brasil	1996	0,497	0,596
Thailand	2000	0,428	0,523
Nikaragua	1998	0,417	0,534
Peru	1994	0,446	0,523
Maroko	1998	0,390	0,586
Vietnam	1998	0,362	0,489
Nepal	1996	0,366	0,513
Albania	1996	0,252	0,392
Bulgaria	1995	0,274	0,392
Federasi Rusia	1997	0,474	0,478
Bangladesh	2000	0,334	0,392

Sumber: Disusun oleh penyusun.

akan menentukan status ekonomi jangka panjang seseorang. Tetapi, menghasilkan indikator yang komprehensif semacam itu secara akurat bukanlah perkara yang mudah. Dalam praktiknya, bekerja dengan ukuran-ukuran pendapatan atau konsumsi yang dihimpun dari data survei rumah tangga merupakan sesuatu yang lazim.

Sementara ketidaksetaraan konsumsi dan pendapatan diharapkan berkolerasi baik dengan kesejahteraan jangka panjang, masih belum benar-benar jelas bagaimana hal tersebut terjadi. Berbagai ukuran kesejahteraan ekonomi yang berbeda—yang didasarkan pada pendapatan, konsumsi, atau kekayaan—akan menghasilkan

Figur 2.8 Kapitalisasi pasar yang dikuasai oleh 10 keluarga terkaya di beberapa negara



Sumber: Claessens, Djankov, dan Lang (2000).

penilaian yang sangat berbeda mengenai ketidaksetaraan (lihat juga Kotak 2.5).

Sebagai contoh, Sudjana dan Mishra (2004), dengan mendasarkan diri pada berbagai petunjuk yang dihasilkan oleh Claessens, Djankov, dan Lang (2000), berpendapat bahwa ketidaksetaraan kekayaan di Indonesia jauh lebih terkonsentrasi daripada yang bisa dilukiskan dengan perbandingan berbagai figur yang didasarkan pada (tingkat) konsumsi (Figur 2.8). Pada tahun 1996, lebih dari 57 persen kapitalisasi pasar saham di Indonesia dikuasai oleh 10 keluarga. Persentase ini sangat jauh berbeda dengan negara-negara tetangganya, seperti Malaysia dan Singapura, tetapi hanya sedikit di atas persentase Filipina. Secara lebih umum, Davies dan Shorrocks (2005) melaporkan perkiraan yang dipublikasikan oleh Merrill Lynch dan Forbes bahwa sekitar 20 persen dari kaum jutawan dunia berasal dari negara-negara berkembang. Sama halnya, Morck, Stangeland, dan Yeung (2000) menemukan bahwa rasio atau perbandingan antara kekayaan kaum miliuner dengan produk domestik bruto (*gross domestic product*—GDP) yang lebih tinggi terdapat di Amerika Latin dan kawasan Karibia, serta Asia Timur, tetapi tidak di India dan Afrika Selatan (untuk pembahasan lebih lanjut, lihat Bab 6 dan Bab 9). Angka-angka ini mengimplikasikan bahwa distribusi kekayaan, secara rata-rata, lebih terkonsentrasi di berbagai negara berkembang daripada di negara maju. Ketika kekayaan diasosiasikan dengan pengaruh atau kekuasaan politik, berbagai ketidaksetaraan tersebut juga terwujud dalam domain politik sehingga bertambahlah dimensi kesempatan.

32204
Sembari tetap mengingatkan peringatan yang disampaikan dalam Kotak 2.5, Figur 2.9 menampilkan ilustrasi kasar bagaimana ketidaksetaraan ekonomi terdistribusi di berbagai negara. Tingkat ketidaksetaraan yang tertinggi terjadi di Afrika, menyusul kemudian di Amerika Latin. Tetapi, pengukuran ketidaksetaraan di Amerika Latin dihasilkan terutama dari data pendapatan, sementara pengukuran di Asia Selatan dari data konsumsi. Sebagaimana diilustrasikan dalam Kotak 2.5, data pendapatan cenderung menghasilkan tingkat ketidaksetaraan terukur yang lebih tinggi. Di masing-masing kawasan tersebut, data menyajikan tingkat ketidaksetaraan yang dapat sangat beragam dari satu negara ke negara lain: ketidaksetaraan konsumsi di Afrika Selatan sangat tinggi, sementara di Mauritius angka tersebut lebih rendah, bahkan dari negara-negara OECD.

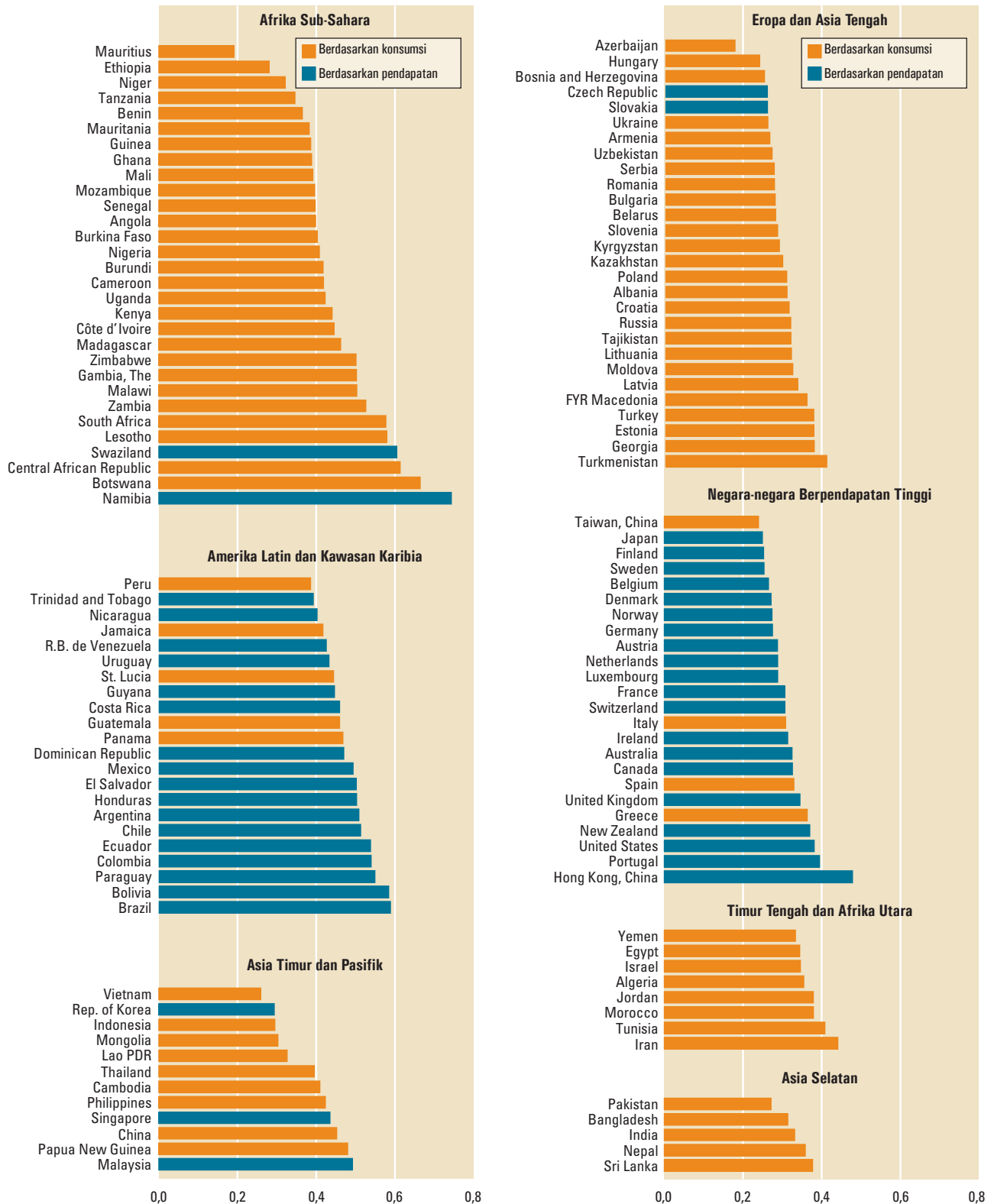
Seberapa jauhkah ketidaksetaraan yang terdapat dalam negara didorong oleh berbagai perbedaan antara kelompok-kelompok penduduk? Tidak seperti ketidaksetaraan dalam kesehatan dan pendidikan, penguraian atau dekomposisi ketidaksetaraan pendapatan di berbagai kelompok penduduk sudah lama menjadi subjek analisis dalam literatur ekonomi. Upaya dekomposisi ini berusaha untuk memahami bagian ketidaksetaraan mana yang disebabkan oleh perbedaan antarkelompok dan apa yang disebabkan oleh ketidaksetaraan dalam kelompok. Mempelajari kelompok-kelompok penduduk tertentu dengan cara ini dan membandingkan berbagai temuan yang diperoleh dari satu negara ke negara lain sungguh menarik.

Yang kami lakukan di sini adalah mendefinisikan kelompok berdasarkan lingkungan-lingkungan yang kami anggap

32204

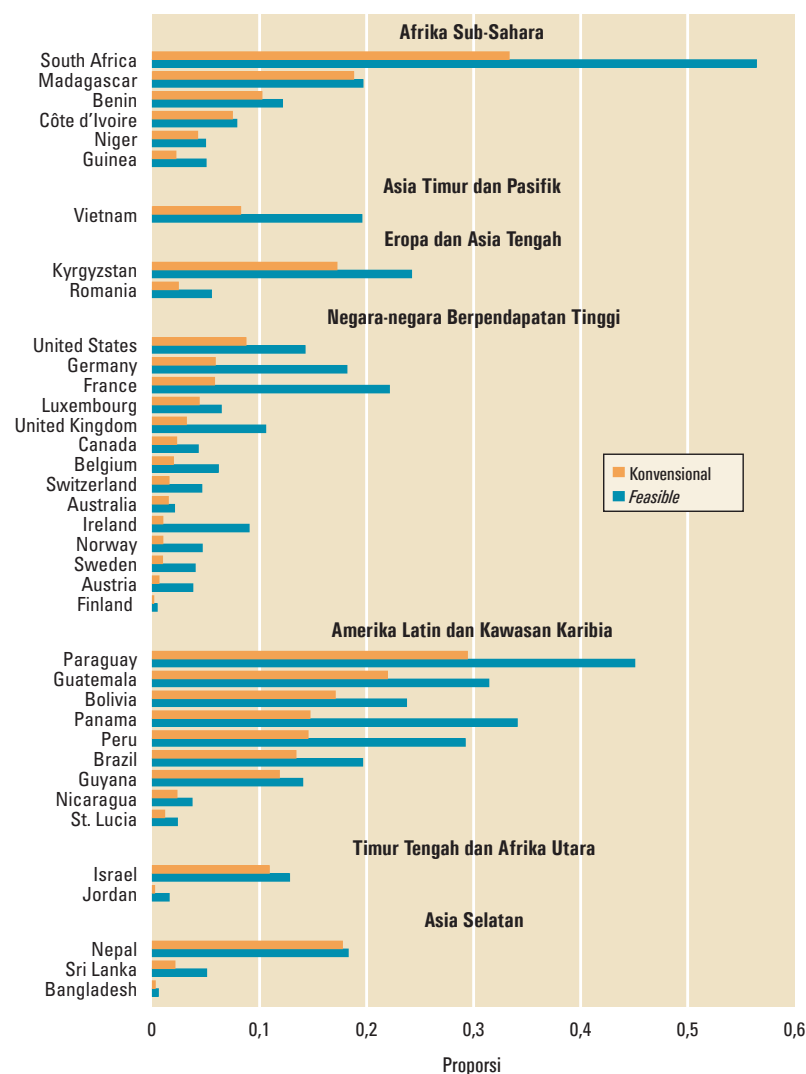
Figur 2.9 Afrika dan Amerika Latin memiliki tingkat ketidaksetaraan tertinggi di dunia

Pendapatan dan pengeluaran koefisien Gini



Sumber: Kalkulasi penyusun berdasarkan data dari survei rumah tangga.

Figur 2.10 Dekomposisi ketidaksetaraan antarkelompok: kelas sosial kepala keluarga



Sumber: Kalkulasi penyusun berdasarkan data dari survei rumah tangga.

“secara moral irelevan,” sehingga kami memperoleh titik pijak untuk mengetahui pentingnya ketidaksetaraan kesempatan di dunia ekonomi. Tambahan pula, hasil-hasil dekomposisi itu biasanya jauh lebih tidak sensitif terhadap perbedaan-perbedaan dalam definisi yang mendasari berbagai indikator kesejahteraan daripada tingkat ketidaksetaraan yang terukur. Dalam artian tersebut, beberapa kesulitan yang terkait dengan upaya pembandingan seperti yang

32204
dideskripsikan dalam kotak 2.5 dihilangkan oleh dekomposisi subkelompok ini.

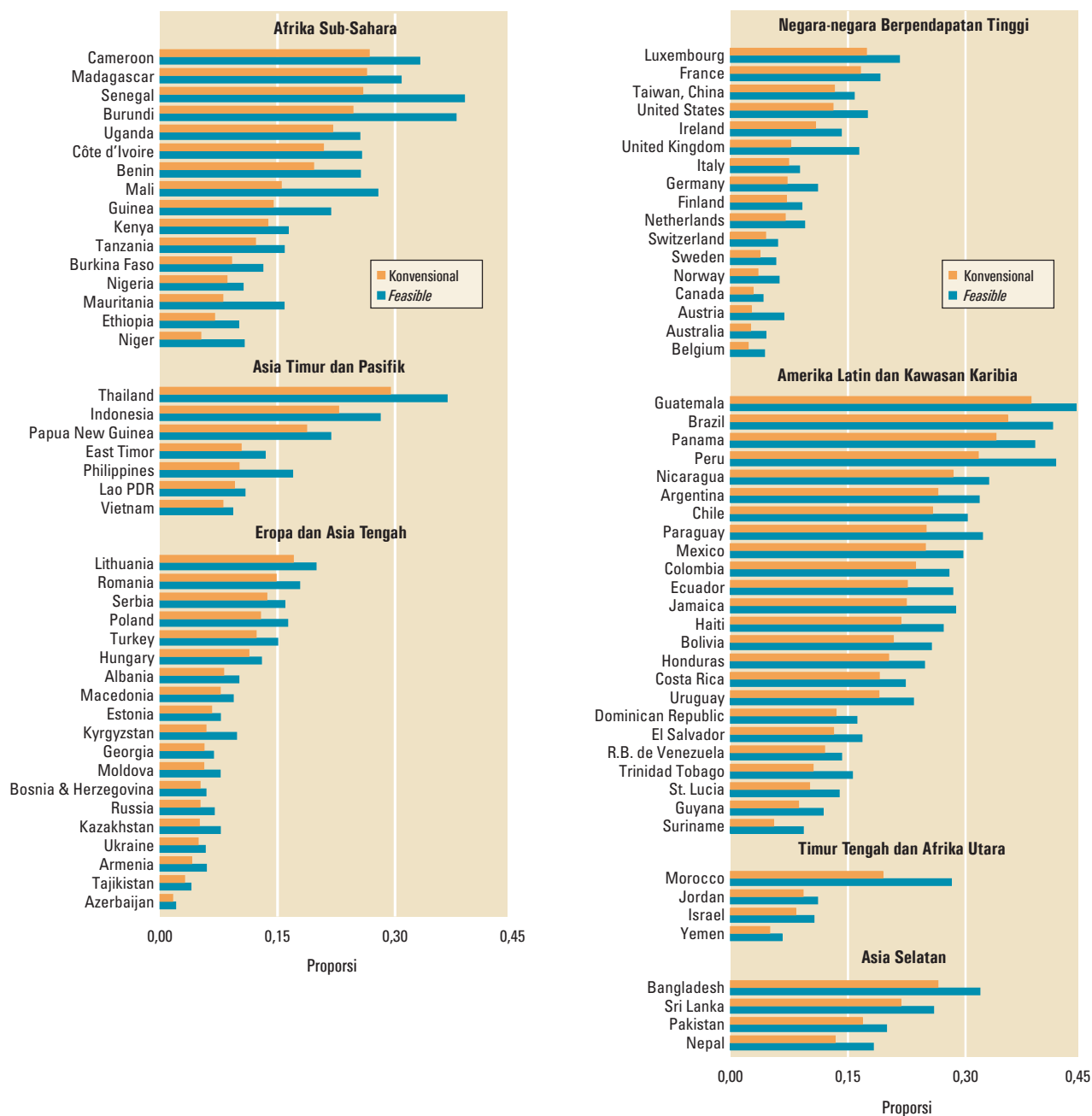
Ketidaksetaraan total antarkelompok

Sementara ketidaksetaraan “antarkelompok” merupakan sebuah indikator menarik untuk berbagai perbedaan penilaian ketidaksetaraan lintas kelompok, terdapat masalah dalam interpretasinya.⁸ Secara khusus, ukuran empiris dari ketidaksetaraan antarkelompok biasanya sangat rendah (lihat Figur 2.10 dan 2.11).⁹ Presentasi konvensional dari ketidaksetaraan antarkelompok bersifat relatif terhadap ketidaksetaraan total. Namun demikian, Elbers, dkk. (2005) mencatat bahwa ketidaksetaraan total dapat dilihat sebagai ketidaksetaraan antarkelompok yang akan teramati sekiranya setiap rumah tangga dalam populasi terdiri atas kelompok yang berbeda. Demikianlah, bertentangan dengan standar tersebut, orang jarang menemui tingkat ketidaksetaraan antarkelompok yang tinggi.

Elbers dan rekan-rekannya mengajukan sebuah alternatif, membandingkan antara ketidaksetaraan antarkelompok yang aktual dengan kemungkinan maksimal ketidaksetaraan yang diperoleh dengan membuat jumlah dan ukuran kelompok pada tingkatnya yang aktual. Sebagai contoh, nilai kontribusi perbedaan gender terhadap ketidaksetaraan membandingkan ketidaksetaraan antargender yang aktual dengan ketidaksetaraan antargender hipotetis yang akan diperoleh dengan memisah-misahkan distribusi pendapatan sehingga semua kaum laki-laki muncul di ujung distribusi yang satu dan semua

Figur 2.11 Dekomposisi ketidaksetaraan antarkelompok: pendidikan kepala keluarga

32204



Sumber: Kalkulasi penyusun berdasarkan data dari survei rumah tangga.

kaum perempuan di ujung distribusi yang lain. Rasio ini menjadi ukuran seberapa jauh ketidaksetaraan antarkelompok yang aktual berada di bawah ketidaksetaraan antarkelompok maksimum yang mungkin

dengan mempertimbangkan konfigurasi kelompok yang ada.

Ketidaksetaraan ekonomi di sebagian besar negara yang dijadikan sampel dapat didekomposisi berdasarkan beberapa

variabel populasi. Dua di antaranya ditampilkan dalam Figur 2.10 dan 2.11: kelompok sosial dan tingkat pendidikan kepala keluarga atau rumah tangga. Dekomposisi semacam itu dapat dilakukan dengan menggunakan metodologi dekomposisi yang konvensional, oleh Elbers dkk. (2005) disempurnakan dengan ukuran dekomposisi kelompok yang mungkin (*feasible*).

Variabel populasi yang berbeda menghasilkan tampilan tingkat ketidaksetaraan yang juga tidak sama. Secara umum, metode kalkulasi antarkelompok konvensional menghasilkan tampilan tingkat ketidaksetaraan yang cukup rendah. Tetapi di beberapa negara tampilan yang dihasilkannya tetap saja tinggi. Sebagai contoh, di Paraguay, ketika ketidaksetaraan diuraikan atau didekomposisi dengan bahasa yang dipakai di rumah, tingkat ketidaksetaraan konvensional mencapai kira-kira 30 persen (Figur 2.10). Dan di Guatemala, ketika ketidaksetaraan didekomposisi untuk lima kelompok pendidikan yang besar, kontribusi antarkelompoknya di atas 40 persen (Figur 2.11).

Di kebanyakan negara, peran antarkelompok untuk ketidaksetaraan jelas-jelas lebih tinggi bila didekomposisi berdasarkan kalkulasi alternatif, yang “*feasible*.” Karenanya, di banyak negara, perbedaan antarkelompok yang teramati sungguh substansial—untuk mendefinisikan kelompok. Sejauh bahwa keadaan-keadaan ini dinilai “*irelevan secara moral*,” berbagai temuan ini menyatakan bahwa dalam kehidupan ekonomi, sebagaimana dalam kesehatan dan pendidikan, ketidaksetaraan di banyak negara berkembang dapat dikaitkan dengan ketidaksetaraan kesempatan.

32204 Perbedaan-perbedaan spasial

Sebagaimana dengan berbagai ketidaksetaraan dalam kesehatan, data survei yang konvensional tidak dapat bicara banyak mengenai kontribusi heterogenitas spasial yang mendetail terhadap ketidaksetaraan pada umumnya—karena terbatasnya jumlah sampel. Dalam suatu upaya yang analog dengan yang dilakukan untuk memperkirakan ketidaksetaraan di bidang kesehatan di Kamboja (Figur 2.4), berbagai studi telah mengaplikasikan teknik statistik yang mengombinasikan data survei dengan data sensus penduduk untuk menghasilkan perkiraan ketidaksetaraan tentatif di tingkat komunitas dan distrik. Elbers, dkk. (2004) mendokumentasikan kontribusi perbedaan rata-rata konsumsi di berbagai subdistrik di Ekuador, Madagaskar, dan Mozambik terhadap tingkat ketidaksetaraan secara keseluruhan. Mereka menemukan bahwa kontribusi antar-subdistrik terhadap ketidaksetaraan total berkisar dari 22 persen di Mozambik sampai lebih dari 40 persen di Ekuador (Tabel 2.1). Dengan pendekatan yang sama, Bank Dunia (2004e) melaporkan bahwa perbedaan antarkomunitas di Maroko memberikan kontribusi 40 persen terhadap seluruh ketidaksetaraan konsumsi. Kesan umumnya adalah bahwa perbedaan spasial lintas lokalitas semakin memengaruhi tingkat ketidaksetaraan secara keseluruhan ketika jumlah lokalitas tersebut bertambah. Analisis itu menegaskan bahwa untuk beberapa negara dimensi spasial dari ketidaksetaraan memiliki peran yang sangat penting. Kesimpulan ini semakin terasa kebenarannya di tingkat global, di mana kontribusi antarnegara terhadap ketidaksetaraan global sungguh dramatis (Bab 3).

Berbagai studi dan metodologi yang lain mendukung temuan yang menyatakan bahwa perbedaan spasial dalam negara itu penting. Dengan memanfaatkan data keluarga petani di daerah pedesaan Cina, Jalan dan Ravallion (1997) menemukan “perangkap kemiskinan spasial,” di mana wilayah-wilayah yang lebih miskin memiliki provisi barang-barang publik esensial (seperti jalan) yang lebih sedikit sehingga mereka mengalami produktivitas yang lebih rendah atas investasi yang mereka tanamkan. Berbagai studi menemukan pengaruh spasial terhadap standar hidup, bahkan setelah mempertimbangkan karakteristik-karakteristik nongeografisnya. Ravallion dan Wodon (1999) membuktikan bahwa, di Bangladesh, tempat tinggal merupakan salah satu faktor penentu kemiskinan yang penting. Mereka juga mencatat bahwa perbedaan-perbedaan spasial yang penting dapat dijumpai bahkan di daerah perkotaan—keluarga yang tinggal di distrik Dhaka jauh lebih mapan secara finansial daripada keluarga-keluarga lain yang tinggal di berbagai distrik perkotaan yang lain.

Banyak studi menyatakan bahwa perbedaan spasial dalam pendapatan disebabkan oleh kebijakan negara. Di Cina, Kanbur dan Zhang (2001) menemukan polarisasi yang amat besar antara daerah daratan dan daerah pesisir di mana berbagai faktor yang tidak ada kaitannya dengan geografi fisik—perkembangan industri berat di provinsi-provinsi tertentu, keterbukaan dalam perdagangan, dan investasi pemerintah di daerah pesisir—terkait dengan melebarnya jurang ketidaksetaraan antarregional. Escobal dan Torero (2003) membandingkan daerah pesisir Peru dengan daerah dataran tingginya dan

Tabel 2.1 Dekomposisi ketidaksetaraan antara dan dalam komunitas

Tingkat dekomposisi	Jumlah komunitas	Ketidaksetaraan dalam-kelompok (persen)	Ketidaksetaraan antarkelompok (persen)
Ekuador	1.579	58,8	41,2
Madagaskar	1.248	74,6	25,4
Mozambik	424	78,0	22,0

Sumber: Elbers, dkk. (2004).

Catatan: Komunitas di Ekuador terdiri atas daerah perkotaan dan paroki di daerah pedesaan. Komunitas di Madagaskar berupa firiassana (komun) dan di Mozambik, ia berupa pos-pos administratif. Dekomposisi ini dijalankan dengan menggunakan metodologi konvensional.

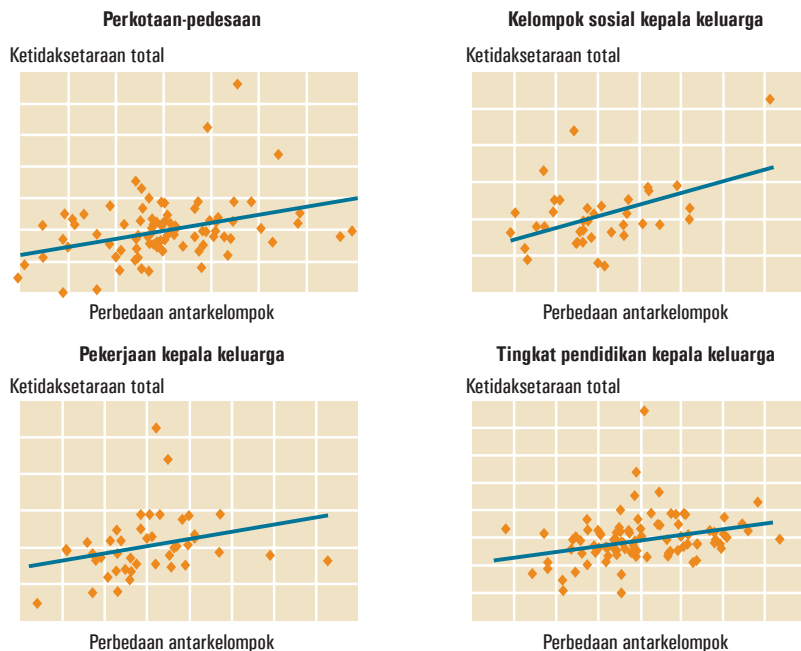
menemukan bahwa anggaran per kapita rata-rata warga di kedua daerah itu sangat berbeda dan bahwa perbedaan ini terkait dengan lebih sedikit dan lebih buruknya layanan infrastruktur di daerah dataran tinggi.

Dengan demikian, peran infrastruktur sangat penting. Meskipun tidak dapat disangkal bahwa kondisi geografis fisik dapat juga secara langsung mendorong terciptanya kemiskinan, asosiasi antara variasi geografis dalam kemiskinan dengan variasi geografis dalam akses infrastruktur umumnya kuat. Karenanya, pengaruh lokasi geografis regional atas ketidaksetaraan diyakini akan berkurang ketika akses ke transportasi dan layanan komunikasi membaik; terisolasi secara geografis tidak akan terlalu bermasalah sebab perbaikan infrastruktur akan membantu mengompensasi jarak yang ada.¹⁰

Relasi antara perbedaan kelompok dengan ketidaksetaraan

Sebagaimana jelas dalam diskusi di sini, ketertarikan kami ke kontribusi perbedaan kelompok terhadap ketidaksetaraan melebihi pertimbangan keadilan yang normatif. Perbedaan antarkelompok juga dianggap bisa menjelaskan seluruh ketidaksetaraan

Figur 2.12 Lokasi, pendidikan, dan kelompok sosial dapat membuat perbedaan: regresi ketidaksetaraan total atas ketidaksetaraan antarkelompok yang memiliki karakteristik rumah tangga yang berbeda



Sumber: Kalkulasi penyusun berdasarkan data dari survei rumah tangga.

Catatan: Regresi menggunakan kontrol *dummy* area regional (X) dan *dummy* ukuran kesejahteraan (Y/C). Peran komponen ketidaksetaraan lintas gender dan usia kepala keluarga, dan daerah dalam negara tidaklah signifikan.

pendapatan, terutama dalam reproduksi ketidaksetaraan dari waktu ke waktu. Gagasan dasarnya adalah bahwa perbedaan antarkelompok dalam ketidaksetaraan pendapatan, misalnya, juga akan cenderung tercermin pada perbedaan antarkelompok dalam ketidaksetaraan kesehatan dan pendidikan—dan dalam agens kelompok untuk memengaruhi lingkungan mereka (lihat bawah). Perbedaan-perbedaan antar-kelompok ini lalu akan memperkuat satu sama lain. Berbagai perbedaan di bidang pendidikan, misalnya, akan terwujud dalam perbedaan pendapatan serta suara dan partisipasi politik. Ketidaksetaraan ini, pada gilirannya, akan mendorong munculnya ketidaksetaraan kesehatan antarkelompok, yang kemudian akan

berlanjut pada ketidaksetaraan pendidikan, dan seterusnya. Hasil akhirnya berupa “perangkap ketidaksetaraan,” sementara konsekuensi logisnya adalah bahwa upaya-upaya untuk memoderatkan tingkat ketidaksetaraan berarti mengurangi tajamnya perbedaan antarkelompok.

Mendokumentasikan secara sistematis peran instrumental perbedaan kelompok bukanlah perkara yang mudah. Salah satu upaya untuk itu diilustrasikan dalam Figur 2.12. Di negara-negara yang dijadikan sampel pada Figur 2.10 dan 2.11, ketidaksetaraan berkorelasi dengan perbedaan antarkelompok, dengan mempertimbangkan daerah dan apakah indikator kesejahteraan yang dipakai adalah pendapatan atau konsumsi. Tidak ada sesuatu dalam mekanisme kalkulasi itu yang memaksa ketidaksetaraan supaya berkorelasi dengan perbedaan antarkelompok. Namun demikian, di beberapa negara sampel tersebut, ketidaksetaraan secara keseluruhan terkait erat dengan perbedaan antarkelompok, yang antara lain berupa perbedaan daerah tempat tinggal (di daerah perkotaan atau pedesaan), perbedaan lintas kelompok sosial, perbedaan tingkat pendidikan, dan (secara tak begitu kuat) perbedaan dalam jenis pekerjaan kepala keluarga.¹¹

Temuan-temuan ini dapat diinterpretasikan bahwa berbagai perbedaan antarkelompok merupakan porsi dalam ketidaksetaraan yang tidak boleh diabaikan. Ini sejalan dengan tema besar laporan ini: bahwa perbedaan-perbedaan kelompok memperkuat satu sama lain dan, dengan cara ini, memberikan kontribusi pada proses replikasi ketidaksetaraan dari waktu ke waktu.

32204

KOTAK 2.6 Gambaran ulang atas hipotesis Kuznets mengenai pertumbuhan ekonomi dan ketidaksetaraan

Literatur perintis yang mencoba mengaitkan pembangunan ekonomi dengan ketidaksetaraan pendapatan adalah karya yang amat terkenal dari dua pemenang Nobel, W. Arthur Lewis (1954) dan Simon Kuznets (1955). Lewis, dalam artikel klasiknya yang ditulis pada tahun 1954, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor," telah mengembangkan suatu model teoretis bagaimana pertumbuhan dan akumulasi ekonomi ganda atau *dual economy* akan mulai berkembang dalam sektor industri modern, di mana kaum kapitalis akan membayarkan sejumlah besar upah [kepara buruh] dan mereinvestasikan keuntungan mereka. Jumlah tenaga kerja sektor pertanian tradisional yang mau beralih ke sektor berproduktivitas dan berupah tinggi ini diasumsikan tidak terbatas. Dalam proses pembangunan ini, dan sejauh asumsi-asumsi tersebut terbukti benar, ketidaksetaraan dalam distribusi pendapatan akan meningkat bersama dengan meningkatnya pendapatan rata-rata. Lalu, muncullah titik balik yang disusul dengan menurunnya kembali tingkat ketidaksetaraan karena berakhirnya fase surplus tenaga kerja. Ekonomi dualistik, sementara itu berubah menjadi ekonomi sektor tunggal yang telah sepenuhnya terindustrialisasi.

Meski tidak secara eksplisit menyatakan peralihan antarsektoral populasi sebagai bagian dari proses pembangunan, Kuznets menggunakan hal itu sebagai landasan untuk gagasan dasarnya mengenai relasi U-terbalik antara pertumbuhan ekonomi dengan ketidaksetaraan pendapatan ("kurva Kuznets"). Dalam sambutannya selaku presiden pada *Annual Meeting of the American Economic Association* tahun 1954, ia mengajukan hipotesis bahwa dalam proses pertumbuhan dan industrialisasi, ketidaksetaraan pada awalnya akan meningkat karena terjadinya peralihan dari pertanian dan pedesaan menjadi industri dan perkotaan, untuk kemudian menurun ketika imbal hasil lintas sektoral kembali menjadi lebih

setara atau seimbang. Data yang digunakan oleh Kuznets untuk membuat kesimpulan ini berasal dari berbagai indikator ketidaksetaraan jangka panjang di Inggris, Jerman, dan Amerika Serikat, serta dari observasi tunggal di tiga negara berkembang—India, Ceylon (kini Sri Lanka), dan Puerto Riko. Hanya data-data inilah yang tersedia pada masa itu, dan Kuznets sangat sadar pada lemahnya bukti empiris argumennya, mengatakan, "5 persen saja yang merupakan informasi empiris, sementara 95 persen sisanya adalah spekulasi, beberapa bahkan merupakan khayalan."

Kuznets terutama mendasarkan spekulasinya pada data longitudinal dan menyerukan studi kasus yang *in-depth* (komprehensif dan mendetail) terhadap pertumbuhan ekonomi bangsa-bangsa. Tetapi, banyak studi dari masa berikutnya begitu saja memakai data lintas negara agregat (yang kualitasnya sering kali diragukan) dan model-model "reduksionis" untuk mengeksplorasi dan mendukung hipotesis tentang konsekuensi yang tak terhindarkan antara pembangunan dengan kesetaraan. Selama hampir empat dasawarsa, kurva Kuznets telah menjadi satu sumber yang paling banyak dikutip dalam studi distribusi pendapatan.

Data lintas negara bisa salah dalam menjelaskan dinamika proses

Dengan berkembangnya set data yang lebih banyak [dan canggih], seperti basis data ketidaksetaraan internasional (yang mulai dikembangkan oleh Fields 1989) Deininger dan Squire (1996), "uji" empiris atas kurva Kuznets dijalankan secara luas. Tetapi, disadari bahwa pemakaian data lintas negara untuk menganalisis apa yang pada dasarnya merupakan proses yang dinamis dapat sangat menyesatkan. Lagi pula, berbagai studi menunjukkan bahwa bukti yang mendukung kevalidan kurva Kuznets tidak mampu bertahan terhadap spesifikasi ekonometris, komposisi sampel, dan periode

observasi. Lihat, misalnya, karya-karya yang dibuat oleh Bourguignon dan Morrisson (1989), Fields dan Jakubson (1994), Deininger dan Squire (1998), dan Bruno, Ravallion, dan Squire (1998). Bruno, Ravallion, dan Squire (1998), meski dalam beberapa hal masih mendasarkan diri pada data lintas negara, juga menganalisis satu negara—India—yang memiliki data yang relatif lengkap, dan sekali lagi, menemukan tiadanya tanda yang membuktikan bahwa pertumbuhan itu meningkatkan ketidaksetaraan.

Yang menyebabkan kurva Kuznets dalam praktiknya tidak jalan mungkin adalah fakta bahwa negara-negara berkembang tidak memenuhi asumsi mengenai proses migrasi dan perkembangan sektoral yang mendasari hipotesis Kuznets. Untuk menjelaskan berbagai perbedaan internasional dalam ketidaksetaraan pendapatan, kaitan antara ketidaksetaraan ekonomi dengan faktor-faktor lain, seperti dualisme ekonomi, tanah, pendidikan, dan keragaman regional harus dianalisis secara lebih cermat.

Tidak ada relasi langsung antara pendapatan dengan ketidaksetaraan

Sebagai kesimpulan, dewasa ini ada semacam konsensus bahwa tidak ada relasi yang sifatnya langsung antara pendapatan dengan ketidaksetaraan. Kanbur (2000), dalam gambarannya yang panjang lebar atas kurva Kuznets, *Handbook of Income Distribution*, menyatakan "adalah jauh lebih baik untuk kita untuk mengarahkan perhatian langsung ke kebijakan, atau paduan kebijakan, yang akan menghasilkan pertumbuhan tanpa pengaruh-pengaruh distribusional yang merugikan, daripada memperdebatkan ada tidaknya bentuk relasi agregatif dan reduksionis antara pendapatan per kapita dengan ketidaksetaraan."

Sumber: Disusun oleh penyusun.

Tetapi korelasi yang sederhana ini, meski sugestif, juga menunjuk pada proses-proses lain dan dalam dirinya sendiri tidak bisa mengabaikan berbagai penjelasan yang lain.

Ketidaksetaraan dan pertumbuhan, struktur ekonomi, dan perdagangan

Eksplorasi yang sistematis atas dampak perbedaan antarkelompok terhadap ketidaksetaraan, hingga dewasa ini, belum pernah menjadi topik investigasi empiris yang mendalam. Sebuah pertanyaan di bidang ekonomi yang lama tak terjawab adalah bagaimana ketidaksetaraan terkait dalam pertumbuhan ekonomi secara lebih umum. Karya rintisan yang dijalankan oleh Kuznets pada tahun 1950-an menghasilkan sejumlah besar karya empiris yang berusaha menjawab pertanyaan itu, sekaligus membangkitkan perdebatan yang hangat. Tidak ada konsensus mengenai relasi sistematis antara proses pertumbuhan industrialisasi dengan urbanisasi jangka panjang—dan ketidaksetaraan (Kotak 2.6).

Studi lintas negara juga telah menganalisis relasi antara ketidaksetaraan dengan struktur ekonomi. Bourguignon dan Morrisson (1990), misalnya, berpendapat bahwa “negara-negara berkembang yang secara komparatif memiliki lebih banyak sumber daya mineral dan tanah (iklim) cenderung lebih tidak egalitarian daripada negara-negara lain, walaupun pengaruh keuntungan komparatif pertanian mengimbangnya dengan distribusi tanah [yang lebih baik].” Mereka juga menemukan bahwa perbedaan produktivitas tenaga kerja antara negara yang memiliki landasan ekonomi pertanian dengan negara-negara lain merupakan faktor penjelas yang penting untuk perbedaan-perbedaan dalam ketidaksetaraan pendapatan di sejumlah negara berkembang pada tahun 1970-an dan 1980-an.¹²

32204
Banyak literatur juga telah mengeksplorasi relasi antara keterbukaan perdagangan dengan ketidaksetaraan, tetapi belum mencapai suatu konsensus. Dollar dan Kraay (2002) serta Dollar dan Kraay (2004), misalnya, tidak menemukan pengaruh perdagangan yang terbuka terhadap ketidaksetaraan, sementara Lundberg dan Squire (2003) menemukannya. Ravallion (2001) dan Milanovic (2002) mencatat bahwa [di negara-negara] yang tingkat pendapatannya rendah, keterbukaan perdagangan menyebabkan meningkatnya ketidaksetaraan, tetapi hal sebaliknya terjadi di negara-negara dengan tingkat pendapatan yang tinggi.

Tren

Diskusi di atas menggarisbawahi berbagai mekanisme dalam membuat hipotesis tentang bagaimana pertumbuhan ekonomi agregat, dan evolusi sektor-sektor ekonomi yang berbeda, dapat memengaruhi ketidaksetaraan ekonomi. Garis argumen yang populer menekankan proses jenis Lewis-Kuznets, perlombaan antara penawaran dengan permintaan yang relatif akan keterampilan bersamaan dengan penyesuaian keluarga terhadap partisipasi, pendidikan, dan kesuburan atau fertilitas; peralihan dari ekonomi terkontrol ke ekonomi yang berorientasi pasar; serta berbagai bentuk kekuasaan dan pandangan yang terkait dengan tawar-menawar. Pada akhirnya, dan ini mungkin tidak terlalu mengejutkan, menemukan penjelasan tunggal yang dapat mengatasi segalanya menjadi amat sulit. Hingga baru-baru ini, hal ini tampaknya tidak terlalu jadi masalah sebab adanya persepsi umum bahwa

32204

ketidaksetaraan tidak terlalu mencolok dalam periode waktu yang pendek.¹³ dalam studi-studi sebelumnya, beberapa negara yang memiliki data mengenai ketidaksetaraan dari periode waktu yang panjang mengindikasikan adanya berbagai perubahan yang tajam.

Berbagai negara dan kawasan. Penyelidikan empiris atas bagaimana ketidaksetaraan berlangsung di sebuah negara merupakan sebuah subjek perhatian yang mirip dengan penyelidikan empiris untuk mengetahui tingkat-tingkat perbandingan (lihat Kotak 2.5). Tetapi, ada kesan yang semakin kuat bahwa ketidaksetaraan pendapatan yang stabil bisa jadi menyesatkan. Beberapa contoh mutakhir tentang ketidaksetaraan yang berubah layak untuk disebutkan di sini. Pertama, karya yang sangat cermat yang dikerjakan oleh Atkinson (2003) telah mendokumentasikan evolusi ketidaksetaraan di negara-negara OECD selama paruh kedua abad ke-20. Ia menemukan bahwa ketidaksetaraan di Amerika Serikat terus meningkat semenjak awal tahun 1970-an (setelah mengalami sedikit perubahan, dan mungkin penurunan, pada dasawarsa sebelumnya), sementara di Inggris ia mengalami peningkatan yang dramatis sejak tahun 1980. Antara tahun 1984 dan 1990, koefisien Gini di Inggris meningkat sebesar 10 persen (tetapi kemudian berhenti di situ)—suatu peningkatan yang tidak diperkirakan sebelumnya akan terjadi dalam kurun waktu yang sesingkat itu. Di negara-negara OECD yang lain, perubahan ketidaksetaraan terjadi dalam tingkat yang lebih moderat. Tetapi, sementara di berbagai negara ini dasawarsa-dasawarsa awal dan pertengahan abad ke-20

diasosiasikan dengan penurunan tingkat ketidaksetaraan, tren ini terhenti pada beberapa dasawarsa menjelang berakhirnya abad.

Kedua, tingkat ketidaksetaraan di Cina pada akhir tahun 1990-an jauh lebih tinggi daripada pada awal tahun 1980-an. Secara umum, bukti terakhir dari Asia Timur menunjukkan bahwa ketidaksetaraan meningkat lebih cepat di negara-negara Asia yang ekonominya tumbuh pesat pada putaran kedua—seperti Cina dan Vietnam—daripada pada putaran pertama—Hong Kong (Cina), Republik Korea, Malaysia, Singapura, dan Taiwan (Cina). Faktor apa yang ada di belakang proses ini masih belum jelas. Meskipun ada kemungkinan bahwa setidaknya sebagian dari persoalan ini terkait dengan peralihan antarsektoral, seperti ditekankan oleh Lewis (Kotak 2.6), Ravallion dan Chen (2004) mengindikasikan bahwa ketidaksetaraan di Cina meningkat dengan paling cepat selama periode-periode ketika pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan lambat. Mereka menyatakan bahwa Cina tidak mendukung pandangan yang menyatakan bahwa peningkatan ketidaksetaraan tak terhindarkan dengan pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan yang pesat.

Ketiga, kawasan Asia Selatan umumnya dianggap sebagai kawasan yang tingkat ketidaksetaraannya relatif rendah. Ini, setidaknya sebagian, mungkin disebabkan oleh fakta bahwa tingkat ketidaksetaraan di sana diukur dengan konsumsi. Di kawasan ini pun, pandangan yang mengemuka adalah bahwa perubahan tingkat ketidaksetaraan dari waktu ke waktu kecil saja. Tetapi, fakta yang didandani

mengenai ketidaksetaraan yang rendah dan stabil di Asia Selatan ini juga terus-menerus ditentang dan diperdebatkan. Di India, yang merupakan negara terbesar di kawasan tersebut, terdapat sebetulnya ketidakpastian mengenai bagaimana ketidaksetaraan berubah, karena tersebar luasnya isu-isu yang berkenaan dengan komparabilitas data dari waktu ke waktu.¹⁴ Estimasi paling baik yang tersedia menyatakan bahwa ketidaksetaraan di India mengalami peningkatan, tetapi tanpa menyertakan penjelasan yang tegas mengenai seberapa besar peningkatannya.¹⁵

Di Bangladesh, Nepal, dan Sri Lanka, data termutakhir yang dapat dipercaya menunjukkan peningkatan ketidaksetaraan signifikan yang terjadi pada akhir tahun 1980-an dan 1990-an. Antara tahun 1991 dan 2000, di Bangladesh, tingkat ketidaksetaraan pendapatan (diperlawankan dengan ketidaksetaraan konsumsi) mengalami peningkatan dari 0,30 menjadi 0,41 dalam koefisien Gini.¹⁶ Di Sri Lanka, antara tahun 1990 dan 2002, peningkatan ketidaksetaraan konsumsi nyaris tidak ada bedanya, dari 0,32 menjadi 0,40.¹⁷ dan di Nepal, Komisi Perencanaan membuat estimasi yang menyatakan bahwa ketidaksetaraan konsumsi mengalami peningkatan dari 0,34 menjadi 0,39 antara tahun 1995-1996 dan 2003-2004.¹⁸ Hanya di Pakistanlah evolusi ketidaksetaraan tidak jelas, karena kesulitan dengan komparabilitas data.

Di kawasan-kawasan lain di dunia, gambaran paling mutakhir mengenai tren ketidaksetaraan lebih sulit untuk dipaparkan. Untuk kawasan Amerika Latin, De Ferranti, dkk. (2004) menemukan bahwa di sebagian besar negara, ketidaksetaraan mengalami peningkatan dalam margin

yang cukup besar selama dua dasawarsa yang hilang,” tahun 1980-an. Tetapi, selama tahun 1990-an, ketidaksetaraan hanya meningkat di separuh dari negara-negara yang terdapat di kawasan tersebut, dan itu pun dalam tempo yang tidak terlalu cepat. Para penyusun tersebut mencatat bahwa, di Argentina, ketidaksetaraan telah meningkat dengan tajam pada periode pertumbuhan dan selama tahun-tahun krisis. Di Brasil dan Meksiko, pada tahun 1990-an tingkat ketidaksetaraan mengalami sedikit penurunan. Sementara itu, menurut Bank Dunia (2000c), perubahan-perubahan tingkat ketidaksetaraan di Eropa Timur dan Asia Tengah selama periode awal tahun 1990-an, yang dikaitkan dengan peralihan ke ekonomi pasar, sulit untuk didokumentasikan secara sistematis karena persoalan data. Antara tahun 1998 dan 2003, tingkat ketidaksetaraan konsumsi di negara-negara bekas Uni Soviet (dengan pengecualian Georgia dan Tajikistan) mengalami penurunan. Sedangkan, di negara-negara Eropa timur dan selatan tidak ditemukan adanya tren yang jelas (Bank Dunia, 2005a). Di Afrika dan Timur Tengah, menemukan tren yang jelas juga sama tidak mudahnya, terutama karena masalah komparabilitas data yang terus-menerus mendera.

Sejauh manakah penyelidikan kita atas berbagai tingkatan dan tren yang ada dalam ketidaksetaraan pendapatan relevan dengan tema yang coba diulas oleh Laporan ini? Laporan ini terutama membahas perubahan-perubahan dalam ketidaksetaraan pendapatan, dan berbagai dimensi spesifik yang lain, sekiranya dimensi-dimensi ini terkait dengan berbagai perubahan dalam ketidaksetaraan

32204

kesempatan yang mendasarinya. Meningkatnya ketidaksetaraan pendapatan di Rusia selama tahun 1990-an, misalnya, menarik karena asosiasinya yang kuat dengan meningkatnya suhu politik dan dominansi negara.

Tetapi keadaannya tidak selalu seperti ini. Sebuah studi yang mutakhir mengenai dinamika distribusi pendapatan pada enam negara di Asia Timur dan Amerika Latin yang dijalankan oleh Bourguignon, Ferreira, dan Lustig (2005) berusaha mendekomposisi atau menguraikan berbagai dinamika distribusi yang ada ke dalam kekuatan-kekuatan yang mendorongnya. Mereka menunjukkan bahwa interaksi yang kompleks dan spesifik antara berbagai fenomena sosial dan ekonomi yang mendasarinya mengimplikasikan bahwa pengalaman distribusional harus dinilai negara per negara. Sebagai contoh, kemajuan di bidang pendidikan (kesempatan yang semakin setara) di negara-negara tertentu, mungkin terkait dengan menurunnya ketidaksetaraan pendapatan—Brasil atau Taiwan, Cina—tetapi di negara-negara yang lain dengan meningkatnya ketidaksetaraan—Indonesia atau Meksiko. Penilaian kita mengenai implikasi kesetaraan dari perubahan-perubahan dalam ketidaksetaraan pendapatan, karenanya, akan berbeda dari satu negara ke negara lain.

Antargenerasi. Penilaian kita juga akan bergantung pada seberapa besarkah tingkat ketidaksetaraan yang diteruskan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Kajian mengenai transmisi kesejahteraan antargenerasi tidak bersifat langsung, sebab

sangat terbatasnya data informatif mengenai generasi orang dewasa di keluarga yang sama. Data dari panel yang panjang adalah langka, dan pertanyaan-pertanyaan tentang latar belakang individual keluarga tidak selalu diajukan dalam survei (data tentang Brasil sebagaimana dideskripsikan pada Kotak 2.1 merupakan sebuah pengecualian yang langka). Informasi mengenai tingkat pendidikan atau pekerjaan relatif lebih mudah untuk ditanyakan dan dijawab melalui kuesioner. Namun, informasi mengenai berbagai dimensi yang lain, seperti pendapatan, gaji, atau bahkan keadaan kesehatan generasi sebelumnya, tidak selalu diingat oleh setiap individu (belum lagi bila mengingat bahwa dimensi-dimensi tersebut sering kali berubah sepanjang hidup). Kelangkaan data antargenerasi terutama terjadi di negara-negara berkembang. Meskipun ketidaksetaraan lintas generasi yang terdapat di negara-negara berkembang sering kali lebih parah, kajian mengenai mobilitas antargenerasi di bagian dunia yang satu ini sangat sedikit dan jauh dari memadai.

Bahkan bila data semacam itu ternyata ada, perbedaan-perbedaan dalam metodologi dan data tak jarang membatasi kemungkinan untuk membandingkannya secara lintas negara. Cara yang paling banyak dipakai untuk mengukur mobilitas antargenerasi dalam berbagai literatur ekonomi adalah elastisitas penghasilan antargenerasi, atau elastisitas penghasilan anak terhadap penghasilan orang tuanya. Cara pengukuran ini biasanya didasarkan pada regresi *log-linear* penghasilan anak (meskipun pendapatan dan tingkat pendidikan juga dapat dipakai di sini) terhadap penghasilan ayah yang teramati

(atau nilai prediktifnya berdasarkan informasi-informasi lain, seperti pendidikan atau pekerjaan). Semakin elastisitas itu mendekati angka nol, semakin dinamislah suatu masyarakat. Elastisitas macam ini telah dipakai secara luas di Amerika Serikat, di mana tersedia data longitudinal yang relatif berlimpah. Dan untuk komparabilitas, di sebagian besar kajian mengenai negara-negara yang lain, ia juga sudah dihitung.¹⁹

Menurut penghitungan yang terakhir, estimasi elastisitas penghasilan antargenerasi di Amerika Serikat adalah sekitar 0,4, dan ini mengisyaratkan suatu masyarakat yang cukup dinamis dalam hal pendapatan.²⁰ Namun, pada waktu yang lebih belakangan, Mazumder (2005) menggunakan data baru dan berbagai teknik ekonometris mutakhir untuk mengoreksi fluktuasi penghasilan sementara tersebut—ia menunjukkan bahwa estimasi antargenerasi itu bias lebih rendah sekitar 30 persen. Ia menyatakan bahwa estimasi elastisitas antargenerasi di Amerika Serikat yang sebenarnya adalah sekitar 0,6.

Elastisitas antargenerasi sebesar 0,6 bila dibandingkan dengan 0,4, menghasilkan suatu gambaran mobilitas masyarakat Amerika yang sangat berbeda. Sebagai contoh, hal ini mengimplikasikan bahwa sebuah keluarga yang penghasilannya separuh dari rata-rata nasional akan membutuhkan lima generasi, dan bukannya tiga, sebelum bisa menutup jurang atau ketidaksetaraan penghasilan tersebut. Perbedaan dua generasi, atau kurun waktu lima puluh tahun, itu tentunya sangat substansial dan mendorong dilakukannya peninjauan kembali atas berbagai kebijakan yang

32204
dapat meningkatkan mobilitas yang lebih besar.²¹

Dalam analisis yang sama, estimasi mobilitas antargenerasi di Kanada, Finlandia, dan Swedia menghasilkan tingkat elastisitas mendekati 0,2 atau lebih rendah, sehingga untuk sementara, dapat disimpulkan bahwa masyarakat di negara-negara tersebut jauh lebih dinamis daripada masyarakat Amerika Serikat. Kajian tentang mobilitas masyarakat Inggris (yang diadakan pada tahun 1983 oleh Atkinson, Maynard, dan Trinder) menunjukkan tingkat elastisitas sebesar 0,43, sementara studi yang lebih mutakhir yang dijalankan oleh Dearden, Machin, dan Reed (1997) memberikan estimasi elastisitas sebesar 0,57. Kedua kajian ini mengindikasikan bahwa masyarakat Inggris memiliki mobilitas yang hampir sama dengan masyarakat Amerika Serikat. Karena keterbatasan data, baru sedikit kajian elastisitas penghasilan antargenerasi yang dijalankan di negara-negara berkembang. Kajian-kajian itu menghasilkan bukti mengenai relatif rendahnya mobilitas masyarakat di negara-negara tersebut.²²

Di dalam gambaran literatur lain mengenai perbedaan-perbedaan mobilitas penghasilan antargenerasi antarnegara, Solon (2002) mempertanyakan bilakah ada kaitan tertentu antara ketidaksetaraan antarseksional dalam suatu generasi dengan transmisi atau pewarisan ketidaksetaraan antargenerasi. Walaupun ketidaksetaraan antarseksional di Amerika Serikat dan Inggris lebih besar daripada di Finlandia atau Swedia, Kanada juga memiliki tingkat ketidaksetaraan yang tinggi. Petunjuk yang ada untuk menjelaskan persoalan ini secara tuntas, dengan demikian masih

32204

sepotong-sepotong, dan hanya “riset yang berkelanjutan (mengenai petunjuk mobilitas antargenerasi internasional) yang dapat memberi kita pemahaman yang lebih baik mengapa transmisi status ekonomi antargenerasi kuat di beberapa negara, namun lemah di beberapa negara yang lain.”²³

Mekanisme transmisi ketidaksetaraan antargenerasi berbeda, baik pada tingkat antarnegara maupun tingkat antarkelompok dalam satu negara. Seperti sudah disinggung di atas, Mazumder (2005) menunjukkan relatif rendahnya tingkat mobilitas masyarakat Amerika Serikat. Ia juga menggarisbawahi dimensi rasial yang penting untuk rendahnya tingkat mobilitas ini dan menemukan petunjuk mengenai imobilitas yang substansial di ujung akhir distribusi. Ia menunjukkan bahwa di antara mereka yang ayahnya berada di bagian dasar piramida distribusi, 50 persennya akan berada di bawah persentil ke-30 dan 80 persennya di bawah persentil ke-60. Ia mendapati bahwa petunjuk tersebut sejalan atau konsisten dengan hipotesis yang menyatakan bahwa imobilitas semacam itu “mungkin disebabkan oleh ketidakmampuan keluarga untuk berinvestasi modal manusia pada diri anak-anaknya karena kurangnya sumber daya yang ada pada mereka.” Sebaliknya, lebih dari 50 persen dari mereka yang orang tuanya berada di bagian puncak piramida distribusi akan tetap berada di atas persentil ke-80, sementara dua pertiganya berada di atas median.

Dalam sebuah kajian lain mengenai tingkat mobilitas masyarakat Amerika Serikat, Hertz (2005) mendukung temuan-temuan Mazumder (dan para peneliti

yang lain). Lebih jauh, ia mengajukan bukti yang menjelaskan bahwa rendahnya elastisitas antargenerasi tersebut terutama disebabkan oleh demikian rendahnya tingkat mobilitas keluarga-keluarga orang kulit hitam untuk naik dari dasar piramida distribusi pendapatan. Sementara hanya 17 persen orang kulit putih yang dilahirkan di bagian dasar piramida distribusi akan tetap berada di sana ketika dewasa, untuk orang kulit hitam persentasenya adalah 42. Ia juga menemukan bahwa kemungkinan orang kulit hitam untuk naik “dari kaum dhuafa menjadi kaum kaya” tidak ada setengahnya dari kemungkinan orang kulit putih untuk melakukan hal yang sama. Lebih lanjut, ia memberikan bukti bahwa ketidaksetaraan mobilitas yang ada antara orang kulit hitam dan kulit putih tidak dapat “berubah dengan mempertimbangkan tingkat pendidikan orang tua.” Terakhir, ia juga memberikan bukti bahwa pendapatan anak-anak kulit hitam tidak berbeda jauh dari pendapatan orang tua mereka yang berada di dasar piramida distribusi.

Kesimpulannya, bahkan di negara-negara yang sudah maju seperti Amerika Serikat dan Inggris pun, mobilitas antargenerasi tetap saja terbatas. Riset yang dijalankan di negara-negara ini telah menggarisbawahi heterogenitas pola-pola reproduksi ketidaksetaraan antarkelompok dalam populasi. Mobilitas antargenerasi di negara-negara berkembang sedikit saja yang diketahui. Tetapi, mempertimbangkan ketidaksetaraan yang sudah demikian parah dalam kelompok-kelompok yang ada di berbagai negara itu, masuk akal untuk mengasumsikan bahwa mobilitas antargenerasinya pun amat rendah.

Agens & kesetaraan: berbagai ketidaksetaraan kekuasaan

Pembahasan yang sebelumnya telah secara eksplisit memunculkan pertanyaan tentang bagaimana ketidaksetaraan dibentuk dan direproduksi. Untuk sementara, jawaban yang mengemuka adalah bahwa proses ini disebabkan atau dipicu oleh perbedaan kelompok. Fokus pada proses dan faktor-faktor yang bertanggung jawab muncul dan kuatnya ketidaksetaraan dari masa ke masa itu membuat orang mengarahkan perhatiannya pada seberapa dalamkah ketidaksetaraan tersebut berakar di berbagai institusi yang ada dalam masyarakat—lembaga-lembaga pemerintah, akses ke tanah, penguasaan tenaga kerja, peraturan pasar. Bab 6 membahas kemunculan dan pengaruh-pengaruh institusi semacam itu secara lebih mendetail. Di sini, kita menggunakan berbagai bukti—dan tradisi analisis—yang berbeda untuk membahas kapasitas orang yang tidak sama untuk memengaruhi bentuk yang diambil oleh institusi-institusi ini dan berbagai konsekuensi institusi yang tidak setara untuk keberlanjutan ketidaksetaraan itu. Untuk kemiskinan, ketidaksetaraan dalam kapasitas orang untuk membentuk institusi atau masyarakat bisa sama pentingnya dengan ketidaksetaraan di bidang kesehatan, pendapatan, dan pendidikan.²⁴

Sebuah studi mutakhir mengenai ketidaksetaraan di empat pemukiman kumuh di kota Delhi menunjukkan bahwa akses yang lebih besar ke pemerintah formal dimiliki oleh mereka yang berada dan yang memiliki jaring kontak yang baik.²⁵ Para pemimpin pemukiman memfasilitasi akses terutama

32204
bagi anggota kasta mereka, sementara para warga cenderung mewakilkan urusan mereka ke para pemimpin komunitas yang biasanya lebih terpelajar. Studi ini sampai pada kesimpulan bahwa, karena akses ke birokrasi dan representasi politik para warga pemukiman kumuh di Delhi hanya dijalankan oleh kalangan berada dan yang memiliki jaringan sosial yang baik, berbagai keputusan para pembuat kebijakan formal tidak bisa disebut sebagai upaya untuk merepresentasikan kepentingan komunitas secara keseluruhan. Kebijakan-kebijakan yang mereka keluarkan justru merupakan intervensi yang tidak ditargetkan bagi kepentingan orang-orang yang paling membutuhkan. Kurang terdistribusinya “suara” secara adil ini kemudian berimbas pada pola-pola alokasi sumber daya dan pendapatan yang juga tidak adil. Semuanya itu jauh dari prinsip egalitarianisme.

Hakikat kapasitas yang tidak sama atau setara ini dapat dimengerti melalui konsep sosiologis agens. Agens merujuk ke kapasitas atau kemampuan orang untuk mengubah atau mereproduksi berbagai institusi kemasyarakatan. Beberapa dari kapasitas ini sifatnya sadar—misalnya, ketika pihak-pihak yang berkepentingan melobi diadakannya perubahan dalam peraturan sewa tanah, atau manakala kaum perempuan menolak undang-undang perkawinan yang secara sistematis merugikan mereka. Beberapa yang lain bersifat tidak sadar—misalnya, ketika orang terlibat dalam transaksi jual beli tanah tanpa mempertanyakan atau mengkritisnya, mereka mereproduksi institusi agraria dan pasar tanah. Bila suatu kelompok orang yang dirugikan menerima ketidakadilan yang menimpanya “sebagai sesuatu yang memang seharusnya begitu,”

itu artinya mereka menyetujui adanya relasi yang menciptakan ketidakadilan semacam itu.

Internalisasi ketidakadilan mendorong pada penciptaan bentuk-bentuk agens jahat yang melanggengkan ketidaksetaraan. Dari ketidaksetaraan dalam agens ini, lahirlah ketidaksetaraan dalam kekuasaan, suara politik, dan kepercayaan diri—salah satu bagian terpenting dari kisah kami (Kotak 2.7). Ketidaksetaraan agens merupakan produk institusi yang dominan sekaligus sumber legitimasi institusionalnya. Mempertahankan legitimasi ini merefleksikan serta, pada saat yang sama, menghasilkan distribusi kekuasaan di antara orang. Di bidang kesehatan, pendidikan, dan pendapatan, distribusi semacam ini dapat—dan telah—mengalami perubahan. Perubahan dalam institusi pun sering kali berubah dalam kaitannya dengan perubahan dalam distribusi-distribusi yang lain.

Internalisasi ketidakadilan dan ketidaksetaraan agens

Studi mutakhir mengenai orang-orang yang tinggal di berbagai pemukiman kumuh di India²⁶ (dan di tempat-tempat lain)²⁷ menunjukkan bahwa salah satu bentuk ketidakberdayaan kaum miskin melibatkan hidup dengan “syarat-syarat memperoleh pengakuan yang negatif” (*negative terms of recognition*). Konsep ini menyoroti berbagai kondisi dan hambatan yang dihadapi oleh kaum miskin ketika menegosiasikan norma-norma yang mengatur kehidupan sosial mereka. Karena senantiasa mendapat perlakuan yang kurang baik dari para pejabat pemerintah, majikan, dan sesama

32204

KOTAK 2.7 Agens dan institusi yang tidak setara di Pakistan

Human Development Report Pakistan yang belum lama ini selesai disusun menyediakan dokumentasi yang amat bagus mengenai dampak distribusional dari korupsi yang asimetris (*United Nations Development Programme 2003*). Laporan tersebut mencatat bahwa korupsi meningkatkan biaya yang orang keluarkan untuk mengurus sesuatu—mulai dari membuka bisnis baru, melintas batas negara, sampai mencari surat izin mengemudi. Di Pakistan, yang paling terbebani oleh membengkaknya biaya ini adalah mereka yang paling tidak mampu: orang-orang miskin. Menurut *Human Development Report*, 16,7 persen dari orang-orang yang sangat miskin di Pakistan dilaporkan telah menyuap rata-rata sebesar 6.800 rupee untuk dapat menjalankan usaha bisnis mereka. Sementara itu, hanya 6,7 persen dari orang-orang yang nonmiskin yang menyuap sebesar 9.300 rupee. Di berbagai wilayah pedesaan, perbedaan itu semakin mencolok: 20 persen dari kalangan yang sangat miskin membayar suap, sedangkan hanya 4,3 persen dari kalangan yang nonmiskin yang juga melakukannya. Di wilayah perkotaan, kalangan yang sangat miskin membayar suap rata-rata sebesar 8.700 rupee, sementara kalangan nonmiskin hanya membayar sebesar 1.200 rupee.

Pola yang sama muncul dalam proses mediasi perkara. Untuk memperoleh resolusi, kalangan yang sangat miskin tidak hanya

harus merogoh kocek mereka lebih dalam daripada kalangan yang nonmiskin, tetapi kemungkinan mereka untuk memperoleh putusan yang memuaskan pun lebih kecil (38,5 persen versus 80,8 persen). Biaya atau biaya yang harus mereka keluarkan sering kali lebih tinggi daripada pendapatan tahunan mereka, sehingga banyak dari mereka yang memilih menanggung konsekuensi dari perkara itu walau mereka jelas-jelas berada di pihak yang benar. Tambahan pula, bantuan polisi (representasi yang paling langsung dari sistem peradilan formal) untuk kalangan yang sangat miskin amatlah sedikit. Keterlibatan mereka dalam perkara kaum miskin hanya sebesar 1 persen (bandingkan ini dengan 5 persen ketika yang memiliki perkara adalah kalangan nonmiskin). Kaum miskin menganggap polisi lambat dan tidak efisien dalam menangani kasus mereka, dan mereka pun sering mengalami pelecehan dan intimidasi dari “pengayom masyarakat” tersebut. Bahkan, untuk melaporkan kasus penculikan ke polisi, mereka harus membayar sejumlah uang suap. Karena situasi inilah, tidak mengejutkan bila kaum miskin menjalankan hukum mereka sendiri, sehingga di banyak wilayah perkotaan muncul berbagai persoalan baru terkait dengan gang kekerasan dan vigilantisme.

Sumber: *United Nations Development Programme* (2003).

warga yang lain—dan karena menghadapi hambatan-hambatan yang amat besar untuk mencapai kemajuan—kelompok yang tersingkir itu, dari waktu ke waktu, dijejali dengan norma-norma mengenai diri dan situasi “yang memiliki pengaruh sosial yang merendahkan martabat mereka, memperparah kondisi ketidaksetaraan yang mereka alami, dan mempersempit akses mereka ke barang-barang material dan layanan [publik].”²⁸

KOTAK 2.8 Warisan diskriminasi dan reproduksi ketidaksetaraan dan kemiskinan di antara kaum Batwa di Uganda

Orang Batwa, yang di banyak belahan dunia digambarkan sebagai orang kerdil (pigmi), tinggal di Uganda Timur, bagian timur Republik Demokrasi Kongo, dan Rwanda. Kaum ini telah menjadi subjek stereotip negatif sejak setidaknya tahun 1751, ketika Edward Tyson menyatakan bahwa orang pigmi bukanlah manusia, melainkan sejenis monyet atau kera. Mereka mengalami pengambilan hak secara paksa aset dan berbagai bentuk diskriminasi, sebuah situasi yang kadang-kadang semakin diperburuk oleh aksi publik. Meskipun sudah lama menjadi penghuni hutan, orang-orang Inggris telah memaksa mereka ke luar dari sana pada tahun 1930-an dengan dalih untuk membangun hutan lindung. Pada tahun 1991, otoritas *Uganda National Park* meningkatkan upaya-upaya pengusiran macam ini. Walaupun Bank Dunia—yang turut mendanai beberapa proyek taman nasional tersebut—telah mendesak pemerintah untuk mempertimbangkan dampak proyek itu untuk komunitas setempat serta menjalankan prosedur-prosedur kompensasi yang ditetapkan, hal tersebut dilakukan tanpa perhitungan yang cukup atas perbedaan kekuasaan antara orang Batwa dengan kelompok-kelompok lain yang juga terkena dampaknya, apalagi mempertimbangkan preferensi orang Batwa. Semua komunitas dianggap sama, sebuah praktik yang di waktu kemudian disadari oleh pihak pemegang otoritas “tidak mempertimbangkan realitas kaum Batwa dan membuat mereka tidak memiliki apa-apa lagi” (Zaninka (2003), 170).

Kalangan masyarakat lokal non-Batwa menolak upaya untuk memberi lebih banyak kompensasi untuk orang Batwa. Sebuah *Participatory Poverty Assessment* (PPA)

menyoroti adanya diskriminasi yang amat jelas, yang menggambarkan kaum Batwa sebagai “kelompok orang yang hina” dan yang “tidak memiliki sarana produksi seperti tanah, kredit, dan keterampilan. Oleh kelompok-kelompok etnis lain di Kisoro, mereka dipandang sebagai orang-orang yang tidak memiliki hak.” Hal ini mendorong terjadinya eksklusi yang terinstitusionalisasi sehingga kaum Batwa mengalami diskriminasi dalam akses baik ke ruang maupun layanan publik. Meski sementara orang Batwa merespons sikap ini dengan cara mengorganisasikan diri, yang lain meresponsnya dengan cara-cara yang—bagaimana pun rasional dan merupakan tindak pembelaan diri—justru mereproduksi pengeksklusian diri mereka. Laporan PPA yang sama mencatat bahwa beberapa anak Batwa tidak mau bersekolah karena sekolah tidak menyenangkan untuk mereka. Ketika salah seorang dari mereka ditanya apa yang ia inginkan melebihi lulus sekolah, ia menjawab bahwa ia ingin menjadi “lebih bersih.” Diskriminasi dan prasangka mengurangi kemampuan orang Batwa untuk bercita-cita dan membayangkan suatu masa depan yang lain.

Penolakan dan diskriminasi juga dapat menyebabkan orang Batwa mengeklusi diri mereka sendiri dari dunia publik. PPA mencatat bahwa tidak ada orang Batwa yang pernah mengikuti pelatihan PPA. Menanggapi kenyataan ini, para penduduk lokal non-Batwa berkata, “Batwa tidak akan pernah datang ke pertemuan semacam ini, jadi tidak ada gunanya memobilisasi mereka.”

Sumber: Moncrieffe (2005), mengutip laporan *Participatory Poverty Assessment*.

Di dalam situasi semacam ini, kaum miskin tidak hanya terus-menerus dan dengan amat jelas didiskriminasi. Persoalan

32204 mereka ditambah dan diperparah oleh komplisitas atau keterlibatan mereka yang amat gamblang di dalamnya. “Preferensi adaptif” mereka²⁹ terhadap kerja rendahan dan kasar, “kepatuhan buta” mereka terhadap norma yang ada, dan perilaku tunduk mereka hanya melegitimasi dan melanggengkan ketidakberdayaan mereka. Kondisi material yang menakutkan, ekspektasi rasional mengenai keterbatasan prospek mereka untuk melakukan mobilitas sosial ke atas, dan keyakinan yang kuat mengenai legitimasi dan imutabilitas situasi mereka bersekongkol untuk menciptakan lingkaran setan yang sangat sulit diputus oleh kaum miskin (lihat Kotak 2.8).³⁰

Perangkap-perangkap ketidaksetaraan dapat memunculkan kejahatan dan kekerasan. Pertama, orang yang menganggap kemiskinan mereka sebagai sesuatu yang permanen biasanya lebih didorong oleh naluri-naluri permusuhan daripada oleh upaya rasional untuk memenuhi kepentingan mereka. Kedua, sensitivitas pada ketidaksetaraan, terutama yang dirasakan oleh mereka yang terjebak di bawah, bisa mendorong dipakainya taktik-taktik yang lebih berbahaya, seperti kejahatan, bila hasil yang diharapkan dari berbagai aktivitas yang secara sosial sah sangat sedikit. Ketiga, orang mungkin sangat sensitif pada ketidaksetaraan yang didasarkan atas kelompok. Jika, misalnya, heterogenitas rasial dan ketidaksetaraan pendapatan saling terkait dan mengokohkan perbedaan status dalam masyarakat, ini bisa menjadi pemicu meletusnya tindak kekerasan. Terakhir, seperti dengan elegan dikatakan oleh Merton (1938):

... ketika suatu sistem budaya, di atas segalanya, menekankan simbol kesuk-

32204

sesan yang berlaku untuk masyarakat secara keseluruhan, sementara struktur sosialnya secara tegas membatasi atau secara utuh menghapus akses sebagian besar masyarakatnya ke cara-cara yang layak untuk meraih berbagai simbol tersebut, ... perilaku antisosial akan meluas dalam skala yang amat besar. (kata yang dicetak miring menunjukkan penekanan yang asli).

Tiadaanya mobilitas ke atas dalam suatu masyarakat, ditambah dengan lebarnya jurang kekayaan ekonomi, mengakibatkan terjadinya *anomie*—runtuhnya standar dan nilai-nilai yang ada.³¹

Perubahan-perubahan dalam ketidaksetaraan agens antarkelompok dan kekuasaan institusional

Ketidaksetaraan agens sering kali mendorong institusi untuk mereproduksi ketidaksetaraan semacam itu. Tetapi, relasi ini tidak bersifat tetap. Ada cukup banyak contoh di mana intervensi atau campur tangan—oleh masyarakat sipil, pejabat publik yang reformis, para aktor eksternal, institusi keagamaan, dan semacamnya—berhasil membangkitkan rasa percaya diri dan martabat kaum yang terpinggir, menghambat proses internalisasi ketidakadilan, dan menciptakan berbagai saluran baru untuk kelompok-kelompok yang tersingkir untuk bersuara dan membuat perubahan yang berarti. Perubahan ini memberi kaum yang tak berdaya konsep baru mengenai *terms of recognition*: keberadaan mereka diakui oleh kelompok-kelompok lain yang lebih kuat,

sehingga mereka lebih terberdayakan secara ekonomi, sosial, dan politik.

Pemberdayaan dapat terjadi dengan banyak cara.³² Perubahan biasanya terjadi berkat interaksi antara kesempatan untuk bertindak yang diciptakan oleh struktur-struktur politik yang dominan dan kapasitas kelompok miskin atau menengah untuk terlibat. “Struktur kesempatan politik”—yang memunculkan kesempatan untuk bertindak—itu sendiri adalah fungsi keterbukaan institusi politik, koherensi dan posisi kaum elit, serta keefektifan pemerintah dalam mengimplementasikan berbagai cara yang dipandang tepat. Kapasitas kelompok subordinat, sementara itu, dipengaruhi oleh modal “ekonomi” mereka—pendidikan dan berbagai sumber daya ekonomi mereka—“kemampuan mereka untuk bercita-cita,” dan tentu saja kapasitas mereka untuk berorganisasi.³³

Di Indonesia, Proyek Pembangunan Kecamatan (PPK) mengilustrasikan perubahan yang terjadi berkat aksi dari atas ke bawah: proyek ini bertujuan untuk memperbaiki *terms of recognition* dan agens politik kelompok yang terpinggir, dan untuk menciptakan institusi-institusi baru dengan tingkat agens yang lebih besar yang akan mendorong perubahan material dalam pola-pola investasi publik. Sejalan dengan proses demokratisasi yang sedang berlangsung di Indonesia, penggerak perubahan ini adalah kebijakan publik, dan bukannya aksi swadaya masyarakat, sehingga proyek berjalan dalam skala yang besar (lihat pula Fokus 4 untuk contoh perubahan yang terjadi pada tingkat lokal).

Sebuah studi mutakhir³⁴ mengenai keefektifan PPK dalam menantang atau mengubah *terms of recognition* para

partisipannya menunjukkan bahwa proyek ini benar-benar menyediakan seperangkat prosedur deliberatif untuk mengelola konflik yang pasti timbul secara lebih adil.³⁵ Prosedur-prosedur ini memperkenalkan para aktor marginal ke ruang keterlibatan yang lebih setara dengan aktor-aktor lain yang lebih terorganisasi dan lebih berpengaruh. Tetapi, membangun kapasitas pengelolaan konflik di kalangan kaum marginal membutuhkan lebih dari sekadar penciptaan prosedur-prosedur yang kolaboratif. Ia juga mensyaratkan seperangkat aturan—yang dibuat oleh PPK—yang akan membatasi penggunaan kekuasaan secara tidak adil oleh kelompok-kelompok yang dominan. Karena PPK mengelola kolaborasi dan poin-poin kekuasaan politik yang nyata dari kalangan yang terpinggir, hasilnya berupa berfungsi baiknya sekolah atau klinik medis, dan yang juga sama pentingnya adalah (re)definisi dan pertahanan kelompok.

Perubahan agens dalam masyarakat asli Ekuador yang terjadi semenjak tahun 1960-an menawarkan sebuah contoh lain yang menunjukkan bagaimana mobilisasi dari bawah dapat mengubah struktur-struktur nasional dan lokal. Perubahan-perubahan ini sangat jelas baik di tingkat lokal maupun nasional. Pada tahun 1960-an, provinsi Chimborazo di daerah Andean, penduduk asli *Quichua* mengalami kemiskinan ganda. Dalam interaksi keseharian mereka dengan kelompok-kelompok etnis lain dan dengan otoritas pemerintah, mereka menjadi subjek kekerasan, dominasi, dan rasisme.³⁶ Kekuasaan terpusat pada tritunggal tuan tanah, imam, dan otoritas pemerintah lokal. Banyak pekerja pribumi yang bekerja di tanah-tanah pertanian yang luas dengan relasi kerja yang

32204
tak jarang keras dan tidak adil. Hasil yang tidak adil. Angka harapan hidup pendek, alkoholisme parah, dan akses anak-anak ke pendidikan dan kesehatan amat buruk.

Pada awal abad ke-21 satu ini, orang-orang asli atau pribumi tersebut berhasil menduduki posisi walikota di beberapa kota, dan banyak posisi lain di dewan perwakilan daerah. Prpengaruh provinsi adalah juga seorang *Quichua*. Di tingkat nasional pun, keadaannya sama—para mantan pemimpin organisasi warga asli kini menjadi menteri. Dan *Confederation of Indigenous Nationalities of Ecuador* kini mengendalikan direktorat pendidikan dwibahasa, dewan pembangunan penduduk asli, dan kantor kesehatan penduduk asli. Organisasi ini juga memainkan peranan yang penting dalam menegosiasikan dan menjalankan program kerja nasional yang didukung oleh Bank Dunia dan *International Fund for Agricultural Development* untuk *Program for the Development of Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples*. Dilihat dari sisi mana pun, relasi kuasa di Ekuador telah mengalami perubahan, menjadi lebih setara, dengan penduduk asli bisa berpartisipasi secara lebih utuh (dan lebih adil) dalam masyarakatnya.

Perangkap ketidaksetaraan untuk kaum perempuan

Kesempatan yang tidak setara dalam kesehatan, pendidikan, kesejahteraan ekonomi, dan agens politik dapat dengan mudah diamati di kebanyakan negara berkembang. Bagian-bagian sebelumnya telah menekankan bahwa berbagai manifestasi ketidaksetaraan yang berbeda ini biasanya tidak independen satu sama

32204

KOTAK 2.9 Rasio seks dan “raibnya kaum perempuan”

Ketidaksetaraan gender menyebabkan banyak masyarakat menunjukkan preferensi untuk mendapatkan anak laki-laki. Tetapi, “preferensi ke anak laki-laki” itu demikian kuatnya sehingga mengakibatkan tingginya angka kematian di kalangan anak perempuan di sebagian daerah Asia Timur dan Selatan—dan mendorong munculnya fenomena yang oleh Amartya Sen disebut “raibnya kaum perempuan.” (Sen, 1990). Di Cina dan India, praktik pembunuhan terhadap anak perempuan telah dicatat setidaknya sejak seabad yang lalu, sementara di Republik Korea dan India rasio seks anak-anak yang tinggi (proporsi anak laki-laki dan perempuan di bawah usia 4 tahun) telah terdokumentasikan semenjak sensus modern pertama digelar. Sebaliknya, preferensi ke anak laki-laki di kawasan Asia Tenggara dan kebanyakan negara berkembang lain tidaklah tinggi.

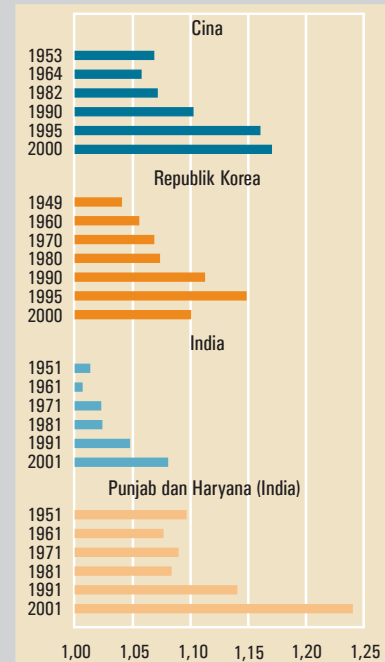
Alasan yang mendasari preferensi ini tampaknya adalah sistem warisan patrilineal yang rigid. Meski sebagian besar masyarakat tidak mengakui bahwa kaum perempuan memiliki hak waris, di bagian-bagian dunia yang lain aturan itu tampaknya memiliki fleksibilitas hingga kadar tertentu. Di kalangan petani Eropa dan Jepang, misalnya, kaum perempuan bisa mewarisi tanah bila orang tua mereka tidak mempunyai anak laki-laki. Walaupun ada hukum-hukum yang cukup egaliter, praktik adat di Cina, Republik Korea, dan India barat laut memperbolehkan seorang lelaki, jika ia tidak memiliki anak laki-laki, untuk mengadopsi dari kerabat dekatnya. Pada masa lalu, laki-laki tersebut juga dimungkinkan untuk

mengambil istri lain. Motivasi penggeraknya adalah menggunakan segala cara yang mungkin untuk melanjutkan garis keluarga laki-laki. Dengan demikian, anak perempuan kurang dihargai.

Selama masa kehamilan, seleksi jenis kelamin bisa mendorong dilakukannya praktik aborsi terhadap janin anak perempuan, sebagaimana tercermin dalam rasio seks pada waktu kelahiran yang lebih besar anak laki-lakinya (105 anak laki-laki untuk setiap 100 anak perempuan). Seleksi jenis kelamin juga dapat dilakukan melalui praktik pembunuhan anak-anak, walaupun data yang ada sulit untuk mengungkap atau membedakan mana yang merupakan aborsi selektif dan mana yang pembunuhan. Mekanisme yang ketiga dan yang paling lazim adalah praktik pengabaian anak perempuan dan praktik-praktik lain yang menyebabkan angka kematian anak perempuan lebih tinggi daripada angka kematian anak laki-laki.³⁷

Di Cina, berbagai upaya intens yang ditempuh oleh pemerintah berhasil sedikit memperbaiki rasio seks selama tahun 1953–1964 (lihat figur di samping kanan). Namun, semenjak tahun 1980-an, rasio ini kembali mengalami peningkatan. Di Republik Korea, penurunan yang dramatis baru terjadi pada akhir dasawarsa yang lalu—mungkin karena membaiknya kesempatan di dunia kerja untuk kaum perempuan. India, secara keseluruhan, tidak memiliki rasio seks anak yang jauh beda dari kebanyakan negara lain di dunia. Tetapi, India bagian barat laut menunjukkan tren yang mengkhawatirkan, dengan rasio seks yang meningkat tajam antara tahun 1981 dan 2001,

Rasio seks anak-anak (dari usia nol sampai empat tahun) di Cina, Republik Korea, India, dan Punjab serta Haryana, 1950-2000



Sumber: Das Gupta, dkk. (2003).

yang terutama disebabkan oleh terjadinya seleksi jenis kelamin dalam praktik aborsinya. Daerah-daerah lain di India, khususnya bagian selatan, memiliki pasar tenaga kerja yang lebih setara dan hambatan yang lebih sedikit untuk mobilitas dan hak waris kaum perempuan.

Sumber: Das Gupta, dkk. (2003).

lain dan bahwa interdependensi ini dapat mereproduksi ketidaksetaraan dari waktu ke waktu. Interelasi ini dapat diilustrasikan secara amat gamblang dalam hakikat dan implikasi ketidaksetaraan yang memerangkap banyak kaum perempuan di negara berkembang.

Kaum laki-laki dan perempuan di seluruh dunia memiliki akses ke aset

dan kesempatan yang sangat berbeda, yang dikukuhkan oleh berbagai norma dan struktur sosial yang tidak setara, sehingga melestarikan ketimpangan gender yang sudah ada selama berabad-abad. Ketidaksetaraan gender secara langsung memengaruhi kesejahteraan kaum perempuan dan keputusan dalam rumah, memberi dampak yang tidak kecil pada

investasi anak dan kesejahteraan rumah tangga (Kotak 2.9).

Ketidaksetaraan gender merupakan “perangkap ketidaksetaraan” yang paling tipikal. Sebagian besar masyarakat mempunyai norma-norma yang dimaksudkan untuk melestarikan tatanan sosial yang kini ada, sembari menggariskan atau memerinci peran dan bidang pengaruh yang berbeda untuk kaum laki-laki dan perempuan. Dunia kaum laki-laki umumnya adalah dunia luar rumah, di pasar, dan dalam interaksi sosial yang dapat meningkatkan status dan pengaruh keluarga. Dunia kaum perempuan biasanya berada dalam rumah—mengerjakan tugas-tugas rumah tangga, merawat anak, dan menjaga stabilitas keluarga. Jadi, fungsi kaum perempuan terutama adalah memberi input untuk kebaikan bersama rumah tangga, sementara kaum laki-laki seakan berada di pusatnya—pencari nafkah dan penghubung dengan dunia luar di mana status ekonomi dan sosial ditentukan.

Perkawinan dan sistem kekerabatan berusaha melestarikan struktur-struktur patriarkal ini. Sebagian besar masyarakat merupakan “patrilokal,” karena kaum perempuan, setelah menikah, meninggalkan rumah orang tuanya untuk pergi ke rumah suaminya. Perkawinan, karenanya, dapat dilihat sebagai kerangka yang mawadahi pertukaran perempuan antarkeluarga, dan keputusan perkawinan dibuat dengan harapan bahwa pertukaran ini memberikan keuntungan yang terbesar untuk kedua keluarga. Keluarga kaum laki-laki menjadi titik rujukan atau anutan—sementara kaum perempuan sekadar input ke dalam proses untuk membangun rumah tangga yang

32204
dikendalikan oleh kaum laki-laki, dengan tujuan untuk memperoleh imbalan ekonomi dan sosial.³⁸

Sistem pewarisan cenderung mengikuti pola ini. Sebagian besar masyarakat tidak hanya bersifat patrilokal, tetapi juga patrilineal, sehingga warisan dan hak milik pertama-tama jatuh ke tangan kaum laki-laki. Mayoritas negara, di luar kawasan Eropa, Asia Tengah, Amerika Latin, dan Karibia, tidak mengakui bahwa kaum perempuan memiliki hak waris.³⁹ Beberapa negara memiliki undang-undang yang menjamin kesetaraan dalam pelaksanaan hak waris. Namun, undang-undang tersebut sering kali tidak dijalankan, dan otoritas yang riil berkaitan dengan keputusan waris ada di tangan para tetua dan kepala desa, yang mempraktikkan adat yang mendiskriminasi kaum perempuan.

Kebanyakan negara yang memiliki hukum waris yang tidak adil juga mempunyai rezim hak milik yang tidak setara.⁴⁰ Sungguh, mayoritas terbesar pemilik tanah adalah kaum laki-laki.⁴¹ Banyak masyarakat justru memperparah “ketidakadilan” ini dengan mengingkari hak kaum perempuan untuk mengajukan gugatan cerai. Ketidaksetaraan dalam rezim hak milik ini terjadi bahkan di berbagai negara yang produksi agrikulturalnya terutama bergantung pada tenaga kerja perempuan, seperti banyak di Afrika Sub-Sahara. Di Kamerun, kaum perempuan menyusun lebih dari 51 persen dari seluruh penduduk dan mengerjakan lebih dari 75 persen pekerjaan di bidang pertanian, tetapi mereka diperkirakan hanya memegang sertifikat kepemilikan tanah kurang dari 10 persen.⁴² Jadi, bila kaum perempuan tersebut bekerja di ladang pertanian, mereka

32204

biasanya bekerja di bidang-bidang milik kaum laki-laki.

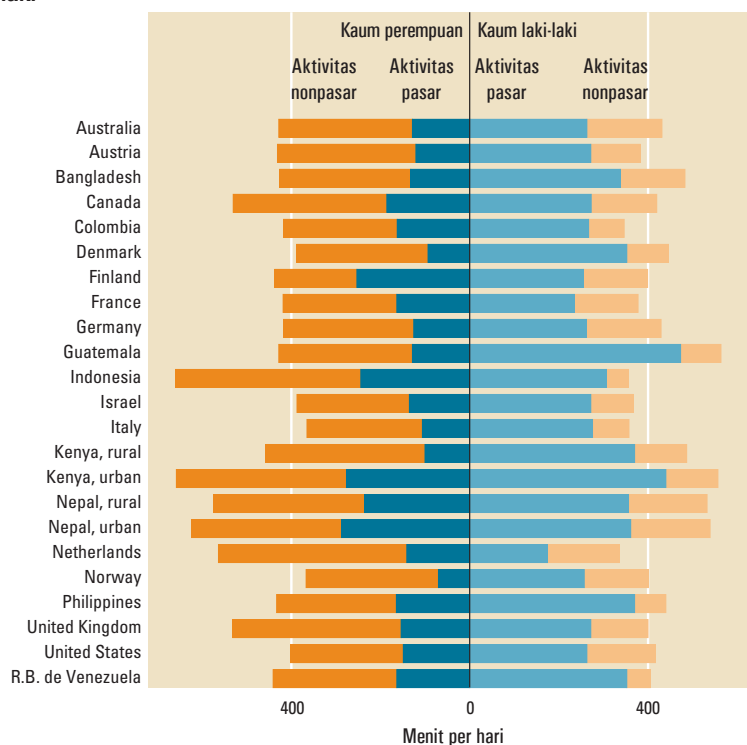
Selain tidak memiliki hak waris dan hak milik, kaum perempuan di banyak kelompok masyarakat mengalami hambatan mobilitas. Sebagai contoh, di negara bagian Uttar Pradesh di India bagian utara, hampir 80 persen kaum perempuan harus minta izin dari suaminya sebelum pergi ke pusat kesehatan, dan 60 persennya bahkan harus minta izin untuk bisa melangkah ke luar dari rumah mereka sendiri.⁴³ Hambatan-hambatan mobilitas ini mungkin telah dipaksakan secara sosial, seperti praktik *gunghat* di kalangan umat Hindu—atau *diembel-embeli* dengan sanksi religius, seperti praktik *pardah* di kalangan kaum Muslim. Praktik-praktik semacam itu tidak hanya ditegakkan secara sosial, tetapi juga diinternalisasi oleh kaum perempuan sendiri yang menganggapnya sebagai simbol perilaku yang santun atau terhormat. Berbagai norma ini diwariskan dari orang tua ke anak-anak mereka, sehingga kelanjutannya dari generasi ke generasi terjamin; di banyak masyarakat, norma-norma itu diajarkan oleh perempuan yang dianggap paling tua dan terhormat.⁴⁴

Hambatan atas mobilitas dan aturan-aturan kekerabatan dan hak waris turut membentuk persepsi sosial tentang peran kaum perempuan. Jika kaum perempuan secara sosial dan ekonomi diarahkan untuk memfokuskan perhatian dan energi mereka untuk berbagai aktivitas dalam rumah, ini bukan hanya harapan kaum laki-laki—tetapi juga kaum perempuan yang lain. Di banyak negara berkembang, partisipasi kaum perempuan dalam dunia kerja lebih merupakan akibat kemiskinan daripada pilihan yang aktif—karena para

suami tidak mendapat penghasilan yang cukup atau karena peristiwa-peristiwa darurat lain, seperti anak yang jatuh sakit. Mengenai hal ini, kaum perempuan Bangladesh berkata, “Para lelaki bekerja untuk menghidupi keluarga mereka, sedangkan para perempuan bekerja karena didesak kebutuhan.”⁴⁵ Kaum perempuan di seluruh dunia terlibat dalam dunia kerja yang sama kerasnya untuk mendapatkan upah, tetapi mereka juga diharuskan untuk tetap menjalankan tugas-tugas rumah tangga (Figur 2.13). Mereka, karenanya, menghadapi tekanan ganda, menghabiskan lebih banyak waktu untuk bekerja baik dalam maupun di luar rumah daripada kaum laki-laki.

Karena berbagai faktor sosial dan ekonomi yang menentukan kesempatan hidup kaum perempuan lebih berada dalam lingkup perkawinan daripada di dunia kerja, orang tua menginvestasikan lebih sedikit untuk memberi mereka modal keterampilan. Di hampir semua negara berkembang, kemungkinan dan kesempatan kaum perempuan untuk mengenyam pendidikan menengah dan tinggi jauh lebih kecil daripada kaum laki-laki.⁴⁶ Karenanya, mereka biasanya bekerja di sektor yang lebih “kering.” Tambahan pula, dunia kerja tampaknya masih saja diskriminatif, membayar kaum perempuan lebih rendah daripada kaum laki-laki untuk tugas pekerjaan yang sama. Karena alasan-alasan ini, bahkan bila terlibat dalam dunia kerja pun, kaum perempuan memperoleh pendapatan lebih kecil daripada kaum laki-laki. Hal itu menjadi disinsentif lebih lanjut untuk mereka untuk terjun ke dunia kerja, sehingga peran sosial tradisional mereka terlestarikan.

Figur 2.13 Jam kerja kaum perempuan lebih panjang daripada jam kerja kaum laki-laki



Sumber: United Nations Development Programme (1995).

Catatan: Data merujuk pada daerah pedesaan Bangladesh 1990, perkotaan Kolombia 1983, pedesaan Guatemala 1977, perkotaan Indonesia 1992, pedesaan Kenya 1988, perkotaan Kenya 1986, pedesaan Nepal 1978, perkotaan Nepal 1978, pedesaan Filipina 1975-1977, perkotaan Venezuela 1983, Australia 1992, Austria 1992, Kanada 1992, Denmark 1987, Finlandia 1987-1988, Prancis 1985-1986, Jerman 1991-1992, Israel 1991-1992, Italia 1988-1989, Belanda 1987, Norwegia 1990-1991, Inggris 1985, dan Amerika Serikat 1985.

Ketidaksetaraan di rumah

Untuk kurun waktu yang lama, para ekonom tampak enggan untuk mengakui bahwa ketidaksetaraan gender memiliki dampak dalam rumah, dan model-model rumah tangga mengasumsikan bahwa keputusan diambil oleh satu orang—dengan tidak memberi ruang untuk pasangan untuk mempunyai pilihan yang beda. Konsekuensi pandangan dunia macam ini tidak sebatas akademis. Itu, misalnya, berarti bahwa berbagai intervensi kebijakan yang berupaya untuk menghapuskan kemiskinan tidak boleh ragu untuk terjun pada masalah-masalah gender—atau bahwa pajak rumah

32204
tangga tidak akan mengizinkan alokasi sumber daya yang ada di dalamnya.

Kalangan ekonom kini mempertanyakan pandangan ini, mengembangkan model-model pengambilan keputusan rumah tangga yang memungkinkan terungkapnya ketidaksetaraan antarpasangan. Model-model baru tersebut mulai dengan asumsi bahwa rumah tangga itu efisien, dalam artian bahwa mereka mengambil keputusan yang dapat memaksimalkan berbagai sumber daya yang dimiliki rumah tangga. Dengan asumsi ini, model-model tersebut menunjukkan bahwa bagian seorang pasangan dalam sumber daya keluarga ditentukan oleh dua faktor. Pertama adalah pilihan alternatif untuk pasangan ketika mereka bercerai—hukum waris, kepemilikan aset, dan perkawinan penting di sini. Kedua adalah besarnya kontribusi relatif pasangan terhadap pendapatan keluarga, yang ditentukan oleh kesempatan mereka di dunia kerja.⁴⁷ Jika suami dan istri memiliki preferensi yang berbeda, peningkatan dalam opsi luar rumah atau kesempatan di dunia kerja yang dimiliki sang istri mencerminkan pilihan konsumsi yang lebih sejalan dengan preferensi-preferensinya.

Penghitungan ekonometris menegaskan bahwa relatif meningkatnya harga diri kaum perempuan dan membaiknya pilihan-pilihan alternatif yang dimilikinya memengaruhi pola konsumsi.⁴⁸ Tingkat kesehatan anak-anak di Brasil meningkat ketika kaum perempuan memperoleh tambahan pendapatan.⁴⁹ Di Inggris, ketika hukum memerintahkan bahwa biaya pendidikan anak diserahkan langsung keibu, anggaran anak untuk pakaian cenderung naik.⁵⁰ Di Bangladesh dan Afrika Selatan, kaum perempuan yang membawa lebih banyak

32204

aset ke dalam perkawinan meningkatkan anggaran rumah tangga untuk pendidikan anak.⁵¹ Pola-pola itu menunjukkan bahwa anak-anak lebih diuntungkan ketika kaum perempuan memiliki sumber daya lebih banyak daripada ketika kaum laki-laki memilikinya. Cara yang paling mudah untuk menjelaskan hal ini adalah dengan mengasumsikan bahwa kaum perempuan, secara intrinsik, lebih peduli ke anak-anak daripada kaum laki-laki. Namun, asumsi ini bisa jadi tautologis.

Penjelasan yang lebih baik kiranya adalah dengan memahami bahwa perbedaan-perbedaan sosial dan ekonomi di luar rumah tangga turut menentukan, tidak hanya posisi tawar, tetapi juga persepsi sosial mengenai apa yang dipandang penting oleh kaum perempuan dan laki-laki. Jika kaum laki-laki dan perempuan menempati bidang pengaruh “luar” dan “dalam” rumah yang berbeda, rasanya masuk akal bila peningkatan pendapatan kaum perempuan akan memberi dampak yang lebih besar pada investasi dalam rumah tangga. Peningkatan pendapatan kaum laki-laki, sebaliknya, akan lebih cenderung berdampak pada kehidupan sosial di luar rumah dan dalam berbagai tindak pembelian yang mencerminkan status sosial.

Konsekuensi lain dari separasi antara peran dalam dan luar rumah ini adalah bahwa ketidaksetaraan di rumah juga termanifestasikan dalam perbedaan akses ke informasi, yang pada gilirannya, dapat dipakai untuk memanipulasi proses tawar-menawar dalam keluarga. Dalam studi etnografis terhadap para buruh pabrik garmen di Bangladesh, Kabeer (1997) menemukan bahwa bila kaum laki-laki dan

perempuan berusaha untuk mengontrol [atau menyembunyikan] informasi seputar pendapatan mereka dari pasangan mereka, mereka bisa melakukan pembelian tanpa berkonsultasi terlebih dulu dengan pasangan itu. Kaum perempuan mungkin juga ragu-ragu untuk berbagi informasi dengan suami mereka, atau bekerja sama secara efisien untuk mengolah bidang garapan mereka, supaya tetap bisa memegang kendali atas hak milik mereka tersebut. Dalam studi mengenai tanah pertanian yang dimiliki oleh kaum laki-laki dan perempuan di Ghana, Udry (1996) menemukan bahwa, dengan mengandaikan bahwa hal-hal lain bersifat konstan, tanah pertanian yang dimiliki kaum perempuan kalah produktif bila dibandingkan dengan tanah pertanian milik kaum laki-laki. Ketika suami dan istri tidak mau berbagi informasi, atau ketika mereka memanipulasi alur informasi tersebut, mereka jelas tidak dapat memanfaatkan sumber daya yang ada pada mereka secara optimal. Dengan kata lain, perilaku intrarumah mereka tidak efisien—bertentangan dengan asumsi penting yang terdapat dalam model-model ekonomi.

Merebaknya kekerasan domestik atau dalam rumah tangga adalah jenis lain dari inefisiensi. Data mutakhir yang disusun oleh *World Health Organization* (WHO) menunjukkan bahwa baik kekerasan fisik maupun pelecehan seksual terjadi di berbagai belahan dunia (Tabel 2.2). Salah satu motif penting yang mendasari terjadinya kekerasan domestik adalah karena hal itu memungkinkan sang suami untuk mendirikan suatu rezim teror yang mengendalikan perilaku istrinya. Di India, Bloch dan Rao (2002) menemukan bahwa para suami secara sistematis menggunakan

Tabel 2.2 Persentase perempuan yang pernah mengalami kekerasan fisik atau pelecehan seksual dari pasangannya

	Kekerasan fisik	Pelecehan seksual
Bangladesh, pedesaan	42	
Brasil, perkotaan	27	10
Ethiopia, pedesaan	49	59
Namibia, perkotaan	31	17
Peru, pedesaan	62	47
Samoa	41	20
Serbia dan Montenegro	23	6
Tanzania, perkotaan	33	23
Thailand, pedesaan	34	29

Sumber: Data dari *WHO Multi-Country Study on Women's Health and Domestic Violence Against Women* yang tidak dipublikasikan dan yang diperoleh dari presentasi Claudia Garcia-Moreno di *World Bank's Conference on Gender-Based Violence*. Laporan komparatif finalnya baru akan terbit.

Catatan: Data merujuk pada periode waktu yang berbeda-beda. Data Brasil, Peru, dan Thailand berasal dari tahun 2000. Sementara periode rujukan untuk Bangladesh, Ethiopia, Namibia, Samoa, Serbia-Montenegro, dan Tanzania tidak diketahui.

kekerasan sebagai sarana untuk memperoleh mahar yang lebih besar dari para istri mereka. Penggunaan “instrumental” kekerasan ini diterima secara luas baik oleh kaum laki-laki maupun perempuan. Berbagai survei menemukan bahwa mayoritas responden di negara-negara berkembang mengakui hak kaum laki-laki untuk memukul istri mereka bila istrinya menyanggah atau tidak patuh kepada suami.⁵²

Ketidaksetaraan gender, karenanya, merupakan akibat dari ketidaksetaraan ekonomi, sosial, kultural, dan politik yang tumpang-tindih dan menegaskan satu sama lain. Berbagai ketidaksetaraan tersebut membuat perempuan memiliki akses yang lebih kecil ke hak milik, kekayaan, dan pendidikan—serta membatasi akses mereka ke dunia kerja dan bidang aktivitas luar rumah. Hal ini, pada gilirannya, menghambat kemampuan mereka untuk memengaruhi keputusan rumah tangga. Yang juga membatasi kemampuan ini adalah asimetri informasi di rumah tangga dan penggunaan kekerasan untuk mengontrol

32204 perilaku kaum perempuan. Semua faktor tersebut memelihara garis batas yang tegas antara peran kaum perempuan dengan kaum laki-laki, yang telah direproduksi dari generasi ke generasi.

Terdapat sementara tanda yang menunjukkan bahwa perubahan di dunia kerja dan intervensi pemerintah dapat memutus lingkaran atau perangkap ketidaksetaraan ini. Perkembangan industri garmen di Bangladesh telah mengakibatkan peningkatan yang tajam dan amat jelas dalam akses kaum perempuan ke bidang pekerjaan yang “basah,” sehingga kemampuan mereka untuk memengaruhi keputusan-keputusan rumah tangga pun semakin besar.⁵³ Upah yang lebih tinggi yang diterima oleh kaum perempuan memberi kompensasi untuk praktik-praktik yang restriktif, seperti *pardah*, dengan cara menghapus berbagai pembatasan atas mobilitas fisik kaum perempuan, dan memberi mereka suara yang lebih besar dalam pengambilan keputusan di rumah tangga.⁵⁴ Di Mumbai, globalisasi telah memperluas kesempatan kaum perempuan dan memperbesar akses mereka ke sekolah.⁵⁵ Sebuah studi komparatif atas Filipina, Sumatra, dan Ghana menemukan bahwa pola-pola pewarisan tanah dan akses ke sekolah telah menjadi semakin egaliter berkat perubahan dalam dunia tenaga kerja yang semakin menguntungkan kaum perempuan.⁵⁶ dan walaupun Cina, Republik Korea, dan India mulai dengan struktur-struktur sosial yang sama diskriminatifnya, intervensi oleh negara di Cina telah memperbaiki tingkat kesetaraan gender melebihi di Republik Korea dan India.⁵⁷

Kesetaraan dari Perspektif Global

32204

b a b 3

Di dalam membahas ketidaksetaraan kesempatan yang terdapat dalam lingkup negara, bab sebelumnya menekankan “keadaan bawaan” yang dimiliki orang, atau kesempatan-kesempatan hidup yang ada di luar kendali mereka, dalam perbandingannya dengan “upaya” dan “talenta” mereka sebagai individu. Salah satu dari keadaan bawaan ini adalah tempat kelahiran. Di banyak negara, akses ke layanan kesehatan yang paling dasar di daerah pedesaan lebih terbatas daripada di daerah perkotaan. Itu bisa berarti banyak untuk kemungkinan untuk bisa bertahan hidup pada tahun pertama—pada tahun 1996, angka kematian bayi di Rio de Janeiro adalah 3,3 persen, kurang dari separuh 7,4 persen di timur laut Brasil.

Tetapi, seperti dilahirkan di sebuah desa atau kota adalah salah satu contoh keadaan bawaan yang seharusnya irelevan untuk kesempatan hidup seseorang, dilahirkan di suatu negara tertentu juga merupakan contoh yang lain. Mengapa kita bisa mengatakan, misalnya, bahwa kaum perempuan Turki memiliki lebih sedikit kesempatan daripada kaum laki-laki sebangsanya, tetapi amat jarang membandingkan kesempatan yang dimiliki oleh kaum laki-laki Turki dengan kaum perempuan Inggris? Lagi pula, dalam banyak dimensi kesejahteraan, perbedaan kesempatan dan pendapatan yang terjadi

antara warga dari negara yang berbeda lebih besar daripada antarkelompok yang berbeda dalam lingkup negara yang sama.

Bab ini berusaha menjawab dua pertanyaan. Pertama, seberapa besar pengaruh negara kelahiran seseorang untuk kesempatan hidupnya? Kedua, apakah negara kelahiran seseorang pada masa sekarang memiliki arti yang lebih kecil untuk kesempatan hidupnya daripada di masa lalu (yang dekat dan yang telah jauh)? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan ini, kita akan membahas ketidaksetaraan dalam kesehatan, pendidikan, pendapatan, dan kekuasaan yang terdapat di arena global. Kami akan menunjukkan keAnda bahwa ketidaksetaraan antarnegara sangat mencolok, meski dari waktu ke waktu terjadi beberapa perbaikan.

Contoh dan konsep

Tidak diragukan bahwa kita hidup di suatu dunia yang ditandai dengan ketidaksetaraan yang masif dalam kesempatan untuk hidup bebas, sehat, dan penuh. Tentang ini, Angus Deaton menulis,

Kita hidup di tengah kondisi ketidaksetaraan yang amat memilukan, di mana orang miskin mati karena AIDS, dan, secara lebih umum, di mana orang

miskin di segenap penjuru dunia mati karena berbagai penyakit yang, di tempat-tempat lain, termasuk di rumah-rumah sakit dan klinik kesehatan kelas satu yang melayani orang kaya di negara-negara miskin, sudah *dapat ditangani*.¹

Pada tahun 2000, rata-rata usia harapan hidup anak yang dilahirkan di Sierra Leone (37 tahun) atau Botswana (39 tahun) kurang dari setengah rata-rata usia harapan hidup anak yang dilahirkan di Amerika Serikat (77 tahun).² Rata-rata lamanya masa pendidikan sekolah (terlepas dari kualitasnya) seorang individu yang dilahirkan di negara-negara Sub-Sahara antara tahun 1975 dan 1979 adalah kurang dari 6 tahun, sementara di berbagai negara OECD lebih dari 12 tahun. Ketidaksetaraan pendapatan juga tinggi di antara berbagai individu yang tinggal di bagian-bagian dunia yang berbeda.³

Bagaimana kita memahami kemajuan yang cukup pesat yang terjadi di dunia ini, dihadapkan pada gambaran ketidaksetaraan antarnegara yang amat mencolok tersebut? Sen (2001), sembari menyerukan distribusi yang lebih adil terhadap hasil-hasil globalisasi, mendeskripsikan keadaan dunia dewasa ini, “Walaupun jauh lebih kaya daripada masa-masa sebelumnya, dunia kita juga ditandai dengan kemiskinan yang luar biasa dan ketidaksetaraan yang amat menyedihkan.” Ia menyatakan bahwa kemajuan yang dicapai dunia tersebut tidak sepenting distribusi yang lebih adil atas hasil-hasil itu. Ketidaksetaraan kemakmuran—dan kekuasaan politik, ekonomi, dan sosial yang ada di antara berbagai negara—merupakan bagian yang sentral dalam perdebatan seputar globalisasi. Selama pembagian hasil-hasil globalisasi

32204
dipandang tidak adil oleh banyak orang, ketidaksetaraan yang dideskripsikan dalam bab ini akan tetap dimengerti sebagai sesuatu yang tidak dapat diterima. Ini akan terjadi, terlepas dari fakta bahwa kemiskinan absolut telah berkurang dalam dua dasawarsa terakhir—meski, dalam tingkat yang tidak seragam.

Untuk menempatkan ketidaksetaraan kesejahteraan dalam perspektif [yang benar], meneliti dua negara yang berada pada dua ujung spektrum yang berlawanan akan membantu—Mali, salah satu negara termiskin di dunia, dan Amerika Serikat, salah satu negara terkaya. Seorang bayi yang dilahirkan di Mali pada tahun 2001 memiliki peluang rata-rata sebesar 13 persen untuk meninggal dunia sebelum genap berusia satu tahun, dan peluang ini hanya sedikit turun (menjadi 9 persen) bila sang bayi dilahirkan di keluarga yang menempati puncak piramida distribusi aset. Sebaliknya, peluang seorang bayi yang dilahirkan di Amerika Serikat pada tahun yang sama untuk meninggal dunia sebelum berusia satu tahun kurang dari 1 persen. Gambaran mengenai angka kematian anak balita lebih mengejutkan: 24 persen anak Mali tidak akan pernah mencapai usia lima tahun, sementara untuk “kategori” yang sama di Amerika Serikat, persentasenya kurang dari 1 persen. Seorang anak yang dilahirkan di keluarga terkaya di Mali pun memiliki peluang 16 kali lebih besar untuk meninggal dunia sebelum genap berusia lima tahun daripada kebanyakan anak yang dilahirkan di Amerika Serikat.

Gambarannya tidak lebih baik untuk bidang pendidikan. Kebanyakan anak Amerika Serikat yang dilahirkan antara tahun 1975 dan 1979 bersekolah selama

32204

14 tahun (kurang lebih sama baik untuk anak laki-laki maupun perempuan, dan antara yang tinggal di perkotaan dengan yang hidup di pedesaan), sementara rata-rata lamanya masa sekolah anak-anak Mali dari kurun waktu yang sama kurang dari dua tahun, di mana masa sekolah anak perempuan kurang dari separuh anak laki-laki, dan hampir mendekati nol untuk mereka yang tinggal di daerah pedesaan. Jika kualitas pendidikan yang diperoleh turut diperhitungkan, ketidaksetaraan prestasi belajar mungkin lebih besar lagi.

Tidaklah mengherankan bila kemudian banyak warga Mali, setelah mengalami berbagai penderitaan yang besar selama masa kanak-kanak dan juga tidak berpendidikan pun, tidak dapat hidup enak pada masa dewasanya, dengan penghasilan harian kurang dari \$2 (\$54 per bulan) pada tahun 1994. Sebagai perbandingan, rata-rata warga Amerika Serikat berpenghasilan \$1.185 per bulan, atau lebih dari 20 kali lipat pendapatan kebanyakan warga Mali.

Sementara mungkin terdapat konsensus bahwa ketidaksetaraan dalam kesehatan, pendidikan, pendapatan, dan “suara” memiliki dimensi global, ada lebih sedikit kesepahaman bilakah keadaan sekarang ini lebih baik atau lebih buruk daripada di masa lalu. Apakah negara asal seseorang sanggup meningkatkan angka harapan hidup daripada 20, 50, atau 200 tahun yang lalu? Perdebatan mengenai ketidaksetaraan dalam berbagai dimensi kesejahteraan hidup dan kaitannya dengan globalisasi akan semakin menarik bagi Anda ketika Anda membaca Laporan ini.⁴ Sungguh tidak mudah untuk menilai apakah, dari waktu ke waktu, ketidaksetaraan itu bertambah

atau berkurang. Beberapa pertanyaan perlu dijawab terlebih dahulu: ketidaksetaraan dalam hal apa, pada kurun waktu kapan, dengan konsep ketidaksetaraan yang mana? Sementara memang terdapat petunjuk mengenai konvergensi kesempatan dalam kesehatan dan pendidikan serta divergensi (atau setidaknya tidaknya bukan konvergensi) dalam pendapatan, jawaban-jawaban atas berbagai pertanyaan tersebut tidak bisa dinyatakan tanpa banyak kualifikasi dan keberatan. Kotak 3.1 menampilkan beberapa konsep kunci yang perlu diklarifikasi.

Berbagai ketidaksetaraan global dalam kesehatan

Distribusi internasional harapan hidup pada waktu kelahiran, baik yang **tak-tertimbang** atau **tidak diberi bobot** (*unweighted*) maupun yang **tertimbang** atau **diberi bobot** (*weighted*), dengan mengabaikan distribusi angka kelahiran dalam lingkup negara, di tahun 1960 menunjukkan tanda yang jelas mengenai adanya “puncak kembar.”⁷ Data menunjukkan bahwa 50 negara memiliki harapan hidup antara 35 dan 45 tahun, 41 negara mempunyai harapan hidup antara 65 dan 75 tahun, dan terdapat relatif sedikit massa di tengah distribusi tersebut.

Pada tahun 1980, mode distribusi kiri mengalami penurunan yang berarti. Distribusinya mulai condong ke kanan dan ‘bermode tunggal’ (*unimodal*), khususnya dalam distribusi internasional tertimbang: 73 negara memiliki harapan hidup antara 65 dan 75 tahun, 31 negara antara 55 dan 65 tahun, serta 35 negara antara 45 dan 55 tahun. Tetapi, pada tahun 2000, dua mode tersebut menjadi nyata kembali, terutama dalam distribusi tak-

KOTAK 3.1 Tiga konsep ketidaksetaraan yang saling bersaing: global, internasional, dan antarnegara

Meskipun menggunakan data yang sama, mengenai tingkat kesejahteraan yang dihasilkan oleh globalisasi, kedua belah pihak yang terlibat dalam perdebatan sering kali membuat pernyataan-pernyataan yang secara diametris saling bertentangan. Walau data-data yang dipakai tersebut mungkin mengandung beberapa perbedaan dan persoalan, diskrepansi yang lebar dalam memahami topik yang sama itu tampaknya berakar pada fakta bahwa kedua pihak tidak memeluk nilai yang sama tentang apa yang dimaksud dengan distribusi manfaat globalisasi yang adil.

Salah satu hal untuk dipertimbangkan di sini adalah tiga konsep ketidaksetaraan yang berbeda, yang disarikan dari pendapat Milanovic (2005) dan Ravallion (2004a). Kedua penyusun tersebut, dan perdebatan seputar globalisasi pada umumnya, membahas "konsep-konsep yang saling bersaing" ini dalam domain pendapatan. Namun, konsep-konsep itu dapat diperluas ke berbagai dimensi yang lain, seperti kesehatan dan pendidikan (terutama untuk ketidaksetaraan antarnegara). Kesimpulan yang akan diperoleh dari dimensi-dimensi kehidupan ini bergantung pada konsep ketidaksetaraan mana yang dipakai atau diadopsi. Rasanya tidak mungkin untuk kedua belah pihak untuk berkomunikasi tanpa terlebih dahulu membuat konsep-konsep ini jelas.

Apakah tingkat ketidaksetaraan global naik atau turun? Sebelum dapat menjawab pertanyaan ini, kita harus mendefinisikan apa yang kita maksud dengan ketidaksetaraan *global* dan bagaimana ia berbeda dari apa yang kita sebut sebagai ketidaksetaraan *internasional* dan ketidaksetaraan *antarnegara*.

Ketidaksetaraan global: lupakan batas-batas negara, setiap orang memiliki pendapatan riilnya sendiri

Ketidaksetaraan global tidak sulit untuk didefinisikan: lupakan saja batas-batas negara, daftar semua warga dunia, dan hitung ketidaksetaraan dalam distribusi pendapatan riil mereka, serta sesuaikan dengan paritas daya beli.⁵ Ukuran-ukuran

ketidaksetaraan global yang berasal dari kelas entropi umum, seperti deviasi log rata-rata atau indeks Theil, dapat diuraikan dengan baik ke dalam ketidaksetaraan yang disebabkan berbagai ketidaksetaraan antarpribadi dalam negara masing-masing maupun rata-rata perbedaan pendapatan antarnegara (Shorrocks 1980).

Ketidaksetaraan dalam negara adalah tingkat ketidaksetaraan dunia jika tidak ada perbedaan dalam konsumsi rata-rata dari satu negara ke negara lain, tetapi setiap negara memiliki tingkat ketidaksetaraannya yang aktual. Ketidaksetaraan antarnegara dapat diinterpretasi sebagai tingkat ketidaksetaraan dunia sekiranya setiap orang di setiap negara memiliki tingkat konsumsi yang sama. Ketidaksetaraan dunia total adalah jumlah dari dua ketidaksetaraan tersebut, sementara rasio dari masing-masing ketidaksetaraan terhadap ketidaksetaraan dunia total menjadi persentase mereka terhadap ketidaksetaraan total.

Ketidaksetaraan internasional: setiap orang memiliki pendapatan rata-rata negaranya

Di sepanjang Laporan ini, kami akan merujuk ketidaksetaraan antarnegara ini sebagai ketidaksetaraan internasional, ketidaksetaraan distribusi semua warga dunia, tetapi dengan mengaitkan setiap orang dengan pendapatan rata-rata negaranya, dan bukan dengan pendapatannya sendiri. Ketidaksetaraan global diperoleh melalui ketidaksetaraan internasional dengan ketidaksetaraan dalam negara.

Ketidaksetaraan antarnegara: setiap negara memiliki representatif dalam pendapatan rata-ratanya

Dua konsep tersebut belumlah cukup untuk menyelesaikan perdebatan. Pikirkan pernyataan berikut yang pada intinya mendukung argumen bahwa ketidaksetaraan di dunia telah mengalami peningkatan: "GDP per kapita negara kaya di dunia pada sekitar tahun 1870 adalah 9 kali lipat dari negara miskin, tetapi pada tahun 1990, angka tersebut melonjak menjadi 45 kali lipat."⁶ Perhatikan

bahwa meski pernyataan ini terlihatnya merujuk pada sesuatu yang terkait dengan ketidaksetaraan internasional, terdapat suatu perbedaan yang subtil namun penting: besarnya negara yang kaya atau miskin tersebut tidak memainkan peran apa pun di dalamnya. Pernyataan tersebut tetap sama apakah negara yang kaya itu adalah Palau dan negara yang miskin Jamaika, atau apakah mereka adalah Cina dan India.

Inilah sebabnya diperlukan konsep ketiga. Dalam konsep ini, semua negara di dunia (tidak hanya warganya) diurutkan, dan masing-masing darinya diakui memiliki pendapatan rata-ratanya sendiri. Kita menyebut ketidaksetaraan distribusi (dari kurang lebih 200 negara di seluruh dunia) ini sampai ketidaksetaraan antarnegara. Milanovic (2005) berturut-turut menyebut konsep ketidaksetaraan antarnegara, internasional, dan global kami sebagai Konsep 1, Konsep 2, dan Konsep 3 (lihat figur di bawah).

Mengapa menggunakan ketidaksetaraan antarnegara

Dasar penilaian implisit untuk menggunakan ketidaksetaraan antarnegara, dan bukannya ketidaksetaraan internasional, adalah karena negara, dan bukannya orang, yang harusnya mendapat bobot yang setara dalam konsep keadilan distribusi hasil globalisasi. Ukuran-ukuran yang paling banyak dikutip oleh para kritikus globalisasi memandang setiap negara sebagai sebuah observasi, sementara dekomposisi atau penguraian ketidaksetaraan dunia ke dalam komponen-komponen ketidaksetaraan antarnegara dan dalam negara seperti digambarkan di atas memberi orang bobot yang sama, entah mereka tinggal di Cina atau Chad.

Harus dicatat bahwa, dalam perdebatan globalisasi, pilihan ukuran ketidaksetaraan juga bisa bergantung pada pertanyaan mana yang coba dijawab seseorang. Jika tertarik pada dampak kebijakan pembangunan atau distribusi penghasilan di tingkat negara yang "mengglobal," ia mungkin akan memakai ukuran ketidaksetaraan antarnegara.

32204

Lanjutan

Mengapa menggunakan ketidaksetaraan internasional—seperti yang kami lakukan dalam Laporan ini?

Sebaliknya, bila kita berusaha untuk mencari tahu apakah kemiskinan atau ketidaksetaraan dunia berkurang akibat kebijakan-kebijakan yang “mengglobal,” kita mungkin lebih cenderung untuk menggunakan ukuran ketidaksetaraan internasional.

Tidak ada pilihan yang benar atau salah

Ketika sedang mengukur tren ketidaksetaraan antarnegara, masing-masing dari kedua konsep tersebut dapat mengajukan berbagai argumen yang mendukungnya. Pilihan terhadap ukuran mana yang hendak dipakai bukanlah persoalan benar atau salah. Ketika harus menilai tingkat ketidaksetaraan, para cendekiawan dapat berbeda pendapat mengenai apakah negara-negara atau orang harus diberi bobot yang sama—sesuatu yang dipaparkan secara panjang-lebar oleh Ravallion (2004a). Poinnya: penilaian (*questions*

of interest) yang memengaruhi pilihan konsep ketidaksetaraan yang dipakai dalam karya empiris sangat penting untuk menilai tentang keadilan distributif dari proses globalisasi dewasa ini.

Sumber: Milanovic (2005) dan Ravallion (2004a).

Tiga konsep ketidaksetaraan dalam ilustrasi

Ketidaksetaraan antarnegara: Tiga negara dan tiga representatif dengan pendapatan rata-rata (tinggi)



Ketidaksetaraan internasional: Seluruh penduduk diperhitungkan, tetapi dengan pendapatan rata-rata



Ketidaksetaraan global: Semua individu dengan pendapatan aktual mereka



tertimbang, meskipun mayoritas massa tetap condong ke sisi kanan.

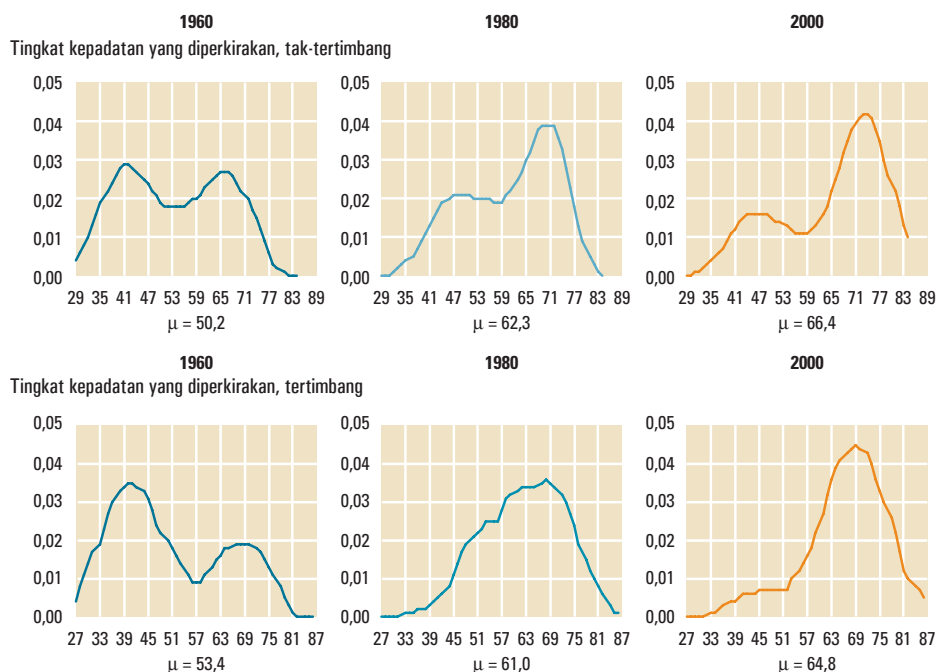
Pada tahun 1980, rata-rata harapan hidup orang di empat kawasan—Timur Tengah dan Afrika Utara, Asia Timur (kecuali Cina dan Jepang), Asia Selatan, dan Afrika Sub-Sahara—berada di bawah rata-rata dunia.⁸ Antara tahun 1980 dan 2000, peningkatan yang pesat dalam harapan hidup di tiga kawasan yang disebut pertama secara global mampu menurunkan tingkat ketidaksetaraan, sementara penurunan dalam harapan hidup di kawasan Afrika Sub-Sahara pada tahun 1990-an melonjakkan ketidaksetaraan dengan cara memperpanjang ujung ekor distribusi. Pada tahun 2000, hanya kawasan Asia Selatan dan Afrika

Sub-Sahara yang memiliki harapan hidup di bawah rata-rata dunia, dengan perbedaan yang meningkat dari 5,8 menjadi 15,6 tahun. Tingkat ketidaksetaraan antarnegara mengalami penurunan hingga awal tahun 1990-an untuk kemudian di tahun 2000 kembali ke tingkat yang sama dengan tingkat tahun 1980. Penurunan yang tajam dalam angka harapan hidup di kawasan Afrika Sub-Sahara lebih dari sekadar penyeimbang pengaruh pertumbuhan yang mengurangi tingkat ketidaksetaraan di kawasan Asia Selatan pada tahun 1990-an.

Selama periode waktu yang lebih panjang (1820-1992), Bourguignon, Levin, dan Rosenblatt (2004a) menunjukkan peningkatan yang luar biasa dalam harapan

Figur 3.1 Menghilangnya puncak kembar angka harapan hidup

32204



Sumber: Schady (2005).

hidup pada waktu kelahiran (naik dari rata-rata 27 menjadi 61 tahun), di mana angka itu, pada awalnya, terdistribusi secara tidak sama, tetapi kemudian menjadi lebih setara melalui tiga gelombang yang berlangsung antara akhir abad ke-19 dan tahun 1990. Tahun-tahun dengan perbaikan yang konsisten dalam angka harapan hidup itu, berhenti mendadak pada tahun 1990-an (Tabel 3.1). Ketidaksetaraan antarnegara di berbagai negara berkembang mencapai tingkat tertinggi semenjak tahun 1960.

Tabel 3.1 Peningkatan harapan hidup berhenti secara dramatis pada tahun 1990-an

	1960	1970	1980	1990	2000
Rata-rata	53,4	57,4	61,0	64,0	64,8
Koefisien variasi	0,233	0,203	0,183	0,173	0,194
Theil-T	0,027	0,021	0,017	0,016	0,020
Theil-L	0,028	0,022	0,018	1,017	0,021

Sumber: Schady (2005).

Catatan: Theil-T dan Theil-L adalah dua ukuran ketidaksetaraan yang berasal dari kelas entropi umum, dengan parameter, berturut-turut adalah, 0 dan 1 (tak-tertimbang).

Demikianlah, selama kurun waktu yang panjang, terjadi semacam konvergensi dalam harapan hidup, walaupun pada tahun 1990-an muncul pula penurunan yang signifikan di kawasan Afrika Sub-Sahara, yang terutama disebabkan oleh AIDS, dan di beberapa negara di Eropa dan Asia Tengah.⁹ Ketika negara-negara maju mencapai batas biologis di puncak distribusi dan banyak kawasan lain mencoba mengejanya, ketidaksetaraan dalam harapan hidup di dunia ini akan lebih merupakan fungsi perubahan kesehatan dan pertumbuhan populasi di Afrika Sub-Sahara—jika bukan karena persoalan kesehatan yang besar di kawasan-kawasan lain di dunia. (Kami akan mengupas isu ini di bagian akhir bab ini.) Tetapi, untuk sekarang, terdapat dua dunia dengan angka harapan hidup yang berbeda amat mencolok: ketidaksetaraan harapan

32204

hidup antara kawasan Afrika Sub-Sahara dan Eropa serta Amerika Utara pada tahun 2000 jauh lebih lebar daripada pada tahun 1950.¹⁰

Bahkan, kondisi kesehatan orang-orang kaya di negara yang miskin pun masih tetap berada di bawah kondisi rata-rata warga negara OECD. Sebagai contoh, di semua negara dengan pendapatan per kapita kurang dari ambang batas bawah \$2 per hari, angka kematian anak berusia di bawah enam tahun dalam 20 persen penduduknya yang paling kaya lebih dari 10 kali lipat rata-rata di negara-negara OECD.¹¹ Sementara mungkin keadaan semacam ini berlaku pula untuk indikator-indikator yang lain, menyatakan seberapa besar perbedaan-perbedaan antarnegara dalam perbandingannya dengan ketidaksetaraan dalam negara tidaklah mudah. Tidak seperti literatur ketidaksetaraan pendapatan, tidak ada praktik penguraian ketidaksetaraan kesehatan ke dalam komponen-komponen dalam negara dan antarnegara yang diterima luas.¹²

Pikirkan eksperimen sederhana berikut. Di 45 negara berkembang yang pada tahun 2000 didata oleh Demographic Health Survey, 4,9 juta kematian bayi dapat dicegah dengan cara membawa tingkat kematian bayi tersebut ke tingkat rata-rata negara OECD. Tetapi, bila orang menghapuskan ketidaksetaraan angka kematian bayi antara kaum miskin dengan kaum kaya di satu negara yang sama dengan cara menurunkan angka kematian bayi pada setiap orang yang berasal dari kelompok desil yang tertinggi, angka kematian bayi yang dapat dicegah adalah sebesar 3,1 juta.¹³ Sementara angka kematian bayi rata-rata di kalangan orang kaya di negara-negara miskin hampir lima

kali lipat dari rata-rata di berbagai negara OECD, upaya menghapuskan perbedaan antara orang kaya dengan orang miskin dalam negara (dengan cara memperbaiki kondisi kesehatan orang miskin), setidaknya dalam kasus yang partikuler, tampaknya sudah merupakan dua pertiga jalan untuk menekan angka kematian bayi.

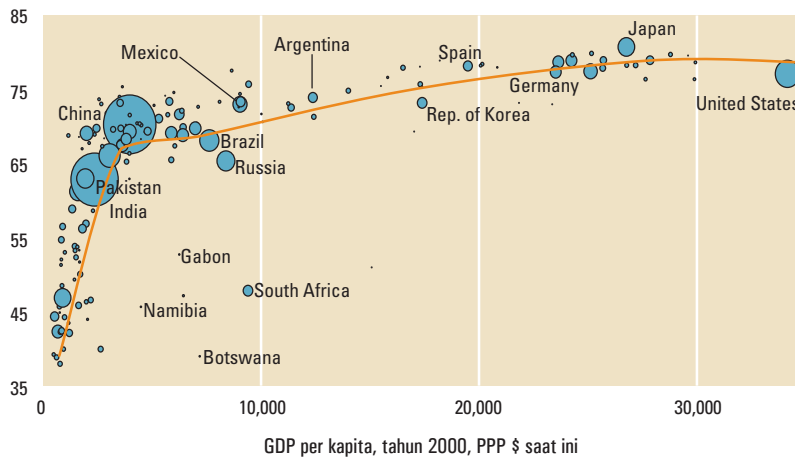
Jadi, sementara perbedaan-perbedaan yang besar dalam kondisi kesehatan tetap ada dalam konteks antarnegara dan dalam negara, tidaklah mungkin untuk membuat pernyataan yang definitif mengenai bobot relatif dari berbagai komponen tersebut dalam ketidaksetaraan kesehatan global. Namun demikian, orang bisa mengatakan tidak ada presumsi bahwa ketidaksetaraan antarnegara mengerdilkan mereka yang ada di dalamnya. Temuan ini, seperti akan kita lihat kemudian di bab ini, berkebalikan dengan presumsi yang ada dalam ketidaksetaraan pendapatan, tetapi sama dan sebangun dengan ketidaksetaraan dalam pendidikan.

Meski perkembangan dalam pengetahuan seputar kesehatan pribadi dan umum kiranya penting untuk peningkatan kondisi kesehatan pada umumnya,¹⁴ pendapatan pun, di negara-negara miskin, kiranya juga merupakan faktor yang tak kalah pentingnya, karena hal itu memberi dampak juga pada adopsi berbagai teknik yang murah, nutrisi yang seimbang, dan infrastruktur air serta sanitasi. Di negara-negara miskin, harapan hidup meningkat tajam seiring meningkatnya pendapatan (Figur 3.2).¹⁵

Tetapi, peran faktor peningkatan pendapatan yang tidak sama tidak sampai seperenam dalam menentukan keseluruhan variasi peningkatan angka harapan hidup

Figur 3.2 Harapan hidup memiliki korelasi yang erat dengan pendapatan, khususnya di negara-negara miskin

Harapan hidup, tahun 2000



Sumber: Deaton (2004).

Catatan: Kurva di atas digambar secara nonparametris, tertimbang oleh populasi. Figur tersebut melukiskan angka harapan hidup dalam negara (lingkaran yang dipakai bersifat proporsional terhadap banyaknya populasi) terhadap GDP per kapita dalam paritas daya beli (*purchasing power parity*—PPP) dolar pada pergantian abad ke-21.

pada waktu kelahiran. Faktor-faktor penentu yang lebih penting adalah air bersih, sistem kesehatan, tuntutan akan sistem kesehatan yang dioperasikan dan dilengkapi secara memadai, serta pengetahuan kesehatan yang mendasar, dengan dua faktor yang terakhir terkait erat dengan pendidikan, khususnya pendidikan kaum perempuan.¹⁶

Sementara angka harapan hidup pada waktu kelahiran terus meningkat dan angka kematian bayi dan anak cenderung menurun, dasawarsa terakhir abad ke-20 telah menjadi saksi dari divergensi antara negara-negara kaya dan miskin.¹⁷ Berbagai kesulitan yang dihadapi oleh negara-negara di Eropa dan Asia Tengah selama masa transisi, dan menyebarnya HIV/AIDS, serta meletusnya perang-perang sipil adalah faktor utama yang menyebabkan hal ini, meski bukan satu-satunya.¹⁸ Cornia dan Menchini (2005) menyebut berbagai perubahan anggaran kesehatan, program kesehatan umum,

dan struktur serta stabilitas rumah tangga sebagai faktor yang mungkin memperlambat laju perbaikan kondisi kesehatan di negara-negara berkembang.

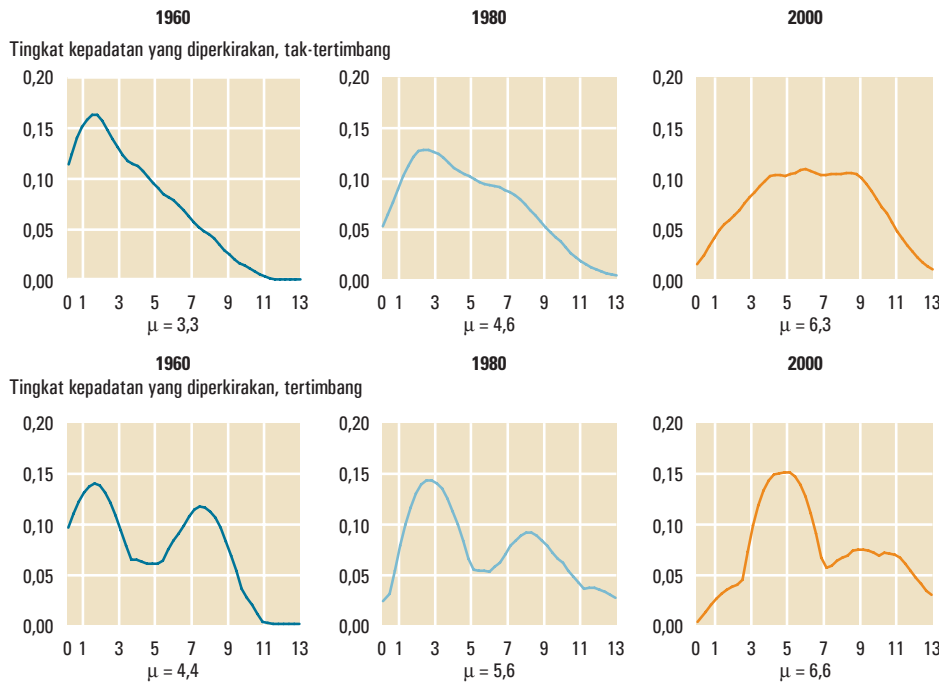
Berbagai ketidaksetaraan global dalam pendidikan

Pada tahun 1960, distribusi tak-tertimbang atas pendidikan sekolah di kalangan orang dewasa jelas-jelas condong ke kiri (Figur 3.3). Keadaan ini mencerminkan fakta bahwa banyak negara, khususnya di Afrika dan Asia, yang rata-rata masa sekolah warganya mendekati nol. Distribusi tertimbang, seperti distribusi harapan hidup pada waktu kelahiran, ‘bermode ganda’ (*bimodal*) dengan puncak rata-rata masa sekolah pertama sekitar dua tahun dan puncak kedua sekitar delapan tahun.

Pada tahun 1960-an, 1970-an, dan 1980-an, generasi muda dari negara-negara ini berbondong-bondong masuk sekolah. Ketika kelompok warga tersebut bertambah dewasa, rata-rata lamanya masa sekolah di negara mereka meningkat, dan asimetri yang ada dalam distribusi internasional tak-tertimbang atas pendidikan sekolah pun menghilang. Catat bahwa distribusi pendidikan sekolah bimodal antar-individu (tertimbang menurut populasi) tetap ada hingga tahun 1990-an dan baru digantikan oleh distribusi unimodal pada tahun 2000.

Dilihat dengan ukuran mana pun, antara tahun 1960 dan 2000, distribusi masa sekolah internasional telah mengalami perkembangan yang dramatis. Bersamaan dengan meningkatnya tingkat rata-rata, ketidaksetaraan pun menurun, dasawarsa demi dasawarsa (Figur 3.4). Rata-rata masa sekolah di dunia telah mengalami

32204

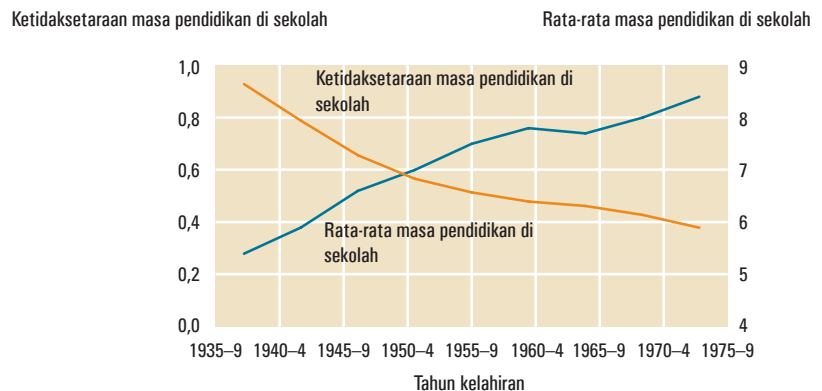
Figur 3.3 Distribusi masa sekolah mengalami peningkatan yang berarti selama paruh kedua abad ke-20

Sumber: Schady (2005).

peningkatan dua kali lipat, dari 3,4 menjadi 6,3 (Tabel 3.2). Kawasan Afrika Sub-Sahara, Timur Tengah dan Afrika Utara, serta Asia Selatan mulai dengan tingkat ketidaksetaraan yang tinggi (tidak ditunjukkan di sini) dan dari waktu ke waktu tingkat itu berkurang—kawasan Timur Tengah dan Afrika Utara adalah yang paling berhasil. Kawasan Amerika Latin dan Karibia juga memiliki ketidaksetaraan, yang dengan pelan-pelan mereka hapus dari generasi muda mereka. Terlepas dari kemajuan yang diperoleh, tingkat rata-rata pendidikan sekolah di kawasan Afrika Sub-Sahara dan Asia Selatan tetap rendah, juga untuk generasi mudanya.

Meski disparitas tingkat pendidikan lintas negara tetap signifikan, terlepas dari berbagai upaya yang dilakukan oleh negara-negara yang lebih miskin untuk mengejar ketertinggalannya selama separuh abad

terakhir, terdapat pula perbedaan atau variasi yang amat besar dalam lingkup negara (Bab 2). Pada kenyataannya, tidak lebih dari 20 persen ketidaksetaraan tingkat pendidikan antara orang dewasa yang dilahirkan antara tahun 1935 dan 1979

Figur 3.4 Rata-rata masa pendidikan di sekolah meningkat, sementara ketidaksetaraan dari generasi ke generasi menurun

Sumber: Araujo, Ferreira, dan Schady (2004).

Catatan: Ketidaksetaraan masa pendidikan sekolah diukur dengan GE (0,5), yakni ukuran ketidaksetaraan kelas entropi umum dengan parameter aversi ketidaksetaraan sebesar 0,5.

Tabel 3.2 Rata-rata masa pendidikan di sekolah meningkat, sementara ketidaksetaraan menurun

	1960	1970	1980	1990	2000
Rata-rata	3,38	3,82	4,67	5,55	6,30
Koefisien variasi	0,739	0,705	0,612	0,518	0,461
Theil-T	0,281	0,259	0,195	0,143	0,115
Theil-L	0,392	0,365	0,250	0,179	0,144

Sumber: Schady (2005).

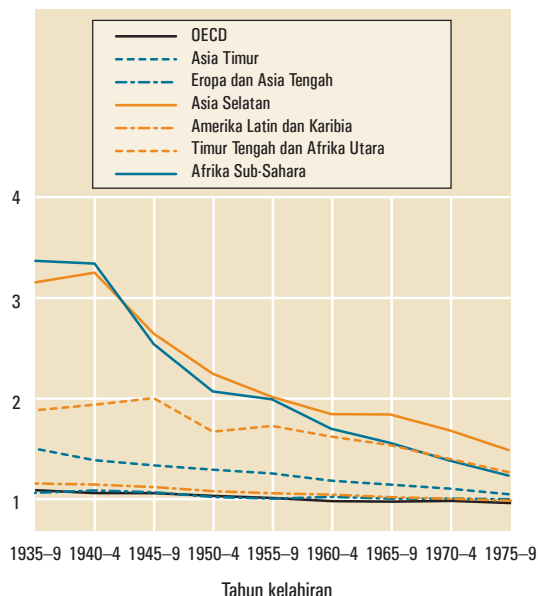
Catatan: Theil-L dan Theil-T adalah dua ukuran ketidaksetaraan yang berasal dari kelas entropi umum, dengan parameter, berturut-turut, 0 dan 1 (tak-tertimbang).

yang disebabkan oleh ketidaksetaraan antarnegara, sebuah proporsi yang dari waktu ke waktu terus mengalami penurunan. Sementara baik ketidaksetaraan di dalam maupun antarnegara menurun, tingkat konvergensi rata-rata pendidikan sekolah dalam negara juga makin cepat.

Keadaannya sama bila kita mencoba menguraikan ketidaksetaraan tingkat pendidikan ke dalam ketidaksetaraan antara kaum laki-laki dengan kaum perempuan. Kurang lebih seperempat bagian

Figur 3.5 Disparitas gender dalam masa pendidikan di sekolah menurun, tetapi di beberapa kawasan tetap signifikan

Rasio kaum laki-laki dan perempuan yang bersekolah



Sumber: Araujo, Ferreira, dan Schady (2004).

32204 dari ketidaksetaraan global dalam tingkat pendidikan disebabkan oleh perbedaan antara kaum laki-laki dengan kaum perempuan. Namun, ketidaksetaraan ini dari waktu ke waktu makin menyempit, dari 31 persen dalam generasi tertua pada sampel kami menjadi 16 persen dalam generasi yang paling muda. Tetapi, dalam konvergensi yang didasarkan atas kawasan ini, terdapat berbagai perbedaan yang besar (Figur 3.5). Sementara kawasan Amerika Latin dan Karibia, Asia Timur, dan Eropa serta Asia Tengah tampaknya mencapai paritas gender yang lebih baik di bidang pendidikan, perkembangan di kawasan Asia Selatan, Afrika Sub-Sahara, dan Timur Tengah serta Afrika Utara lebih lambat. Dalam tingkat pendidikan, kaum perempuan masih jauh tertinggal di belakang kaum laki-laki.

Jangan diasumsikan bahwa tingkat pendidikan yang tinggi serta-merta mengimplikasikan prestasi pendidikan yang juga tinggi, dan sebaliknya. Sebuah analisis terhadap relasi antara tingkat pendidikan (yang diukur dengan persentase orang berusia 25 sampai dengan 34 tahun yang berpendidikan sekolah menengah dan lebih tinggi) dengan prestasi pendidikan (yang diukur dengan tingkat kecakapan membaca dari anak berusia 15 tahun) di 27 negara OECD (plus Brasil) menunjukkan koefisien korelasi peringkat sebesar 0,57. Pemeringkatan negara-negara menurut dua indikator ini jelas tidak sama. Republik Korea dan Jepang (dua negara yang berada di puncak distribusi OECD) serta Meksiko, Portugal, dan Turki (yang berada di peringkat terbawah) memiliki peringkat yang sama baik dalam tingkat maupun prestasi pendidikan. Tetapi, prestasi pendidikan di Republik Ceko,

32204

Norwegia, dan Amerika Serikat lebih buruk daripada tingkat pendidikannya. Dan, peringkat prestasi pendidikan Australia, Finlandia, dan Irlandia sama tingginya dengan peringkat tingkat pendidikannya.

Perbedaan prestasi pendidikan antara negara-negara berkembang dengan negara-negara OECD tetap amat mencolok. Dengan menggunakan penilaian berstandar internasional dalam kecakapan membaca, matematika, dan ilmu pengetahuan, Pritchett (2004b) menunjukkan bahwa negara-negara berkembang tidak hanya berada di ekor distribusi pembelajaran, tetapi juga kebanyakan dari siswanya memperoleh hasil yang jauh lebih buruk daripada hasil terburuk yang diperoleh siswa-siswa dari negara OECD. Sebagai contoh, anak-anak di Argentina, Meksiko, dan Chile memperoleh hasil dua di bawah standar deviasi (OECD) Yunani—salah satu negara OECD yang prestasi pendidikannya paling buruk. Dalam bidang kompetensi membaca (didasarkan atas PISA 2001), rata-rata siswa Indonesia memperoleh hasil yang sama dengan persentil ketujuh pelajar Prancis. Dengan mempertimbangkan anak-anak yang tidak pernah mengenyam bangku sekolah, yang pernah bersekolah tetapi kemudian keluar, dan yang sampai kelas sembilan tetapi hasil ujiannya tetap lebih dari satu di bawah standar deviasi rata-rata OECD dalam bidang studi matematika, Pritchett menemukan bahwa 96 persen dari anak-anak Maroko berusia 15 sampai 19 tahun tidak memiliki kapasitas untuk “belajar yang memadai.”¹⁹

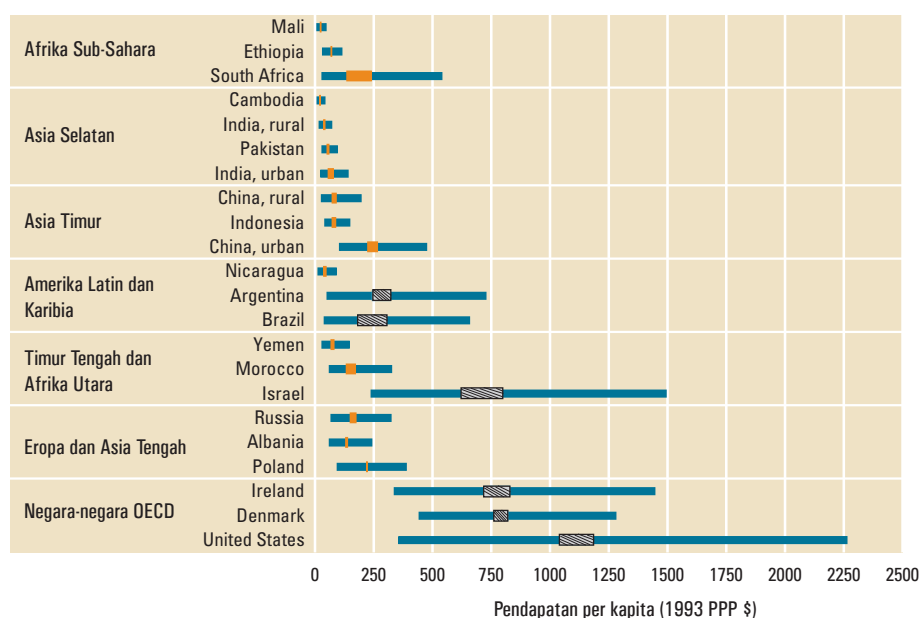
Berbagai ketidaksetaraan global dalam pendapatan dan pengeluaran

Jawaban untuk pertanyaan-pertanyaan

dasar—seperti apakah ketidaksetaraan itu meningkat atau menurun—tergantung, antara lain, pada konsep ketidaksetaraan mana yang dicermati: ketidaksetaraan antarnegara (di dalam distribusi rata-rata negara tak-tertimbang), ketidaksetaraan internasional (di dalam distribusi rata-rata negara yang tertimbang menurut ukuran penduduk), atau ketidaksetaraan global (di dalam distribusi pendapatan individual).

Kami mengawali pembahasan dengan menampilkan pendapatan median dan rata-rata dari beberapa negara berdasarkan kawasannya selama kurun waktu antara tahun 1997 dan 2002, dan juga dispersi pendapatan tersebut di masing-masing negara (Figur 3.6). Perbedaan yang ada antarnegara dan antarpribadi dalam negara sangat besar dan mencolok. Sebagai contoh, seorang individu dari persentil distribusi yang ke sepuluh di Amerika Serikat menikmati tingkat pendapatan yang lebih tinggi daripada orang yang memperoleh tingkat pendapatan rata-rata di Brasil atau Argentina.²⁰ Sementara seorang warga Cina yang tinggal di wilayah pedesaan memiliki rata-rata pendapatan yang sama dengan kebanyakan orang Kamboja, seorang Cina lain yang tinggal di perkotaan menikmati pendapatan yang sama tinggi dengan rata-rata orang Brasil.²¹ Seorang warga Afrika Selatan yang di negaranya berada di dasar distribusi pendapatan memperoleh penghasilan yang sama besar dengan kebanyakan orang Mali, sementara warga negara yang sama yang berada di persentil distribusi pendapatan ke-19 menikmati standar hidup (pendapatan) yang kurang lebih sama dengan rata-rata pendapatan orang Irlandia.

Figur 3.6 Tingkat pendapatan antarnegara dan antar-individu sangat beragam



Sumber: Kalkulasi penyusun.

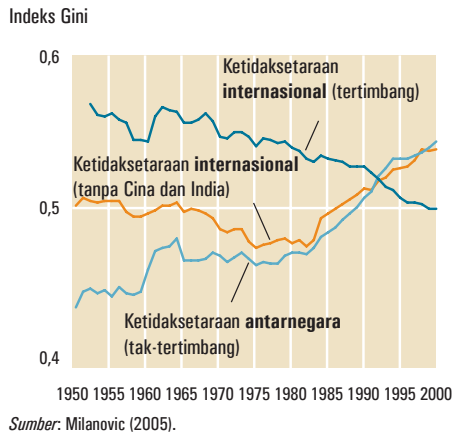
Catatan: Jangkauan tahun dari 1997 sampai dengan 2002 dengan pendapatan per kapita (kotak bergaris) atau konsumsi (kotak abu-abu) yang disesuaikan tiap bulannya (1993 PPP \$). Poin terendah dari setiap garis merepresentasikan tingkat pendapatan pada persentil kesepuluh, diikuti oleh tingkat pendapatan pada kelompok median, rata-rata, dan persentil kesembilan belas (ujung teratas dari setiap baris).

Perbedaan dalam evolusi ketidaksetaraan antarnegara (tak-tertimbang) dan internasional (tertimbang) antara tahun 1950 dan 2000—meminjam dari Milanovic (2005), yang menyebutnya sebagai “ibu dari segala perdebatan seputar ketidaksetaraan”—sangat dramatis (Figur 3.7). Ketika negara menjadi unit observasi, ketidaksetaraan (antarnegara) niscaya meningkat, terutama sejak tahun 1980-an. Namun, ketidaksetaraan internasional terus mengalami penurunan, terutama berkat pertumbuhan pendapatan di beberapa negara yang jumlah penduduknya banyak, seperti Cina dan India. Catat bahwa ketidaksetaraan antarnegara dan ketidaksetaraan internasional tanpa Cina dan India sejak tahun 1980-an dan seterusnya saling berdekatan, bersamaan dengan periode pertumbuhan yang pesat di kedua negara tersebut, pertumbuhan rata-rata di berbagai negara berkembang lain yang lebih

lambat, dan penurunan output terukur di Eropa Timur dan negara-negara bekas Uni Soviet.

Jika pendapatan per kapita Luksemburg dan Nikaragua, yang berada di dua ujung distribusi pendapatan dunia yang bertolak belakang selama 25 tahun ke depan tumbuh sebesar 2 persen per tahun, pendapatan per kapita Luksemburg setiap tahunnya akan meningkat dari \$17.228 (PPP-terkoreksi) menjadi \$28.264, sebuah peningkatan sebesar lebih dari \$10.000. Pada kurun waktu yang sama, pendapatan per kapita per tahun Nikaragua hanya meningkat sebesar \$375, dari \$573 menjadi \$940. Atkinson dan Brandolini (2004) menyatakan bahwa “dengan tingkat pertumbuhan per kapita per tahun sebesar 5 persen di Cina dan 2 persen di Amerika Serikat, kesenjangan pendapatan mutlak antara kedua negara itu akan terus melebar

Figur 3.7 Semenjak tahun 1950, ketidaksetaraan antarnegara meningkat, sementara ketidaksetaraan internasional menurun

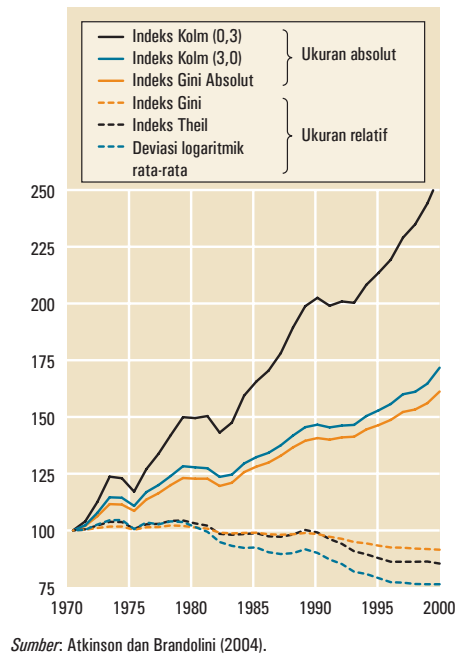


selama 41 tahun ke depan, sebelum kemudian mulai menyempit, dan akhirnya menghilang dalam 72 tahun.”

Penilaian evaluatif yang dapat ditarik dari berbagai perubahan distribusional yang terkait dengan globalisasi kiranya sangat tergantung pada apakah orang berpikir mengenai ketidaksetaraan dalam pengertian yang absolut ataukah yang relatif. Tidak ada teori ekonomi yang memberitahu kita bahwa ketidaksetaraan itu relatif, tidak absolut. Sekali lagi, sebagaimana halnya dalam ketidaksetaraan antarnegara dan internasional, masalahnya bukanlah apakah konsep seseorang itu benar dan konsep orang lain yang salah. Sebaliknya, keduanya adalah konsep yang berbeda. Preferensi yang nyata terhadap satu konsep melebihi konsep yang lain mencerminkan sistem nilai tertentu yang mendasari apa yang orang anggap sebagai keadilan dalam pembagian hasil-hasil pembangunan. Penilaian tersebut perlu disampaikan secara terbuka dan dicermati secara kritis sebelum orang bisa mengambil posisi yang mantap dalam perdebatan seputar hal ini.

Figur 3.8 Tidak seperti ketidaksetaraan relatif, ketidaksetaraan absolut terus meningkat

Indeks, 1970 = 100



Pengamatan terhadap ketidaksetaraan internasional dengan menggunakan ukuran-ukuran yang absolut, bukan yang relatif, menunjukkan adanya kecenderungan meningkatnya ketidaksetaraan selama kurun waktu yang panjang, juga selama beberapa dasawarsa terakhir—temuan yang disebut kemudian ini bertentangan dengan tren ketidaksetaraan internasional yang relatif. Atkinson dan Brandolini (2004) menemukan bahwa indeks-indeks ketidaksetaraan absolut, seperti Indeks Absolut Gini dan Indeks Kolm²² (dengan berbagai parameter aversi ketidaksetaraan), terus mengalami peningkatan sejak tahun 1970 (Figur 3.8).²³

Apa yang terjadi terhadap ketidaksetaraan global dalam kurun waktu 20 tahun terakhir telah menjadi subjek perdebatan yang panas dalam konteks globalisasi dan

32204
 mungkin merupakan pertanyaan yang paling sulit untuk dijawab. Beberapa penulis²⁴ mengklaim bahwa ketidaksetaraan global mengalami peningkatan sedikit, sementara yang lain²⁵ menyatakan bahwa ketidaksetaraan ini menurun.

Untuk mengamati ketidaksetaraan global, dibutuhkan pemahaman dan pengetahuan mengenai distribusi ketidaksetaraan dalam setiap negara. Berbagai survei rumah tangga yang mengumpulkan data semacam ini masih merupakan suatu fenomena baru, yang menjadi makin lazim sejak tahun 1980-an, juga di negara-negara berkembang. Jadi, jika ingin tahu mengenai distribusi pendapatan setiap orang di dunia, kita “terikat” pada kurun waktu yang jauh lebih singkat. Kami telah memilih tiga “gelombang,” yang mirip dengan yang dipakai oleh Milanovic (2005): 1986-1990; 1991-1996; dan 1997-sekarang.

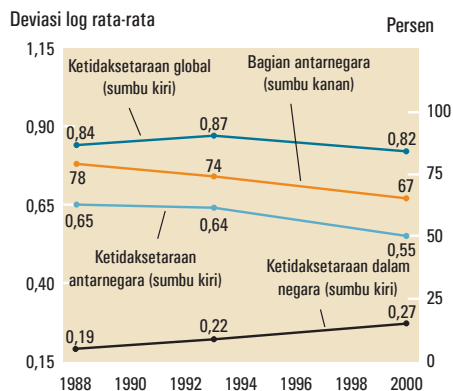
Selama periode ini, ketidaksetaraan global (yang diukur dengan deviasi log rata-rata) tidak mengalami perubahan yang

berarti, walaupun memang terjadi sedikit penurunan antara tahun 1993 dan 2000 (Figur 3.9). Deviasi log rata-rata dunia akan meningkat tanpa Cina dan India, sejalan dengan konsensus dalam literatur yang mengatakan bahwa ketidaksetaraan internasional pada kurun waktu ini menurun, terutama berkat dua negara tersebut. Tetapi, bila ketidaksetaraan global tetap berada pada tingkat yang sama sementara tingkat ketidaksetaraan internasional menurun, ketidaksetaraan dalam negara dipastikan mengalami peningkatan dalam kadar yang kurang lebih sama—sebuah subjek yang akan kita bahas di bawah.

Sebagian besar ketidaksetaraan di tingkat dunia dapat dijelaskan dengan perbedaan rata-rata dalam pendapatan negara—yakni, dengan ketidaksetaraan internasional (atau antarnegara). Estimasi kami menunjukkan bahwa ‘proporsi’ (*share*) ketidakadilan global, yang dipicu oleh ketidakadilan antarnegara, terus mengalami penurunan dari 78 persen pada sekitar tahun 1988 menjadi 74 persen pada sekitar tahun 1993 dan 67 persen pada sekitar tahun 2000. Dengan tingkat ketidaksetaraan global berada pada tingkat yang kurang lebih sama selama periode ini, ketidaksetaraan dalam kelompok meningkat dengan laju yang kurang lebih sama (Figur 3.9). Hasil-hasil ini sesuai dengan petunjuk (di Bab 2) mengenai meningkatnya ketidaksetaraan dalam negara di berbagai belahan dunia, termasuk Bangladesh, Cina, Inggris, dan Amerika Serikat.

Proporsi ketidaksetaraan global antarnegara itu juga sesuai dengan yang dipaparkan dalam Milanovic (2005), yang memperkirakan tingkatnya sebesar 71 persen pada tahun 1998. Gambaran yang

Figur 3.9 Penurunan tingkat ketidaksetaraan antarnegara dinetralkan oleh peningkatan ketidaksetaraan di dalam negara



Sumber: Kalkulasi penyusun.

32204

dibuat oleh Milanovic tersebut mungkin merupakan taksiran yang terlampau tinggi untuk ketidaksetaraan antarnegara, sebab ia menganggap semua rumah tangga ada dalam desil pendapatan yang sama, dan bukannya mengestimasi kurva Lorenz (untuk persentil). Hasil yang kami peroleh menggunakan data Milanovic yang diubah sedikit dalam tiga aspek. Pertama, kami menghitung tingkat kesejahteraan banyak negara dengan menggunakan data mentah di tingkat rumah tangga, sementara Milanovic (dan banyak peneliti yang lain) memakai data kelompok. Kedua, kami memasukkan data-data yang lebih mutakhir dari periode terkini, yang kualitasnya lebih baik, terutama untuk negara-negara Eropa Timur. Ketiga, untuk negara-negara yang memiliki data kelompok, kami mengestimasi kurva Lorenz-nya, dan bukannya menganggap bahwa setiap orang dalam kelompok memiliki tingkat pendapatan yang sama.²⁶ Bahwa sebagian besar ketidaksetaraan global dalam tingkat pendapatan dapat dijelaskan dengan ketidaksetaraan antarnegara tampaknya merupakan sebuah temuan yang besar dalam literatur, yang sangat berkebalikan dengan ketidaksetaraan dalam kesehatan dan pendidikan.

Untuk periode yang lebih lama (1820–1992), Bourguignon dan Morrisson (2002) mengestimasi bahwa ketidaksetaraan global telah mengalami peningkatan yang konstan, karena pesatnya ketidaksetaraan internasional sampai Perang Dunia II, yang kemudian, antara tahun 1970 dan 1992, tingkat ketidaksetaraan baik di dalam negara maupun internasionalnya meningkat secara lebih pelan (Figur 3.10).²⁷ Mereka juga menyatakan bahwa

tingkat ketidaksetaraan internasional pada peralihan abad ke-19 pada dasarnya sangat kecil dan dapat diabaikan (hanya menyusun sekitar 12 persen dari ketidaksetaraan global), tetapi meningkat dengan sangat pesat sampai meletusnya Perang Dunia II, dan kemudian terus meningkat, tetapi dengan laju yang jelas-jelas lebih lambat. Namun, ketidaksetaraan dalam negara mencapai puncak tertingginya pada sekitar tahun 1910 dan kemudian anjlok secara dramatis pada periode antara dua perang dunia (terutama karena menjadi setaranya kekuatan-kekuatan yang ada dalam berbagai negara yang kini menjadi negara maju), dan mulai merangkak naik kembali semenjak tahun 1970-an. Pengaruh kombinasi dari perubahan-perubahan ini adalah meningkatnya proporsi ketidaksetaraan internasional dari sekitar 10 persen pada tahun 1820 menjadi lebih dari 60 persen pada tahun 1992.

Singkatnya, sementara dunia menjadi semakin kaya, ketidaksetaraan pendapatan—relatif dan absolut, internasional maupun global—juga meningkat secara luar biasa selama kurun waktu yang panjang (1820–1992). Tetapi, keadaan yang lebih mutakhir tidak semenggemparkan gambaran tersebut. Pada era pasca-Perang Dunia II, ketidaksetaraan antarnegara (tak-tertimbang) terus meningkat sementara ketidaksetaraan internasional (tertimbang menurut populasi) menurun. Pada beberapa dasawarsa akhir abad ke-20, tingkat ketidaksetaraan internasional menurun, terutama karena pengaruh pertumbuhan pendapatan di Cina dan Asia Selatan lebih besar daripada pengaruh pertumbuhan pendapatan yang terus berlangsung di negara-negara maju dan

menurunnya pendapatan di kawasan Afrika Sub-Sahara.

Pritchett (1997), yang meneliti kurun waktu antara tahun 1870 dan 1990, menyatakan bahwa sementara terdapat konvergensi pendapatan di berbagai negara maju (yang oleh Maddison (1995) disebut sebagai negara-negara “kapitalis yang maju”), tingkat pertumbuhan antara negara maju dan negara berkembang menunjukkan tanda divergensi yang luar biasa. Ia menunjukkan bukti-bukti yang menyebutkan bahwa “tingkat pertumbuhan di negara-negara maju hanya terbatas pada kelompok yang kecil, sementara mereka yang ada di negara-negara yang kurang maju mengalami tingkat pertumbuhan yang eksplosif dan/atau kemerosotan yang implusif.”²⁸

Petunjuk lebih lanjut mengenai konvergensi antarnegara kaya dan divergensi antara negara kaya dan negara miskin datang dari Schultz (1998), yang menyatakan bahwa, antara tahun 1960 dan 1990, ketidaksetaraan internasional menyusun sekitar dua per tiga dari ketidaksetaraan total (yang diukur

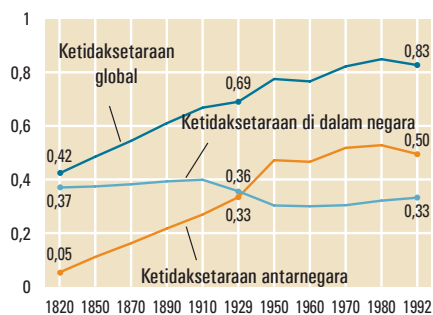
dengan varians log), namun demikian, juga ditemukan perbedaan antarkawasan yang besar. Selama kurun waktu ini, tingkat ketidaksetaraan antara negara-negara OECD (dan seluruh Eropa, termasuk Turki) menurun sebesar 50 persen, atau hanya sekitar sepertiga dari ketidaksetaraan total. Dan, selama periode yang sama, tingkat ketidaksetaraan internasional di kawasan Afrika Sub-Sahara hampir berlipat dua, sehingga proporsi yang dimilikinya terhadap ketidaksetaraan total naik dari 20 persen menjadi 36 persen. Baik di kawasan Amerika Latin dan Karibia maupun Afrika Sub-Sahara tingkat ketidaksetaraan keseluruhannya tetap tinggi, sementara negara-negara berpendapatan tinggi menunjukkan berbagai tanda konvergensi.

Orang juga dapat mengamati tren ketidaksetaraan ini dengan cara memfokuskan perhatiannya pada mobilitas negara, dan bukannya dengan malah menerapkan pendekatan-pendekatan anonim untuk membuat perbandingan ketidaksetaraan. Dalam kurun waktu 25 tahun terakhir, mobilitas negara-negara miskin dari dasar [distribusi pendapatan] sangat terbatas. Dengan mengecualikan Cina, enam negara yang pada tahun 1980 menduduki desil terbawah (tertimbang-populasi)—semuanya berada di kawasan Afrika Sub-Sahara—tidak mengalami pertumbuhan yang berarti.²⁹

Sementara terjadi mobilitas ke atas yang signifikan antara tahun 1980 dan 2002—97,08 persen entri di baris pertama Tabel 3.3 adalah Cina—terdapat pula stagnasi dan mobilitas ke bawah yang mengkhawatirkan. Perhatikan bahwa, selama dua dasawarsa ini, sekitar 8 persen dari setiap lingkup pendapatan tingkat kedua dan ketiga turun

Figur 3.10 Ketidaksetaraan antarnegara menjadi makin penting dalam jangka panjang

Deviasi log rata-rata



Sumber: Manipulasi data dari Bourguignon dan Morrisson (2002) oleh penyusun.

ke lingkup terbawah. “Jelas bahwa antara tahun 1980 dan 2002 tidak terjadi perbaikan Pareto di dunia ini, yang memberi ruang untuk munculnya penilaian yang berbeda mengenai evolusi kesejahteraan dunia, ketidaksetaraan, dan kemiskinan relatif.”³⁰ Milanovic (2005) juga mengingatkan mengenai “mobilitas menurun” yang dialami oleh banyak negara selama kurun waktu 40 tahun terakhir ini. Mereka yang tidak sependapat dengan pandangan yang menyatakan bahwa ketidaksetaraan antarnegara dalam waktu 20 sampai 25 tahun terakhir ini mengalami penurunan—yakni, orang-orang yang memandang dunia ini secara “tak-tertimbang”—silakan berpikir mengenai mobilitas macam ini.

Dalam 20 tahun terakhir, tingkat kemiskinan absolut telah mengalami penurunan dan tren ini ditegaskan oleh berbagai studi atau kajian yang dilakukan (Figur 3.11).³¹ Secara keseluruhan, meskipun jumlah orang yang berpenghasilan kurang dari \$1 per hari pada tahun 2001 berkurang sebanyak 400 juta jiwa daripada pada tahun 1981, jumlah penduduk miskin di kawasan Afrika Sub-Sahara nyaris berlipat dua, dari sekitar 160 juta menjadi 313 juta jiwa. Sementara negara-negara yang paling banyak jumlah penduduknya, yang hampir seluruhnya berada di Asia, seperti Bangladesh, Cina, India, dan Pakistan, membuat langkah maju yang signifikan untuk meninggalkan kemiskinan ekstrem, hampir semua peningkatan kemiskinan ekstrem—terutama di negara-negara dengan jumlah warga awal yang tinggi—terjadi di kawasan Afrika Sub-Sahara.³² Negara-negara besar yang jumlah warganya terus bertambah antara lain adalah Nigeria, Afrika Selatan, dan Tanzania.

Tabel 3.3 Matriks mobilitas pendapatan per kapita negara absolut, tahun 1980 hingga 2002

Pendapatan pada tahun 1980	Pendapatan pada tahun 2002				
	< 710	711–1.100	1.101–2.890	2.891–10.000	> 10.001
< 710	1,28%	1,64%	0,00%	97,08%	0,00%
711–1.100	8,23%	3,89%	87,88%	0,00%	0,00%
1.101–2.890	8,09%	0,56%	59,08%	32,28%	0,00%
2.891–10.000	0,00%	0,00%	0,98%	90,84%	8,17%
> 10.001	0,00%	0,00%	0,00%	3,99%	96,01%

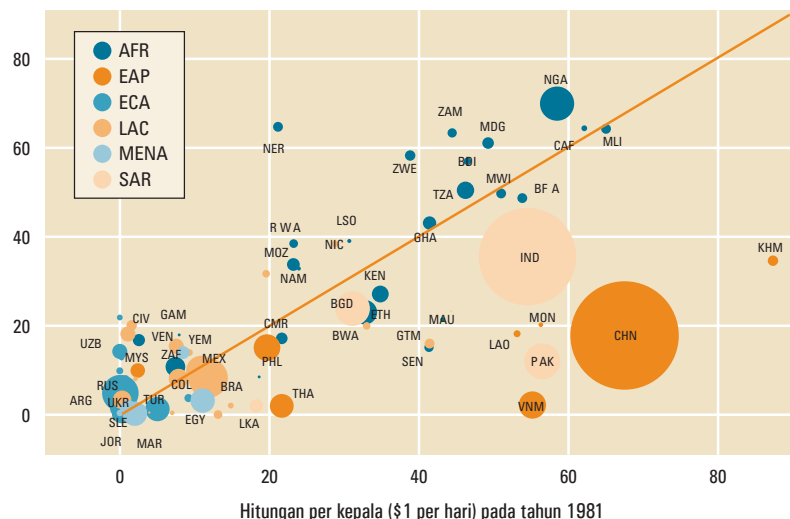
Sumber: Bourguignon, Levin, dan Rosenblatt (2004a).

Catatan: Pendapatan diukur secara per kapita (PPP dolar konstan).

Jika tren kemiskinan yang dibahas di sini berlanjut, salah satu tujuan *Millennium Development Goals* untuk mengurangi separuh dari penduduk yang hidup dengan \$1 per hari akan tercapai. Tetapi, hanya mereka yang tinggal di kawasan Asia Timur dan Asia Selatan yang akan mencapainya. Kita, tentu saja, tidak puas dengan hasil ini. Kita lebih senang bila angka kemiskinan tersebut turun dengan laju yang sama di semua negara. Dewasa ini, ratusan juta penduduk di berbagai negara berkembang tidak mempunyai cukup kesempatan untuk menghindari dari kelaparan, kondisi

Figur 3.11 Secara global, kemiskinan absolut berkurang, tetapi tidak di setiap kawasan

Hitungan per kepala (\$1 per hari) pada tahun 2001



Sumber: PovcalNet (<http://www.iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>).

kesehatan yang buruk, akses yang rendah ke layanan umum, seperti pendidikan dan air bersih.³³

Berbagai ketidaksetaraan global dalam kekuasaan

Salah satu argumen utama dalam bab penutup Laporan ini adalah bahwa berbagai aturan dan proses yang terdapat dalam pasar global bisa jadi tidak adil untuk negara-negara berkembang. Kekuasaan atau kekuatan suatu negara dalam pengambilan keputusan di bank-bank multilateral biasanya terkait dengan kekuatan ekonominya. Meskipun setiap negara mempunyai representasi yang setara dalam suatu badan internasional, seperti *United Nations* (UN) atau *World Trade Organization* (WTO), negara-negara yang kuat dapat saja menyusup dan ikut campur dalam kepentingan negara-negara berkembang (melalui berbagai kesepakatan bilateral, misalnya). Dan, kapasitas negara-negara berkembang untuk membuat keputusan yang *informed* dapat terbatas.

Negara-negara miskin tidak memiliki sumber daya keuangan dan manusia yang memungkinkan mereka menjadi partisipan yang setara dalam berbagai badan internasional di mana keputusan-keputusan yang diambil memengaruhi mereka dan, lebih dari itu, dalam menyusun berbagai aturan yang dengannya sistem internasional tersebut beroperasi.³⁴

Dalam *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD)—lembaga Bank Dunia yang memberi pinjaman ke pasar—kekuatan voting suatu negara

tergantung pada persentase dalam IBRD yang dimilikinya. Pemegang saham yang terbesar adalah Amerika Serikat dengan persentase sebesar 16,4 persen; disusul Jepang dengan 7,9 persen; Jerman 4,5 persen; serta Prancis dan Inggris masing-masing dengan 4,3 persen. Setiap negara tersebut mempunyai seorang representasi dalam Dewan Direktur bank. Sebaliknya, semua negara Afrika Sub-Sahara memiliki dua representasi dan 5,2 persen saham. Baik Cina maupun India memiliki suara sebesar 2,8 persen.³⁵ Pengaruh negara dalam penyusunan agenda institusi tidak terbatas pada keanggotaan dalam dewan [direktur]. Sebuah studi yang dijalankan oleh Filmer, dkk. (1998) pada tahun tersebut menunjukkan bahwa kurang lebih dua pertiga posisi setingkat manajer senior diduduki oleh orang-orang dari negara-negara Bagian I (terutama OECD), meskipun negara-negara ini menyusun kurang dari seperlima populasi dunia dan merupakan bagian yang lebih kecil dalam jumlah negara anggota.

Di dalam WTO, setiap negara anggota memiliki satu suara. Tambahan pula, karena keputusan diambil melalui konsensus, setiap negara secara efektif mempunyai hak veto. Karenanya, WTO, setidaknya-tidaknya di atas kertas, merupakan organisasi internasional yang paling demokratis. Dalam praktiknya, kemampuan suatu negara untuk memengaruhi agenda dan keputusan organisasi sangat tergantung pada kapasitas mereka untuk hadir, mengikuti negosiasi, memperoleh pemahaman, dan secara menyeluruh mengerti dampak dari berbagai isu kompleks yang sedang dibahas. Salah satu indikator kasar kapasitas suatu negara tercermin dalam besarnya representasinya

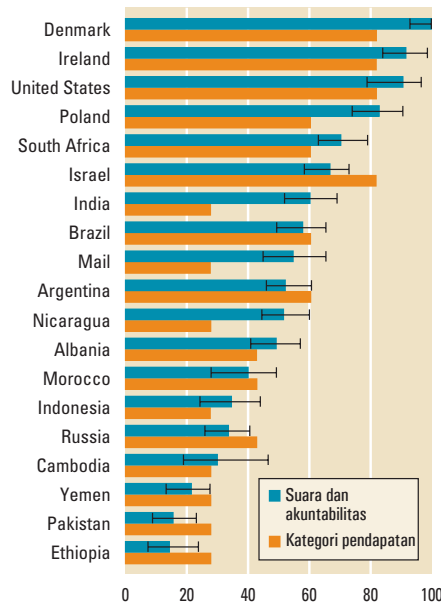
32204

di Jenewa. Sebuah studi yang dijalankan oleh Blackhurst, Lyakurwa, dan Oyejide (2000) menemukan bahwa hanya 8 dari 38 negara Afrika Sub-Sahara yang memiliki hampir lima (rata-rata WTO) delegasi tinggal di direktori WTO. Yang lebih buruk, 19 dari 38 negara—separuh dari jumlah negara Afrika Sub-Sahara yang menjadi anggota WTO—tidak mempunyai delegasi tinggal di Jenewa. Hanya Nigeria yang memiliki delegasi yang tugas tunggalnya berurusan dengan WTO.³⁶

Bahkan, ketika representasi negara dalam arena internasional dipandang mencukupi, masih bisa diperdebatkan sejauh mana representasi itu benar-benar akuntabel untuk kepentingan warga negara. Di antara berbagai negara itu, terdapat perbedaan yang besar mengenai sejauh mana institusi-institusi politik dan legal mampu menyediakan lingkungan yang adil, transparan, dan inklusif untuk warganya untuk memajukan dan memperbesar akses mereka keaset. Meski terdapat sejumlah persoalan dengan upaya untuk mengukur hal-hal seperti itu, Kaufmann, Kraay, dan Mastruzzi (2004), dalam penelitian komparatifnya yang paling komprehensif, menyatukan berbagai data yang dikumpulkan dari 25 sumber yang berbeda yang disusun oleh 18 organisasi (komersial dan advokasi). Mereka menggunakan data itu untuk dijadikan landasan empiris guna menilai perbedaan-perbedaan kualitas “pemerintahan” yang ada di berbagai negara.

Figur 3.12 menyajikan secara ringkas informasi seputar “suara dan akuntabilitas,” yang secara luas merujuk pada sejauh mana warga negara mempunyai kebebasan untuk berekspresi, pers yang bebas, dan

Figur 3.12 Tidak terdapat relasi satu-satu antara suara dengan pendapatan



Sumber: Kaufmann, Kraay, dan Mastruzzi (2004).

Catatan: “Suara dan akuntabilitas” secara luas merujuk pada sejauh mana warga negara memiliki kebebasan ekspresi, pers bebas, dan pemilihan umum yang terbuka, berdasarkan kompilasi statistik atas respons mengenai kualitas tata pemerintahan yang diberikan oleh sejumlah besar pengusaha, warga negara, dan responden survei yang ahli di negara industri dan negara berkembang, sebagaimana dilaporkan oleh berbagai institusi survei, kelompok *think tank*, lembaga swadaya masyarakat, dan organisasi internasional. Posisi relatif negara dalam indikator ini memiliki *margins of error* yang diindikasikan secara jelas. Karenanya, data ini tidak bisa digunakan sebagai patokan untuk menentukan peringkat suatu negara secara persis.

akses ke pemilihan umum yang terbuka, dengan ukuran yang distandardisasi untuk negara-negara terpilih (sama dengan yang ditampilkan dalam Figur 3.6). Batang atas dari masing-masing negara merepresentasikan peringkat persentil negara itu dalam distribusi “suara dan akuntabilitas,” sementara garis hitam yang memotongnya merepresentasikan interval kepercayaan. Batang bawah adalah tingkat persentil rata-rata untuk kategori pendapatan negara tersebut.³⁷ Peringkat “suara” atas dari representasi ini diisi oleh negara-negara kaya, seperti Denmark, Amerika Serikat, Irlandia, dan Israel. Peringkat suara yang dipunyai oleh

negara-negara seperti Afrika Selatan, Polandia, dan khususnya Mali dan India melampaui peringkat pendapatan mereka. Keadaan sebaliknya terjadi pada Cina, Ethiopia, Pakistan, dan Federasi Rusia. Kamboja dan Republik Yaman sangat buruk dan berperingkat rendah dalam hal kebebasan berekspresi. Jelaslah bahwa tidak ada relasi satu-satu antara suara warga negara dengan tingkat pendapatan rata-rata negaranya.

Masa depan, sekilas pandang

Terlepas dari kemajuan yang berhasil dicapai dari waktu ke waktu, tingkat ketidaksetaraan antara satu negara dengan negara yang lain masih tetap tinggi. Setiap tahun 10,5 juta kematian anak sebenarnya dapat dicegah, dalam pengertian bahwa anak-anak itu tidak akan mati sekiranya mereka dilahirkan di negara-negara yang kaya.³⁸ Rata-rata tingkat pendidikan orang dewasa yang dilahirkan pada kurun waktu 1975-1979 di kawasan Afrika Sub-Sahara tetap 5,4 tahun, sementara di kawasan Amerika Latin dan Karibia sudah mencapai 10,1 tahun dan di negara-negara maju 13,4 tahun. Negara-negara berkembang juga menghadapi berbagai tantangan masif untuk memengaruhi aturan dan proses global yang menentukan hasil yang diperoleh, yang sangat penting untuk kesejahteraan warga negara mereka.

Ketidaksetaraan internasional dalam tingkat pendidikan juga terus menurun. Hal ini juga terjadi di bidang kesehatan—50 tahun yang lalu, kemungkinan untuk bertahan hidup di suatu negara lebih kecil daripada sekarang. Dalam artian

ini, kesempatan-kesempatan lintas negara mengalami proses penyetaraan. Namun, meningkatnya harapan hidup pada waktu kelahiran berhenti sejak awal tahun 1990-an, karena dampak HIV/AIDS yang mengerikan dan keadaan sulit yang dihadapi oleh negara-negara yang ekonominya berada dalam masa peralihan atau transisi. Dari awal abad ke-19 sampai sekitar akhir Perang Dunia II, distribusi pendapatan dunia, sebaliknya, menjadi semakin tidak setara. Semenjak perang, ketidaksetaraan internasional antara satu negara dengan negara lain mengalami penurunan yang signifikan, terutama karena pertumbuhan Cina dan India yang cepat dalam kurun waktu tersebut. Ketidaksetaraan global pun ikut menurun. Karena Cina dan India hanya dua negara, ketidaksetaraan antarnegara dalam hal pendapatan tetap terus meningkat.

Apa yang mendorong terjadinya konvergensi di bidang kesehatan dan pendidikan, dan mengapa hal itu tidak terjadi dalam pendapatan? Deaton (2004) menunjukkan bahwa, meski pertumbuhan dalam pendapatan memang penting untuk perbaikan nutrisi dan penambahan anggaran untuk air bersih dan sanitasi yang lebih baik, beberapa negara mampu mengurangi angka kematian bayinya, walau tanpa pertumbuhan ekonomi. Kemajuan ini tercapai berkat globalisasi pengetahuan, yang difasilitasi oleh kondisi-kondisi politik, ekonomi, dan pendidikan lokal. Salah satu penjelasan yang mungkin untuk diskoneksi antara konvergensi di bidang pendidikan dan divergensi dalam pendapatan adalah bahwa pendidikan tidak terwujud dalam modal manusia dan peningkatan dalam tingkat pendidikan

32204

pekerja hanya sedikit saja memengaruhi hasil yang diperolehnya.³⁹

Kita telah menyaksikan cerita ketidaksetaraan pendapatan sebagai kisah turunnya tingkat ketidaksetaraan internasional dan tumbuhnya tingkat ketidaksetaraan di dalam negara. Untuk ketidaksetaraan global, dua pengaruh ini saling mengimbangi, dan kesimpulan yang ditarik tergantung pada pengetahuan mengenai pengaruh mana yang dominan. Penurunan dalam tingkat ketidaksetaraan internasional terutama disebabkan oleh pertumbuhan yang pesat di Cina dan Asia Selatan.⁴⁰ Tetapi, ketika Cina dan Asia Selatan mencapai tingkat rata-rata dunia, pengaruh penyetaraan mereka akan berkurang. Dan, bila mereka terus tumbuh dengan laju yang sama dengan yang terjadi selama dua dasawarsa terakhir, pengaruh pertumbuhan mereka akan meningkatkan ketidaksetaraan internasional.⁴¹ Tanpa pengaruh penyeimbang yang dapat menurunkan tingkat ketidaksetaraan internasional tersebut, dunia akan kembali mengalami peningkatan ketidaksetaraan global, kecuali jika ketidaksetaraan dalam negara mulai menurun dan keadaan ekonomi negara-negara kawasan Afrika Sub-Sahara menunjukkan pertumbuhan yang sehat. Ini menunjukkan bahwa masa depan ketidaksetaraan pendapatan dunia akan menjadi fungsi pertumbuhan ekonomi di Afrika (dan beberapa negara lain yang tingkat pendapatannya rendah), terutama bila angka pertumbuhan penduduk di Afrika tetap berada di atas rata-rata pertumbuhan penduduk dunia. Bahwa pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan ekonomi di Afrika terhambat oleh merebaknya AIDS terasa semakin menyulitkan.

Mengenai kapan negara-negara miskin yang ekonominya stagnan akan lepas landas, beberapa peneliti bersikap optimis. Lucas (2003) berpendapat bahwa negara-negara yang belum bergabung dalam revolusi industrial (yakni yang menerapkan rencana pembangunan sosialis, yang kondisi hukumnya kacau, dan penuh korupsi) pada masa datang akan mengalami keajaiban ekonomi. Ia memperhitungkan bahwa laju pertumbuhan di negara-negara berkembang ini juga akan melewati suatu transisi demografis yang sama dengan yang dialami oleh negara-negara yang sekarang maju. Penduduk dunia akan berhenti bertambah dan pertumbuhan produksi dunia akan menjadi stabil sampai semua negara, secara ekonomi, mengalami keadaan yang mirip dengan Amerika Serikat, berkat perdagangan bebas dan difusi teknologi.

Pritchett—yang menyebut gagasan ini sebagai “keuntungan keterbelakangan”⁴²—bersikap lebih hati-hati. Seraya mengakui bahwa laju pertumbuhan yang pesat seperti itu mungkin, ia menyatakan bahwa “keadaan di mana negara-negara terbelakang, terutama yang paling terbelakang, benar-benar mengalami pertumbuhan yang pesat adalah sesuatu yang secara historis langka.”⁴³ Ia juga melihat adanya berbagai kekuatan yang mungkin mendorong terjadinya kemerosotan yang “implosif” dalam negara-negara tersebut, menyatakan bahwa keterbelakangan juga membawa “kerugian yang besar.”

Tentang tingkat kesehatan di kawasan Afrika Sub-Sahara, *UN Population Division* memproyeksikan bahwa harapan hidup pada waktu kelahiran di Afrika selama 5 sampai 10 tahun ke depan akan mengalami penurunan, untuk kembali merangkak naik

dan mencapai angka 65 tahun pada sekitar tahun 2050.⁴⁴ Proyeksi ini mengasumsikan bahwa tingkat prevalensi HIV/AIDS di Afrika akan mencapai puncaknya pada suatu masa sebelum tahun 2010 dan kemudian menurun selama dasawarsa-dasawarsa selanjutnya. Tetapi, *Joint United Nations Programme on HIV/AIDS* memperkirakan bahwa pada tahun 2000, 43 persen ibu hamil di Botswana dan 19 persen di Afrika Selatan positif terinfeksi HIV.⁴⁵ Dengan demikian, jutaan bayi telah terinfeksi oleh virus ini ketika mereka dilahirkan. Ini kiranya dapat dicegah dengan intervensi yang tepat. Harapan hidup di Afrika tidak akan mengalami perbaikan yang berarti, dan segera, sekiranya penurunan tingkat prevalensi HIV/AIDS yang diasumsikan ini tidak terwujud.

Karena kawasan Asia Selatan hampir dapat menyamai rata-rata angka harapan hidup dunia, Afrika Sub-Sahara akan menjadi satu-satunya kawasan yang secara signifikan ditandai oleh ketidaksetaraan kesehatan antarnegara, kecuali bila terjadi suatu bencana atau wabah penyakit yang luar biasa di tempat-tempat lain.⁴⁶ Jadi, upaya-upaya peningkatan angka harapan hidup di kawasan Afrika Sub-Sahara merupakan kunci kepenurunan tingkat

ketidaksetaraan internasional di bidang kesehatan pada masa datang. Bab 2 telah memaparkan berbagai ketidaksetaraan di dalam negara pada bidang kesehatan antara anak-anak yang dilahirkan oleh orang tua yang kaya dengan yang miskin, ibu yang terpelajar dengan yang tidak, yang tinggal di perkotaan atau pedesaan, dan seterusnya. Di banyak negara, perbedaan atau gradien yang tajam dalam hal kesempatan dan kondisi kesehatan ada bersama dengan dimensi-dimensi ini. Untuk dapat menilai dengan tepat berbagai tren dalam ketidaksetaraan kesehatan, dibutuhkan lebih banyak penelitian di masa depan.

Bila tren menunjukkan bahwa perbaikan di bidang kesehatan, pendidikan, dan pendapatan terjadi di banyak negara miskin di luar Afrika, tantangan terbesarnya tetap berada di Afrika dan beberapa negara kawasan yang lain. Pertumbuhan yang setara perlu digalakkan kembali di negara-negara yang ekonominya stagnan, dan tragedi AIDS (bersama dengan berbagai penyakit lain yang dapat dicegah dan diobati) perlu diatasi dengan segera, terutama di kawasan Afrika Sub-Sahara. Ini tetap menjadi tantangan global yang terbesar untuk pembangunan dewasa ini.

Partisipasi rakyat dan transisi yang setara di tingkat lokal

Upaya-upaya untuk meningkatkan kesetaraan melalui aksi publik mensyaratkan perubahan dalam konfigurasi kekuasaan dan pengaruh yang ada sekarang ini. Karena berbagai institusi yang telah ada menganakemaskan kelompok-kelompok kepentingan tertentu dan meminggirkan yang lain, upaya untuk membangun institusi pemerintahan yang lebih demokratis dan lebih mendorong pencapaian kesetaraan membutuhkan reformasi yang akan memperbesar kemungkinan partisipasi yang efektif dari kelompok-kelompok yang secara tradisional terpinggirkan.

Pemerintahan lokal merupakan domain yang sangat penting dalam pelaksanaan hak-hak demokratis dan pengambilan pilihan publik yang efektif. Namun, di banyak negara berkembang, terdapat beberapa faktor yang saling berkomplot untuk menentang pemerintahan yang baik, demokrasi, dan kesetaraan di tingkat lokal. Kekuasaan sosial dan ekonomi kaum elit lokal sering kali menjelma dalam pengaruh yang tak wajar atas proses politik yang terjadi, sementara struktur pengambilan keputusan yang bersifat dari-atas-ke-bawah, tertutup, dan tidak transparan telah membatasi hak-hak warga biasa untuk menyuarakan aspirasinya.¹ Proses pembelajaran berdemokrasi di negara berkembang sering diawali dengan demokratisasi pemerintahan lokal, dan persis inilah yang coba dilakukan oleh para penggagas dua pemerintahan yang partisipatoris—di negara bagian Kerala, India dan di berbagai kotamadya di Brasil.

Pada tahun 1996, pemerintah negara bagian Kerala meluncurkan apa yang secara luas dipandang sebagai inisiatif yang paling ambisius untuk membangun desentralisasi demokrasi di India: *People's Campaign of Decentralized Planning* [Kampanye Rakyat untuk Perencanaan Desentralisasi]. Pemerintah tidak hanya memberikan mandat dan mengucurkan sumber daya dalam jumlah yang signifikan ke 1.214 *panchayat* (dewan desa) dan kotamadya yang ada di Kerala, tetapi juga mendorong partisipasi langsung warganya dengan cara memberikan mandat ke majelis desa dan komite kota untuk merencanakan dan menyusun anggaran pembangunan lokal.

Di Brasil, pada tahun 1990, kota Porto Alegre menjalankan gagasan anggaran belanja partisipatoris yang kemudian ditiru oleh setidaknya 400 kotamadya yang tersebar di pelosok negeri tersebut. Prosesnya diawali dengan rapat-rapat lingkungan di mana para warga duduk untuk menyusun

prioritas anggaran, dan berakhir dengan penentuan anggaran tingkat kota yang disusun oleh delegasi yang secara langsung dipilih melalui rapat-rapat lingkungan tersebut. Sukses di Porto Alegre ini diikuti dengan penyebarannya yang konstan, dengan setidaknya 100 kotamadya, termasuk São Paulo, mengimplementasikan variasi anggaran partisipatorisnya pada tahun 1996-2000, dan sekitar 250 kotamadya pada tahun 2000-2004.

Dua gagasan ini memiliki banyak kesamaan. Keduanya dimaksudkan sebagai upaya yang langsung dan sadar untuk memutus rantai perpolitikan pemerintah lokal yang didominasi elit dan bersifat klientelistik dengan cara mempromosikan berbagai kebijakan redistributif melalui partisipasi populer (rakyat) yang luas. Dengan demikian, kedua inisiatif tersebut mengubah struktur kesempatan politik dan melibatkan aksi untuk memperkuat agens kelompok-kelompok yang subordinat.² Keduanya, dalam praktiknya, melengkapi

bentuk-bentuk demokrasi representatif dengan berbagai institusi terbuka yang mendorong keterlibatan langsung dari masyarakat sipil. Dan, keduanya juga memperkuat otoritas publik dan aksi publik dengan cara meningkatkan kedalaman dan jangkauan pembuatan keputusan yang demokratis.

Memperdalam demokrasi

Bukti menunjukkan bahwa kedua inisiatif atau gagasan tersebut telah mampu memperdalam demokrasi, memperluas kisaran aktor sosial yang berpartisipasi dalam arena politik. Di Porto Alegre, diperkirakan ada sekitar 100.000 orang dewasa yang, dalam kadarnya masing-masing, telah turut berpartisipasi dalam rapat-rapat penyusunan anggaran. Kota-kota lain yang mengadopsi bentuk tertentu dari proses ini juga merasakan partisipasi yang aktif [dari warganya], termasuk berbagai kotamadya yang tidak memiliki masyarakat sipil yang mapan. Di Kerala, hampir satu dari empat keluarga pernah menghadiri rapat-rapat warga yang diadakan dalam dua tahun pertama kampanyenya, dan terlepas dari rutinisasi proses tersebut pada tahun-tahun selanjutnya, berbagai rapat macam itu terus saja menarik minat warga yang besar. Ratusan ribu warga Kerala telah mengikuti pelatihan perencanaan dan penyusunan anggaran, serta komite yang merancang dan menganggarkan proyek-proyek yang spesifik pun utamanya terdiri atas aktor-aktor masyarakat sipil.

Proses perancangan ulang atas insentif-insentif institusional dan upaya-upaya mobilisasional yang baru melalui rapat desa diikuti oleh partisipan yang 40 persennya adalah kaum perempuan (suatu persentase yang belum pernah terjadi di India) dan tingkat partisipasi kaum *dalit* (kalangan *untouchable*) pun telah melampaui representasi mereka dalam populasi.³ Tambahan pula, kedua inisiatif ini telah berhasil menciptakan kader politikus akar rumput baru yang pada waktu sebelumnya entah tidak ada (delegasi di Brasil) atau tidak memiliki kuasa (14.000 dewan *panchayat* yang dipilih di Kerala). Bidang publik lokal—yang merupakan *sine qua non* dalam setiap demokrasi yang hidup—telah menjadi lebih ekstensif, inklusif, dan bermakna.

Memperluas demokrasi

Inisiatif-inisiatif tersebut ditandai dengan perluasan demokrasi, khususnya pengambilan keputusan publik di arena-arena otoritas yang pada waktu sebelumnya didominasi oleh kaum elit swasta dan negara. Penyusunan anggaran belanja kota di Brasil, untuk kurun waktu yang lama, telah dikuasai oleh partai-partai oligarkis dan berbagai kelompok kepentingan sektoral yang sempit. Dewan *panchayat* di Kerala, untuk waktu yang lama, tidak lebih dari sekadar penerima proyek-proyek *top-down* yang pasif, yang dirancang dan disampaikan oleh birokrasi negara. Dalam kedua inisiatif tersebut, warga kini mempunyai suara

32204
untuk menentukan bagaimana berbagai sumber daya publik dialokasikan. Dalam contoh-contoh penyusunan anggaran partisipatoris yang paling berhasil, seluruh anggaran belanja kota dibahas dan disetujui oleh para delegasi yang bertindak berdasarkan prioritas-prioritas yang ditetapkan dalam berbagai rapat lingkungan, dengan warga ikut terlibat dalam menentukan segmen permodalan dan operasionalnya.

Di beberapa kotamadya, partisipasi langsung warga telah meluas ke wilayah-wilayah tematis, seperti pembangunan ekonomi, transportasi publik, pendidikan, layanan sosial, dan rencana kota. Di Kerala, para *panchayat* telah diberi otoritas atas lebih dari 35 persen anggaran pembangunan, suatu peningkatan sebesar lima kali lipat dalam basis sumber daya mereka. *Panchayat* telah memeringkat, merancang, dan menjalankan ratusan proyek per tahun di semua sektor pembangunan. Proyek-proyek tersebut mencakup pembangunan perumahan untuk warga miskin, irigasi skala kecil, jalan dan infrastruktur lokal, proyek-proyek pertanian, layanan pendukung di bidang kesehatan dan pendidikan, serta sejumlah proyek lain yang secara khusus ditargetkan untuk kaum perempuan dan orang *dalit*.

Meningkatkan kesetaraan

Inisiatif-inisiatif tersebut pada umumnya mampu meningkatkan derajat kesetaraan. Di Porto Alegre,

contoh yang paling terkenal dan paling banyak didokumentasikan terkait dengan semakin meningkatnya anggaran belanja yang diperuntukkan untuk wilayah-wilayah kota yang miskin setelah introduksi anggaran partisipatoris. Di berbagai kota besar lain yang juga menerapkan sistem anggaran partisipatoris, seperti Belém dan Belo Horizonte, pembelanjaan tertinggi juga diperuntukkan untuk kaum miskin. Suatu analisis statistik atas semua kotamadya di Brasil pada tahun 1997-2000 menunjukkan bahwa kota-kota yang menerapkan sistem anggaran partisipatoris telah mengalokasikan dana dalam jumlah yang signifikan untuk berbagai sektor yang memiliki pengaruh langsung atas hidup orang miskin.⁴

Di Kerala, banyak survei terhadap para responden kunci menemukan bahwa kelompok-kelompok yang “kurang beruntung” adalah yang penerima utama dari skema-skema bantuan yang dijalankan. Berbagai studi kasus juga menunjukkan bahwa *panchayat* memberi tekanan mengenai perlunya mengangkat semua keluarga pada taraf kesejahteraan yang dasar, dengan penekanan utama pada penyediaan fasilitas sanitasi, perumahan yang layak, dan air bersih untuk keluarga miskin.

Berkat kedua inisiatif tersebut, jumlah warga yang mencari dan menggantungkan diri pada sewa telah turun secara drastis.⁵ Transparansi yang lebih besar dalam proses penyusunan anggaran sendiri telah meningkatkan biaya transaksi predasi dan patronase.

Memberdayakan kelompok-kelompok yang paling terpinggir

Kasus Kerala dan Porto Alegre menggambarkan pentingnya upaya memperbaiki aksesibilitas, transparansi, dan akuntabilitas pemerintah lokal. Namun demikian, meski berbagai inisiatif macam itu telah dijalankan, dan ekonomi pun mengalami pertumbuhan, kelompok-kelompok sosial yang paling terpinggir—para janda, penghuni pemukiman kumuh, pekerja seks, dan kalangan yang sangat miskin—kiranya terus mengalami proses “peminggiran.” Apa yang dapat dilakukan? Masalahnya menjadi lebih besar tatkala komitmen dari atas dan mobilisasi dari bawah lebih rendah daripada yang terdapat dalam kedua kasus di atas.

Seperti telah dibahas dalam Bab 2, kelompok-kelompok sosial yang paling terpinggir sering kali benar-benar terjerembab dalam “perangkap ketidaksetaraan”—suatu situasi yang ditandai oleh keadaan material yang mengerikan, harapan rasional mengenai kesempatan mobilitas yang terbatas, dan keyakinan-keyakinan yang diinternalisasi berkaitan dengan legitimasi dan imutabilitas lingkungan mereka. Berbagai upaya untuk ke luar dari perangkap ketidaksetaraan macam itu dan untuk memperbaiki *terms of recognition* yang disematkan kalangan lain terhadap kaum miskin dimulai dengan pembangunan “kapasitas untuk bercita-cita,” serta yang tak kalah pentingnya, “kapasitas untuk terlibat.”⁶ Kapasitas-kapasitas

ini mencakup kemampuan untuk memimpikan dan mewujudkan masa depan alternatif, percaya bahwa lepas dari kemiskinan itu tidak hanya pantas didambakan tetapi juga mungkin dicapai, dan kemampuan untuk berpartisipasi secara lebih bermakna dalam berbagai forum di mana keputusan-keputusan yang memengaruhi kesejahteraan bersama dibahas dan diambil.

“Kapasitas untuk bercita-cita” pada garis besarnya merupakan produk dari pengembangan berbagai mekanisme-mekanisme interaksi antara kaum miskin dan kalangan elit yang lebih aksesibel dan setara, mekanisme-mekanisme yang secara timbal hasil berkaitan dengan pencapaian hak suara yang lebih setara dalam interaksi asosiatif. Kapasitas ini tumbuh subur dalam dan melalui organisasi dan dialog publik, serta dalam kesempatan-kesempatan yang dihasilkannya untuk berlatih, repetisi, bereksplorasi, membuat perkiraan, dan menyampaikan perbedaan pendapat.

Perhimpunan para pekerja seks di daerah kumuh Kalkuta, misalnya, memberi anggota-anggotanya suara, hak publik, dan kapasitas untuk mewujudkan kepentingan dan aspirasi mereka, yang dengan cara lain tidak mungkin tercapai.⁷ Muda, perempuan, sering kali merupakan imigran gelap, terikat kontrak kerja yang berat dengan para bos yang kejam, dan pasti menghadapi penolakan dari keluarga sekiranya mereka berhasil melepaskan diri dan kembali ke rumah, para

pekerja seks tersebut nyaris tidak memiliki kapasitas untuk menyuarakan aspirasi mereka dan mewujudkan kepentingan serta harapan-harapan mereka. Namun demikian, upaya-upaya yang tak kenal lelah untuk mengorganisasikan para perempuan tersebut ke dalam suatu perhimpunan akhirnya memberi mereka kepercayaan diri dan kompetensi untuk membawa perubahan dalam diri para konsumen, yakni supaya mereka mau menggunakan kondom.

Di Indonesia, Proyek Pembangunan Kecamatan—PPK (*Kecamatan Development Project*—KDP), yang berjalan di 28.000 desa di segenap

pelosok negeri, berusaha memperbaiki “*terms of recognition*” dan agens politik kelompok-kelompok yang terpinggir.⁸ Proyek ini mengalokasikan dana hibah ke tingkat kecamatan, di mana beberapa kelompok warganya yang miskin (dua di antaranya harus kaum perempuan) diundang untuk saling memperebutkan dana tersebut berdasarkan presentasi proposal subproyek formal. Prosedur, institusi, dan aturan-aturan dalam PPK kebanyakan bersifat desentral. PPK berfokus pada berbagai upaya yang dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah umum secara bersama, mengundang partisipasi dan pengawasan publik yang luas, dan berlangsung kurang

lebih dalam cara yang berkelanjutan dan terlembagakan.⁹

Kajian mutakhir atas dampak PPK untuk proses pengambilan kebijakan lokal menemukan bahwa proyek ini membantu kelompok-kelompok terpinggir untuk mengolah akses ke ruang yang lebih konstruktif dan prosedur untuk mengatasi berbagai konflik proyek dan bukan proyek.¹⁰ Tahap awal transformasi seperti ini—di mana berbagai kelompok yang tidak setara membangun kapasitas untuk berinteraksi satu sama lain dengan baik—merupakan hasil yang sederhana tetapi tidak dapat diremehkan untuk proyek pembangunan.

32204

Mengapa Kesenjangan Itu Penting?

BAGIAN *II*

Di bagian pertama dari Laporan ini, secara ringkas telah dipaparkan bukti-bukti mengenai adanya berbagai ketidakesetaraan dalam berbagai dimensi kehidupan. Selain secara langsung memengaruhi kesejahteraan hidup orang, dimensi-dimensi kehidupan seperti kesehatan, pendidikan, pendapatan, hak suara, dan akses ke layanan turut menciptakan kesempatan-kesempatan yang dimilikinya untuk mencapai kemajuan dan perkembangan di masa depan. Kami telah menekankan kesalingterkaitan antara berbagai dimensi ini. Yang terjadi tidak hanya bahwa ada ketidakesetaraan dalam distribusi pendapatan, kondisi kesehatan, dan tingkat pendidikan, tetapi—yang lebih penting lagi—indikator-indikator tersebut saling terkait satu sama lain. Orang kaya cenderung lebih sehat sekaligus lebih terpelajar daripada orang miskin. Orang yang paling miskin dari kalangan miskin cenderung berpendidikan rendah dan memiliki kondisi kesehatan yang amat buruk. Berbagai korelasi ini umumnya juga meluas ke layanan publik, di mana kaum miskin memperoleh akses ke infrastruktur, jaringan listrik, air, sanitasi, dan pembuangan sampah yang lebih terbatas, jika memang mendapatkannya, daripada orang-orang lain.

Karena pendidikan dan kekayaan membantu seseorang untuk memperoleh pengaruh di masyarakat, hak suara dan kekuasaan politik pun biasanya dipandang berkaitan dengan kesejahteraan ekonomi. Interaksi yang saling

menguatkan antara ketidaksetaraan di bidang ekonomi, sosial, dan politik ini lalu melestarikan keberadaannya dari generasi ke generasi. Bab 2 membahas petunjuk yang mengindikasikan bahwa perbedaan status ekonomi sebesar 10 persen antara dua keluarga dalam satu generasi cenderung mengimplikasikan perbedaan, rata-rata, sebesar 4 sampai 7 persen pada generasi selanjutnya, bergantung pada negara dan detail-detail pengukurannya. Kesempatan, dengan demikian, jelas-jelas tidak independen dari latar belakang sosial dan keluarga, atau dari identitas kelompok.

Apakah disparitas-disparitas semacam itu penting? Apakah orang menaruh perhatian pada berbagai perbedaan besar yang ada dalam akses ke pendidikan dan kesehatan, dan dalam kesempatan ekonomi, ataukah sekadar pada fakta bahwa beberapa orang mempunyai tingkat pendapatan, pendidikan, dan akses ke layanan publik yang amat rendah? Haruskah para pembuat kebijakan mengkhawatirkan ketidaksetaraan kesempatan yang muncul dari diskriminasi, akses yang tidak setara ke keadilan, atau proses-proses lain yang tidak adil? Haruskah institusi seperti Bank Dunia, yang tujuan utamanya adalah membantu negara-negara kliennya dalam menghapus kemiskinan absolut, peduli pada persoalan ketidaksetaraan—dalam hal kesempatan, hasil, dan proses?

Tentang pertanyaan-pertanyaan ini, banyak jawaban dapat diajukan. Dukungan terhadap penciptaan kesempatan-kesempatan yang setara telah lama menjadi tema kebijakan dalam negeri di Amerika Serikat, misalnya Franklin D. Roosevelt pernah mengatakan, “Kita tahu bahwa

kesetaraan dalam hal kesempatan individual tidak pernah ada dan tidak akan pernah ada, tetapi kita tetap menegaskan bahwa kesetaraan dalam hal kesempatan harus terus diupayakan.”¹ Beberapa partisipan dalam rangkaian konsultasi yang kami adakan dalam rangka penyusunan laporan ini bahkan merasa risi bila pertanyaan “Apakah ketidaksetaraan itu penting?” diajukan, sebab, menurut mereka, jawabannya “Jelas ya.” Seorang partisipan bahkan merasa bahwa pertanyaan itu mengindikasikan “kita mengalami toleransi yang amat sangat mengerikan.”²

Tiga bab selanjutnya dalam laporan ini akan membahas pertanyaan berikut: apakah kebijakan pembangunan yang baik harus memerhatikan kesetaraan? Kesetaraan, sebagaimana dibahas dalam Bab 1, dimengerti sebagai upaya untuk meraih kesempatan-kesempatan yang setara dan menghindari kemiskinan atau kerugian yang mutlak. Kesetaraan *tidak* dengan pendapatan, kondisi kesehatan, atau hal-hal lain yang sama. Kesetaraan adalah upaya mewujudkan suatu situasi di mana upaya, pilihan, dan inisiatif pribadi—melebihi latar belakang keluarga, kelas sosial, ras, atau jenis kelamin—menentukan perbedaan dalam pencapaian ekonomi antara satu orang dengan orang lain. Suatu situasi di mana semua institusi bersikap tidak pandang bulu dan berbagai institusi nonpasar sama responsifnya baik kepada kaum kaya maupun kaum miskin; di mana hak-hak pribadi dan hak milik dijalankan secara setara untuk semua orang; dan di mana semua orang mempunyai akses ke layanan-layanan dan infrastruktur publik untuk meningkatkan produktivitas dan kesempatan keberhasilan merek di pasar.

32204

Petunjuk-petunjuk yang kami tinjau di sini telah disarikan dari berbagai disiplin ilmu, mulai dari ekonomi dan sejarah sampai sosiologi dan antropologi. Petunjuk-petunjuk tersebut menjelaskan bahwa upaya pencapaian kemakmuran yang kokoh dan berkelanjutan tidak dapat dipisahkan dari perluasan kesempatan ekonomi dan hak suara politik untuk sebagian besar, atau semua, orang dalam masyarakat. Salah satu alasan untuk ini muncul dari kegagalan pasar modal, tanah, dan tenaga kerja. Kegagalan itu mengimplikasikan bahwa kesempatan-kesempatan produktif tidak selalu ditangkap oleh mereka yang memiliki potensi imbal hasil (*return*) tertinggi karena talenta atau gagasan mereka, tetapi oleh orang-orang lain yang lebih kaya, lebih memiliki koneksi, atau memiliki bidang tanah yang lebih luas. Keadaan ini tidak akan terjadi sekiranya pasar berjalan dengan sempurna, karena, dalam kondisi demikian, sumber-sumber daya akan mengalir ke berbagai proyek investasi yang paling produktif. Tetapi, karena pasar yang tidak sempurna itulah, berbagai skema redistribusi yang efisien diajukan.

Bab 5 mendokumentasikan contoh-contoh di mana efisiensi agregat dapat ditingkatkan dengan redistribusi kekayaan atau kekuasaan ke kelompok-kelompok yang lebih miskin atau terpinggir. Kadang-kadang, petunjuk mengenai inefisiensi tersebut terlihat dalam perbedaan produk kapital marginal antara satu perusahaan dengan perusahaan lain. Kita tahu bahwa para pengusaha kecil membayar tingkat bunga yang jauh lebih tinggi daripada pengusaha besar. Kita tahu bahwa beberapa petani mengalokasikan daya upaya pada bidang-bidang tanah sedemikian rupa

sehingga secara sosial tidak efisien, karena mereka memiliki lahan sendiri dan juga menyewa lahan lain dengan sistem untuk hasil. Kami memiliki bukti eksperimental yang menunjukkan bahwa kelompok-kelompok yang mengalami diskriminasi memiliki tingkat kinerja di bawah kapasitas mereka, entah karena mereka menginternalisasi stereotip yang dicapkan pada mereka atau karena mereka berharap untuk diperlakukan secara tidak adil. Setiap bukti yang diperoleh berkat penelitian empiris yang cermat itu, dan bukti-bukti lain yang dibahas dalam Bab 5, makin menegaskan mengapa keadaan ekonomi yang lebih setara, dalam sebagian besar kasus, juga lebih efisien.³

Bab 6 melengkapi gambar ini dengan bukti-bukti historis, menyatakan bahwa ketidaksetaraan yang *mengangga* lebar dalam hak dan kekuasaan politik bisa melahirkan berbagai institusi eksklusif yang umumnya mengganggu proses pembangunan. Kesenjangan politik yang lebih besar, sebaliknya, membatasi kekuasaan tak terbatas yang dimiliki oleh kalangan yang paling kuat dalam masyarakat. Kesenjangan politik itu mendorong lahirnya berbagai institusi yang mampu menyetarakan ruang gerak dan menyediakan kesempatan untuk mereka yang berlatar belakang terpinggir untuk maju dan melakukan mobilitas.

Institusi-institusi macam itu akan lebih mampu menyokong terwujudnya pertumbuhan yang berkelanjutan. Salah satu contoh mengenai hal ini datang dari perbandingan antara praktik kerja paksa ala *conquistadores* Spanyol di pusat-pusat pertambangan di koloni Amerika pada abad ke-16 sampai ke-18 yang eksploitatif dengan kebebasan dan kesempatan yang lebih besar

yang dimiliki oleh para pemukim perdana di Amerika Utara. Contoh lain perlakuan negara terhadap warganya yang tidak adil atau setara, yang juga menyebabkan hilangnya efisiensi, adalah tarif pajak yang sangat tinggi terhadap para petani Afrika yang miskin, yang dijalankan oleh dewan pemasaran hasil pertanian milik negara atau parastatal di Ghana, Nigeria, dan Zambia, yang terjadi beberapa dasawarsa yang lalu.

Kesetaraan dan keadilan penting tidak hanya karena keduanya saling melengkapi untuk kemakmuran jangka panjang. Merupakan hal yang amat jelas

32204
bahwa banyak—jika tidak semua—sebagian besar—orang peduli pada kesetaraan karena kesetaraan itu sendiri. Beberapa orang memahami kesempatan yang setara dan proses yang adil sebagai dua hal yang sama pentingnya dengan keadilan sosial dan, karenanya, merupakan bagian yang intrinsik dari tujuan pembangunan itu sendiri. Dalam Bab 4, secara ringkas kita akan meninjau ulang berbagai argumen dan bukti yang menunjukkan bahwa kebanyakan kelompok masyarakat, sejak dulu, menaruh perhatian yang amat besar terhadap persoalan kesetaraan.

Kesetaraan dan Kesejahteraan³²²⁰⁴

bab 4

Meski berasal dari berbagai latar belakang kultural yang berbeda, orang memiliki perhatian yang sama pada nilai kesetaraan, seperti tercermin dalam tradisi religius dan filosofi, serta dalam institusi hukum, baik di tingkat nasional maupun internasional. Agama-agama, mulai dari Islam sampai Budha, serta berbagai tradisi filosofi sekuler, dari Plato sampai Zen, menaruh perhatian pada kesetaraan dan penolakan terhadap kemiskinan absolut. Dalam institusi hukum modern, kesetaraan senantiasa menjadi aspek teori dan praktik yang fundamental.

Bahwa perhatian pada kesetaraan berakar kuat dalam budaya, agama, dan tradisi filosofi menunjukkan bahwa preferensi yang fundamental atas keadilan benar-benar tertanam dalam diri manusia. Kami menemukan bukti eksperimental yang menunjukkan bahwa banyak orang meletakkan nilai moneter pada “keadilan” dan siap untuk melepaskan uang yang mereka dapat bila mereka merasa bahwa proses yang melibatkan mereka tidak adil. Melengkapi bukti ini adalah data yang diperoleh dari survei pendapat dan survei terhadap kesejahteraan subjektif, yang menunjukkan bahwa ketidaksetaraan pendapatan yang tinggi, pada umumnya, dikaitkan dengan tingkat kesejahteraan subjektif agregat yang rendah.

Kaitan empiris antara ketidaksetaraan pendapatan dan pengurangan kemiskinan memperkuat kaitan konseptual antara penolakan terhadap ketidaksetaraan dan upaya-upaya untuk menghindari kemiskinan absolut. Kami menyoroti fakta yang secara jelas menyatakan bahwa, jika tingkat ketidaksetaraan menurun karena pembangunan, kemiskinan lebih menurun lagi daripada bila tingkat ketidaksetaraan tidak mengalami perubahan. Kami juga mendokumentasikan fakta yang lebih samar-samar, yang menyatakan bahwa ketidaksetaraan pendapatan yang lebih tinggi mengurangi efektivitas kemajuan ekonomi masa depan dalam mengurangi kemiskinan pendapatan yang absolut.

Pendekatan etis dan filosofi terhadap kesetaraan

Manifestasi paling awal dari perhatian orang pada kesetaraan dan penolakan terhadap kemiskinan kiranya berasal dari agama. Beberapa agama besar dunia mendukung gagasan mengenai keadilan sosial dan kewajiban terhadap kaum miskin. Umat Budha menjalankan kewajiban untuk memerhatikan kaum miskin. Umat Kristen “mengasihi sesama mereka seperti mengasihi diri sendiri.” Kata “amal,” dalam

bahasa Ibrani, sama artinya dengan kata “keadilan.” Salah satu dari lima rukun iman dalam Islam adalah *zakat*, yang ditujukan bagi kaum miskin dan mereka yang membutuhkan. *World Faiths Development Dialogue* (1999) menyatakan bahwa “semua agama memandang kemiskinan material yang ekstrem di dunia sebagai beban moral kemanusiaan kontemporer dan pelanggaran atas kepercayaan yang ada dalam keluarga umat manusia.” dan pandangan religius dalam hal kesetaraan tidak terbatas pada soal kemiskinan. Terlepas dari interpretasi dan perspektif yang beragam, keyakinan terhadap martabat dasar umat manusia merupakan aspek teologis dari semua agama besar. Walau terdapat perbedaan yang besar tentang bagaimana keyakinan ini terwujud dalam agama, atau bahkan dalam berbagai kelompok yang berbeda dalam agama-agama besar, beberapa pengamat melihat adanya penekanan pada prinsip kesetaraan.¹

Kesetaraan juga menjadi tema besar dalam tradisi filosofi sekuler. Filsafat politik dan etis Barat, misalnya, telah lama menaruh perhatian yang besar pada distribusi. Pada zaman Yunani Kuno, Plato mengatakan bahwa “bila suatu negara ingin menghindari ... disintegrasi sipil ... kemiskinan dan kekayaan yang ekstrem seharusnya tidak dibiarkan berkembang di semua lapisan masyarakat, karena keduanya dapat menyebabkan kehancuran.”² Hukum Romawi, meski mendiskriminasi para budak, seperti yang terjadi di semua kerajaan kuno yang lain, juga membangun landasan kerajaannya pada beberapa prinsip kesetaraan, yang juga lalu menjadi dasar untuk hukum modern di berbagai negara. Prinsip itu

hanya diterapkan pada warga negara Romawi yang bebas atau bukan budak, tetapi di negara-negara modern, ia berlaku untuk semua orang.

Pada era modern, pemikiran Barat tentang keadilan sosial sangat dipengaruhi oleh utilitarianisme—gagasan, yang mula-mula dicetuskan oleh Bentham (1789), yang menyatakan bahwa tujuan sosial adalah memberi “kebahagiaan tertinggi ke semakin banyak orang.” Walaupun kaum utilitarian pada dasarnya tidak menaruh perhatian pada distribusi kebahagiaan, sekadar mendorong masyarakat untuk memaksimalkan nilai guna (utilitas) untuk semua individu, pendekatan ini telah memperoleh reputasi yang kiranya tidak begitu bagus (setidak-tidaknya di antara para ekonom) karena memiliki implikasi-implikasi egalitarian.³

Teori-teori keadilan distributif modern telah bergeser jauh dari utilitarianisme, sebagian karena kurangnya perhatian utilitarianisme terhadap distribusi kemakmuran. Sejak awal tahun 1970-an, sejumlah pemikir berpengaruh, termasuk John Rawls, Amartya Sen, Ronald Dworkin, dan John Roemer telah memberi kontribusi penting yang khas untuk pemahaman kita atas kesetaraan. Walaupun teori keadilan dan pilihan sosial yang mereka ajukan, dalam beberapa hal berbeda satu sama lain tetapi, secara umum, mereka mempunyai banyak kesamaan.

Keempat-empatnya menolak kesejahteraan akhir (atau nilai guna) sebagai tolok ukur yang pas untuk menilai keadilan dari suatu alokasi atau sistem tertentu. Mereka mengakui pentingnya tanggung jawab individual untuk mengubah sumber daya menjadi hasil-hasil akhir, yang

32204

juga mencakup kesejahteraan. Mereka lebih senang untuk memahami bahwa paduan antara kebebasan dan sumber daya yang tersedia untuk individu adalah tolok ukur yang pas untuk penilaian sosial. Mereka, dalam kadar tertentu, juga lebih tertarik pada argumen “selubung ketidaktahuan” Harsanyi (1955), yang menyatakan bahwa alokasi yang adil atas sumber daya seharusnya merupakan satu hal yang disepakati oleh “semua anggota masyarakat yang prospektif,” sebelum mereka tahu posisi mana yang akan mereka tempati. Mereka menggunakan eksperimen pemikiran ini untuk menegaskan bahwa keadilan mengimplikasikan alokasi yang setara terhadap beberapa konsep dasar, seperti halnya terhadap barang kebutuhan primer, untuk semua orang.

Yang tidak disepakati oleh Rawls, Sen, Dworkin, dan Roemer adalah tentang bagaimana persisnya bentuk konsep ini. Rawls (1971) berpendapat bahwa keadilan sosial harus dilandaskan pada dua prinsip dasar. Prinsip yang pertama “menuntut kebebasan yang seluas-luasnya untuk masing-masing orang, yang sesuai dengan kebebasan yang dipunyai oleh orang lain.”⁴ Prinsip yang kedua mensyaratkan bahwa kesempatan—yang dihubungkannya dengan konsep “barang kebutuhan primer”—harus terbuka untuk setiap anggota masyarakat. Berdasarkan Prinsip Perbedaan, ia menyatakan bahwa alokasi yang dipilih seharusnya adalah alokasi yang dapat memaksimalkan kesempatan untuk kelompok yang paling tersingkir. (Prinsip Perbedaan ini juga dikenal sebagai prinsip “maksimin” Rawl).

Sen (1985) berpendapat bahwa tiap orang mempunyai “faktor konversi” dari

sumber daya ketindakan dan kemakmuran yang tidak sama. Ia menyatakan bahwa semua barang termasuk yang digolongkan sebagai “barang primer” oleh Rawls merupakan input bagi sistem fungsi orang—serangkaian aksi yang orang lakukan dan keadaan yang orang nikmati dan hargai. Untuk Sen, konsep kesetaraan antara satu orang dengan orang lain adalah rangkaian fungsi yang memungkinkan orang untuk memilih (ia menyebutnya sebagai “rangkaihan kapabilitas”).

Dworkin (1981b) dan Dworkin (1981a) menyatakan bahwa keadilan akan terwujud bila individu memperoleh kompensasi untuk aspek-aspek keadaan yang berada di luar kendali mereka, atau yang bukan merupakan tanggung jawab mereka. Untuk itu, ia mengusulkan suatu distribusi sumber daya yang memberikan kompensasi ke orang karena berbagai perbedaan bawaan yang tidak dapat mereka ubah, termasuk perbedaan talenta.

Roemer (1998) berpendapat bahwa kesetaraan menuntut adanya “kebijakan kesempatan yang sama.” Ia menyadari bahwa individu memang memiliki tanggung jawab atas kesejahteraan mereka sendiri, tetapi, selain itu, terdapat juga keadaan-keadaan di luar kendali mereka yang memengaruhi seberapa besar mereka dapat berusaha sekaligus seberapa besar kesejahteraan yang dapat mereka capai. Roemer menyatakan bahwa aksi publik, karenanya, bertujuan menyetarakan “keuntungan” antarorang dari kelompok yang keadaannya berbeda-beda tersebut.

Terlepas dari berbagai perbedaan yang penting (tetapi subtil) tersebut, keempat pemikir itu telah memberikan kontribusi mereka untuk mengalihkan fokus keadilan

sosial dari hasil akhir ke kesempatan. Kami juga mengambil dari Nozick (1974), yang sering kali dianggap sebagai seorang pemikir anti-egalitarian. Ia menyatakan bahwa teori keadilan biasanya memberi penekanan yang berlebihan pada hasil akhir, misalnya kesejahteraan, nilai guna, atau malahan kapabilitas. Nozick mengingatkan kita akan fakta (yang gamblang) bahwa hasil akhir adalah akibat dari proses dan bahwa fokus suatu teori keadilan seharusnya adalah keadilan proses-proses itu sendiri. Jika berangkat dari keadaan awal yang adil, dan berjalan melalui proses yang juga adil, suatu alokasi dapat dianggap adil—walaupun mungkin tidak setara.

Konsep kesetaraan yang kami pakai dalam Laporan ini didasarkan pada kontribusi keempat pemikir di atas, dengan lebih memfokuskan perhatian pada kesempatan daripada kesejahteraan, nilai guna, atau bentuk-bentuk hasil akhir yang lain. Kami tidak secara khusus mengupas perbedaan antara konsep kapabilitasnya Sen dengan konsep kesempatan yang diajukan Roemer. Seperti disadari oleh keduanya, kami pun mengakui peran tanggung jawab dan usaha individu yang amat sentral dalam menentukan hasil akhir yang diperoleh. Namun, kami lebih berfokus pada penghapusan ketidakberuntungan yang dikarenakan oleh keadaan-keadaan yang ada di luar kendali individu tetapi amat memengaruhi baik hasil akhir maupun tindakan-tindakan yang diambil untuk memperoleh hasil akhir tersebut.

Berbagai perspektif yang berbeda mengenai apa optimum sosial itu dapat menjelaskan salah satu poin penting yang digagas oleh Laporan ini—poin yang sudah disinggung dalam Bab 1. Kami

tidak berpretensi untuk memberi tahu ke negara tertentu mana pun mengenai sistem distribusi mana yang lebih setara, yang dapat diterapkan dalam masyarakatnya. Sebaliknya, peran kami adalah menunjukkan berbagai ketidaksetaraan yang kami amati dan menyatakan bahwa mengurangnya sangat sesuai dengan—atau bahkan amat dibutuhkan bagi—efisiensi dan kemakmuran yang lebih besar dalam jangka panjang. Kotak 4.1 menampilkan diskusi ekonomi klasik mengenai berbagai perspektif filosofi.

Kesetaraan dan institusi-institusi legal

Perhatian terhadap kesetaraan yang mewarnai berbagai perdebatan tentang moral, agama, dan etika di seluruh dunia tercermin dalam institusi-institusi riil, yang dijadikan jalan di sepanjang sejarah oleh orang-orang untuk memperjuangkan keadilan. Yang paling utama dari semua institusi macam itu adalah institusi legal, di mana “kesetaraan” distingtif—dan spesifik—ditafsirkan sebagai serangkaian prinsip yang dimaksudkan untuk mengarahkan dan memperbaiki pelaksanaan hukum. Menurut Kritzer (2002), bagaimana prinsip-prinsip ini melebur ke dalam berbagai hukum yang tertulis dan terkodifikasi berbeda-beda dari satu tradisi legal ke tradisi legal yang lain, tetapi konsep “keadilan” merupakan suatu realitas yang ada dalam dan mengatasi berbagai budaya. Dan pada praktiknya, definisi-definisi keadilan sering kali secara tegas mengacu pada nilai-nilai yang dianut bersama oleh suatu komunitas tertentu⁵ dan pada kepercayaan bahwa orang seharusnya tidak boleh menderita di hadapan hukum

32204

KOTAK 4.1 Sebuah representasi sederhana seputar konsep-konsep kesetaraan yang berbeda

Figur di bawah ini (diadaptasi dari Figur 11-1 dalam Atkinson dan Stiglitz, 1980),* kiranya dapat secara ringkas menjelaskan apa yang ingin dicapai oleh Laporan ini—dan apa yang tidak. Kita andaikan bahwa suatu masyarakat terdiri atas dua kelompok orang (1 dan 2) dan sumbu-sumbu diagram tersebut menggambarkan tingkat kesempatan dari tiap kelompok. Kesempatan, tentu saja, bersifat multidimensional, tetapi demi mudahnya, berbagai dimensi itu dapat digabungkan menjadi “indeks kesempatan,” O_1 untuk kelompok 1 dan O_2 untuk kelompok 2. Di sini, garis kurva AC merepresentasikan “garis batas kemungkinan kesempatan” masyarakat ini.** Garis ini merefleksikan indeks kesempatan maksimum yang dapat dicapai oleh kelompok 1 dan 2, dengan memerhatikan teknologi dan sumber daya yang dimilikinya. Fakta bahwa garis ini tidak selalu menurun dari A ke C membuktikan bahwa ketika individu-individu dari kelompok 1 mempunyai kesempatan yang sangat terbatas, orang dari kelompok 2 dapat memperoleh keuntungan dari meluasnya kesempatan yang dimiliki kelompok 1, atau sebaliknya. Dalam lingkup tertentu, membaiknya kesempatan kelompok orang “yang termiskin,” secara Pareto, bisa berakibat positif—menguntungkan setiap orang. Dengan kata lain, ada kemungkinan untuk redistribusi yang efisien dan positif.

Namun demikian, akhirnya, konsekuensinya pun muncul. Antara titik P dan R, jika masyarakat berada dalam garis batas kemungkinan kesempatan, setiap kenaikan di kelompok 1 harus mengimplikasikan penurunan di kelompok 2, dan sebaliknya. Titik B, R, dan E merupakan wujud dari “ruang kesempatan” dan konsep-konsep kesejahteraan yang, secara berturut-turut, diasosiasikan dengan Bentham, Rawls, dan kaum egalitarian murni.

- Jika ingin memaksimalkan indeks kesempatan total, masyarakat harus mengarah ke titik B.
- Jika ingin memaksimalkan kesempatan untuk kelompok yang “paling miskin,” masyarakat harus mengarah ke titik R.
- Jika sangat ingin memiliki kesetaraan kesempatan yang absolut, masyarakat harus berada di sepanjang garis 45 derajat melalui garis awal, dan akan mengarah ke titik E.

Yang bukan merupakan tujuan laporan ini adalah memberi saran mengenai kriteria keadilan sosial macam apa yang harus dicapai atau dituju oleh negara. Masing-masing dari ketiga poin tersebut dapat dipertahankan dengan argumen logis, dengan tingkat penolakan terhadap ketidaksetaraan kesempatan yang berbeda.

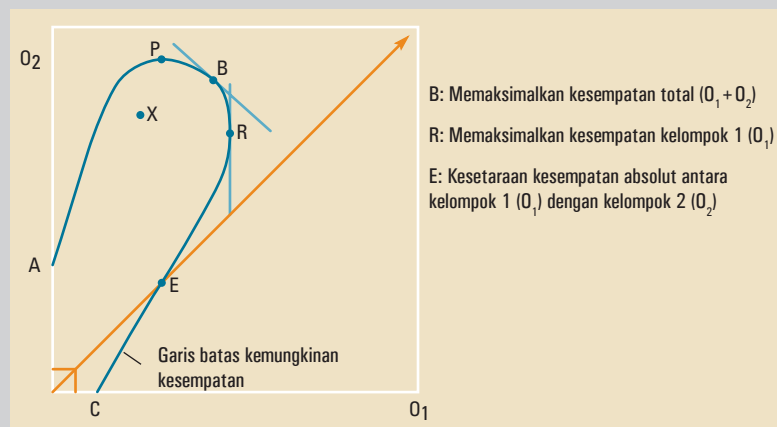
Yang coba diupayakan oleh Laporan ini adalah:

- Mendeskripsikan ketidaksetaraan kesempatan dapat diamati dalam masyarakat (pada suatu titik misalnya X).

- Menyelidiki apakah disparitas-disparitas tersebut (yang dalam diagram kita lebih banyak menguntungkan kelompok 2) dapat menghambat masyarakat untuk memiliki derajat kesempatan yang lebih tinggi (dan, dalam pengertian lain, menikmati kesejahteraan).
- Menyarankan kebijakan dan pendekatan institusional yang dapat membantu masyarakat bergerak dari titik X ke titik mana pun yang dianggap lebih adil, dengan tetap memerhatikan garis batas kemungkinan kesempatan yang ada.

*Atkinson dan Stiglitz (1980) mengacu pada Figur 1 dalam Buchanan (1976).

**Dalam Atkinson dan Stiglitz (1980), nilai guna lebih banyak dipakai daripada kesempatan. Meskipun dalam hampir semua hal bersifat fundamental, berbagai perbedaan tersebut tidak akan dibahas di sini karena kriteria keadilan sosial yang tidak sama mengimplikasikan alokasi optimal yang juga berbeda.

Sebuah ilustrasi mengenai pilihan kesempatan antara dua kelompok orang yang berbeda

sebagai akibat dari kekuatan tawar-menawar yang tidak seimbang.⁶

Di dalam filsafat Barat, Aristoteles dianggap sebagai penyusun pertama

yang membedakan antara kesetaraan dengan keadilan.⁷ Ia menemukan bahwa pengadilan mengartikan keadilan sesuai dengan hukum—yaitu dengan menerapkan

aturan-aturan umum yang memberikan solusi yang adil pada sebagian besar kasus. Akan tetapi, dalam beberapa kasus, keputusan yang dihasilkan tidak cukup adil. Kesetaraan kemudian memperbaiki hukum sepanjang hukum itu tidak sempurna dalam hal generalitasnya.⁸ Bangsa Romawi melaksanakan konsep kesetaraan ini dengan membedakan antara *ius strictum* (hukum yang keras) dan *ius aequum* (kesetaraan), dengan yang disebut terakhir dimaksudkan untuk menginterpretasi dan melengkapi hukum. Kesetaraan dapat menyelesaikan konflik antara satu pihak dengan pihak lainnya.

Dalam tradisi hukum modern, kesetaraan tetap menjadi aspek yang mendasar dari teori dan praktik hukum. Dalam sistem peradilan *common law* di Inggris, kesetaraan secara historis merupakan sistem yang terpisah, yang dijalankan oleh Pengadilan Chancery.⁹ The Judicature Act tahun 1873 “menggabungkan” pengadilan hukum dan pengadilan kesetaraan, meninggalkan sistem peradilan yang bercabang, dan menjamin supremasi kesetaraan bila kemudian muncul konflik dengan *common law*. Prinsip-prinsip kesetaraan, yang didasarkan pada hati nurani dan nilai kebenaran semakin berkembang dan diterapkan dalam yurisdiksi hukum positif di seluruh dunia untuk mengurangi risiko diambilnya keputusan yang kaku dan tidak adil akibat penerapan hukum formal.¹⁰

Pada umumnya, penerapan prinsip kesetaraan sebagai sumber hukum dalam tradisi hukum sipil di Eropa daratan jauh lebih terbatas daripada dalam tradisi *common law* di Inggris. Kode-kode hukum sipil, yang pertama kali muncul pada zaman

32204
Pencerahan, bertujuan mengintegrasikan kesetaraan ke dalam hukum formal—dengan cara merancang dan menyusun hukum yang bisa menghasilkan berbagai keputusan yang adil dan setara. Kesetaraan dipandang sebagai bagian dari hukum, dan karenanya, harus dicapai dengan penerapan peraturan formal. Namun demikian, ketetapan-ketetapan hukum yang secara eksplisit merujuk pada [prinsip] kesetaraan digunakan untuk memperbaiki keputusan-keputusan tidak adil yang dibuat dengan hukum formal lain, dengan cara yang mirip dengan sistem *common law*.

Baik *common law* dari Inggris maupun sistem-sistem yang dikodifikasi dalam tradisi hukum Eropa daratan telah menyebar ke seluruh dunia. Sementara itu, konsep kesetaraan, dewasa ini, telah menjadi konsep hukum global. Sistem hukum di beberapa negara Amerika Latin, seperti Argentina, Brasil, dan Meksiko, memiliki pendekatan terhadap kesetaraan yang hampir sama dengan yang ada di Eropa daratan; sedangkan Bangladesh, India, dan Nigeria mengikuti tradisi *common law*. Intinya, kesetaraan bukan merupakan konsep yang murni Barat—kesetaraan juga dapat ditemukan pada sistem-sistem hukum di seluruh dunia, termasuk dalam sistem yang tidak dipengaruhi oleh kebudayaan Eropa.¹¹ Sebagai contoh, perbedaan antara keadilan dan kesetaraan juga ditemukan dalam hukum Islam, dengan yang pertama mengacu pada prinsip *adala* dan yang terakhir pada prinsip *insaf*, dan dalam hukum Yahudi, yang membedakan *din* dari *tsedek*.¹²

Dalam dunia yang semakin tak terbatas ini, pemahaman legal tentang kesetaraan juga telah memengaruhi hukum

32204

internasional—menjadi dasar keadilan individual, melahirkan prinsip keadilan dan kemasukakalan, atau diidentifikasi dengan standar internasional yang adil dalam hal pembagian sumber daya dan distribusi kekayaan. Mungkin, contoh yang paling jelas dari perkembangan prinsip kesetaraan internasional adalah rezim hak asasi manusia internasional. Hukum hak asasi manusia internasional berakar dalam komitmen untuk melindungi “hak-hak yang sama dan tetap dari semua bagian umat manusia,” yang di dalam dirinya sendiri dianggap sebagai “landasan untuk kebebasan, keadilan, dan perdamaian dunia.”¹³

Piagam PBB menjadi dasar untuk hukum internasional hak asasi manusia yang ada pada masa sekarang. Bagian pembukaan piagam ini menyatakan bahwa komunitas PBB “menegaskan kembali keyakinannya atas hak-hak manusia yang paling mendasar, atas harkat dan martabat manusia, dan atas hak yang sama yang dimiliki oleh kaum laki-laki dan perempuan serta oleh negara-negara besar dan negara-negara kecil.”¹⁴ Pernyataan Hak Asasi Manusia Universal, yang ditetapkan oleh Majelis Umum PBB pada tanggal 10 Desember 1948, dipandang sebagai “sumber inspirasi dan ... dasar untuk PBB untuk memajukan patokan seperti yang terdapat dalam instrumen hak asasi manusia yang sudah ada.”¹⁵ Pernyataan ini telah menjadi pernyataan standar moral, etis, dan politik yang dijunjung tinggi dan dikenal luas dalam tingkat internasional.¹⁶

Rezim hak asasi manusia internasional kontemporer terdiri atas himpunan instrumen legal,¹⁷ yang sebagian besarnya dijalankan di bawah pengawasan PBB. Terdapat pula rezim hak-hak asasi manusia regional di kawasan Eropa (*European*

Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms), Amerika (*Inter-American Convention on Human Rights*), dan Afrika (*African Charter on Human and People’s Rights*). Selain itu, sistem hukum yang dipunyai oleh entitas-entitas internasional lain, seperti Uni Eropa, pun menginkorporasi berbagai norma hak asasi manusia tersebut (*Treaty of Nice, Charter of Fundamental Rights of the European Union*). Secara bersama-sama, instrumen-instrumen legal ini bertujuan melindungi orang dari berbagai macam ancaman, termasuk ancaman yang mungkin dilakukan oleh pemerintah negara mereka, dan melaksanakan prinsip dasar kesetaraan dan nondiskriminasi.

Orang lebih menyukai keadilan

Berbagai budaya dan agama yang ada di seluruh dunia, dalam banyak hal mungkin saja berbeda, tetapi semuanya itu sama-sama mempunyai perhatian terhadap prinsip kesetaraan dan keadilan. Ini membuktikan bahwa dalam kedua hal tersebut ada sesuatu yang sangat mendasar untuk umat manusia. Sejumlah besar literatur tentang ekonomi yang mutakhir memberi penjelasan untuk hal tersebut. Berbagai literatur itu, berdasarkan eksperimen laboratorium yang terkontrol, telah menunjukkan bukti-bukti yang meyakinkan tentang pilihan individu pada keadilan. Dalam eksperimen-eksperimen ini, individu berinteraksi melalui permainan perilaku dan bermain dengan uang riil di bawah kondisi yang sangat berat. Hasil dari eksperimen macam ini selama kurun waktu lebih dari 10 tahun terakhir menunjukkan runtuhnya hipotesis

dalam model-model ekonomi standar yang menyebutkan bahwa semua individu, secara eksklusif, lebih memusatkan perhatian pada kepentingan material mereka sendiri. Literatur mengenai hal ini cukup banyak dan lengkap, tetapi kesimpulan utamanya dapat dirangkum dalam tiga poin utama berikut.

Pertama, beberapa orang berperilaku yang jelas-jelas tidak sesuai dengan hipotesis kepentingan pribadi yang rasional. Menurut Fehr dan Fischbacher (2003), orang-orang semacam itu biasanya menunjukkan kesediaan untuk terlibat dalam dua bentuk perilaku yang spesifik: “*penghargaan altruistik*, suatu kecenderungan untuk memberikan pujian ke orang lain atas perilaku yang kooperatif dan patuh pada norma, dan *hukuman altruistik*, suatu kecenderungan untuk memberikan sanksi pada mereka yang melanggar norma” (785). Perilaku-perilaku seperti ini terlihat ketika ada kemungkinan untuk menggantikan

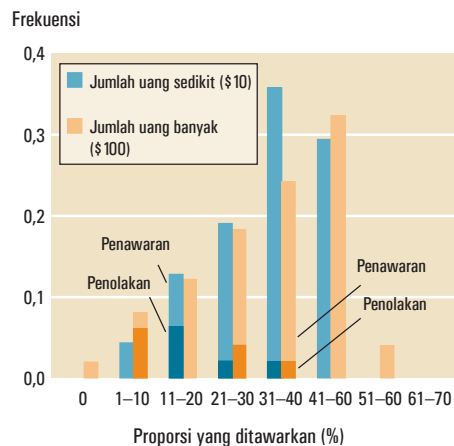
32204
motivasi individual dengan hasrat untuk memperoleh timbal-balik dan keinginan untuk menjaga nama baik. Meskipun ketimbalbalikan dan nama baik merupakan faktor penentu tambahan yang penting untuk kerja sama di berbagai bidang, bukti eksperimental menunjukkan bahwa keduanya bukanlah satu-satunya faktor yang memengaruhi perilaku kooperatif.

Salah satu contoh klasik dari hal ini adalah **Permainan Ultimatum** (*Ultimatum Game*), di mana seorang pemain (**Penawar—Proposer**) diminta untuk membagi sejumlah uang (katakanlah, \$100) di antara dirinya sendiri dengan seorang pemain lain. Pemain kedua (**Perespons—Responder**) mempunyai wewenang untuk menolak atau menerima tawaran tersebut. Bila menerima, ia akan memperoleh hasil sejumlah yang ditawarkan kepadanya, sedangkan bila menolak, baik ia maupun si Penawar tidak akan memperoleh hasil apa pun. Jumlah uang yang ditawarkan dirahasiakan, dan tidak satu pun pemain yang tahu identitas pemain lainnya. Keduanya diberitahu bahwa mereka tidak akan pernah bermain satu sama lain lagi.

Dalam keadaan semacam itu, teori yang standar memperkirakan adanya suatu ekuilibrium yang unik: Penawar pasti akan menawarkan jumlah uang yang sekecil mungkin, sementara Perespons harus menerimanya (karena satu sen saja lebih besar daripada nol). Tetapi, dalam ratusan eksperimen yang dijalankan pada orang-orang dari berbagai latar belakang budaya yang beragam dan dengan jumlah uang yang berkisar dari upah per hari sampai per minggu, berulang kali didapati penawaran yang lebih tinggi, dan juga penolakan dari pihak Perespons.¹⁸ Dalam berbagai

Figur 4.1 Distribusi penawaran dalam permainan ultimatum

Penawaran dan penolakan dalam permainan ultimatum dengan jumlah uang yang banyak dan sedikit



Sumber: Berdasarkan data dari Hoffman, McCabe, dan Smith (1996).

32204

eksperimen, penawaran awal yang paling sering adalah sebesar 50 persen. Figur 4.1 menunjukkan distribusi aktual dari penawaran yang teramati dalam dua set Permainan Ultimatum, satu dengan jumlah uang yang sedikit (batang di sebelah kiri) dan yang lain dengan jumlah uang yang lebih banyak (batang di sebelah kanan).

Kedua, masyarakat bersifat heterogen. Sebagian masyarakat yang diteliti (20–50 persen) terlibat dalam perilaku memberi penghargaan atau hukuman altruistik—mereka menghabiskan sumber daya riil yang ada pada mereka dengan cara yang jelas-jelas merugikan mereka, tanpa berharap untuk memperoleh hasil personal apa pun bila orang lain secara rasional mengejar kepentingan pribadinya. Hal ini terlihat dengan cukup jelas dalam **Permainan Diktator** (*Dictator Game*), salah satu varian Permainan Ultimatum di mana si Perespons benar-benar bersikap pasif. Di sini, pemain kedua sekadar menjadi seorang **Penerima** (*Receiver*), yang tidak memiliki hak untuk menolak tawaran. Tawaran-tawaran positif juga teramati dalam Permainan Diktator, tetapi, secara rata-rata, mereka lebih jarang dan lebih sedikit daripada yang ada dalam Permainan Ultimatum, di mana si Perespons bisa—tetapi selalu dengan konsekuensi tertentu—menghukum Penawar. Hasil-hasil ini menunjuk pada pentingnya penyelidikan yang lebih baik terhadap berbagai kondisi ketika masyarakat memperlihatkan perilaku mementingkan diri sendiri serta tindakan lain yang layak diamati.

Ketiga, orang yang adil dapat berperilaku egois dan orang yang egois dapat pula bertindak dengan adil. Perilaku

bergantung pada aturan mainnya. Dalam permainan yang ditandai dengan tekanan yang menyerupai pasar yang kompetitif, para pemainnya cenderung berperilaku mementingkan diri sendiri. Salah satu contohnya adalah **Permainan Ultimatum dengan Banyak Penawar** (*Ultimatum Game with Multiple Proposers*). Jika Perespons dapat memilih antara berbagai tawaran yang datang dari para penawar yang berbeda, dengan semua Penawar yang tidak dipilih memperoleh hasil nol, perilaku yang diamati cenderung mengarah pada ekuilibrium Nash. Dalam ekuilibrium ini, semua Penawar mengajukan tawaran dalam jumlah yang penuh—atau mendekati penuh—tak peduli bahwa penawaran tersebut menimbulkan ketidaksetaraan distribusi yang besar, dengan si Perespons menikmati semua keuntungan, sementara, pada saat yang sama semua Penawar mendapat nol. Namun demikian, dalam kasus yang lain—misalnya dalam Permainan Barang Publik Berulang dengan Hukuman (*Repeated Public Good Game with Punishment*) dalam Fehr dan Gächter (2000)—sedikit pemain altruistik pun sudah dapat mempertahankan ekuilibrium yang kooperatif.

Temuan-temuan ini menunjukkan bahwa ada cukup banyak orang dalam sebagian besar masyarakat yang tidak hanya memerhatikan keuntungan dan hasil akhir mereka sendiri, tetapi juga memperhitungkan nilai “keadilan.” Juga ada semacam persetujuan bersama bahwa keadilan mencakup sikap memerhatikan orang lain, meski beberapa penyusun mengatakan bahwa intensi atau niat orang lainlah yang mendorong kita untuk memberi penghargaan atau hukuman, sementara beberapa yang lain menyatakan

bahwa yang bisa seperti itu adalah hasil akhir atau kesempatan.¹⁹ Kajian-kajian ini biasanya tidak secara eksplisit membedakan antara hasil akhir atau kesempatan. Namun, mungkinlah kiranya untuk berspekulasi bahwa penolakan ke distribusi hasil akhir yang sangat tidak setara dalam Permainan Ultimatum disebabkan oleh hakikat modal (atau kuasa) yang sewenang-wenang dan tidak setara, yang secara tersirat terdapat dalam alokasi awal Penawar dan Perespons.

Berbagai eksperimen tersebut juga menunjukkan bahwa cara pandang orang terhadap keadilan kompleks dan tidak bergantung sepenuhnya pada hasil akhir. Beberapa pemain dipastikan akan menghukum orang yang tidak kooperatif sampai mereka mau memperoleh hasil yang lebih sedikit dibandingkan dengan yang lain, karena yang dilakukan oleh kelompok yang disebut terakhir itu dianggap oleh kelompok yang pertama sebagai tindakan yang tidak adil. Ini sesuai dengan penekanan kita bahwa distribusi hasil akhir yang teramat—seperti pendapatan—merupakan produk dari proses yang kompleks, dan bahwa kepentingan utama dari orang-orang yang memiliki fokus pada kesetaraan *bukanlah* hasil akhir melainkan keadilan dari proses yang mereka geluti dengan hidup mereka. Suatu distribusi pendapatan yang menunjukkan bahwa beberapa orang jauh lebih kaya daripada yang lain, meski mereka memiliki peluang yang sama, karena mereka bekerja dengan lebih keras, dapat dianggap sebagai sesuatu yang adil. Tetapi, distribusi yang sama bisa saja dianggap tidak adil bila hal itu dikarenakan kelompok yang lebih kaya mempunyai akses ke pendidikan dan pekerjaan yang jauh lebih baik, semata-mata

32204 karena kekayaan atau kekuasaan yang dimiliki orang tua mereka.

Sebuah poin yang berbeda namun tetap terkait dengan pembahasan ini muncul dari literatur identitas sosial (lihat Haslam, 2001) dan epidemiologi (lihat Marmot, 2004), yang menyatakan bahwa perilaku dan penampilan individu sangat dipengaruhi oleh identitas kelompok (seperti kelas sosial, gender, pekerjaan); yang dengannya suatu kelompok layak atau tidak bila dianggap sebagai subordinat dari kelompok yang lain (misalnya, dokter dan pasien, status yang disematkan pada komunitas-komunitas etnis minoritas); dan yang dengannya batas-batas antarkelompok dinilai apakah dapat ditembus atau tidak (misalnya, berbagai aturan mengenai apa dan bagaimana karyawan dipromosikan, imigran dijadikan warga negara, dan sebagainya). Para pegawai negeri berstatus rendah dan yang memiliki prospek mobilitas ke atas yang kecil memiliki angka kematian yang lebih tinggi.²⁰ Para karyawan berstatus rendah di sebuah perusahaan yang akan melakukan merger biasanya lebih mau menerima struktur organisasional yang baru karena, secara individual, hal itu menguntungkan mereka, sedangkan para karyawan berstatus tinggi umumnya menolak perubahan dan secara kolektif, tetap bertindak seperti identitas pramerger mereka.²¹

Literatur kesejahteraan yang sifatnya eksperimental dan subjektif di bidang ekonomi dan psikologi sosial mengingatkan kita mengenai adanya sesuatu yang mendalam dan mendasar dalam kaitannya dengan kehausan kita akan keadilan dan kesetaraan. “Altruisme manusia” semacam itu, menurut Fehr dan

32204

Fischbacher (2003) dalam *Nature*, kiranya merupakan faktor utama yang menyebabkan pola kooperatif umat manusia jauh lebih kompleks daripada binatang (Kotak 4.2). Kesetaraan, tampaknya, secara intrinsik dan fundamental sangat penting untuk manusia.

Apa pun motif-motif individual yang ada, implikasi utama dari bukti-bukti eksperimental yang menggunung tersebut terhadap Laporan ini adalah bahwa kebanyakan orang dalam masyarakat tidak suka pada hasil akhir dan perilaku yang tidak adil, sedemikian sehingga mereka siap menghukum siapa saja yang melakukannya. Jika orang rela membayar dengan uang untuk mengurangi ketidaksetaraan yang, menurut mereka, tidak adil dalam suatu penelitian, masuk akal kiranya jika ketidaksetaraan yang meluas dalam kehidupan nyata juga mengurangi tingkat kesejahteraan mereka (khususnya jika ketidaksetaraan-ketidaksetaraan itu tidak dikarenakan perbedaan upaya dan kerja yang ada). Ini sejalan dengan asosiasi statistik yang ditemukan oleh literatur kesejahteraan subjektif antara ketidaksetaraan pendapatan dengan kebahagiaan pribadi yang dipaparkan oleh orang yang bersangkutan—suatu subjek yang akan segera kita kupas.

Ketidaksetaraan pendapatan dan kesejahteraan subjektif

Sampai sejauh manakah perhatian terhadap kesetaraan yang terlihat dalam eksperimen laboratorium yang terkontrol juga termanifestasikan dalam perilaku, perasaan, dan pendapat “orang-orang biasa?” Studi mutakhir mengenai perselisihan

KOTAK 4.2 Monyet-monyet capuchin pun tidak suka dengan ketidaksetaraan ...

Riset tentang akar altruisme manusia dan penolakannya terhadap kesetaraan, baik yang bersifat kultural maupun genetik, saat ini tengah dilakukan. Tetapi, ditemukan beberapa petunjuk bahwa penolakan terhadap ketidakadilan tidak hanya ada pada manusia. Dalam sebuah artikel di *Nature*, “Monkeys Reject Unequal Pay,” Brosnan dan De Waal (2003) melaporkan hasil dari eksperimen pertukaran yang dilakukan pada dua monyet capuchin coklat (*Cebus apella*). Kedua binatang tersebut diberi sebuah benda yang dapat mereka tukarkan dengan makanan bila mereka kembalikan ke penguji. Mereka ditempatkan di ruangan-ruangan yang berdampingan sehingga memungkinkan adanya kontak visual dan suara.

Pada perlakuan awal (uji kesetaraan), kedua spesimen sama-sama memperoleh seperempat potongan mentimun untuk setiap benda yang mereka berikan.

Pada perlakuan utama (“uji ketidaksetaraan”), monyet pertama diberi buah anggur, sedangkan yang kedua diberi sepotong mentimun seperti biasanya. Bahwa monyet capuchin lebih menyukai buah anggur daripada mentimun telah diketahui dari riset sebelumnya. Namun demikian, hasil riset ini benar-benar mengejutkan. Pada uji kesetaraan, persentase kegagalan monyet untuk menukarkan benda dengan makanan sebesar 5 persen, tetapi, pada uji

ketidaksetaraan persentase ini meningkat menjadi lebih dari 50 persen.

Tingkat penolakan itu semakin meningkat (lebih dari 80 persen) pada perlakuan alternatif, yang dinamakan “kontrol usaha.” Di sini, monyet pertama menerima sebutir anggur tanpa usaha apa pun—tanpa perlu mengambil benda dan menukarkannya dengan makanan. Walaupun percobaan ini telah dilakukan pada beberapa ekor monyet, tetapi perbedaan yang muncul, secara statistik, semuanya signifikan.

Dalam kedua perlakuan tersebut, tingkat penolakan meningkat seiring berjalannya waktu, juga ketika eksperimen tersebut diulangi sampai beberapa kali (tidak pernah lebih dari sekali sehari). Menariknya, hanya monyet betina yang mampu menyelesaikan uji ini, karena eksperimen sebelumnya menunjukkan bahwa capuchin jantan kurang sensitif pada distribusi penghargaan.

Penyusun menyimpulkan bahwa “spesies yang toleran dengan sistem pembagian makanan yang telah berkembang dengan baik dan dengan kerja sama, seperti monyet capuchin [...] kiranya secara emosional mempunyai kesadaran distribusi penghargaan dan pertukaran sosial yang membuat mereka tidak menyukai ketidaksetaraan” (Brosnan dan De Waal, 2003, 299).

Sumber: Brosnan dan De Waal (2003).

ketenagakerjaan di Amerika Serikat menunjukkan bahwa persepsi para pekerja tentang apakah mereka diperlakukan secara adil atau tidak, dapat secara signifikan, memengaruhi kinerja dan kualitas produk mereka (Kotak 4.3).

Studi-studi yang lain meneliti kaitan antara konsep kesenjangan pendapatan dengan ukuran kesejahteraan subjektif.

KOTAK 4.3 Persepsi buruh mengenai ketidaksetaraan, kualitas produk, dan keselamatan konsumen

Ketika tidak berada dalam suatu eksperimen, apakah orang berubah perilakunya karena merasa diperlakukan tidak adil? dan jika ya, apakah ini mempunyai konsekuensi yang serius? Sebuah studi tentang relasi industrial di Illinois, Amerika Serikat menunjukkan bahwa jawaban dari kedua pertanyaan tersebut adalah ya.

Sejak tahun 1940-an, pabrik ban Firestone telah membuat dan mematuhi persetujuan kerja dengan serikat pekerja. Tetapi, ketika negosiasi untuk kontrak baru pada tahun 1994, Bridgestone/Firestone mengajukan usulan yang melanggar persetujuan kerja yang sudah berjalan dengan baik itu. Usulan itu dipandang akan memperburuk kondisi kerja para buruh, justru ketika keuntungan perusahaan meningkat. Perusahaan mengajukan perubahan *shift* kerja dari 8 menjadi 12 jam, yang akan digelar siang dan malam. Ia juga mengusulkan pemotongan gaji pekerja baru sebesar 30 persen. Serikat pekerja perusahaan yang terletak di Decatur, Illinois ini menyerukan pemogokan, dan tak lama setelahnya, perusahaan memecat pekerja pengganti.

Pada saat yang sama dengan terjadinya perselisihan kerja ini, kualitas produk yang dihasilkan pabrik di Decatur rendah dan sering kali cacat. Di bulan Agustus 2000, Firestone mengumumkan penarikan kembali 14 juta ban ATX dan AT, yang sebagian besarnya dipakai untuk mobil Ford Explorer. Sementara itu, pemerintah

Amerika Serikat mengumumkan bahwa Firestone sedang diperiksa sehubungan dengan terjadinya 271 kematian dan lebih dari 800 korban luka karena memakai ban produksinya. Kelemahan yang paling umum ditemukan pada ban ini adalah pecahnya telapak ban, yakni lepasnya telapak karet dari sabuk baja secara mendadak yang menyebabkan ban meletus.

Krueger dan Mas (2004) membandingkan jumlah klaim atas ban cacat dari pabrik di Decatur dengan yang berasal dari dua pabrik ban lain di Amerika Utara, yang juga memproduksi ban Firestone ATX: Joliet, Quebec, dan Wilson, North Carolina. Kedua pabrik yang disebut terakhir ini, pada kurun waktu yang sama, tidak mengalami perselisihan kerja. Ban yang diproduksi di Decatur selama perselisihan kerja (1994–1996) mempunyai tingkat kegagalan yang jauh lebih besar daripada ban yang diproduksi di Joliet dan Wilson, walaupun sebelum dan sesudah perselisihan itu, tingkat klaim antara ban yang dihasilkan di Decatur dengan dua pabrik lain tersebut kurang lebih sama. Pola tersebut membuktikan bahwa perubahan teknologi tidak dapat menjelaskan meningkatnya jumlah keluhan atas ban Decatur, karena hal yang sama tidak terjadi untuk ban yang diproduksi di Wilson dan Joliet.

Kurang berpengalamannya para pekerja pengganti juga tidak dapat dipersalahkan. Klaim

meningkat tajam pada paruh pertama tahun 1994, ketika konsesi dituntut dan kontrak yang lama berakhir, persis sebelum pekerja pengganti itu direkrut. Sepanjang awal tahun 1995, ketika banyak pekerja pengganti mulai memproduksi ban, tidak ada klaim yang berlebihan yang datang ke pabrik di Decatur. Namun demikian, tidak sampai akhir tahun 1995, saat para bekas pengunjuk rasa kembali bekerja bersama dengan para pekerja pengganti, jumlah klaim meningkat. Berdasarkan keadaan ini dan analisis yang lebih luas, tampak bahwa relasi antara pekerja yang pernah mogok dengan pekerja pengganti, atau dampak kumulatif perselisihan pekerja secara umum, menciptakan kondisi yang menyebabkan ban yang diproduksinya kurang baik.

Para peneliti kemudian “merekomendasikan supaya pembaca berhati-hati bila hendak menerapkan hasil studi kami ke hal yang lain; makalah kami memaparkan satu studi kasus yang mendetail mengenai sebuah perusahaan dalam suatu periode sejarahnya yang unik” (Krueger dan Mas 2004, 257). Dalam contoh ini, setidaknya terlihat bahwa persepsi terhadap perlakuan yang tidak adil turut memengaruhi sikap pekerja—juga kualitas produk dan keselamatan konsumennya.

Sumber: Krueger dan Mas (2004).

Salah satu studi mutakhir mengenai negara-negara Eropa dan Amerika Serikat didasarkan pada berbagai jawaban individual atas pertanyaan berikut: “Secara umum, apa pendapat Anda tentang keadaan sekarang ini—apakah Anda merasa sangat bahagia, lumayan bahagia, atau tidak terlalu bahagia?”²² Berdasarkan berbagai jawaban yang muncul untuk pertanyaan ini di negara-negara Eropa dan Amerika Serikat serta ukuran ketidaksetaraan pendapatan objektif, Alesina, Di Tella, dan McCulloch

(2004) menemukan bahwa “orang memiliki kecenderungan yang lebih rendah untuk mengatakan bahwa mereka bahagia bila tingkat ketidaksetaraan tinggi, bahkan setelah mempertimbangkan pendapatan individu, karakteristik personal, serta tahun dan negara [...] (2009).²³

Salah satu alasan yang menyebabkan ketidaksetaraan membuat orang merasa tidak bahagia adalah karena hal itu melukai rasa keadilan mereka. Ada kemungkinan bahwa (setidaknya beberapa) orang merasa

32204

bahwa distribusi pendapatan yang sangat tidak setara mencerminkan proses yang tidak adil dan distribusi kesempatan yang tidak sama. Suatu kajian yang dijalankan pada tahun 2001 terhadap negara-negara Amerika Latin oleh Latinobarometro, sebuah perusahaan survei pendapat yang terkenal di Cile, mengajukan pertanyaan berikut ke para respondennya: “Apakah menurut Anda distribusi pendapatan di negara Anda sangat adil, adil, tidak adil, atau sangat tidak adil?” Pada umumnya, 89 persen responden menganggap bahwa distribusi pendapatan di negara mereka jika tidak adil maka sangat tidak adil. Dalam 17 dari 18 negara yang disurvei, tidak sampai 20 persen responden yang menjawab adil atau sangat adil.²⁴

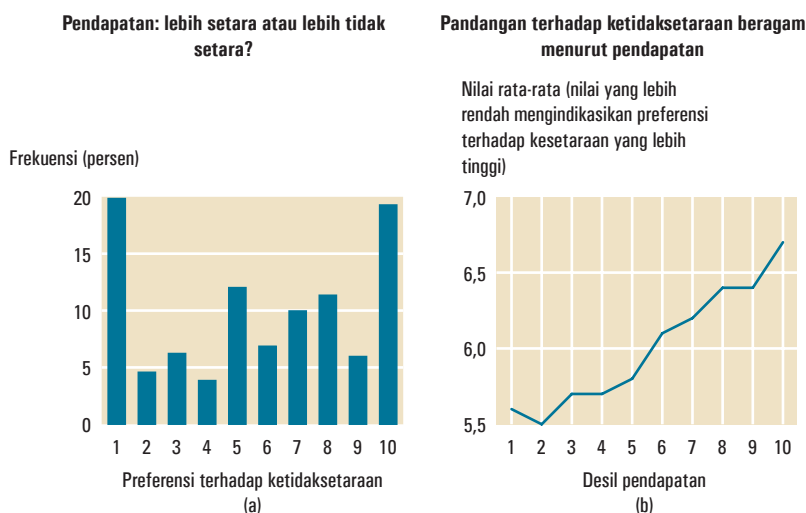
Hasil semacam ini kiranya tidak terlalu mengejutkan untuk negara-negara Amerika Latin, yang merupakan salah satu kawasan yang paling tidak setara di dunia. Tetapi, hasil yang sama bisa saja didapati pada kawasan-kawasan lain. Analisis terbaru terhadap negara-negara OECD (yang lebih setara dibandingkan berbagai negara berkembang lain) dibuat berdasarkan data dari *International Social Survey Program*. Untuk mengukur sikap orang lintas negara terhadap ketidaksetaraan pendapatan, Osberg dan Smeeding (2004) mengajukan pertanyaan “berapa yang seharusnya Anda terima” dan “berapa yang memang Anda terima” ke orang-orang dengan pekerjaan yang berbeda.²⁵ Mereka menemukan bahwa warga dari berbagai negara dengan tingkat penghasilan yang tinggi²⁶, pada umumnya, mempunyai sikap yang sama terhadap ketidaksetaraan, bahwa pekerjaan yang hasilnya lebih sedikit seharusnya diupah dengan lebih tinggi dan pekerjaan yang

hasilnya banyak seharusnya dibayar lebih sedikit.

Kesimpulan dari penelitian Osberg dan Smeeding (2004) mendukung pandangan bahwa preferensi normatif orang terhadap distribusi tidak secara eksklusif didasarkan pada pendapatan aktual, tetapi juga pada proses, dan bahwa perbedaan hasil akhir bisa saja dianggap adil (misalnya, karena perbedaan usaha yang diberikan), atau juga tidak (misalnya, karena perbedaan kesempatan). Orang sangat sadar bahwa diferensial pendapatan dapat memberi insentif untuk pekerjaan dan investasi, termasuk di bidang pendidikan, jika hal tersebut digandakan dengan kesempatan sebagai penghargaan atas tindakan mereka. Ini terlihat amat jelas dalam jawaban atas salah satu pertanyaan dari *World Value Survey* yang terakhir, yang membagi responden dari seluruh dunia secara imbang menjadi dua, yaitu mereka yang merasa bahwa ketidaksetaraan pendapatan terlalu tinggi dan mereka yang merasa bahwa ketidaksetaraan itu terlalu rendah.

Ketidaksetaraan pendapatan dan insentif: Apa kata orang?

World Value Survey adalah survei multinegara atas individu yang dirancang dan disponsori oleh *Inter-university Consortium for Political and Social Research*, yang berpusat di University of Michigan. Tujuan survei ini adalah “memungkinkan perbandingan antarnegara dalam hal nilai dan norma yang terdapat di topik-topik yang berbeda.” Empat dari survei utamanya telah dilakukan sejak awal tahun 1980-an. Dalam survei yang terakhir, Inglehart, dkk. (2004) meminta orang-orang yang menjadi

Figur 4.2 Pandangan mengenai ketidaksetaraan menurut World Value Survey

Sumber: Inglehart, dkk. (2004).

Catatan: Kalkulasi penyusun didasarkan pada data tahun 1999-2000. Preferensi terhadap ketidaksetaraan berkisar dari skala 1, "Pendapatan harus dibuat lebih setara" sampai skala 10, "Kita memerlukan perbedaan pendapatan yang besar sebagai insentif bagi upaya individual."

sampel penelitian mereka, yang berasal dari 69 negara, untuk menyampaikan pandangan mereka dalam skala 1 sampai 10, dengan angka 1 mengimplikasikan persetujuan terhadap pernyataan bahwa "Pendapatan harus dibuat lebih setara," dan angka 10 menyiratkan persetujuan atas pernyataan bahwa "Kita memerlukan tingkat perbedaan pendapatan yang lebih besar sebagai insentif untuk upaya individual."

Figur 4.2a menunjukkan polarisasi yang cukup besar dalam pandangan orang seputar ketidaksetaraan. Median jawaban adalah 6, dan itu menunjukkan bahwa tidak ada kesepahaman yang jelas antara dua pernyataan tersebut. Namun, hampir 20 persen dari semua responden sangat setuju dengan masing-masing dari pandangan ekstrem, yang ditunjukkan dalam skala 1 dan 10, tersebut. Figur 4.2b menunjukkan korelasi positif antara nilai (yang berkorelasi secara negatif dengan penolakan terhadap ketidaksetaraan) dengan pendapatan

responden itu sendiri. Ini sejalan dengan petunjuk mengenai pentingnya pendapatan relatif untuk kesejahteraan: jika kaya, Anda cenderung tidak terlalu memerhatikan pentingnya pengurangan ketidaksetaraan pendapatan daripada jika Anda miskin.

World Value Survey mendorong kita untuk bersikap hati-hati terhadap gagasan yang menyatakan bahwa ketidaksetaraan pendapatan di semua tempat dipandang sebagai hal yang, secara inheren, tidak diinginkan. Ketika ditanya mengenai perbedaan pendapatan yang, dalam hal ini, secara eksplisit dipandang sebagai "insentif untuk upaya individual," (banyak) orang yang terlihat senang dan malah menginginkan lebih banyak ketidaksetaraan daripada yang sebelumnya (walau kecenderungan ini tidak terlalu jelas di negara-negara yang mempunyai tingkat ketidaksetaraan yang sangat rendah atau sangat tinggi).

Seimbangny hasil survei tersebut menunjukkan bahwa, walaupun ketidaksetaraan pendapatan sering kali dikaitkan dengan tingkat kesejahteraan subjektif agregat yang lebih rendah, terdapat perbedaan besar dalam penyikapan orang terhadap ketidaksetaraan, apa harus dikurangi atau tidak. Masyarakat yang miskin dan yang mempunyai tingkat ketidaksetaraan yang sangat tinggi atau sangat rendah tampaknya lebih memilih supaya ketidaksetaraan itu dikurangi. Orang sadar bahwa ketidaksetaraan itu penting untuk memberi insentif untuk usaha dan investasi; namun, ketika ditanya tentang skala pengupahan relatif terhadap semua pekerjaan atau profesi, mereka rata-rata memilih tingkat perbedaan yang lebih kecil. Sementara di Amerika Latin,

misalnya, mayoritas responden menilai bahwa distribusi pendapatan yang terjadi tidak adil, tidak ada kesepakatan tingkat dunia bahwa disparitas pendapatan yang muncul di semua tempat harus dikurangi. Ini sesuai dengan pandangan bahwa yang penting untuk penilaian etis bukanlah pendapatan, tetapi proses dan kesempatan yang adil.

Ketidaksetaraan pendapatan dan pengurangan kemiskinan

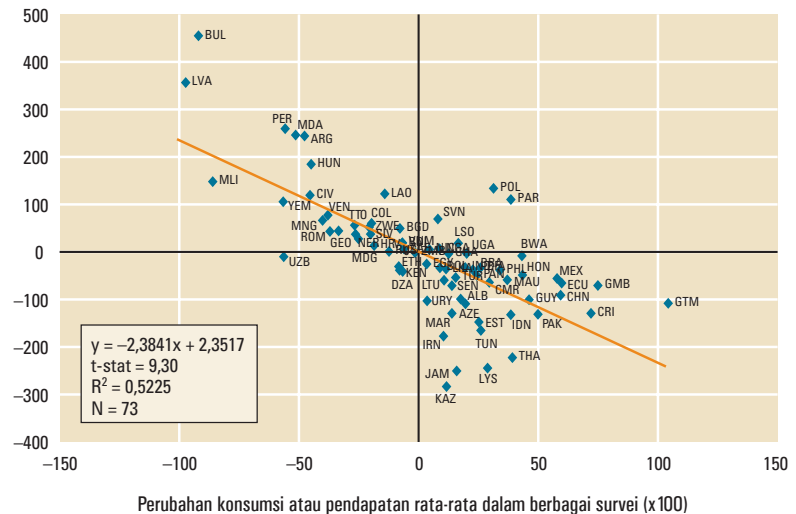
Dalam argumen filosofi dan legal atas kesetaraan, serta dalam bukti yang diperoleh melalui survei dan yang eksperimental bahwa keadilan secara intrinsik penting untuk masyarakat, kami menambahkan satu argumen final: tingkat ketidaksetaraan yang tinggi mempersulit upaya pengurangan kemiskinan. Pertama, kami menyoroti fakta bahwa jika ketidaksetaraan terjadi pada masa pertumbuhan ekonomi, tingkat kemiskinan pada umumnya akan menjadi lebih dalam daripada jika pertumbuhan berada pada distribusi yang netral. Kedua, kami mencatat temuan yang menyatakan bahwa keefektifan pertumbuhan ekonomi masa mendatang dalam mengurangi kemiskinan akan menurun bila pendapatan awalnya sudah tidak setara.

Jika ketidaksetaraan meningkat selama masa pertumbuhan, kemiskinan lebih meningkat lagi

Dengan meningkatkan pendapatan dan konsumsi masyarakat lintas distribusi pendapatan, pertumbuhan ekonomi menjadi penggerak utama upaya pengurangan

Figur 4.3 Pertumbuhan adalah kunci untuk mengurangi kemiskinan...

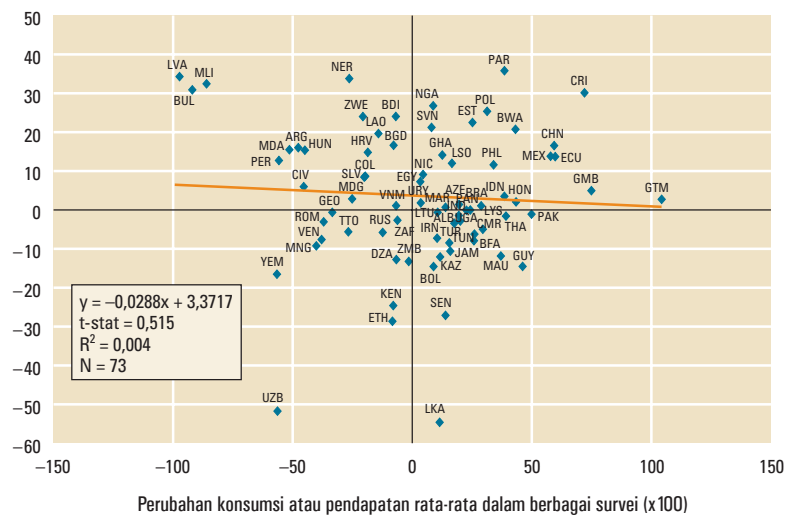
Perubahan dalam indeks kemiskinan per kepala (x100)



Sumber: Kalkulasi penyusun.

Figur 4.4 ... dan secara rata-rata, pertumbuhan bersifat distribusi-netral

Perubahan dalam indeks Gini (x100)



Sumber: Kalkulasi penyusun.

kemiskinan di negara berkembang. Kaitan antara tingkat perubahan kemiskinan tahunan rata-rata dengan tingkat pertumbuhan pendapatan tahunan rata-rata terlihat jelas dalam Figur 4.3, yang

menunjukkan bahwa negara-negara yang memiliki tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi dianggap dapat mengurangi angka kemiskinannya dengan lebih cepat daripada negara-negara dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih lambat.²⁷ Lengkung garis regresi sederhana, $-2,4$, merupakan rata-rata elastisitas total kemiskinan, dengan turut mempertimbangkan pertumbuhan ekonomi. Ini mengimplikasikan bahwa, tanpa memperhitungkan karakteristik-karakteristik negara yang lain, pertumbuhan pendapatan negara rata-rata sebesar 1 persen sudah dapat mengurangi kemiskinan sebesar kira-kira 2,4 persen.

Kaitan yang erat antara pertumbuhan ekonomi dengan pengurangan kemiskinan merupakan salah satu fakta penting dalam pembangunan ekonomi. Hakikat kualitatif hal ini telah lama diakui, dan belakangan ini dikuantifikasi oleh Ravallion dan Chen (1997), Dollar dan Kraay (2002), dan para peneliti lain. Relasi pertumbuhan-kemiskinan kiranya lebih merupakan hal yang erat daripada mengejutkan: hubungan ini sekadar merefleksikan fakta bahwa, secara rata-rata, pertumbuhan pendapatan kaum miskin hampir sama dengan pertumbuhan pendapatan rata-rata (Figur 4.4). Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi agregat, secara rata-rata, bersifat distribusi-netral.²⁸

Namun demikian, nilai rata-rata tersebut sangat beragam. Kira-kira separuh dari nilai pengurangan kemiskinan itu didorong oleh pertumbuhan ekonomi (lihat penjelasan yang ada di Figur 4.3).²⁹ Separuh yang lain dipastikan mencerminkan perubahan dalam distribusi yang mendasari pendapatan relatif. Ini terjadi karena

32204
 pertumbuhan ekonomi (pola-pola distribusionalnya) dapat sangat beragam antara satu negara dengan negara lain. Dua negara dengan tingkat pertumbuhan pendapatan rata-rata yang hampir sama mempunyai profil pertumbuhan yang sangat berbeda antara populasinya. Seperti dapat kita duga, pengurangan ketidaksetaraan dalam tingkat pertumbuhan tertentu memberi “komponen redistribusi” pada “komponen pertumbuhan,” yang lalu mengurangi angka kemiskinan keseluruhan secara lebih cepat.

Kontribusi pengurangan ketidaksetaraan terhadap pertumbuhan dapat dilihat dalam perbandingan **kurva angka pertumbuhan** (*growth incidence curve—GIC*) di Tunisia (1980-2000) dan Senegal (1994-2001)—Figur 4.5. Di kedua negara tersebut, tingkat pertumbuhan pendapatan tahunan rata-rata dari survei rumah tangga mendekati angka 2,5 persen. Di Tunisia, di mana distribusi pertumbuhan ini relatif lebih menguntungkan kaum miskin, indeks angka kemiskinan per kepala turun sebesar 67 persen (dari 30 persen menjadi 10 persen). Ini menyebabkan terjadinya penurunan angka kemiskinan tahunan sebesar 5,4 persen. Di Senegal, di mana pertumbuhan kelompok distribusi menengah ke bawah lebih kecil daripada kelompok menengah ke atas, kemiskinan hanya turun sebesar 15 persen (dari 68 persen menjadi 57 persen), menyebabkan pengurangan angka kemiskinan tahunan sebesar 2,3 persen. Walaupun sementara dari perbedaan ini disebabkan oleh fakta bahwa tingkat pertumbuhan aktual di Tunisia secara marginal lebih tinggi (2,7 persen dibanding 2,3 persen di Senegal), kebanyakan darinya disebabkan oleh pola

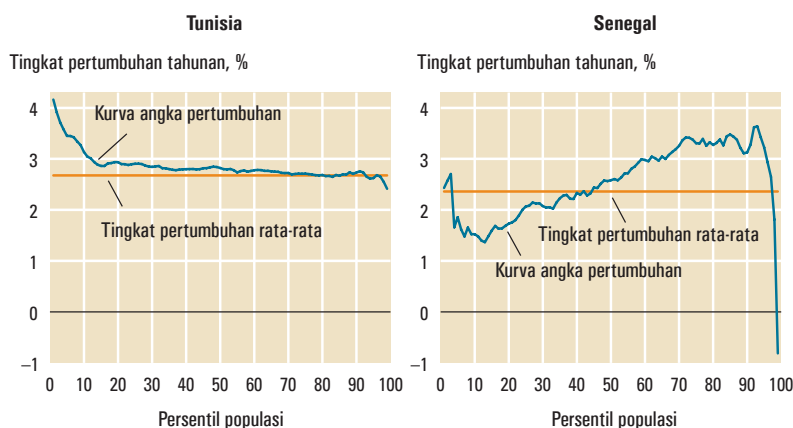
angka pertumbuhan yang berbeda, seperti ditunjukkan dalam Figur 4.5.

Kontribusi penurunan ketidaksetaraan terhadap pengurangan kemiskinan secara umum bersifat tetap. Menurut Datt dan Ravallion (1992), penguraian perubahan kemiskinan menjadi komponen pertumbuhan dan ketidaksetaraan telah banyak dilakukan. Komponen redistribusi biasanya lebih kecil daripada komponen pertumbuhan, dan karena ketidaksetaraan sering muncul, komponen tersebut sering kali memiliki “tanda” yang salah. Tetapi, ketika ketidaksetaraan turun, hal ini membantu mengurangi kemiskinan.

Poin yang kedua dan yang berbeda adalah bahwa kemampuan pertumbuhan untuk mengurangi kemiskinan turun bila ketidaksetaraan pendapatan awal tinggi. Pengurangan ketidaksetaraan pada masa kini, karenanya, juga cenderung memberi dampak pada tingkat efektivitas (juga distribusi-netral) pertumbuhan dalam mengurangi tingkat kemiskinan di *masa mendatang*. Ini terjadi karena bentuk sebagian besar distribusi pendapatan berarti bahwa elastisitas pertumbuhan pengurangan kemiskinan di negara-negara dengan tingkat ketidaksetaraan tinggi cenderung lebih kecil. Dengan kata lain, karena distribusi pendapatan awal tidak sama, angka pengurangan kemiskinan di dua negara dengan tingkat pertumbuhan distribusi-netral yang sama bisa berbeda.

Mungkin, cara yang paling fleksibel untuk mengetahui variasi elastisitas pertumbuhan dengan ketidaksetaraan di berbagai negara yang menjadi sampel bagi eksperimen ini adalah dengan menghitung elastisitas pertumbuhan total dan parsial dari pengurangan kemiskinan di setiap

Figur 4.5 Kurva angka pertumbuhan nasional di Tunisia tahun 1980–1995 dan Senegal tahun 1994–2001



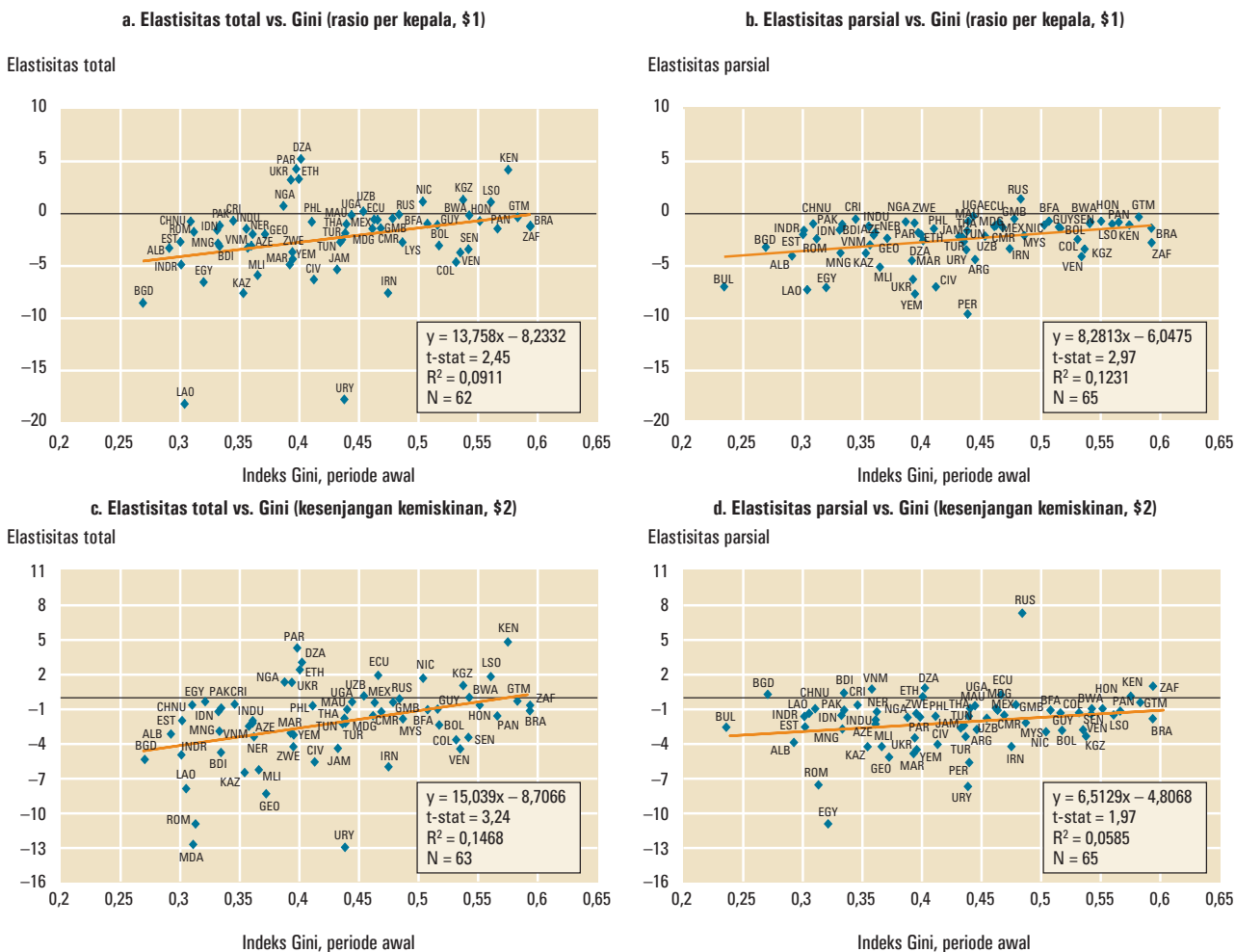
Sumber: Ayadi, dkk. (2004) untuk Tunisia dan Azam, dkk. (2005) untuk Senegal. Dua negara ini merupakan bagian dari 14 negara yang menjadi subjek Studi Kasus “Operationalizing Pro-Poor Growth” Bank Dunia.

negara tersebut (dalam satu masa per negara) dan membandingkannya dengan koefisien Gini awal (Figur 4.6).³⁰ Relasi positif terlihat dengan jelas baik dalam konsep elastisitas total maupun parsial, untuk keempat kombinasi garis kemiskinan/ukuran kombinasi.³¹ Nilai absolut elastisitas pertumbuhan pengurangan kemiskinan menjadi lebih rendah ketika tingkat ketidaksetaraan antarnegara meningkat, baik untuk konsep total maupun parsial. Lengkung garis yang tepat melewati panel (a) menunjukkan bahwa peningkatan koefisien Gini sebesar 10 poin, secara rata-rata, diasosiasikan dengan penurunan (nilai absolut) elastisitas sebesar 1,4 persen. Mengingat elastisitas rata-rata adalah 2,53, perbedaan ini tidak dapat dianggap kecil.

Fakta bahwa negara-negara yang memiliki tingkat ketidaksetaraan yang tinggi (dengan koefisien Gini mendekati 0,6) elastisitas totalnya mendekati nol kiranya tidak perlu ditekan-tekan lagi. Ini, sebagian, disebabkan oleh meningkatnya ketidaksetaraan di negara-negara tersebut selama masa pertumbuhan.

32204

Figur 4.6 Ketidaksetaraan yang semakin besar menurunkan potensi pertumbuhan untuk mengurangi kemiskinan



Sumber: Kalkulasi penyusun.

Catatan: Figur di atas menunjukkan elastisitas tingkat negara terhadap elastisitas Gini pada awal tahun. Panel (a) menunjukkan elastisitas total untuk ukuran angka kemiskinan per kepala dengan garis kemiskinan \$1 per hari. Panel (b) menunjukkan elastisitas parsial untuk ukuran garis yang sama. Panel (c) dan (d) juga menunjukkan elastisitas total dan parsial, tetapi sekarang untuk menunjukkan indeks perkalian kesenjangan kemiskinan FGT(2) dan dengan memerhatikan \$2 setiap garis hari.³²

Hal ini jelas dari fakta bahwa elastisitas parsial untuk sampel yang sama (yang mengendalikan perubahan-perubahan dalam distribusi) tidak mencapai angka nol. Pertumbuhan tetap memberikan kontribusi pada pengurangan kemiskinan, juga di negara-negara yang tingkat ketidaksetaraannya tinggi. Temuan yang meyakinkan itu terkait dengan lengkung garis, bukan dengan titik perpotongannya: ketidaksetaraan awal yang tinggi hanya

berarti bahwa pertumbuhan memiliki potensi yang lebih kecil untuk mengurangi kemiskinan.

Dikatakan bahwa ini merupakan akibat mekanis di mana, mengingat bentuk fungsional yang tetap untuk distribusi pendapatan, ketidaksetaraan yang lebih besar mengakibatkan lambatnya laju pengurangan kemiskinan, juga bila pendapatan individu bertambah dalam laju yang sama. Sebenarnya, seperti yang

32204

ditunjukkan di sini, perubahan distribusional pada umumnya tidak ada kaitannya dengan tingkat pertumbuhan rata-rata, sehingga kaum miskin melihat bahwa pendapatan mereka bertambah dalam laju yang sama dengan orang-orang lain. Namun demikian, itu tidak sesuai dengan hukum alam mana pun. Distribusi pendapatan di negara-negara dapat dan memang berubah selama masa pertumbuhan (lihat Figur 4.5).³³ Tidak ada aturan mekanis yang menyatakan bahwa pendapatan kaum miskin harus bertambah dalam laju yang sama dengan semua anggota masyarakat lain.³⁴ Jika secara rata-rata mereka mengalaminya dan jika, mengingat bentuk distribusi pendapatan empiris, elastisitas kemiskinan lebih rendah di negara-negara yang mempunyai ketidaksetaraan awal yang lebih tinggi, hal ini merupakan fakta empiris.

Keseimbangan bukti tersebut, karena-nya, tidak memberi ruang yang cukup pada keraguan bahwa elastisitas pertumbuhan dari pengurangan kemiskinan lebih kuat dalam masyarakat yang lebih setara. Ketidaksetaraan mengurangi keefektifan pertumbuhan ekonomi dalam mengurangi kemiskinan. Ini berarti bahwa, jika semua hal yang lain dianggap tetap, pengurangan ketidaksetaraan pendapatan di masa kini mempunyai manfaat ganda: mungkin akan menyebabkan terjadinya pengurangan kemiskinan yang bersifat sementara dan membuat pertumbuhan

di masa depan lebih cepat mengurangi kemiskinan.

Di sini, peringatan bahwa “semua hal yang lain dianggap tetap” sangat penting. Distribusi pendapatan merupakan cerminan ekuilibrium perekonomian yang umum, yang didasarkan atas struktur-struktur sosial, politik, dan institusional yang mengatur perilakunya. Upaya-upaya yang simplistik untuk mengubah cara pendistribusian pendapatan, tanpa memperhitungkan akibat kebijakan itu untuk insentif semua pelaku ekonomi, dipastikan akan gagal. Kita kembali pada persoalan pembuatan kebijakan yang tepat yang dipaparkan dalam Bagian III dari Laporan ini. Yang dapat dikatakan di sini adalah bahwa, jika kebijakan yang ada dapat membawa distribusi sumber daya yang lebih setara tanpa konsekuensi yang terlampau besar untuk efisiensi alokasi sumber daya (statis dan dinamis), kebijakan macam itu kiranya dapat mempercepat pengurangan kemiskinan di masa datang.

Namun, beberapa bentuk ketidaksetaraan lain—tidak selalu ketidaksetaraan pendapatan—juga menghambat pertumbuhan ekonomi. Ketidaksetaraan-ketidaksetaraan dalam kekuasaan, aset, akses ke pasar dan layanan adalah contoh dari beberapa hal yang harus dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan yang produktif. Dua bab berikut membahas “ketidaksetaraan-ketidaksetaraan yang tidak efisien” ini.

32204

bab 5

Dalam dunia yang pasarnya bekerja dengan sempurna, keputusan-keputusan untuk berinvestasi tidak terlalu terkait dengan tingkat pendapatan, kekayaan, atau status sosial si pembuat keputusan. Berbagai keputusan macam itu ditentukan oleh keuntungan yang akan diperoleh dari suatu investasi dan oleh harga pasar dari modal, yang disesuaikan dengan risiko tambahan yang mengikutinya. Jika orang mempunyai kesempatan investasi yang baik, tidak penting apakah ia memiliki uang—ia selalu dapat meminjam uang yang mereka perlukan, dan jika tidak mau menanggung risiko yang terlalu besar, ia selalu bisa menjual saham dalam bisnisnya itu dan membeli aset yang lebih aman dengan uang dari penjualan tersebut.

Namun, karena berbagai alasan—terutama alasan ekonomi, dan juga politik—pasar tidak berfungsi dengan sempurna. Sekiranya peminjam dengan sengaja dapat “lalai” membayar pinjaman, para pemberi pinjaman lebih senang memberi pinjaman kepada peminjam yang dapat menyediakan agunan. Berbagai keuntungan yang dimiliki perusahaan yang memiliki koneksi politik biasanya lebih banyak daripada perusahaan-perusahaan yang tidak mempunyai koneksi semacam itu. Perusahaan seperti ini juga dapat menarik lebih banyak modal, walaupun manfaat sosial yang dihasilkannya

dapat mungkin tidak terlalu besar.¹ Anggota-anggota dari kelompok yang menjadi subjek diskriminasi, secara rasional, kiranya akan menginvestasikan lebih sedikit pada modal sumber daya daripada bila mereka tak merasakan adanya stereotip yang eksplisit dan nyata semacam itu.

Setelah kita meninggalkan gagasan bahwa pasar bekerja dengan amat baik di banyak tempat, cakupan relasi langsung antara investasi dan distribusi kekayaan atau modal dengan tiba-tiba dan cepat menjadi jauh lebih luas, yang di berbagai tempat lalu menyebabkan rendahnya tingkat investasi oleh mereka yang mempunyai kesempatan pertumbuhan yang baik.² Upaya-upaya langsung untuk memperbaiki pasar yang tidak sempurna sering kali tidak mungkin dilakukan, dan dalam hal ini, redistribusi kekayaan, modal, atau sumber daya bertindak menjadi alternatif terbaik kedua.³ Dengan kata lain, berbagai intervensi yang dimaksudkan untuk meningkatkan kesetaraan dapat memperbaiki efisiensi.

Salah satu kemajuan dalam bidang pembangunan ekonomi selama 15 tahun terakhir adalah bertambahnya secara substansial berbagai petunjuk yang mendokumentasikan seberapa baik (atau buruk) aset dan pasar keuangan berfungsi dalam pembangunan negara. Fakta bahwa kondisi pasar ini tidak sesuai

dengan harapan berbagai negara tersebut membuka kemungkinan bahwa kekayaan dan status sosial, yang didefinisikan sebagai posisi seseorang dalam masyarakat baik karena identitas maupun koneksi mereka, sungguh memengaruhi keputusan investasi. Karenanya, sangat masuk akal untuk mengawali Laporan ini dengan petunjuk itu.

Pasar, kekayaan, status, dan perilaku investasi

Pasar untuk kredit

Dalam pasar kredit yang sempurna, terdapat satu macam suku bunga dan setiap orang dapat meminjam atau meminjamkan sebanyak yang mereka mau. Kenyataan bahwa individu dapat meminjam sebanyak yang mereka mau dengan suku bunga yang berlaku dewasa ini menunjukkan prasangka pemisahan antara kekayaan atau status investor dengan jumlah uang yang mereka investasikan. Entah miskin atau kaya, memiliki status sosial yang tinggi atau tidak, tambahan satu dolar dalam investasi akan menguntungkan mereka hanya bila keuntungan yang mereka dapatkan darinya lebih tinggi daripada suku bunganya. Jika suku bunga lebih tinggi, mereka akan lebih memilih untuk meminjamkannya jika uang tersebut milik mereka, atau meminjam sedikit saja bila uang tersebut milik orang lain. Jadi, dua orang dengan keuntungan atau tingkat imbal hasil (*return*) yang sama atas investasi akan sama-sama berinvestasi dalam besaran yang juga sama.⁴

Seberapa dekatkah pasar yang sebenarnya dengan pasar ideal ini? Chambhar adalah sebuah kota pasar di

32204
Sindh (Pakistan), di tepi timur Sungai Indus. Pada tahun 1980–1981, petani sekitar Chambhar memperoleh sebagian besar kredit mereka dari sekitar 60 pemberi pinjaman profesional. Berdasarkan data yang cukup mendetail dari 14 pemberi pinjaman dan 60 klien mereka, Aleem (1990) menghitung bahwa suku bunga pinjaman yang dibebankan adalah sebesar 78,5 persen. Tetapi, jika para petani tersebut mau meminjamkan uang mereka, sistem perbankan hanya mau membayar sebesar 10 persen. Namun demikian, ada kemungkinan bahwa mereka tidak menyimpan uang mereka di bank. Salah satu ukuran alternatif dari nilai deposit yang relevan untuk para petani ini adalah biaya kesempatan modal ke para pemberi pinjaman sebesar 32,5 persen. Dalam kasus tersebut, tampak adanya ketidaksetaraan setidaknya sebesar 15 persen antara tingkat pinjaman dengan tingkat pemberian pinjaman.

Tingkat pinjaman antara para peminjam juga sangat beragam. Deviasi standar suku bunganya adalah sebesar 38,1 persen. Bandingkan ini dengan rata-rata suku bunga peminjaman sebesar 78,5 persen. Dengan kata lain, suku bunga sebesar 2 persen dan 150 persen sama-sama berada dalam dua deviasi standar rata-rata. Kemungkinannya adalah bahwa perbedaan suku bunga ini memperlihatkan perbedaan dalam tingkat “kelalaian” mengembalikan pinjaman: mungkin, imbal hasil yang diharapkan besarnya sama untuk setiap orang, karena mereka yang membayar suku bunga lebih tinggi memiliki kemungkinan yang lebih besar untuk lalai. Pengembalian yang diharapkan mungkin dapat sama dengan suku bunga aktual yang dibayarkan

32204

pada depositor, jika tingkat kelalaian cukup tinggi. Tetapi kelalaian macam itu jarang terjadi: bagi pemberi pinjaman individual, tingkat kelalaian rata-ratanya berkisar antara 1,5 dan 2 persen, dengan tingkat maksimum 10 persen.

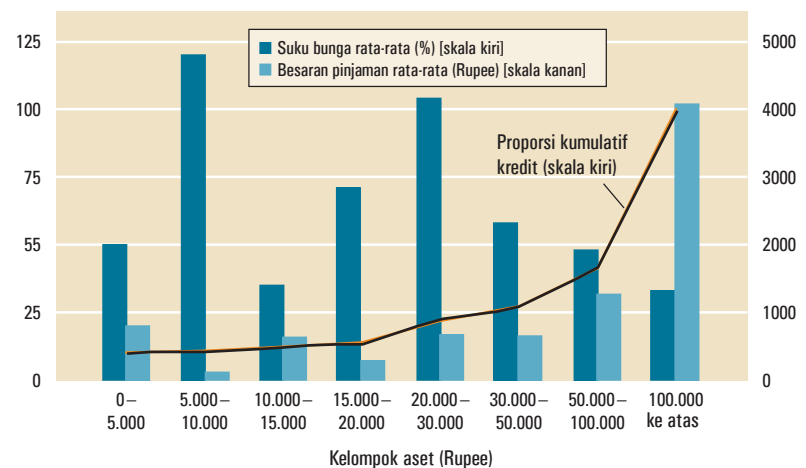
Pola yang sama—tingkat pinjaman yang tinggi dan bervariasi, tingkat tabungan yang sangat rendah, dan tingkat kelalaian yang rendah—juga terlihat dalam “*Summary Report on Informal Credit Markets in India*.”⁵ Laporan ini secara ringkas memaparkan hasil-hasil studi kasus yang dipimpin oleh Bank Pembangunan Asia dan dilaksanakan oleh *National Institute of Public Finance and Policy*.

Untuk sektor perkotaan, data didasarkan pada berbagai survei kasus terhadap kalangan pemberi pinjaman informal. Untuk kalangan perantara keuangan nonbank yang biasa disebut perusahaan keuangan, tingkat deposit maksimal untuk jangka waktu peminjaman kurang dari satu tahun adalah 12 persen. Perusahaan-perusahaan ini menawarkan di depan untuk kurun waktu 1 tahun atau kurang dengan tingkat bunga yang bervariasi dari 48 persen per tahun sampai 5 persen per hari. Tingkat suku bunga untuk pinjaman lebih dari satu tahun bervariasi dari 24 sampai 48 persen. Kelalaian, sekali lagi, sangat jarang ditemui: kerugian karena kelalaian hanya sebesar 4 persen dari total suku bunga. Untuk perusahaan-perusahaan sewa-beli di Delhi, tingkat depositnya adalah sebesar 14 persen sementara tingkat pemberian pinjamannya setidak-tidaknya sebesar 28 persen, atau paling tinggi mencapai 41 persen. Biaya kelalaian adalah sebesar 3 persen dari total beban bunga.

Untuk sektor pedesaan, suku bunga cukup tinggi, tetapi juga bervariasi (Figur 5.1). Temuan ini didasarkan pada survei terhadap enam desa di Kerala dan Tamil Nadu, yang dijalankan oleh *Centre for Development Studies*, Trivandrum. Orang kaya (yang mempunyai aset sebesar 100.000 rupee atau lebih) memperoleh sebagian besar dari nilai kredit (hampir sebesar 60 persen) dan membayar suku bunga yang relatif rendah (33 persen), sedangkan mereka yang mempunyai aset antara 20.000 dan 30.000 rupee membayar suku bunga sebesar 104 persen dan hanya mendapat 8 persen dari total kredit yang dikucurkan. Suku bunga rata-rata yang dibebankan oleh para pemberi pinjaman profesional (yang menyediakan 45,6 persen dari kredit yang ada) adalah sekitar 52 persen.

Sementara tingkat deposit rata-rata tidak dilaporkan, tingkat maksimum dalam semua studi kasus ini adalah sebesar 24 persen, dengan empat di antaranya tidak lebih dari 14 persen. Dalam kategori para pemberi pinjaman profesional, sekitar

Figur 5.1 Di daerah pedesaan Kerala dan Tamil Nadu, orang-orang kaya memiliki akses terbesar ke kredit dan membayar bunga yang relatif rendah



Sumber: Dasgupta, Nayar, dan Asosiasi (1989).

setengahnya memiliki tingkat suku bunga sebesar 60 persen atau lebih, tetapi 40 persen sisa atau selebihnya mempunyai tingkat di bawah 36 persen. Di sini, tingkat kelalaian lebih tinggi daripada di sektor perkotaan, tetapi hal itu tetap tidak dapat menjelaskan beban bunga yang besarnya lebih dari 23 persen.

Fakta bahwa akses ke kredit tergantung pada status sosial juga ditunjukkan oleh studi Fafchamps (2000) tentang kredit dagang informal di Kenya dan Zimbabwe. Studi ini melaporkan tentang suku bunga bulanan rata-rata yang besarnya lebih dari 2,5 persen (dibandingkan dengan suku bunga tahunan sebesar 34 persen). Studi yang sama juga mencatat bahwa suku bunga kelompok pedagang dominan (orang India di Kenya, dan orang kulit putih di Zimbabwe) adalah sebesar 2,5 persen per bulan, sementara suku bunga orang kulit hitam ialah 5 persen per bulan.⁶ Bab 9 juga memaparkan bukti bahwa di banyak negara “orang dalam” melobi supaya akses ke institusi keuangan dibatasi dan agar pinjaman cenderung diarahkan untuk orang kaya, sesuai dengan petunjuk yang dijelaskan dalam Figur 5.1.

Tidak satu pun dari fakta-fakta tersebut yang mengejutkan. Penggunaan kontrak di negara berkembang sering kali sulit dan menyeret para peminjam yang keras kepala ke depan pengadilan juga tidak mudah.⁷ Akibatnya, pemberi pinjaman sering kali harus menghabiskan banyak uang untuk memastikan bahwa pinjaman mereka dikembalikan: inilah kemungkinan besar yang memicu timbulnya ketidaksetaraan antara tingkat pinjaman dengan tingkat pemberian pinjaman. Aleem (1990) menunjukkan bahwa dana yang

32204
dikeluarkan oleh pihak pemberi pinjaman untuk mengawasi peminjam mencakup hampir 50 persen dari perbedaan antara tingkat pinjaman dengan tingkat pemberian pinjaman dalam datanya. Karenanya, tidaklah sulit untuk membayangkan bahwa peminjam yang lebih mudah diawasi akan menikmati suku bunga yang lebih baik. Inilah, yang pada gilirannya, menyebabkan tingkat pinjaman sangat beragam.

Pasar kredit yang tidak sempurna ini mempunyai implikasi langsung terhadap hubungan antara kekayaan dengan investasi. Pertama, dengan suku bunga deposit yang jauh lebih rendah daripada pinjaman, beban kesempatan modal untuk mereka yang hanya ingin menginvestasikan uang mereka sendiri menjadi lebih rendah daripada beban kesempatan mereka yang harus meminjam. Ini berarti bahwa orang kaya akan berinvestasi lebih banyak daripada orang miskin, juga bila mereka memperoleh imbal hasil atau keuntungan yang sama atas investasi mereka. Kedua, suku bunga yang lebih rendah yang dibebankan ke orang kaya semakin menegaskan kesimpulan ini, karena mereka kemudian berhadapan dengan beban kesempatan yang lebih rendah ketika meminjam uang. Ketiga, dalam beberapa kasus, mereka yang tidak mampu menyediakan barang jaminan atau agunan tidak akan mempunyai akses ke kredit dengan suku bunga berapa pun.

Oleh karena itu, kita bisa memastikan bahwa kaum miskin akan lebih sedikit menanamkan modal dibandingkan dengan orang kaya, dan dengan yang akan terjadi sekiranya pasar berfungsi sebagaimana mestinya. Modal yang dilepaskan oleh investasi mereka yang kecil itu diserap oleh kalangan nonmiskin, yang kemudian akan

32204

berinvestasi lebih tinggi lagi daripada bila pasar berjalan dengan sempurna. Inilah alasannya: karena orang miskin tidak dapat meminjam, kalangan nonmiskin tidak dapat meminjamkan sebanyak yang mereka inginkan (inilah sebabnya tingkat deposit di negara berkembang sering kali sangat rendah). Dan, karena kalangan nonmiskin tidak dapat meminjamkan uang mereka, yang kemudian terjadi adalah mereka tetap berinvestasi di perusahaan mereka sendiri, bahkan bila keuntungannya rendah.

Karena modal yang ditanamkan oleh orang miskin rendah, dan karena beban kesempatan modal kalangan nonmiskin menjadi lebih rendah daripada bila keadaan yang sebaliknya terjadi, komposisi investor juga mengalami perubahan. Secara khusus, perusahaan-perusahaan yang tidak akan dapat berjalan dengan baik dalam keadaan pasar yang berfungsi dengan sempurna (misalnya, karena suku bunga terlalu tinggi) dapat bertahan dan bahkan membesar karena pasar pun tidak berjalan baik. Dengan kata lain, perusahaan-perusahaan yang “salah” justru mampu berinvestasi.

Pasar untuk jaminan

Pasar jaminan yang ideal merupakan sebuah pasar di mana orang tidak dihadapkan pada risiko yang tak terhindarkan. Dalam suatu keadaan di mana sebuah desa membentuk suatu pasar jaminan terpisah yang dekat dengan masyarakat dunia (sehingga hanya orang-orang di desa yang dapat menjamin orang-orang lain di desa tersebut, melalui semacam kesepakatan yang saling menguntungkan), konsumsi individual hanya terkait dengan fluktuasi pendapatan agregat (tingkat desa)

dan tidak dengan fluktuasi pendapatan individu tertentu. Secara lebih jelas, selama konsumsi agregat tidak berubah, fluktuasi pendapatan individual tidak boleh terwujud dalam fluktuasi konsumsi individual. Ketika pasar jaminan berjalan baik, pertimbangan-pertimbangan risiko tidak akan secara signifikan memengaruhi berbagai pilihan yang orang buat, yang juga tidak terpengaruh oleh kekayaan mereka, mengingat bahwa yang dilakukan seorang individu hanya memiliki pengaruh kecil terhadap ketidakpastian agregat.

Meskipun pasar jaminan yang sempurna lebih kompleks daripada pasar kredit yang sempurna, dan karenanya juga lebih sulit dideteksi, terdapat berbagai upaya yang dimaksudkan untuk menguji prediksi ketidakrelevanan fluktuasi terhadap tingkat pendapatan seseorang. Côte d'Ivoire Living Standards Measurement Surveys dari tahun 1985 hingga 1987 menampilkan data panel tentang pendapatan dan konsumsi dari hampir 800 keluarga, dengan tiap keluarga diteliti selama dua tahun (1985 dan 1986, atau 1986 dan 1987). Dalam Tabel 5.1, kaitan antara perubahan-perubahan konsumsi dengan pendapatan dipaparkan secara terpisah untuk kurun waktu 1985-1986 dan 1986-1987. Baris pertama dari blok pertama setiap tahunnya menunjukkan korelasi dasar antara pendapatan dengan konsumsi: penurunan pendapatan selalu memengaruhi konsumsi, walaupun koefisiennya beragam dari yang rendah sebesar 0,15 (penurunan pendapatan sebesar \$1 menyebabkan konsumsi turun sebesar \$0,15) sampai yang tinggi sebesar 0,46. Baris berikutnya menunjukkan hal yang sama, tetapi di dalamnya terdapat sebuah desa “buatan” yang dimaksudkan untuk memperbaiki

perubahan konsumsi di tingkat desa mana pun. Yang mengherankan, koefisien pendapatan sendiri, di mana dalam pasar jaminan yang sempurna seharusnya sebesar nol, dengan mempertimbangkan perubahan tingkat desanya, tidak bergeser.⁸

Tidak semua petunjuk yang ada sepesimistik itu. Townsend (1994) menggunakan data rumah tangga yang mendetail, yang dikumpulkannya dari empat desa yang secara intensif telah dipelajari oleh *International Crop Research Institute in the Semi-Arid Tropics* (ICRISAT) di India, untuk melihat apakah hipotesis jaminan penuh sesuai dengan data. Ia menemukan bahwa walaupun tidak benar-benar sesuai dengan prediksi yang dibuat, data tersebut juga tidak terlalu jauh meleset. Dengan kata lain, bukti-bukti yang diperolehnya itu menunjukkan bahwa para warga desa sampai tingkat tertentu saling menjamin: pergerakan konsumsi individual secara luas terlihat tidak berkolerasi dengan pergerakan pendapatan.

Penelitian Townsend selanjutnya, yang didasarkan pada data yang dikumpulkannya

di Thailand, menunjukkan hasil yang tidak terlalu meyakinkan.⁹ Beberapa desa terlihat lebih efektif dalam menyediakan jaminan untuk warganya daripada desa yang lain. Townsend, secara mendetail, menjelaskan bagaimana perancangan jaminan berbeda dari satu desa ke desa lain. Sementara di satu desa terdapat jaringan institusi penyangga risiko yang berfungsi dengan baik, di desa-desa lain situasinya berbeda. Di suatu desa, institusi semacam itu memang ada tetapi tidak berfungsi; di desa lain, institusi tidak ada; di desa ketiga, yang dekat dengan jaringan jalan, tidak ada institusi penyangga-risiko sama sekali, bahkan dalam keluarga.¹⁰

Mengenai kredit, kegagalan jaminan bisa jadi ada hubungannya dengan berbagai asimetri informasional. Tidak mudah untuk meyakinkan seseorang mengenai kejutan yang ia lihat sendiri, karena ia mempunyai segala insentif yang dibutuhkan untuk mengklaim bahwa keadaan telah berjalan dengan buruk. Tetapi, seperti ditunjukkan oleh Duflo dan Udry (2004), para pasangan di Pantai Gading tampaknya tidak sepenuhnya

Tabel 5.1 Pengaruh kejutan pendapatan atas konsumsi, Pantai Gading

	Hutan Barat		Hutan Timur		Sabana		Pedesaan	
	OLS 1985-1986							
Tanpa desa buatan	0,290	(6,2)	0,153	(3,2)	0,368	(5,8)	0,259	(8,8)
Dengan desa buatan	0,265	(5,7)	0,155	(3,5)	0,373	(5,7)	0,223	(7,7)
	OLS 1986-1987							
Tanpa desa buatan	0,458	(8,8)	0,162	(5,3)	0,168	(4,0)	0,239	(10,4)
Dengan desa buatan	0,424	(8,1)	0,173	(5,6)	0,164	(3,8)	0,235	(10,1)

Sumber: Diadaptasi dari Deaton (1997), Tabel 6.5, hal. 381.

Catatan: Nilai absolut statistik-t ditunjukkan dalam kurung. Baris pertama dari setiap panel menunjukkan koefisien perubahan pendapatan terhadap regresi perubahan konsumsi pada perubahan pendapatan. Baris kedua menunjukkan hasil yang sama saat desa buatan dimasukkan dalam regresi. OLS = *Ordinary Least Squares*.

32204

ingin saling meyakinkan mengenai kejutan hujan yang memengaruhi mereka secara berbeda. Karena hujan dapat dilihat dengan jelas, setidaknya-tidaknya sebagian dari masalah tersebut tentu muncul di tempat lain. Salah satu kemungkinannya adalah komitmen terbatas. Orang mungkin senang untuk mengklaim apa yang dijanjikan ke mereka ketika sudah tiba giliran mereka untuk dibayar, tetapi kemudian lupa ketika sudah waktunya untuk mereka untuk membayar. Secara khusus, ini mungkin mudah dalam lingkungan di mana hubungan sosial antara orang-orang yang saling meyakinkan satu sama lain tidak terlalu erat, kiranya menjelaskan mengapa Townsend menemukan tiadanya jaminan di desa yang paling dekat dengan jalan.

Tiadanya jaminan seharusnya memberi pengaruh pada pola investasi yang ada. Kenyataan bahwa banyak risiko tidak memiliki jaminan berarti bahwa orang tidak dapat berinvestasi tanpa secara personal menghadapi risiko nyata. Perusahaan-perusahaan besar yang mampu menjual kesetaraan mereka ke pasar kesetaraan yang terorganisasi kiranya merupakan pemain satu-satunya yang bisa melakukan diversifikasi atas sebagian besar proyek tertentu. Mengingat fakta ini dan asumsi yang masuk akal bahwa kaum miskin lebih lemah terhadap risiko daripada orang kaya, kita berada dalam situasi mengerikan di mana kaum miskin sangat kesulitan untuk mengurangi paparan mereka terhadap risiko. Karenanya, mereka menjadi lebih memilih menghindari investasi yang lebih berisiko namun mempunyai potensi keuntungan yang tinggi, menegaskan

prediksi bahwa kaum miskin terlalu penakut untuk berinvestasi.

Pasar untuk tanah

Di dalam pasar tanah yang sempurna, individu dapat membeli atau menyewa tanah sebanyak yang mereka mau selama jangka waktu yang mereka inginkan dengan harga yang sepenuhnya tergantung pada kualitas tanah (dan lamanya waktu penyewaan). Sistem sewa yang dipraktikkan seharusnya tegas, sehingga si pemberi sewa menjadi penuntut residual hasil tanah. Bahwa tanah dapat dibeli dan dijual dengan bebas memastikan bahwa tidak ada keuntungan atau kerugian tertentu dalam kepemilikan tanah dibandingkan dengan aset lain yang nilainya sama. Kenyataan bahwa si pemberi sewa merupakan penuntut residual berarti bahwa tanah harus dimanfaatkan secara optimal. Akan tetapi, dalam praktiknya, tidaklah demikian.

Banyak negara berkembang (dan beberapa negara maju) mempunyai peraturan yang menentukan siapa yang dapat membeli tanah dan seberapa banyak yang dapat mereka beli. Binswanger, Deininger, dan Feder (1995) berpendapat bahwa hampir semua negara berkembang saat ini telah melalui suatu fase ketika ia memiliki aturan-aturan yang bertujuan untuk memusatkan kepemilikan tanah. Sebaliknya, Besley dan Burgess (2000) memiliki daftar peraturan dari berbagai negara bagian di India, yang berusaha membatasi pemusatan kepemilikan tanah.

Pemerintah juga secara langsung membatasi transaksi tanah, dengan tujuan

nyata untuk mencegah akumulasi tanah di tangan beberapa orang. Di Ethiopia pada akhir tahun 1990-an, Deininger, dkk. (2003) mencatat bahwa penjualan dan penggadaian tanah merupakan tindakan yang melanggar hukum. Meski penyewaan tanah secara resmi diperbolehkan (setelah dilarang selama dua dasawarsa), para pemimpin lokal dan pemerintah bebas membatasi transaksi penyewaan tanah ini. Sebagai contoh, kawasan Oromia hanya mengizinkan petani untuk menyewakan 50% dari lahan milik mereka dan menetapkan jangka waktu kontrak maksimal 3 tahun untuk pertanian teknologi tradisional dan 15 tahun untuk teknologi modern.

Sering kali tidak jelas siapa yang memiliki hak untuk menjual sebidang tanah, ketika tidak ada seseorang atau satu keluarga pun yang memegang hak milik yang jelas, kuat, dan legal atas tanah tersebut. Ambiguitas ini merefleksikan pelanggaran batas dan perebutan tanah dalam evolusi hak kepemilikan tanah, serta pentingnya adat kebiasaan dalam mengatur relasi tanah, khususnya di Afrika. Popularitas sertifikat tanah yang ada pada saat ini sebagai suatu intervensi sosial merupakan konsekuensi langsung.

Kontrak sewa tanah tidak selalu berupa jenis sewa yang pasti, setidak-tidaknya bila tanah tersebut digunakan untuk pertanian. Banyak negara, termasuk Amerika Serikat, yang mempunyai tradisi panjang atas bentuk kontrak alternatif: pertanian untuk hasil. Dengan sistem pertanian ini, petani hanya memperoleh sebagian dari hasil, tetapi ia tidak harus membayar sewa yang tetap. Seperti ditunjukkan oleh Alfred Marshall lebih dari 100 tahun yang lalu, sistem pertanian ini memperlemah insentif

32204
dan produktivitas tanah, tetapi universalitas sistem pertanian untuk hasil menunjukkan bahwa ia adalah respons atas kebutuhan nyata. Mengenai kebutuhan tersebut, para ekonom belum sampai pada kesepakatan.¹¹ Namun demikian, masuk akal bahwa kebutuhan tersebut dihubungkan dengan fakta bahwa petani sering kali merupakan kalangan yang miskin, dan menyuruh mereka membayar sewa penuh saat hasil pertanian mereka sedikit bukanlah hal yang mudah dan mungkin juga tidak baik.

Praktik sewa-menyewa tanah di negara berkembang biasanya berjangka waktu pendek. Aturan biasanya per tahun atau per musim. Sewa untuk waktu yang lebih panjang bukannya tidak dikenal, tetapi tidak lazim. Ini kiranya merefleksikan fakta bahwa adat istiadat, dan bukannya hukum, menjamin keamanan berbagai praktik sewa tersebut: mungkin penerapan adat istiadat yang lebih ketat mendorong praktik sewa untuk jangka waktu yang tak ditentukan.

Salabilitas tanah yang tidak sempurna, tentu saja, dapat merugikan orang yang memilikinya. Tetapi untuk orang-orang miskin yang tinggal di daerah pedesaan, tanah adalah kekayaan yang besar nilainya, sehingga mempersulit penjualan tanah akan terasa jahat di mata mereka.

Hal yang cenderung menghambat orang untuk berinvestasi pada tanah adalah tidak jelasnya hak kepemilikan tanah, atau lemahnya jaminan terhadap masa sewa pada umumnya (yang disebabkan, misalnya, oleh jangka waktu sewa yang pendek dan kemungkinan bahwa tuan tanah akan mengeluarkan ancaman untuk mengambil tanah tersebut pada akhir masa sewa). Jelas akan sangat baik bila tanah dimiliki oleh orang yang memang berniat berinvestasi di

32204

bidang ini. Fakta bahwa kebanyakan orang yang bekerja di sektor pertanian terlalu miskin untuk dapat membeli bidang tanah yang mereka olah, karenanya, menjadi penyebab tingkat investasi yang rendah.

Pasar untuk modal sumber daya manusia

Satu hal yang membuat pasar sumber daya manusia berbeda dengan semua pasar aset yang lain: banyak keputusan tentang investasi modal sumber daya manusia diambil oleh para orang tua (atau anggota keluarga lain) untuk anak-anak mereka. Dengan kata lain, mereka yang mengambil atau membuat keputusan berbeda dari yang menerima modal sumber daya manusia. Perbedaan tersebut, kemudian, memunculkan distorsi untuk fungsi pasar ini. Formulasi klasik Gary Becker menghindari persoalan ini dengan cara mengasumsikan bahwa keluarga dapat meminjam demi (dan akan dibayar dengan) pendapatan anak di masa depan, mengubah persoalan ini menjadi keputusan investasi konvensional. Dengan asumsi ini, jumlah investasi tidak tergantung pada sarana-sarana yang dimiliki keluarga.

Namun demikian, dalam praktiknya, walaupun merupakan aset, modal sumber daya manusia ini tidak dapat digadaikan secara legal, karena satu alasan sederhana yaitu bahwa penggadaian modal sumber daya manusia dianggap sama dengan menjual diri pada perbudakan.¹² Ini jelas-jelas menghambat kemampuan orang untuk meminjam uang demi membiayai investasi dalam pendidikan mereka.

Bila tidak dapat meminjam demi pendapatan anak mereka di masa depan—sebagaimana biasa terjadi di banyak negara

berkembang—orang tua tetap dapat berharap bahwa anak-anak mereka itu akan merawat mereka di hari tua. Inti harapan macam itu adalah bahwa anak-anak akan tumbuh menjadi dewasa untuk memanen keuntungan dari investasi orang tua mereka, lalu mereka itu akan menanggung hidup orang tua mereka. Tetapi, anak-anak tahu bahwa mereka tidak mempunyai kewajiban legal untuk berbuat demikian. Jika memang mereka mau menanggung hidup orang tua mereka, itu dikarenakan mereka mengasihi orang tua mereka atau masyarakat mengharapkan mereka untuk berbuat demikian.

Dengan demikian, investasi dalam modal sumber daya manusia didorong oleh pemahaman orang tua tentang apa yang benar untuk dilakukan, dengan memperhitungkan biaya dan keuntungannya. Bila kita mengamini pandangan ini, jelaslah bahwa modal sumber daya manusia anak kiranya tidak jauh berbeda dengan barang-barang konsumsi lain—sehingga keluarga-keluarga kaya cenderung berinvestasi lebih banyak dalam bidang kesehatan dan pendidikan anak-anak. Dan, berbagai keputusan modal sumber daya manusia lebih merupakan produk budaya dan tradisi daripada perhitungan keuntungan semata-mata. Keuntungan, tentu saja relevan, tetapi tanggapan terhadapnya mungkin tidak sebesar yang diharapkan.

Di dalam pasar modal sumber daya manusia, penghargaan seharusnya penuh-penuh didasarkan pada modal sumber daya yang disediakan, bukan pada atribut-atribut lain dari orang yang memiliki keterampilan tersebut. Diskriminasi berdasar gender, kelas sosial, agama, atau ras jelas-jelas melanggar prinsip ini, demikian pula

sistem pemberian kerja yang didasarkan atas koneksi. Hingga waktu yang belum lama berselang, diskriminasi kerja yang didasarkan pada gender terjadi di segenap penjuru dunia, dan jumlah negara yang masih mempraktikkannya, entah secara legal atau sosial, terus berkurang meski tetap saja signifikan. Bahkan, di berbagai tempat di mana diskriminasi semacam itu secara eksplisit tidak disetujui, terdapat cukup banyak bukti yang menunjukkan bahwa hal ini terus saja berlangsung. Hal yang sama (diskriminasi) juga terjadi pada ras, kelas sosial, dan agama. Kebanyakan diskriminasi—kecuali bila secara legal diamanatkan melalui aksi afirmatif demi kebaikan kelompok yang secara historis dirugikan, seperti kasta rendahan di India dan kalangan Afro-Amerika di Amerika Serikat—terus hidup dan berkembang dalam berbagai variannya di depan hukum yang positif.

Salah satu hal yang menyebabkan diskriminasi amat sulit dihapus adalah keculasannya. Keyakinan mengenai perbedaan melekat dalam perilaku dan praktik sehari-hari dengan cara yang tidak disadari baik oleh pelaku diskriminasi maupun korbannya, meskipun keyakinan ini membentuk perilaku keduanya. Inilah yang mendasari kekuatan stereotip. Untuk memberi contoh, Stone, Perry, dan Darley (1997) meminta semua partisipan suatu eksperimen (orang Kaukasia-Amerika, yang selanjutnya disebut sebagai orang kulit putih) untuk mendengarkan laporan yang sama mengenai penampilan seorang pemain basket di radio. Separuh dari partisipan tersebut didorong untuk sampai pada keyakinan bahwa pemain yang dimaksud adalah orang kulit putih, separuhnya yang

lain supaya percaya bahwa itu adalah orang Afro-Amerika. Hasilnya menunjukkan bahwa suatu informasi lebih sulit untuk diserap jika bertentangan dengan stereotip yang telah meluas di Amerika Serikat, yang menyatakan bahwa orang kulit putih secara akademis lebih hebat daripada orang Afro-Amerika dan bahwa orang Afro-Amerika lebih berbakat dalam olahraga. Orang kulit putih, secara alamiah, dianggap kurang memiliki kemampuan atletik tetapi lebih mempunyai “kecerdikan di lapangan.” Orang kulit hitam, sebaliknya, dipandang kurang memiliki kecerdikan di lapangan, tetapi secara alamiah lebih berbakat dalam olahraga.

Bias semacam ini juga ditemukan dalam kehidupan nyata. Studi mutakhir tentang pengaruh stereotipisasi dalam penilaian orang menemukan bahwa narapidana dengan fitur-fitur Afrosentris yang lebih kental menerima hukuman yang lebih keras daripada mereka dengan berbagai fitur afrosentris yang lebih cair. Ini tidak mengherankan bila kita menengok sejarah diskriminasi yang didasarkan atas ras dan sejarah kriminalitas.¹³

Bertrand dan Mullanaithan (2003) menunjukkan bukti yang diperoleh dari suatu eksperimen lapangan yang secara amat meyakinkan menyatakan mengenai adanya tingkat diskriminasi yang tinggi terhadap kaum Afro-Amerika di Amerika Serikat. Mereka mengirimkan resume yang sama pada sejumlah besar perusahaan yang namanya mengandung stereotip kulit putih ataupun Afro-Amerika, dan menerima jumlah panggilan dari “perusahaan kulit putih” 50 persen lebih banyak. Data tersebut mencoba mengatakan bahwa mempunyai nama yang berstereotip kulit putih sama

32204

bagusnya dengan memiliki pengalaman kerja selama delapan tahun lebih banyak. Tambahan pula, diskriminasi cenderung lebih besar ketika resume dikait-kaitkan dengan orang berpendidikan tinggi, menunjukkan bahwa investasi modal sumber daya manusia pada masyarakat Afro-Amerika tidak terlalu menguntungkan.

Bentuk diskriminasi yang amat berbeda terlihat dalam alokasi pekerjaan yang didasarkan atas kontak atau koneksi. Munshi (2003) menunjukkan bukti yang meyakinkan bahwa kontak/koneksi sangat penting untuk para pekerja migran di Amerika Serikat untuk memperoleh pekerjaan. Prospek pekerja migran asal Meksiko untuk mendapatkan pekerjaan jauh lebih tinggi bila mereka berasal dari daerah yang merupakan asal dari para pekerja migran yang sebelumnya. Yang cukup mengejutkan, fakta bahwa mereka berasal dari daerah yang pernah mengalami kekeringan panjang beberapa tahun sebelumnya, yang memaksa mereka ke luar dari negaranya untuk pergi ke Amerika Serikat, sangat berguna. Para pekerja migran ini kemudian membantu generasi migran berikutnya, yang berasal dari daerah asal yang sama untuk mendapatkan pekerjaan. Inilah faktanya: berasal dari daerah yang pada waktu sekarang sedang dilanda kekeringan justru tidak banyak membantu.

Persepsi diskriminasi, disadari atau tidak, dapat memengaruhi investasi modal sumber daya manusia. Mereka yang biasanya mengalami diskriminasi dalam suatu pasar kerja tertentu—dengan alasan yang tepat atau tidak, serta disadari atau tidak—cenderung akan berinvestasi lebih sedikit untuk mendapatkan modal sumber daya manusia

yang diminta dan dihargai tinggi oleh pasar. Ini, pada gilirannya, justru menciptakan perilaku yang makin menegaskan “keadaan” diri sendiri. Jika anggota kelompok yang mengalami diskriminasi sedikit saja berinvestasi dalam pendidikan mereka, atau dalam mencari pekerjaan, orang lain kiranya malah akan memakai hal ini untuk menegaskan prasangka mereka terhadap kelompok tersebut.

Stereotip dapat membenarkan dirinya sendiri, tidak hanya karena stereotip memengaruhi persepsi tujuannya, tetapi juga karena ia memengaruhi perilaku individu-individu yang mengalaminya. Stone, dkk. (1999) meminta para relawan dari kalangan mahasiswa untuk bermain permainan golf mini. Penilaian diukur dengan jumlah pukulan yang dibutuhkan untuk memasukkan bola ke dalam lubang: pukulan yang lebih sedikit dinilai lebih baik. Variabel yang dimanipulasi oleh para penguji adalah deskripsi tugas. Dalam suatu sesi, tugas yang diberikan dinamai “uji bakat dan kemampuan olahraga standar,” dan dalam sesi yang lain, tugas itu disebut “uji kecerdasan olahraga standar.” Saat tugas dideskripsikan sebagai uji bakat dan kemampuan olahraga standar, para mahasiswa dari kalangan Afro-Amerika tampil lebih baik daripada mahasiswa kulit putih: mereka rata-rata membutuhkan 23,1 pukulan untuk menyelesaikan 10 *hole*, sementara untuk jumlah *hole* yang sama, mahasiswa kulit putih butuh 27,8 pukulan. Tetapi, ketika tugas itu dideskripsikan sebagai uji kecerdasan olahraga standar, ketidaksetaraan ras berubah: mahasiswa Afro-Amerika mempunyai rata-rata 27,2 pukulan, sedangkan mahasiswa kulit putih 23,3.

Salah satu interpretasi perilaku ini adalah bahwa gagasan-gagasan sosial—stereotip tentang bakat yang dimiliki berbagai kelompok sosial yang berbeda—memberi batasan untuk orang dari dalam. Dengan hipotesis yang rasional dan mengacu pada kepentingan pribadi, orang mengubah perilaku mereka hanya ketika berbagai preferensi atau hambatan eksternal berubah. Tetapi, dalam kenyataannya, perilaku individu juga tergantung pada berbagai sistem keyakinan bahwa masyarakat terkesan ke mereka. Stereotip negatif menciptakan kegelisahan bahwa hal itu akan mengganggu penampilan: karenanyalah, psikolog Claude Steele menyebut perilaku ini sebagai “ancaman stereotip.”¹⁴ Berbagai keyakinan yang mendasari stereotip, jika diinternalisasi secara mendalam, dapat memengaruhi keputusan awal mengenai karier ke depan, dan sikap terhadap masyarakat, dengan mengubah apa yang disebut oleh Appadurai (2004) sebagai “kapasitas untuk bercita-cita.” Pembaca dapat kembali mengingat contoh (dari Bab 2) tentang seorang gadis Batwa yang ingin menjadi tukang bersih-bersih setelah lulus sekolah. Stereotip positif, sebaliknya, dapat meningkatkan rasa percaya diri dan mendorong orang untuk berjuang lebih keras.

Stereotip dua kali memengaruhi tingkah laku—melalui dampaknya terhadap rasa percaya diri dan melalui dampaknya pada bagaimana orang ingin diperlakukan oleh orang lain. Untuk menyelidiki pengaruh stereotip terhadap kemampuan individu dalam merespons insentif ekonomi, Hoff dan Pandey (2004) mengadakan suatu eksperimen terhadap anak-anak yang

32204
berasal dari kasta tinggi dan rendah di India. Sistem kasta di India dapat digambarkan sebagai hierarki sosial yang bertingkat-tingkat, yang dengannya kelompok orang diberi investasi dengan status dan makna sosial.

Pada eksperimen yang pertama, kelompok yang terdiri atas tiga siswa sekolah menengah pertama dari kasta rendah (“*untouchable*”) dan tiga siswa dari kasta tinggi diminta untuk memecahkan teka-teki dan diberi uang sesuai dengan jumlah teka-teki yang dapat mereka pecahkan. Dalam sesi yang pertama, informasi personal tidak diinformasikan. Pada sesi kedua, kasta dan desa dari setiap peserta diinformasikan. Dan, dalam sesi yang ketiga, peserta dikelompokkan berdasar kasta, kemudian nama, desa asal, dan kasta dari tiap-tiap peserta itu diumumkan ke kelompok itu.

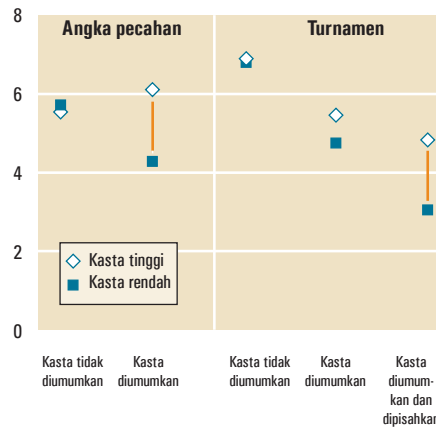
Ketika informasi mengenai kasta tidak dipaparkan, tidak ada ketidaksetaraan kasta dalam hasil mereka (Figur 5.2). Tetapi, dengan semakin diberikannya informasi seputar kasta hasil rata-rata yang diperoleh oleh siswa berkasta rendah menurun, tidak peduli apakah hadiah uang diberikan dengan cara angka pecahan (yaitu, tiap peserta diberi uang 1 rupee untuk setiap teka-teki yang berhasil mereka pecahkan) atau turnamen (di mana peserta yang memecahkan paling banyak teka-teki diberi uang 6 rupee untuk setiap teka-teki yang dapat dipecahkannya, sedangkan para peserta lain tidak mendapatkan apa-apa). Ketika informasi tentang kasta diberikan, anak-anak dari kasta rendah hanya mampu memecahkan rata-rata 25 persen teka-teki lebih sedikit untuk cara angka pecahan, dibandingkan dengan ketika informasi

itu tidak dipaparkan. Tatkala informasi kasta dipaparkan dan kelompok tersebut hanya disusun dari enam anak yang berasal dari kasta rendah (pola segregasi yang untuk kalangan dari kasta rendah secara implisit membangkitkan status keterasingan mereka), menurunnya hasil kerja anak makin menjadi. Walaupun dari data ini kita tidak tahu apa yang dipikirkan anak-anak tersebut, kombinasi antara hilangnya rasa percaya diri dengan harapan akan mendapat perlakuan yang tidak adil kiranya bisa menjelaskan hasil buruk itu.

“Harapan” kalangan kasta rendah untuk mendapat perlakuan yang tidak adil kiranya rasional bila mengingat kuatnya diskriminasi yang hidup di desa-desa mereka. Tetapi, diskriminasi, dalam dirinya sendiri, tidak sepenuhnya rasional. Berbagai keterbatasan kognitif mencegah orang lain untuk menilai individu yang mengalami stigmatisasi secara adil. Keterbatasan orang untuk memproses informasi menciptakan ruang yang luas untuk berbagai sistem keyakinan—di mana kelompok-kelompok sosial tertentu dipandang “secara naluriah” lebih rendah daripada kelompok yang lain—yang kemudian memengaruhi perilaku ekonomi. Jika keyakinan-keyakinan macam itu amat kuat, biasanya lalu menjadi sangat wajar jika mereka yang mengalami diskriminasi akan melakukan investasi yang lebih sedikit (dibandingkan yang lain) dalam meningkatkan keterampilan sehingga keuntungan yang mungkin mereka dapatkan darinya pun akan jadi lebih rendah. Kalkulasi rasional ini makin memperlemah “kapasitas mereka untuk bercita-cita,” yang muncul dari internalisasi keyakinan-keyakinan tersebut.

Figur 5.2 Kemampuan anak menjadi berbeda ketika kasta mereka dipaparkan

Jumlah rata-rata teka-teki yang berhasil dipecahkan, berdasarkan kasta, dalam lima perlakuan eksperimental



Sumber: Hoff dan Pandey (2004).

Catatan: Garis vertikal dalam figur di atas menunjukkan bahwa ketidaksetaraan kasta secara statistik adalah signifikan.

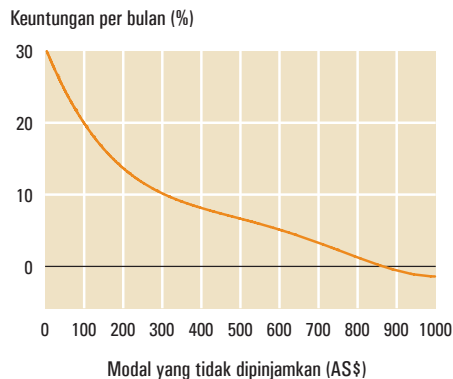
Petunjuk mengenai tingkat investasi yang rendah

Pasar yang sangat tidak sempurna memberi ruang yang amat luas untuk rendahnya investasi.

Industri dan perdagangan

Berbagai estimasi langsung atas produk-produk marginal menunjukkan adanya banyak kesempatan berinvestasi yang belum tereksplorasi. Untuk perusahaan-perusahaan berskala kecil di Meksiko dengan nilai investasi kurang dari \$200, tingkat keuntungannya mencapai 15 persen per bulan, jauh di atas suku bunga informal yang ada di pegadaian atau program-program kredit mikro (dengan order sebesar 3 persen per bulan) (Figur 5.3).¹⁵ Tingkat keuntungan yang diestimasi turun dengan investasi, tetapi suku bunganya tetap tinggi—7 hingga 10 persen per bulan untuk

Figur 5.3 Keuntungan tergantung pada besar kecilnya perusahaan: petunjuk dari perusahaan-perusahaan kecil di Meksiko



Sumber: McKenzie dan Woodruff (2003).

perusahaan-perusahaan dengan investasi antara \$200 dan \$500, dan 5 persen untuk berbagai perusahaan dengan nilai investasi antara \$500 dan \$1.000. Semua perusahaan ini, karenanya, terlalu kecil dan dapat memperoleh keuntungan lebih banyak dengan mengembangkan investasi.

Kredit perdagangan merupakan salah satu bentuk kredit yang penting, terutama di tempat-tempat di mana institusi pasar yang formal belum berkembang. Fisman (2001a) mengamati kaitan antara akses ke kredit perdagangan dengan nilai guna kapasitas di 545 perusahaan di Pantai Gading, Kenya, Tanzania, Zambia, dan Zimbabwe. Ia menemukan bahwa perusahaan-perusahaan yang menerima kredit perdagangan dari tiga suplier utama (secara rata-rata, salah satu dari tiga suplier itu menyediakan kredit perdagangan) memiliki nilai guna kapasitas 10 persen lebih baik daripada perusahaan-perusahaan yang tidak memperoleh kredit perdagangan. Relasi itu jauh lebih kuat dalam industri-industri, di mana memiliki inventaris dalam jumlah besar adalah hal yang penting.

Namun demikian, studi-studi serupa menghadirkan persoalan metodologis yang

32204
serius. Persoalan dasarnya muncul dari fakta bahwa tingkat investasi tampaknya berkorelasi dengan variabel-variabel yang dihilangkan. Sebagai contoh, di dunia yang tidak memiliki hambatan kredit, investasi secara positif akan berkorelasi dengan keuntungan yang diharapkan, sehingga menghasilkan suatu "bias kemampuan" yang positif.¹⁶ McKenzie dan Woodruff (2003) berusaha memperhitungkan kemampuan manajerial dengan memasukkan gaji pemilik perusahaan dalam pekerjaan sebelumnya. Namun demikian, hal ini hanya menjelaskan sebagian jika individu memilih untuk bekerja sendiri karena produktivitasnya jauh lebih baik daripada ketika ia bekerja pada pihak lain. Sebaliknya, jika modal dialokasikan untuk menghindari kegagalan, kiranya akan muncul bias kemampuan yang negatif.

Banerjee dan Duflo (2004a) mengambil keuntungan dari perubahan definisi "sektor prioritas" di India untuk mengatasi berbagai kesulitan ini. Semua bank di India diwajibkan untuk meminjamkan setidaknya-tidaknya 40 persen dari kredit bersih mereka ke sektor prioritas, yang meliputi berbagai industri berskala kecil. Pada bulan Januari 1998, batas investasi total untuk pabrik dan mesin perusahaan agar memenuhi syarat untuk dikategorikan sebagai industri kecil dinaikkan dari 6,5 juta rupee menjadi 30 juta rupee. Para peneliti pertama-tama menunjukkan bahwa setelah reformasi, perusahaan yang memenuhi persyaratan yang baru ditetapkan itu (yang mempunyai nilai investasi antara 6,5 juta rupee sampai 30 juta rupee), secara rata-rata, mendapat kenaikan yang lebih tinggi dalam batas modal kerja daripada perusahaan-perusahaan yang lebih kecil.

32204

Kemudian, mereka menunjukkan bahwa angka penjualan dan tingkat keuntungan meningkat dengan lebih cepat dalam kurun waktu yang sama. Secara bersamaan mendasarkan diri pada dua fakta ini, para peneliti dapat memperkirakan pengaruh dari peningkatan akses untuk modal kerja dalam meningkatkan keuntungan. Dengan membuka kemungkinan untuk perusahaan-perusahaan yang ada dalam sektor prioritas untuk membayar lebih sedikit daripada biaya modal yang mereka peroleh dari bank, mereka memperkirakan bahwa keuntungan yang didapat perusahaan ini setidaknya-tidaknnya mencapai 94 persen.

Bukti lain mengenai tingkat investasi yang rendah datang dari fakta bahwa banyak orang membayar suku bunga yang tinggi, seperti dilaporkan sebelumnya. Mengingat uang ini umumnya dipakai untuk membiayai industri dan perdagangan, dugaan awalnya adalah bahwa orang yang meminjam dengan suku bunga yang tak jarang mencapai besaran 50 persen atau lebih harus mempunyai produk modal marginal yang lebih tinggi lagi. Tetapi, produk modal marginal rata-rata di berbagai negara berkembang biasanya mendekati angka 50 persen. Salah satu cara untuk mengetahui rata-rata produk marginal adalah dengan menghitung **rasio modal-output inkremental** (*incremental capital-output ratio*—ICOR) suatu negara.¹⁷ Pada akhir tahun 1990-an, *International Monetary Fund* (IMF) memperkirakan ICOR sebesar lebih dari 4,5 persen di India dan 3,7 persen di Uganda. Batas atas yang diimplikasikan dalam produk marginal rata-rata adalah 22 persen di India dan 27 persen di Uganda.

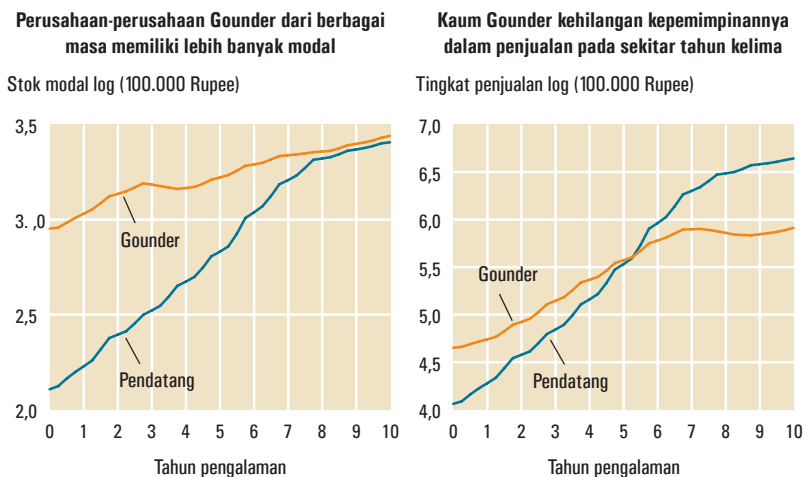
Bahwa banyak perusahaan di India yang mempunyai produk marginal 50 persen atau lebih, sementara produk

marginal rata-ratanya hanya 22 persen atau sekitar itu merupakan petunjuk *prima facie* yang kuat dari terjadinya alokasi modal yang tidak tepat. Perusahaan-perusahaan dengan produk marginal sebesar 50 persen atau lebih jelas-jelas terlalu kecil, sedangkan berbagai perusahaan lain (yang rata-ratanya sampai 22 persen) pastilah, dalam beberapa hal, terlalu besar.

Contoh khusus mengenai alokasi modal yang salah seperti ini datang dari studi atas industri garmen rajutan di kota Tirupur, India bagian selatan.¹⁸ Di kota ini, terdapat dua kelompok yang beroperasi: kelompok Gounder dan kelompok pendatang. Kaum Gounder, merupakan komunitas yang kecil, kaya, dan agraris dari daerah di sekitar Tirupur, berpindah ke sektor garmen siap pakai ini karena tidak banyak kesempatan investasi di bidang pertanian. Kaum pendatang yang berasal dari berbagai daerah bergabung dengan komunitas kota tersebut pada tahun 1990-an.

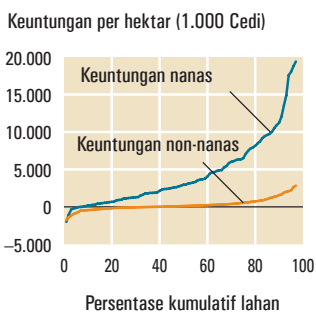
Kaum Gounder, tentu saja, mempunyai ikatan dan kontak yang jauh lebih kuat dalam komunitas lokal, dan dengan demikian, juga memiliki akses yang lebih besar ke institusi keuangan lokal. Tetapi, mereka sangat jelas kurang “terampil” dalam memproduksi garmen dibandingkan para pendatang, yang memang datang ke Tirupur karena reputasinya sebagai pusat ekspor garmen. Secara rata-rata, kaum Gounder memiliki modal yang besarnya dua kali lipat daripada modal kaum pendatang. Perusahaan-perusahaan milik kaum Gounder mempunyai modal lebih banyak, walaupun ada kecenderungan yang jelas ke arah konvergensi ketika mereka makin tua (Figur 5.4a). Kaum Gounder, meski memiliki modal yang lebih

Figur 5.4 Alokasi sumber daya yang tidak efisien; kaum Gounder vs. pendatang



Sumber: Banerjee dan Munshi (2004).

Figur 5.5 Tingkat keuntungan bila beralih ke nanas sebagai tanaman tumpang sari dapat melampaui 1.200 persen



Sumber: Goldstein dan Udry (1999).

besar, kehilangan kepemimpinan mereka dalam penjualan pada sekitar tahun kelima, dan akhirnya mereka hanya bisa menjual sedikit (Figur 5.4b). Dengan kata lain, kaum pendatang berinvestasi lebih sedikit dan berproduksi lebih banyak. Mereka jelas-jelas lebih mampu daripada kaum Gounder,¹⁹ tetapi karena kekurangan modal dan tidak memiliki cukup banyak koneksi, mereka akhirnya harus puas bekerja dengan modal yang sedikit.

Pertanian

Juga terdapat petunjuk langsung dari tingginya tingkat keuntungan investasi produktif di bidang pertanian. Di daerah hutan-sabana di selatan Ghana, perkebunan coklat, yang mengalami kemunduran bertahun-tahun lalu karena hama *swollen shoot*, telah digantikan oleh pertanian tumpang sari antara ketela-jagung. Belakangan ini, perkebunan nanas yang hasilnya diekspor ke Eropa menawarkan kesempatan baru untuk petani di daerah tersebut. Pada tahun 1997 dan 1998, lebih

32204 dari 200 keluarga yang mengolah 1.070 bidang lahan di empat area pada daerah tersebut telah disurvei setiap enam minggu sekali selama kira-kira dua tahun. Produksi nanas mendominasi pertanian tumpang sari tradisional (Figur 5.5),²⁰ dan keuntungan rata-rata karena berpindah dari sistem pertanian tumpang sari tradisional jagung dan ketela menjadi nanas diperkirakan melebihi 1.200 persen! Namun demikian, hanya 190 dari 1.070 lahan yang digunakan untuk menanam nanas. Saat penyusun bertanya ke para petani mengapa mereka tidak menanam nanas di lahan-lahan yang lain, jawaban jujur mereka sama: “saya tidak memiliki uang,”²¹ walaupun perbedaan kemampuan di antara mereka yang sudah mengganti tanaman mereka dengan nanas dan mereka yang belum tidak dapat dianggap remeh.

Bukti dari pertanian eksperimental menunjukkan bahwa, di Afrika, tingkat keuntungan bila menggunakan pupuk kimia (untuk jagung) juga tinggi. Tetapi, bukti tersebut kiranya tidak realistis bila kondisi pertanian percobaan yang ideal itu tidak dapat direproduksi dalam pertanian nyata. Foster dan Rosenzweig (1995), misalnya, menunjukkan bahwa keuntungan yang diperoleh dari pergantian ke varietas yang menghasilkan lebih banyak sesungguhnya lebih rendah pada tahun-tahun awal revolusi hijau di India, dan keuntungan itu bahkan menjadi negatif untuk para petani yang kurang berpendidikan. Ini terjadi, tidak peduli fakta bahwa berbagai varietas tersebut telah diseleksi dengan baik untuk memberi hasil yang tinggi asalkan kondisinya dibuat tepat. Mereka membutuhkan input-input tambahan dalam

32204

bentuk kuantitas dan waktu yang tepat. Jika para petani tidak mampu atau tidak tahu bagaimana menyediakannya, tingkat keuntungan mereka menjadi rendah.

Pupuk kimiawi bukanlah teknologi baru, dan cara menggunakannya secara tepat juga telah lama dimengerti. Untuk memperkirakan tingkat keuntungan dengan menggunakan pupuk kimiawi pada lahan pertanian di Kenya, Duflo, Kremer, dan Robinson (2004), bekerja sama dengan sebuah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) kecil, merancang penelitian kecil yang acak pada berbagai lahan pertanian. Setiap petani dalam percobaan ini dibatasi hanya mengolah dua lahan kecil. Pada salah satu lahan yang dipilih secara acak, pemantau lapangan dari LSM membantu petani untuk memakai pupuk [kimiawi]. Selebihnya, petani tetap melanjutkan bertani seperti biasa. Tingkat keuntungan pemakaian pupuk dalam jumlah kecil bervariasi dari 169 persen hingga 500 persen, tergantung pada tahunnya, walaupun keuntungan marginal turun dengan tajam dengan kuantitas tertentu pupuk yang digunakan.

Petunjuk mengenai bentuk investasi tingkat rendah yang lain dalam pertanian adalah hubungan ukuran-produktivitas yang sifatnya negatif, gagasan bahwa tanah pertanian yang paling kecil adalah yang paling produktif (Tabel 5.2). Ketidaksetaraan produktivitas tanah pertanian yang besar dan kecil di suatu negara bisa jadi sangat besar: faktor sebesar 5,6 di Brasil dan 2,75 di Pakistan.²² Ketidaksetaraan ini terlihat lebih kecil di Malaysia (1,5), tetapi di Malaysia yang disebut pertanian besar tidak bisa disebut terlalu besar. Ini merupakan petunjuk *prima facie* yang kuat bahwa pasar,

bagaimana pun juga, tidak mengalokasikan jumlah tanah yang pas kepada mereka yang saat ini mengolah lahan-lahan yang lebih sempit.

Persoalan dengan bukti seperti ini adalah bahwa ia mengabaikan berbagai alasan mengapa pertanian yang lebih besar pada dasarnya kurang produktif, misalnya, karena kualitas tanah yang rendah. Namun demikian, hasil-hasil yang sama (meski tidak terlalu mengejutkan) tetap muncul, juga setelah mempertimbangkan perbedaan kualitas tanah. Rasio keuntungan-kekayaan di desa ICRISAT di India dari pertanian kecil adalah yang tertinggi, dan ketika risikonya secara komparatif lebih rendah, gap-nya lebih dari 3:1 (Figur 5.6). Karena kekayaan juga mencakup nilai atau harga tanah, pengukurannya secara tersirat ikut memperhitungkan perbedaan-perbedaan dalam kualitas tanah. Hal ini terus terjadi selama harga tanah ditetapkan berdasarkan kualitas tanah, yang bagaimana pun juga, tidak sepenuhnya jelas. Juga terdapat sisa-sisa keraguan tentang apakah keuntungan telah diukur dengan baik—tanah pertanian yang lebih kecil mungkin mengalami kemerosotan yang lebih cepat, tetapi hal itu tidak ikut dipertimbangkan saat penghitungan keuntungan.

Tabel 5.2 Perbedaan produktivitas luas lahan, kasus di beberapa negara

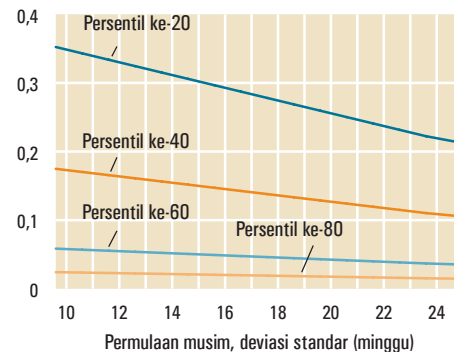
Ukuran lahan pertanian	Brasil Timur Laut	Punjab, Pakistan	Muda, Malaysia
Pertanian kecil (hektar)	563 (10,0–49,9)	274 (5,1–10,1)	148 (0,7–1,0)
Pertanian terluas (hektar)	100 (500+)	100 (20+)	100 (5,7–11,3)

Sumber: Berry dan Cline (1979).

Catatan: 100 = produktivitas tanah dalam ukuran lahan yang terluas.

Figur 5.6 Rasio keuntungan-kekayaan menjadi paling tinggi dalam tanah pertanian kecil

Rasio keuntungan/kekayaan



Sumber: Rosenzweig dan Binswanger (1993).

Catatan: Deviasi standar permulaan musim merupakan ukuran yang mendasari risiko. Tanggal permulaan musim merupakan salah satu dari 8 karakteristik curah hujan yang bisa menjelaskan hasil pertanian kotor. Data diambil dari desa-desa ICRISAT di India.

Untuk tanah-tanah pertanian yang sama, ketika risiko meningkat, keuntungan rata-rata biasanya turun. Hal ini dalam arti tertentu mungkin memang tidak terhindarkan, tetapi hal yang sama juga menunjukkan fakta bahwa tiadanya jaminan mendorong orang untuk menghindari pilihan yang berisiko (tetapi numeratif).²³ Ini sesuai dengan fakta bahwa tingkat keuntungan merosot lebih cepat pada para petani miskin (yang kurang mampu menjamin diri mereka sendiri) karena meningkatnya risiko. Secara khusus, peningkatan sebesar satu deviasi standar dalam koefisien variasi curah hujan menyebabkan turunnya keuntungan sebesar 35 persen pada petani miskin, 15 persen pada petani menengah, dan nol persen pada petani kaya. Studi tersebut juga menemukan bahwa pilihan-pilihan input dipengaruhi oleh variabilitas curah hujan, dan secara khusus, para petani miskin membuat pilihan input yang lebih tidak efisien dalam lingkungan yang penuh risiko.

Dalam karya yang terkait, Morduch (1993) secara khusus menyelidiki bagaimana

32204
antisipasi terhadap berbagai hambatan kredit memengaruhi keputusan untuk berinvestasi dengan bibit varietas unggul. Dengan metodologi yang dicetuskan oleh Zeldes (1989), ia membagi sampel menjadi dua kelompok—kelompok yang pertama terdiri atas para pemilik tanah yang diandaikan mempunyai kemampuan untuk memperlancar konsumsi mereka, dan kelompok yang kedua adalah para pemilik tanah yang sempit, yang menjadi pihak menghadapi hambatan. Morduch menemukan bahwa kelompok yang kedua menyediakan sebagian kecil tanah mereka untuk ditanami benih varietas jarak dan padi yang unggul.

Konsekuensi lain dari tiadanya jaminan adalah bahwa ia mendorong keluarga memakai aset-aset produktif sebagai penyangga stok dan alat untuk memperlancar konsumsi, yang pada gilirannya, akan menyebabkan investasi kurang efisien. Rosenzweig dan Wolpin (1993) menyatakan bahwa sapi jantan (yang merupakan aset penting dalam pertanian) menjadi “aset” seperti ini di berbagai daerah pedesaan di India. Mereka, dengan memakai data dari ICRISAT yang mencakup tiga daerah semi tandus di India, menunjukkan bahwa sapi jantan yang merupakan salah satu aset cair terbesar yang dimiliki keluarga (50 persen dari kalangan petani miskin), sangat sering diperjualbelikan (86 persen dari keluarga yang ada telah entah menjual atau membeli sapi jantan mereka pada tahun sebelumnya). Tambahan pula, mereka membeli binatang aset ini saat mereka kelebihan uang dan menjualnya kembali ketika mereka bangkrut.

Karena tidak secara bersamaan menjual dan membeli tanah, orang tidak

32204

menjual binatang ini karena mereka tidak lagi membutuhkannya untuk produksi. Sebenarnya, dari sudut pandang produksi, kebanyakan dari petani ini seharusnya mempunyai dua ekor sapi jantan dan tidak menjualnya. Jika mereka memang menjualnya, alasannya adalah karena mereka membutuhkan uang untuk keperluan konsumtif. Data tersebut menunjukkan bahwa, di kalangan petani miskin dan menengah, investasi pada sapi jantan rendah, kiranya karena berbagai hambatan untuk memperoleh pinjaman dan karena ketidakmampuan untuk meminjam dan mengakumulasi aset finansial yang bisa memperlancar konsumsi: hampir separuh dari seluruh keluarga yang ada di daerah tersebut tidak mempunyai sapi jantan (kebanyakan dari separuh yang lain mempunyai persis dua ekor).²⁴

Terdapat pula petunjuk yang kuat bahwa kaum buruh tani kekurangan insentif. Binswanger dan Rosenzweig (1986) serta Shaban (1987) menunjukkan bahwa produktivitas lahan yang dikerjakan oleh kaum ini 30 persen lebih rendah. Hasil rendah ini disebabkan oleh berbagai pengaruh yang selalu ada pada petani (yaitu, membandingkan produktivitas tanah yang diolah pemilik dan tanah pertanian yang diolah oleh dirinya sendiri maupun orang lain) oleh karakteristik tanah. Shaban (1987) menunjukkan bahwa input yang diberikan pada tanah yang dikerjakan oleh buruh tani selalu lebih sedikit, termasuk juga dalam investasi jangka pendek (pupuk dan benih). Ia juga menemukan perbedaan kualitas tanah yang sistematis (harga tanah per hektar yang diolah oleh pemiliknya sendiri lebih tinggi), yang dalam pengertian tertentu mencerminkan investasi jangka panjang.

Mengenai dampak keamanan properti, Do dan Iyer (2003) menemukan bahwa reformasi tanah yang memberi hak ke petani untuk menjual, memindahtangankan kepemilikan, atau mewarisi hak pakai tanah juga mempertinggi tingkat investasi agrikultural, khususnya penanaman tanaman tahunan (misalnya kopi). Laffont dan Matoussi (1995) menggunakan data dari Tunisia untuk menunjukkan bahwa pergeseran dari sistem pertanian bagi hasil ke pengolahan oleh pemilik sendiri mampu meningkatkan output sebesar 33 persen, dan perubahan dari kontrak jangka pendek ke jangka panjang meningkatkan output sebesar 27,5 persen.²⁵

Keamanan hak-hak atas properti sering terkait dengan struktur kekuasaan setempat. Koneksi antara berbagai ketidaksetaraan kekuasaan dengan rendahnya tingkat investasi dipaparkan dengan amat baik oleh Goldstein dan Udry (2002) yang mempelajari investasi tanah dalam suatu tempat di mana tanah dialokasikan atas dasar adat istiadat (daerah pedesaan Ghana). Keduanya menunjukkan bahwa orang enggan meninggalkan tanah kosong mereka (investasi pada produktivitas tanah untuk jangka panjang) jika mereka tidak memiliki posisi yang kuat baik dalam hierarki desa maupun hierarki yang didasarkan atas garis keturunan. Masalahnya adalah bahwa tanah itu akan diambil dari mereka sekiranya dibiarkan kosong. Karena kaum perempuan jarang ada yang menduduki posisi “terhormat” semacam itu, tanah milik mereka biasanya tidak dibiarkan kosong (asal tanam) dan lebih tidak produktif daripada tanah yang dimiliki kaum laki-laki.

Modal manusia

Menurut laporan *Commission on Macroeconomics and Health* (2001), keuntungan investasi dalam kesehatan mencapai angka 500 persen. Tetapi angka ini, yang diperoleh melalui regresi pertumbuhan antarnegara, tidak mudah diinterpretasikan seperti jika orang menginvestasikan uang dalam bidang kesehatan. Angka itu mengatakan bahwa ada berbagai contoh yang jelas mengenai investasi kesehatan yang memberi keuntungan pribadi dan sosial yang besar. Terdapat petunjuk eksperimental bahwa tambahan zat besi dan vitamin A mampu meningkatkan produktivitas dengan biaya yang relatif murah.

- Basta, Soekirman, dan Schrimshaw (1979) mempelajari pengaruh suplementasi zat besi pada para penyadap karet di Indonesia. Pemeriksaan kesehatan dasar menunjukkan bahwa 45 persen penduduk yang diperiksa mengidap penyakit anemia. Intervensi yang diberikan merupakan gabungan antara suplementasi zat besi dan insentif (yang diberikan pada perlakuan maupun kelompok kontrol) untuk meminum obat tepat waktu. Produktivitas kerja dari mereka yang memperoleh perlakuan macam ini meningkat 20 persen (atau \$132 per tahun), dengan biaya yang dikeluarkan per tahun adalah \$0,50 untuk tiap pekerja. Bahkan, jika biaya insentif ikut diperhitungkan pun (\$11 per tahun), intervensi itu masih menunjukkan tingkat keuntungan yang sangat tinggi.
- Thomas, dkk. (2005) memperoleh estimasi yang lebih rendah walau tetap

cukup tinggi dalam suatu eksperimen yang lebih besar, yang juga dilakukan di Indonesia. Mereka menemukan bahwa eksperimen suplementasi zat besi di Indonesia mengurangi anemia, meningkatkan probabilitas untuk berpartisipasi dalam pasar tenaga kerja, dan meningkatkan pendapatan para pekerja mandiri. Mereka memperkirakan bahwa, untuk kaum laki-laki yang bekerja secara mandiri, keuntungan yang diperoleh dari suplementasi zat besi mencapai sekitar \$40 per tahun, dengan biaya sebesar \$6 per tahun.²⁶

- Analisis biaya-manfaat program pemberantasan cacing²⁷ di Kenya menghasilkan estimasi yang sama menggembirakannya. Dengan ikut mempertimbangkan hal-hal eksternal (karena cacingan mudah menular), program tersebut memberikan peningkatan rata-rata dalam lamanya masa sekolah sebanyak 0,14 tahun. Dengan memanfaatkan figur yang masuk akal mengenai imbal hasil yang bisa diraih selama satu tahun pendidikan, bertambah panjangnya masa sekolah anak ini memberi manfaat sebesar \$30 pada kehidupan anak, dengan biaya per anak sebesar \$0,49 per tahun. Namun demikian, tidak semua intervensi memberi tingkat imbal hasil yang sama. Studi terhadap para pekerja pengolah kapas²⁸ di Cina menunjukkan peningkatan yang cukup berarti dalam tingkat kebugaran fisik, tetapi tidak mendorong pada meningkatnya produktivitas mereka.

Imbal hasil terukur yang mungkin diperoleh dari investasi pribadi dalam

32204

pendidikan biasanya tidak terlalu tinggi. Banerjee dan Duflo (2004b) mensurvei bukti yang bersifat lintas negara, dan menyimpulkan bahwa—

Dengan menggunakan data yang dipilih, tingkat imbal hasil Minserian tampak agak beragam dari satu negara ke negara lain: nilai rata-rata keuntungannya adalah 8,96 dengan deviasi standar 2,2. Tingkat imbal hasil yang maksimal (Pakistan) adalah 15,4 persen, dan tingkat imbal hasil minimal (Italia) 2,7 persen.²⁹

Tetapi, sebagian besar manfaat pendidikan dari program pemberantasan cacing yang disebut di atas diraih oleh anak-anak yang orang tuanya mau mengeluarkan uang sebesar \$0,50 untuk membeli obat cacing. Program ini jelas-jelas menawarkan imbal hasil yang jauh lebih tinggi daripada imbal hasil Minserian yang terukur dengan biaya absolut yang masuk akal, walaupun keduanya tidak bisa dibandingkan secara kaku. Program pemberantasan cacing tidak serta-merta meningkatkan lamanya masa sekolah anak-anak, tetapi ini membantu anak-anak untuk mendapatkan lebih banyak dari tahun-tahun yang mereka jalani di sekolah. Namun demikian, ketika obat cacing ditawarkan secara gratis ke mereka, yang mau meminumnya hanya 57 persen. Dalam pengertian ini, terlihat jelas bahwa setidaknya-tidaknya beberapa penyebab tingkat investasi yang rendah harus dicari dan ditemukan dalam cara keluarga mengambil keputusan, bukan dalam tiada tersedianya sumber daya.

Fakta bahwa tiadanya koneksi mengubah hakikat investasi modal manusia ditunjukkan dengan bagus dalam makalah mutakhir yang disusun oleh Munshi dan Rosenzweig (akan terbit). Mereka menunjukkan bahwa, di India, liberalisasi perdagangan telah memberi imbal hasil kepada keluarga-keluarga yang memiliki koneksi dengan sektor pekerjaan manual, melebihi ke keluarga yang tidak mempunyai koneksi macam itu, dalam bentuk pengetahuan bahasa Inggris. Namun demikian, ketidaksetaraan yang lebih besar terdapat dalam jumlah anak-anak perempuan dan laki-laki yang masuk ke sekolah menengah, yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa pengantarnya. Ini disebabkan oleh fakta bahwa anak perempuan tidak diharapkan untuk bekerja di sektor manual itu, sementara untuk saudara-saudara mereka, ia bergantung pada apakah mereka mempunyai koneksi yang baik.

Ketidaksetaraan dan investasi

Empat poin penting muncul dari petunjuk-petunjuk ini: pertama, pasar di negara berkembang sangat tidak sempurna, dan mereka yang tidak mempunyai kekayaan atau status sosial yang tinggi cenderung memiliki tingkat investasi yang rendah. Berbagai sumber daya yang kurang terpakai karena tingkat investasi yang rendah ini akhirnya digunakan untuk tujuan-tujuan yang kurang produktif, sehingga mengurangi tingkat produktivitas secara keseluruhan. Pada contoh industri garmen rajut di kota Tirupur, kaum Gounder berinvestasi terlalu tinggi pada perusahaan mereka

yang relatif kurang produktif, sedangkan perusahaan-perusahaan yang lebih produktif yang dimiliki kaum pendatang kekurangan modal. Tanah yang dimiliki para perempuan Ghana makin merosot nilainya karena mereka tidak mempunyai status sosial yang dipersyaratkan untuk dapat mempertahankan tanah selama tanah itu dibiarkan kosong. Ini, sekali lagi, merupakan kerugian untuk masyarakat. Fakta bahwa orang lain yang mempunyai status dan dapat mengosongkan tanahnya selama diperlukan, bagaimana pun, tidak mampu mengimbangi hilangnya produktivitas tanah kalangan yang tidak mampu. Ini menciptakan prasangka yang kuat bahwa jenis-jenis redistribusi tertentu dapat meningkatkan efisiensi dan kesetaraan dengan cara mendayai kalangan tertentu atau meningkatkan akses mereka ke sumber daya atau koneksi.

Kedua, hipotesis ini mengimplikasikan bias yang menguntungkan jenis-jenis redistribusi yang memiliki sasaran pada kurangnya akses ke sumber daya atau pengaruh yang menyebabkan inefisiensi. Dalam keadaan-keadaan tertentu, ini berarti redistribusi aset, tetapi bisa juga berarti redistribusi akses ke modal, dengan cara meningkatkan kredit mikro, memperluas hak kaum perempuan atas tanah atau akses ke pekerjaan dan program-program kesejahteraan, merancang berbagai program aksi afirmatif yang bertujuan mengubah stereotip dan memperbaiki akses ke sistem peradilan.

Ketiga, karena investasi menghasilkan kekayaan dan kekayaan mempermudah investasi di dunia yang pasarnya tidak berfungsi secara sempurna, sedikit bantuan akan sangat berarti. Memulai bisnis yang baik

32204
kiranya merupakan tantangan yang terbesar: begitu dimulai, bisnis tersebut dapat berjalan sendiri tanpa bantuan lebih jauh.

Keempat, tidak begitu jelas apakah yang paling diuntungkan oleh redistribusi yang mampu meningkatkan efisiensi adalah kaum yang paling miskin. Karena tujuannya adalah meningkatkan investasi produktif, target yang tepat adalah mereka yang paling mungkin untuk berinvestasi. Apakah orang yang paling miskin adalah orang yang tepat dari sudut pandang ini merupakan persoalan empiris dan salah satu hal yang penting di sini adalah kumpulan kesempatan ekonomi yang tersedia.

Secara khusus, komunitas kredit mikro telah lama memperdebatkan isu ini dalam usaha mereka untuk menentukan apakah kredit mikro merupakan alat yang paling tepat untuk membantu mereka yang paling miskin. Ini, sebagiannya, jelas-jelas tergantung pada apakah mereka yang paling miskin itu merupakan kalangan yang proyeknya memiliki prospek imbal hasil yang tinggi, yang dimungkinkan jika mereka memiliki fungsi produksi yang sama dan jika terdapat kemungkinan meraup keuntungan. Sebaliknya, jika teknologi yang paling produktif di area ini mempunyai biaya produksi yang tetap, tetapi (katakanlah) tingkat imbal hasil yang menurun, memberikan akses ke kalangan yang paling miskin untuk mendapat modal yang lebih banyak kiranya tidak begitu produktif: bahkan dengan seluruh modal yang mereka dapatkan, mereka tetap tidak akan mampu membayar biaya tetap tersebut. Kiranya akan lebih efektif bila kita membantu orang agar memiliki modal, walau sedikit, karena dengan sedikit bantuan saja mereka akan mampu memulai bisnis.

32204

Seberapa baik atau burukkah asumsi imbal hasil yang menurun dalam fungsi produksi di suatu perusahaan pribadi? Seperti disinggung sebelumnya, McKenzie dan Woodruff (2003) membuat estimasi dari fungsi produksi untuk perusahaan-perusahaan berskala kecil di Meksiko, yang menunjukkan penurunan tingkat imbal hasil yang lumayan. Mesnard dan Ravallion (2004), dengan data dari Tunisia, menemukan penurunan tingkat imbal hasil yang sedikit. Tetapi, mengestimasi fungsi produksi yang menunjukkan peningkatan imbal hasil lokal merupakan sesuatu yang pada dasarnya sulit. Suatu perusahaan kemungkinan akan membesar (atau mengecil) dengan cepat bila terletak di wilayah dengan tingkat imbal hasil yang meningkat. Karenanya, kita akan mengamati beberapa perusahaan di wilayah ini dan menemukan asumsi yang tidak sesuai dengan tingkat imbal hasil lokal yang meningkat. Interpretasi alamiah terhadap penelitian Banerjee dan Duflo (2004a), yang menunjukkan tingkat keuntungan yang mendekati 100 persen di perusahaan-perusahaan menengah di India, menyebutkan adanya imbal hasil yang meningkat dalam kisaran tertentu.

Konsekuensi logis dari hal ini adalah bahwa redistribusi yang mampu memak-simalkan pertumbuhan produktivitas tidak selalu berupa redistribusi yang memiliki pengaruh langsung yang kuat pada kemiskinan. Redistribusi itu juga bukan redistribusi yang paling dapat mengurangi ketidaksetaraan. Sungguh, kecuali dalam keadaan-keadaan yang sangat tertentu, diskusi ini tidak membahas apa pun tentang hubungan antara ukuran ketidaksetaraan global dan efisiensi penggunaan sumber daya atau investasi. Lihat kembali kasus,

yang sudah disebut di atas, di mana fungsi produksi tidak hanya mempunyai biaya tetap, tetapi juga imbal hasil yang menurun. Jika semua perusahaan setara dan nilai maksimal yang dapat mereka investasikan lebih kecil daripada biaya tetap, tidak akan ada yang dapat mendirikan perusahaan. Ketidaksetaraan yang meningkat akan meninggikan produktivitas modal dengan cara memungkinkan beberapa perusahaan untuk membayar biaya tetap. Namun demikian, karena terjadi pula penurunan imbal hasil akan muncul satu titik di mana peningkatan ketidaksetaraan yang lebih jauh jadi kontraproduktif.

Secara lebih umum, pengaruh-pengaruh ketidaksetaraan akan bergantung pada bentuk fungsi produksi, dan besarnya potensi investasi rata-rata orang dibandingkan dengan biaya tetap. Tentu saja, isu ini menjadi semakin rumit jika setiap perusahaan mempunyai fungsi produksi yang berbeda dan jika produktivitas berkorelasi dengan kekayaan pemilik (seperti yang mungkin terjadi sekiranya tingkat pendidikan pemilik itu adalah input produksi yang penting dan orang yang lebih kaya cenderung lebih terpelajar).

Beberapa penulis telah mencoba mencari relasi sistematis antara ketidak-setaraan dengan pertumbuhan dalam data lintas negara (misalnya, investasi apa yang ingin dicapai). Sejumlah besar literatur yang tersedia³⁰ memaparkan sebuah persamaan jangka panjang, dengan pertumbuhan antara tahun 1990 dan 1960, misalnya, mengalami regresi pendapatan pada tahun 1960, seperangkat variabel kontrol, dan ketidaksetaraan pada tahun 1960. Dari estimasi persamaan ini cenderung dihasilkan koefisien ketidaksetaraan negatif.

Tetapi, muncul keprihatinan tentang apakah relasi semacam ini dapat dikendalikan sepenuhnya oleh variabel yang dihilangkan. Untuk mengatasi persoalan ini, Li dan Zou (1998), Forbes (2000), dan para peneliti lain menggunakan serangkaian dimensi waktu dari data kumpulan Deininger dan Squire untuk (dengan efektif) mengamati pengaruh perubahan-perubahan jangka pendek ketidaksetaraan terhadap pertumbuhan.³¹ Hasil yang diperoleh berubah secara agak mengejutkan: koefisien ketidaksetaraan dengan spesifikasi ini positif dan signifikan.

Makalah paling mutakhir dari Voitchovsky (2004) menyimpulkan bahwa kedua pengaruh ini sangat kuat. Sebagian besar studi yang menyelidiki hubungan lintas sektoral antara ketidaksetaraan dan pertumbuhan selanjutnya dalam kurun waktu yang relatif panjang dengan menggunakan data lintas negara, dan khususnya studi-studi yang memakai ukuran aset ketidaksetaraan, menemukan adanya relasi yang negatif, yang kadang-kadang juga signifikan.³² Sebaliknya, sebagian besar studi yang meneliti hubungan antara perubahan ketidaksetaraan dengan perubahan pertumbuhan, termasuk beberapa studi yang melakukan analisis di tingkat sub-nasional dalam suatu negara, menemukan pengaruh yang positif.

Baik Banerjee dan Duflo (2003) maupun Voitchovsky (2004) menyimpulkan bahwa tidak ada alasan untuk memberikan prioritas yang lebih tinggi ke salah satu dari hasil tersebut. Kedua pengaruh itu mungkin sama-sama benar. Sebagai contoh, dalam jangka pendek, kebijakan yang mengizinkan pemotongan gaji riil dalam jumlah besar dapat mendukung investasi, tetapi untuk

32204
 jangka panjang, peningkatan kemiskinan yang merupakan konsekuensinya bisa mempersulit penduduk untuk mempertahankan tingkat modal sumber daya manusia mereka. Atau, keduanya bisa jadi salah. Alasan-alasan terpenting untuk menyatakan bahwa suatu petunjuk lintas sektoral dan *time series* salah adalah sebagai berikut: kemungkinan relasi nonlinear antara ketidaksetaraan dengan pertumbuhan, persoalan-persoalan yang terkait dengan komparabilitas data lintas negara, dan kesulitan dalam mengidentifikasi arah kausalitas ketika kedua variabel terlihat saling memengaruhi.

Tiada kesimpulan yang jelas mungkin mengecewakan, tetapi perlu ditegaskan kembali bahwa fokus kita di sini lebih pada upaya penghapusan ketidaksetaraan dalam kesempatan produktif daripada pengukuran ketidaksetaraan secara keseluruhan. Terlepas dari perhatian besar yang diberikan pada persoalan seputar relasi sistematis antara keseluruhan ketidaksetaraan dengan pertumbuhan pada tingkat negara, petunjuk yang ada masih belum meyakinkan. Tetapi, jelas terdapat situasi-situasi di mana ada praduga yang kuat bahwa pengurangan ketidaksetaraan tertentu akan memperbaiki tingkat investasi.

Salah satu contoh mengenai situasi macam ini adalah *Operasi Barga*, reformasi aturan sewa di negara bagian Benggala Barat, India pada akhir tahun 1970-an dan 1980-an. Telah lama diketahui, setidaknya sejak penelitian yang dilakukan oleh ekonom besar dari zaman Victoria, Alfred Marshall, bahwa sistem pertanian bagi hasil memberi insentif yang kecil dan mengendurkan usaha. Dalam keadaan semacam ini, intervensi pemerintah yang

32204

mewajibkan tuan tanah untuk memberikan bagian hasil pertanian yang lebih tinggi ke para buruh taninya daripada yang dilempar ke pasar akan meningkatkan semangat kerja dan produktivitas. Inilah yang terjadi di Benggala Barat, India, kaum Garis Kiri berkuasa pada tahun 1977. Bagian yang diberikan ke para penyewa ditetapkan minimal 75 persen, asal semua input juga disediakan oleh mereka sendiri. Tambahan pula, penyewa diberi jaminan keamanan penyewaan tanah yang lebih besar, yang lalu mendorongnya untuk melakukan investasi tanah yang lebih panjang. Bukti yang diperoleh melalui survei menunjukkan peningkatan yang substansial baik dalam tingkat keamanan penyewaan maupun bagian hasil pertanian yang mengalir ke lumbung-lumbung penyewa. Fakta bahwa implementasi reformasi ini digerakkan secara birokratis, dan bergerak dengan kecepatan yang tidak sama di setiap wilayah, menunjukkan kemungkinan dipakainya variasi implementasi reformasi yang lebih sesuai. Bukti yang sama juga menunjukkan bahwa peningkatan produktivitas tanah mencapai 62 persen.³³

Sebuah program yang lain, yang juga mengupayakan kesetaraan dan efisiensi, terkait dengan pengurangan dampak ketidaksetaraan antarkeluarga. Riset yang panjang menunjukkan bahwa pendapatan dan pengeluaran sering kali dikontrol oleh kaum laki-laki dalam keluarga sehingga terjadi investasi tingkat rendah, khususnya dalam pendidikan dan kesehatan pada kaum perempuan. Salah satu hasil dari penghapusan sistem apartheid di Afrika Selatan adalah perluasan program jaminan hari tua ke masyarakat kulit hitam. Jaminan ini diberikan ke kaum laki-laki

dan perempuan yang sudah tua. Kaum perempuan tua yang hidup sendiri juga berhak memperoleh dana pensiun ini. Dalam banyak kasus, anak-anak yang orang tuanya sangat miskin dititipkan pada kakek dan nenek mereka yang memperoleh dana pensiun ini. Duflo (2003) membandingkan dampak transfer gizi baru yang dirasakan oleh anak yang tinggal dengan kakek atau dengan neneknya.

Untuk anak-anak yang lahir sebelum perluasan program ini, yakni pada tahun 1990 dan 1991, perbandingan tinggi badan-terhadap-usia dari anak yang tinggal dengan neneknya sedikit lebih kecil. Untuk anak-anak yang lahir setelahnya, yaitu pada tahun 1992 dan 1993, perbandingan tinggi badan-terhadap-usia dari anak-anak yang tinggal dengan neneknya, secara signifikan, lebih tinggi (kecuali yang baru lahir). Tidak ada perbedaan antara keluarga sangat miskin dengan keluarga yang pensiunnya diberikan ke kakek. (Anak-anak laki-laki pada dasarnya tidak terpengaruh). Estimasi yang ada menunjukkan bahwa dana yang diterima itu (yang jumlahnya dua kali lipat dari pendapatan per kapita orang kulit hitam) cukup untuk membuat anak-anak perempuan Afrika Selatan “menyeberangi setengah dari ketidaksetaraannya” dalam hal tinggi badan-terhadap-usia dengan anak-anak Amerika.

Contoh ini menunjukkan bahwa meningkatkan kesetaraan dan efisiensi pada saat yang bersamaan itu mungkin. Redistribusi yang bijak—pendapatan kepada para perempuan lanjut usia, kekuatan kepada para petani perempuan yang miskin, kredit untuk para wirausahawan di berbagai perusahaan kecil—dapat meningkatkan produktivitas sumber

daya, seperti tanah, modal sumber daya manusia, dan modal fisik. Jika pasar gagal, sumber daya tidak selalu mengalir ke tempat di mana keuntungan terbesar ada, khususnya jika hal itu terjadi dalam proyek-proyek yang dijalankan oleh mereka yang tidak terlalu kaya dan berpengaruh. Petunjuk dari sebuah studi kasus ekonomi mikro yang cermat, beberapa darinya diringkas dalam bab ini, menunjukkan bahwa bentuk-bentuk redistribusi tertentu dapat mengurangi jumlah yang terbuang dan memberikan kontribusi pada pemakaian sumber daya secara lebih baik, sembari juga mengurangi ketidaksetaraan kesempatan. Sebenarnya, redistribusi yang bijak meningkatkan efisiensi sebab ia mengurangi ketidaksetaraan kesempatan.

Hal ini tidak kemudian berarti bahwa orang tidak dapat dengan mudah membayangkan jenis redistribusi yang mungkin menurunkan efisiensi. Tetapi, mengingat

meluasnya kegagalan pasar dan tingkat investasi yang rendah di negara-negara miskin, adalah mungkin, dengan penelitian yang baik dan pemikiran yang teliti, untuk mengidentifikasi berbagai kesempatan untuk mengarahkan ulang sumber daya ke orang miskin yang memiliki potensi untuk memanfaatkannya dengan baik.

Dalam membahas perbaikan kesetaraan yang juga meningkatkan efisiensi, bab ini terutama menggunakan petunjuk ekonomi mikro tentang pasar, kekayaan, dan agens individu. Bab berikutnya menggunakan serangkaian bukti historis, ekonomi makro, dan institusional untuk menekankan bahwa proses historis yang kompleks, yang berpadu dengan ketidaksetaraan pengaruh dan kekuasaan, dapat menyebabkan munculnya berbagai institusi politik dan ekonomi yang buruk, yang tak jarang mengusik proses pembangunan di berbagai negara yang miskin.

32204

Kesetaraan dan pembangunan dalam transisi Spanyol menuju demokrasi

Pada setengah abad terakhir, Spanyol mengalami peralihan dari otoritarianisme dan keterbelakangan menuju demokrasi dan kemajuan. Sejarah Spanyol menggambarkan bagaimana distribusi agens politik dan aset ekonomi sangat memengaruhi pilihan kebijakan yang tersedia untuk masyarakat. Prinsip-prinsip dasar ekonomi dan struktur politik turut memengaruhi sekaligus menghambat pilihan-pilihan tersebut. Tetapi, prosesnya tidak deterministik: agens dan berbagai kebijakan politik dapat mengubah prinsip-prinsip dasar (seperti terjadi di Spanyol pada tahun 1960-an dan 1970-an) dan membuka ruang untuk pilihan-pilihan baru.

Sebelum perang sipil: polarisasi sosial dan ekonomi

Sampai paruh kedua abad ke-20, sejarah Spanyol kontemporer adalah sebuah cerita tentang kegagalan politik dan ekonomi. Setelah periode ekspansi wilayah dan hegemoni Eropa pada awal masa modern, Spanyol mengalami kemunduran ekonomi dan kemandekan kultural selama abad-abad berikutnya. Hampir sepanjang abad ke-19, tinggal landas industrinya dihambat oleh instabilitas politik, institusi-institusi hukum yang tidak efisien, ketidaksetaraan substansial, dan masyarakat yang kurang terdidik baik. Pada tahun 1929, pendapatan per kapita Spanyol adalah \$3.000 (dengan nilai dolar tahun 1990)—sama dengan dua per lima pendapatan per kapita Inggris dan kurang dari dua per tiga pendapatan per kapita Prancis.

Spanyol dipolarisasi oleh ketidaksetaraan sosial dan ekonomi yang

lebar. Di negara yang jelas-jelas agraris, distribusi tanahnya sangat tidak setara. Sekitar 1 persen dari penduduknya menguasai 50 persen tanah. Tingkat pendidikan mayoritas warganya tetap rendah, terkait erat dengan keadaan-keadaan yang menyertai kelahiran mereka. Mobilitas sosial hampir tidak ada. Kecuali wilayah Catalonia dan negara bagian Basque, yang mengalami proses industrialisasi pada abad ke-19, Spanyol tidak memiliki masyarakat kelas menengah yang kuat.

Seolah tak terpengaruh oleh kemandekan yang relatif dan ketidaksetaraan yang tinggi ini, berbagai institusi demokrasi diperkenalkan di Spanyol pada tahun 1931—untuk yang kedua kalinya dalam sejarah negeri itu. Institusi-institusi ini tidak bertahan lama. Periode demokratis yang singkat (1931-1936) ditandai dengan instabilitas politik dan pergolakan sosial yang luar biasa. Pemerintah republik yang pertama “memaksakan” program

reformasi yang kaku: pemisahan gereja dan negara; sistem tunggal untuk sekolah-sekolah negeri dan universalisasi pendidikan; proses reformasi tanah; hukum desentralisasi kekuasaan politik di Catalonia; dan berbagai upaya reformasi angkatan bersenjata.

Reformasi ini menimbulkan reaksi yang keras dari kelompok kanan, yang merebut kekuasaan pada tahun 1933 dan dengan cepat menghentikan jalannya reformasi tersebut. Dua setengah tahun kemudian, pada musim semi tahun 1936, pemilihan umum yang baru dilaksanakan, dan kelompok kiri (oposisi) ke luar sebagai pemenang. Ancaman akan keluarnya berbagai kebijakan yang lebih radikal mendorong munculnya pemberontakan militer, yang didukung oleh kalangan tuan tanah, banyak kaum borjuis, dan gereja. Spanyol bergolak dengan perang sipil selama tiga tahun. Polarisasi sosial menyebabkan negara

ini memiliki distribusi kekayaan yang rendah. Hanya ada sedikit ruang politik untuk kompromi dan solusi reformis. “Orang kaya” menentang segala upaya reformasi, bahkan sampai ke hal-hal yang paling kecil sekalipun. “Orang miskin” menginginkan perubahan radikal, bukan reformasi yang bertahap.

Rezim Franco: dari autarki ke pertumbuhan

Dengan kekalahan pemerintahan republik dari tentara Nasionalis pada tahun 1939, Jenderal Francisco Franco mendirikan suatu rezim otoriter yang bertahan sampai meninggalnya pada tahun 1975. Kehancuran yang diakibatkan oleh perang sipil meluluhlantakan ekonomi Spanyol. Pendapatan per kapita turun hingga tingkat yang sama dengan tahun 1900 dan tidak pernah mencapai tingkat yang diperoleh pada tahun 1918 sampai tahun 1950. Pada tahun 1940, proporsi penduduk produktif yang bekerja di sektor industri, menurun menjadi 22 persen (tingkat tahun 1920) dan distribusi pekerja yang bergerak di bidang pertanian naik lebih dari 50 persen. Pada tahun 1940-an, rata-rata pertumbuhannya hanya 1,2 persen per tahun.

Pemulihan ekonomi Spanyol dihambat, terutama, oleh kebijakan-kebijakan yang autarkis dan statis dari rezim Franco. Terinspirasi oleh ideologi korporatis dari kaum Fasis

Italia dan Nazi Jerman, rezim Franco menyeragamkan sistem pengontrolan dan perbandingan harga serta mengatur perdagangan luar negeri melalui kontrol kuantitatif. Strategi yang intervensionis ini meluas sampai ke pasar tenaga kerja dan rumah tangga. Untuk menghabisi salah satu dari sejumlah kekuatan penentang kebangkitan kembali militer, Franco membubarkan serikat buruh independen. Para pekerja dan majikan kemudian diwajibkan ikut dalam sebuah serikat buruh nasional. Sikap represif ini “diimbangi” oleh pembuatan undang-undang tenaga kerja yang tegas, yang mempersulit majikan untuk memecat karyawan atau memeckerjakan karyawan dengan sistem kontrak temporer. Penekanan atas pekerjaan tetap dan perumahan murah dilihat sebagai substitusi untuk tiadanya kebijakan-kebijakan sosial yang langsung, suatu upaya dari pihak penguasa untuk memperoleh legitimasi.

Pada akhir tahun 1950-an, Spanyol akhirnya tergugah untuk menghentikan sistem intervensionis ini. Suatu krisis politik yang akut—yang diasosiasikan dengan suatu gelombang unjuk rasa, resesi ekonomi, dan krisis keseimbangan neraca pembayaran yang parah—memaksa pemerintah untuk mengadopsi rencana stabilisasi pada bulan Maret 1959. Selain pengendalian fiskal dan moneter, rencana ini juga mencakup berbagai cara untuk meliberalisasi

32204
perekonomian. Rencana ini seketika memperoleh sukses. Dari tahun 1960 sampai terjadinya krisis minyak dunia yang pertama, output meningkat dengan rata-rata tahunan lebih dari 7 persen dan volatilitas antartahun yang sangat kecil. Pendapatan per kapita naik hampir tiga kali lipat dari sekitar \$3.000 (dengan kurs dolar pada tahun 1990) menjadi \$8.500 dalam kurun waktu 15 tahun. Sementara itu, pertumbuhan produktivitas rata-ratanya adalah 6 persen.

Transformasi ekonomi Spanyol mendorong terjadinya perubahan struktural yang signifikan dalam masyarakat Spanyol. Gabungan pertumbuhan ekonomi, perluasan industri, dan migrasi internal berhasil menurunkan tingkat ketidaksetaraan antarwilayah (dari deviasi standar pendapatan per kapita sebesar 0,37 pada tahun 1955 menjadi 0,27 pada tahun 1973). Ketidaksetaraan antar-rumah tangga juga menurun drastis: koefisien Gini upah dan gaji para pekerja (di sektor pertanian dan industri) menurun dari 0,29 pada tahun 1964 menjadi 0,23 pada tahun 1973; koefisien Gini pendapatan rumah tangga juga turun dari 0,39 pada tahun 1964 menjadi 0,36 pada tahun 1974. Distribusi pendapatan dari tiga desil utama naik dari sekitar 51 persen menjadi 59 persen selama dasawarsa itu.

Namun demikian, berbagai ketidaksetaraan sosial dan ekonomi yang

signifikan tetap ada. Walaupun tingkat buta huruf telah turun menjadi 10 persen pada tahun 1970, hanya 6 persen dari seluruh penduduk yang berhasil menyelesaikan sekolah menengah. Upah disertai dengan pendirian berbagai institusi ketenagakerjaan yang represif. Pajak dan pengeluaran publik rendah, sementara redistribusi program-program sosial tidak ada.

Transisi menuju demokrasi dan membangun negara madani

Setelah Franco meninggal dunia pada tahun 1975, Raja Juan Carlos menjadi kepala negara Spanyol. Ia segera meluncurkan proses perubahan politik. Dengan menggunakan berbagai mekanisme hukum yang dibuat oleh generasi yang sangat teknokratis yang telah mereformasi ekonomi pada awal tahun 1960-an, serta dengan mengacu pada dukungan rakyat yang luas ke demokrasi, ia memperoleh “izin” dari kaum *Cortes Francoist* yang lama untuk membentuk sebuah parlemen yang benar-benar demokratis, yang dipilih secara langsung dan dalam pemilihan yang kompetitif.

Reformasi politik disahkan dengan dukungan yang sangat besar, yang mengalir dalam referendum pada bulan Desember 1976. Walaupun diadakan dalam iklim yang tidak menentu, khususnya karena reaksi dari

pihak tentara dan tingkat kekerasan teroris atau mobilisasi pekerja dapat mengganggu negosiasi yang tengah dilakukan, pemilihan umum yang demokratis diadakan pada bulan Juni 1977. Setelah proses negosiasi yang panjang, sebuah konstitusi baru disetujui pada tahun 1978 dengan dukungan dari semua kelompok dalam parlemen. Untuk menguatkan pakta politik di parlemen tersebut, pemerintah juga menghapus kesepakatan-kesepakatan ekonomi dan sosial yang menyangkut para pekerja dan serikat buruh pada tahun yang sama.

Demokratisasi Spanyol berakar pada kondisi sosial dan ekonomi baru pada tahun 1960-an dan 1970-an. Industrialisasi dan urbanisasi yang cepat “mengobati” konflik-konflik masa lalu yang terkait dengan distribusi tanah. Perluasan pemberantasan buta huruf dan peningkatan produktivitas dan pendapatan menyebabkan munculnya kelas menengah yang besar. Pertumbuhan yang berkelanjutan mampu meredam konflik sosial dengan janji peningkatan pendapatan dan mobilitas sosial yang dapat dipercaya. Singkatnya, Spanyol telah berhasil mengatasi situasi tanpa pertumbuhan yang pernah menyimpannya satu setengah abad sebelumnya.

Pertumbuhan ekonomi menghasilkan struktur ekonomi yang berbeda dan pendistribusian hasil yang lebih baik, yang mendukung peralihan atau transisi ke demokrasi. Pada gilirannya,

transisi ke arah demokrasi mengubah peran dan ukuran sektor publik.

Demokratisasi menegaskan tuntutan masyarakat akan berbagai kebijakan yang progresif dan redistributif—khususnya dalam bidang infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan program-program sosial yang lain. Pada tahun 1979, lebih dari 70 persen orang Spanyol setuju dengan pernyataan bahwa “distribusi kekayaan di negara ini sama sekali tidak adil.” Setelah 10 tahun, belanja masyarakat naik hampir dua kali lipat mencapai 80 persen dari rata-rata Eropa. Belanja publik di bidang pendidikan terus mengalami peningkatan dari 2 persen dari GDP pada tahun 1975 menjadi 4,5 persen pada tahun 1995. Di tahun 2001, hampir 50 persen penduduk berhasil menyelesaikan pendidikan menengah—sepuluh kali lebih baik daripada pada pertengahan tahun 1970-an. Program investasi publik yang ambisius melipatgandakan jaringan jalan raya, mengubah dan memperluas transportasi metropolitan, dan memodernisasi sistem rel kereta api.

Transisi Spanyol ke arah demokrasi dan ekspansi yang dihasilkan dari konsep ‘negara madani’ (*welfare state*) menunjukkan bagaimana paket kebijakan dan pilihan-pilihan institusional yang saling menguatkan dan bertujuan menciptakan kesetaraan yang lebih besar telah mendukung pembangunan dan modernisasi ekonomi Spanyol serta integrasinya ke

32204

dalam Uni Eropa. Ini mengilustrasikan bagaimana struktur-struktur politik dan ekonomi membentuk pilihan kebijakan, tema yang dibahas dalam Bab 6. Tetapi, hal yang sama juga menggambarkan bahwa pilihan kebijakan yang spesifik itu penting—lintas sektor sosial, infrastruktur, fungsi

pasar, dan integrasi internasional—dan bahwa terdapat sifat saling melengkapi antara kesetaraan dan pertumbuhan yang dinamis, terutama antara aturan-aturan sosial yang lebih baik dengan kepercayaan pada pasar-pasar yang lebih besar. Hal ini membawa kita pada persoalan perencanaan kebijakan yang

praktis, yang merupakan tema besar bagian ketiga dari Laporan ini.

Sumber: Disintesis dari Boix (2005), dengan referensi pada Gunther, Montero, dan Botella (2004); North dan Thomas (1973); dan Revenga (1991).

32204

Kesetaraan, Institusi, dan Proses Pembangunan

32204

bab 6

Pasar produk, tanah, tenaga kerja, dan modal sangat penting dalam alokasi sumber daya dan pembangunan. Namun demikian, berbagai institusi pasar ada dan berfungsi dalam konteks institusi-institusi nonpasar dan politik. Hakikat institusi-institusi lain ini—dan fungsi mereka—dipengaruhi oleh ketidaksetaraan politik dan sosial.

Yang paling kuat di antara institusi-institusi lain ini adalah berbagai institusi yang menetapkan dan menjalankan undang-undang dan hukum hak milik. Orang tidak akan menanamkan modal bila aturan kepemilikan tidak ditetapkan dan dijalankan dengan benar, atau jika mereka yakin bahwa perjanjian yang mereka buat tidak akan dihormati atau hukum pengadilan tidak akan berlaku adil. Negara juga harus mempersiapkan semua input lain kecuali aturan sosial dan pelaksanaan kontrak yang adil. Input-input yang dimaksud mencakup berbagai jenis layanan dan peraturan publik. Yang ada di balik pasar yang berfungsi dengan baik adalah sistem hukum, hakim, polisi, dan tentu saja, kelompok-kelompok sosial dan politikus.

Bab ini membahas berbagai lingkungan dan proses penciptaan institusi yang dapat meningkatkan kemakmuran. Lingkungan-lingkungan ini terkait secara sangat erat dengan fokus Laporan ini. Pada intinya, masyarakat yang mampu menciptakan institusi-institusi yang

menghasilkan kemakmuran yang berkelanjutan adalah masyarakat yang setara dalam berbagai hal penting. Karena kemampuan dan gagasan terdistribusi secara luas di antara para penduduk, sangat penting bahwa hak milik semua orang dijamin dan bahwa ada kesetaraan di hadapan hukum untuk semua orang, tidak hanya untuk beberapa. Keadaan-keadaan bawaan tidak boleh membatasi kesempatan orang untuk berinovasi dan berinvestasi. Ini mengimplikasikan bahwa lingkungan institusional yang baik tidak akan menghambat masuknya usaha baru pada jalur bisnis yang telah ada dan bahwa sistem politik akan menyediakan akses ke layanan dan barang-barang umum untuk semua orang. Institusi mendorong terwujudnya kesetaraan [kesempatan].

Untuk menunjukkan sebuah contoh yang ekstrem, institusi sama sekali tidak setara dalam masyarakat budak, seperti di Haiti atau Barbados pada abad ke-18. Walaupun kepemilikan atas tanah dan orang telah diatur dengan baik dan bahkan dijalankan dengan baik pula (meski bisa saja ditolak oleh kaum budak), sebagian besar orang tidak mempunyai hak milik dan, karenanya, menjadi subjek pengambilan hak secara paksa oleh pihak lain, terutama oleh tuannya. Bagi 95 persen masyarakat, tidak ada insentif yang mendorong untuk terlibat dalam kegiatan-

kegiatan yang secara sosial dianggap baik. Contoh lain yang mirip, walaupun lebih tidak begitu ekstrem, adalah institusi-institusi yang tidak adil di Afrika Selatan di bawah apartheid. Berbagai institusi yang ada di sana baik untuk orang kulit putih namun membuat 80 persen penduduk tanpa insentif atau kesempatan untuk terlibat dalam kegiatan perekonomian yang produktif.

Distribusi kekuasaan dan kualitas institusional: lingkaran setan dan lingkaran baik

Bagaimana masyarakat membangun institusi-institusi nonpasar yang adil dan setara? Pertama, harus ada kesetaraan politik yang memadai—kesetaraan dalam akses ke sistem politik serta dalam distribusi kekuasaan, hak, dan pengaruh berpolitik.

Institusi yang lemah akan muncul dan hidup dalam masyarakat bila kekuasaan terpusat di tangan sekelompok kecil orang atau kaum elit. Kaum elit semacam itu mungkin mengakui hak atas miliknya sendiri, tetapi hak milik sebagian besar penduduk yang lain akan tidak stabil. Mungkin ada kesetaraan di hadapan hukum untuk sebagian kecil kelompok elit, tetapi tidak untuk sebagian besar orang. Berbagai kebijakan yang dibuat pemerintah kiranya menguntungkan kaum elit tersebut, memberikan mereka banyak pinjaman dan kuasa untuk memonopoli, tetapi kebanyakan orang akan dihambat bila ingin masuk ke dalam bisnis yang menguntungkan. Sistem pendidikan sangat berpihak pada anak-anak

32204
dari kalangan elit, tetapi kebanyakan yang lain akan dikesampingkan.

Banyak hal menentukan distribusi kekuasaan politik di masyarakat—konstitusi, sistem *check and balance*, dan kemampuan dari berbagai kelompok yang berbeda untuk memecahkan persoalan-persoalan bersama. Namun, ketidaksetaraan ekonomi sering kali mendasari ketidaksetaraan politik. Dalam suatu masyarakat dengan ketidaksetaraan modal dan pendapatan yang *menganga* lebar, orang kaya cenderung memiliki pengaruh yang lebih besar dan keuntungan untuk menyesuaikan dan mendistorsi berbagai institusi sehingga sejalan dengan kepentingan mereka.

Karena distribusi kekuasaan, melalui dampaknya pada institusi, membantu menentukan distribusi pendapatan, kemungkinan lingkaran setan dan lingkaran baik jelas. Suatu masyarakat dengan kontrol atas aset dan modal yang lebih setara cenderung akan memiliki distribusi politik yang lebih adil. Masyarakat tersebut, karenanya, memiliki berbagai institusi yang memperjuangkan kesempatan yang lebih setara untuk masyarakat luas. Hal ini akan menyebarkan hasil dan pendapatan secara lebih merata, sehingga menegaskan distribusi pendapatan awal. Sebaliknya, masyarakat dengan tingkat ketidaksetaraan modal dan pendapatan yang tinggi cenderung memiliki distribusi kekuasaan yang tidak egaliter dan institusi-institusi yang buruk, yang cenderung mereproduksi keadaan awalnya.

Petunjuk-petunjuk yang dipaparkan dalam bab ini membuktikan bahwa jenis masyarakat yang pertama akan lebih makmur. Kami berpendapat bahwa

32204

masyarakat yang sekarang ini makmur menjadi demikian karena mereka telah mengembangkan distribusi kekuasaan politik yang lebih egaliter, sedangkan masyarakat yang miskin sering kali memiliki distribusi yang tidak seimbang. Kami juga sadar mengenai beberapa kelompok masyarakat yang membuat peralihan dari ekuilibrium yang satu ke ekuilibrium yang lain.

Karena institusi memiliki berbagai pengaruh distribusional, konflik, secara alamiah muncul. Institusi-institusi tertentu akan menguntungkan beberapa orang, sedangkan yang lain akan menguntungkan kelompok lain. Karenanya, akan muncul dorongan untuk orang untuk mengontrol kekuasaan guna menciptakan atau menjaga institusi-institusi yang menguntungkan mereka dan menghindari atau melemahkan berbagai institusi yang merugikan mereka. Jika kelompok-kelompok yang berselisih dijelaskan menurut batasan askriptif mereka, seperti etnisitas, mungkin akan pecah suatu konflik yang lebih hebat daripada ketika berbagai kelompok itu dijelaskan berdasarkan batasan-batasan lain, atau ketika ada perpecahan yang sangat gamblang. Konflik-konflik yang lebih terpolarisasi tampaknya menjadi faktor independen yang menyebabkan munculnya berbagai institusi buruk yang dapat membantu menjelaskan kinerja masyarakat yang relatif lemah (dibahas di bawah, dalam perbandingan antara Guyana dan Mauritius).

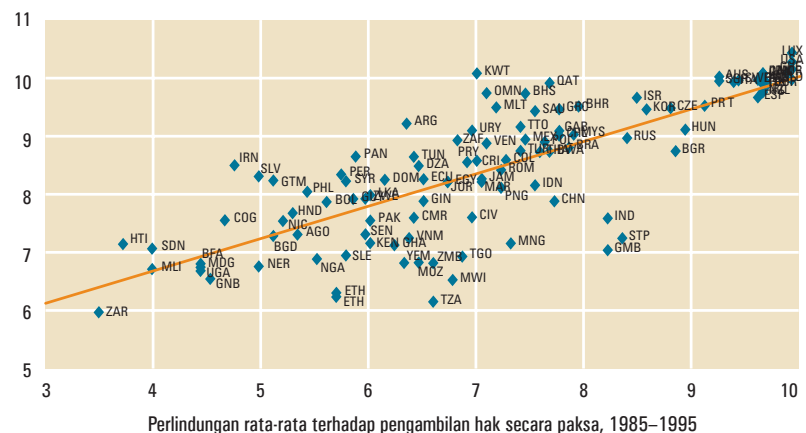
Kesetaraan politik juga penting untuk kualitas kebijakan publik. Peran pokok negara adalah menyediakan layanan publik. Tetapi, para politikus mempunyai insentif-

insentif yang benar untuk menyediakan layanan publik hanya ketika mereka butuh suara masyarakat luas supaya bisa berkuasa. Jika dapat meraih kekuasaan berkat segelintir pendukung utamanya, atau dengan suara yang sedikit, mereka akan cenderung menjadi klientelistik dan membeli suara atau memperjualbelikan perlindungan pada individu-individu tertentu untuk mendapatkan dukungan tanpa perlu menyediakan barang dan layanan yang penting untuk mengentaskan sebagian besar rakyat dari kemiskinan.

Beberapa pola sederhana dalam data lintas negara menunjukkan bahwa distribusi kekuasaan politik dan pendapatan yang egaliter memiliki keterkaitan dengan kemakmuran yang berkelanjutan dan tahan lama. Figur 6.1 menunjukkan bahwa hak milik yang lebih terjamin terkait dengan

Figur 6.1 Negara-negara dengan hak milik yang lebih terjamin memiliki tingkat pendapatan yang lebih tinggi

GDP per kapita, PPP pada tahun 1995 (log)



Sumber: Basis data *Political Risk Services*, *International Country Risk Guide* (ICRG), dan Bank Dunia.

Catatan: Figur ini menunjukkan hubungan antara GDP per kapita tahun 1995 dan suatu ukuran jaminan hak milik, "perlindungan dari risiko pengambilan hak secara paksa," secara rata-rata selama kurun waktu 1985–1995. Data tentang institusi-institusi diperoleh dari *Political Risk Services*, sebuah perusahaan swasta yang menaksir risiko investasi yang akan mengalami pengambilan hak secara paksa di negara-negara berbeda. Data-data ini, yang pertama kali dipakai oleh Knack dan Keefer (1995) dan selanjutnya oleh Hall dan Jones (1999) dan Acemoglu, Johnson, dan Robinson (2001, 2002a, 2004), tidak sempurna sebagai ukuran institusi-institusi yang relevan karena hanya menyinggung investasi-investasi yang dilakukan oleh investor asing. Walaupun demikian, data itu merupakan upaya untuk mengetahui seberapa stabil hak milik secara umum.

pendapatan yang lebih tinggi. Namun demikian, institusi-institusi yang lebih baik dan hak milik yang terjamin terkait dengan kesetaraan politik yang dirasakan.

Walaupun tidak ada cara yang sempurna untuk mengukur kesetaraan politik, perlindungan terhadap risiko pengambilan hak secara paksa terkait erat dengan ukuran demokrasi dan ukuran “pembatasan terhadap eksekutif” dari basis data *Polity IV*. Variabel yang kedua ini dirancang untuk mengetahui seberapa jauh mereka yang memegang kekuasaan politik “dibatasi” atau diawasi oleh pihak lain. Metode *check and balance* dan pemisahan kekuasaan seperti tertuang dalam Konstitusi Amerika Serikat adalah contoh klasik dari pembatasan macam ini. Ada korelasi negatif antara pembatasan terhadap eksekutif dengan koefisien Gini dalam distribusi pendapatan.

Berbagai korelasi yang sederhana itu menunjukkan sifat saling melengkapi yang ada antara distribusi kekuasaan politik yang relatif egaliter, institusi-institusi yang baik, dan kemakmuran, serta distribusi sumber daya-sumber daya ekonomi yang relatif egaliter. Korelasi-korelasi tersebut sejalan dengan berbagai kisah kausal yang ada, tetapi penelitian mutakhir menunjukkan bahwa orang dapat menceritakan kisah kausal tentang data ini sesuai batasan-batasan yang persis kami sarankan, yang dibahas dalam bagian selanjutnya dari bab ini. Evolusi sistem perbankan di Meksiko dan Amerika Serikat pada abad ke-19 merupakan sebuah contoh yang baik mengenai jenis argumen historis yang kami pakai (Kotak 6.1).

Institusi dan 32204 ketidaksetaraan memengaruhi pembangunan: bukti historis

Figur 6.1 menunjukkan relasi antara terjaminnya hak milik dengan kemakmuran di seluruh dunia, tetapi untuk menginterpretasikan hubungan kausalitas ini kita perlu menemukan sumber keragaman dalam institusi-institusi. Ini tidak mudah, tetapi Acemoglu, Johnson, dan Robinson (2001) memberikan sebagian dari jawabannya. Mereka menunjukkan bahwa pola dasar yang sama muncul di negara-negara kecil yang dijadikan sampel—negara-negara yang dikolonisasi oleh Eropa setelah tahun 1492. Sungguh, kolonisasi sebagian besar belahan dunia oleh Eropa menyediakan suatu ladang eksperimen alamiah yang luas.

Dimulai pada awal abad ke-15 dan secara masif menjadi intensif setelah tahun 1492, Eropa menaklukkan banyak negara. Kolonisasi mengubah institusi-institusi di berbagai wilayah yang dikuasai dan diperintah orang Eropa. Yang paling penting, orang Eropa menciptakan banyak institusi yang sangat berbeda di berbagai wilayah kerajaan global mereka, seperti yang secara amat jelas dicontohkan dalam perbedaan antara institusi-institusi di Amerika Timur Laut dan masyarakat perkebunan di kawasan Karibia. Dengan meyakinkan, pengalaman ini menegaskan peran penting institusi dalam proses pembangunan. Hal ini juga memberi bukti-bukti yang jelas untuk mendukung

32204

KOTAK 6.1 Perbankan pada abad ke-19, Meksiko dan Amerika Serikat

Banyak karya mutakhir tentang pertumbuhan dan pembangunan berfokus pada pasar keuangan dan modal. Isu sentralnya adalah memahami mengapa sistem-sistem keuangan beragam. Sebagai contoh, studi-studi tentang perkembangan perbankan di Amerika Serikat pada abad ke-19 menunjukkan ekspansi intermediasi keuangan yang pesat, yang oleh kebanyakan akademisi dipahami sebagai salah satu fasilitator yang penting untuk pertumbuhan ekonomi dan industrialisasi yang cepat. Haber (2001) meneliti perkembangan bank-bank di Meksiko dan Amerika Serikat pada abad ke-19. Ia menunjukkan bahwa “Meksiko memiliki berbagai monopoli tersegmentasi yang diberikan ke sekelompok orang dalam” (24). Pada tahun 1910, “Amerika Serikat memiliki kira-kira 25.000 bank dan struktur pasar yang sangat kompetitif; Meksiko mempunyai 42 bank, dengan dua di antaranya menguasai 60 persen dari keseluruhan aset perbankan, dan nyaris tidak ada yang bisa menyaingi bank tersebut.”

Mengapa terjadi perbedaan yang besar ini? Teknologi yang relevan tentunya tersedia secara luas, dan sulit untuk melihat mengapa berbagai jenis risiko moral atau seleksi yang merugikan terkait dengan intermediasi keuangan membatasi ekspansi bank-bank di Meksiko, tetapi tidak di Amerika Serikat. Sungguh, Haber menunjukkan bahwa ketika Konstitusi Amerika Serikat ditetapkan pada tahun 1789, struktur perbankan di Amerika Serikat terlihat sama persis dengan yang kemudian muncul di Meksiko. Pemerintah-pemerintah negara bagian, yang oleh

Konstitusi dipotong pendapatannya, membuka berbagai bank sebagai cara untuk meningkatkan pendapatan dari pajak dan membatasi masuknya sewa yang meningkat. Namun demikian, sistem ini tidak bertahan lama karena negara-negara bagian itu mulai bersaing di antara mereka sendiri untuk memperebutkan investasi dan kaum migran. Haber (2001) mengatakan,

Tekanan untuk mempertahankan penduduk dan bisnis di masing-masing negara bagian diperkuat oleh faktor kedua, yang masih ada hubungannya dengan itu: memperbesar suara dalam pemilihan umum. Pada tahun 1840-an, kebanyakan negara bagian telah menghapuskan semua persyaratan terkait dengan hak milik dan melek huruf, dan pada tahun 1850, semua negara bagian ... melakukan hal yang sama. Namun demikian, perluasan hak pilih dipakai untuk melemahkan koalisi-koalisi yang mendukung pembatasan jumlah bank yang resmi. Itu artinya, hal ini menciptakan sumber persaingan politik yang kedua—persaingan dalam setiap negara bagian untuk menentukan siapa yang akan menduduki jabatan dan menjalankan berbagai kebijakan yang mereka tetapkan (10).

Situasinya sangat berbeda di Meksiko. Setelah 50 tahun berada dalam instabilitas politik, negara itu bersatu di bawah kediktatoran Porfirio Díaz yang sangat sentralistik dan berlangsung selama 40 tahun sampai pada pecahnya revolusi tahun 1910.

Dalam pendapat Haber, institusi-institusi politik di Amerika Serikat memberikan kekuasaan politik ada orang-orang yang ingin memiliki akses ke kredit dan pinjaman-pinjaman. Sebagai akibatnya, mereka memaksa pemerintahan negara bagian untuk mengizinkan persaingan bebas dalam perbankan. Di Meksiko, institusi-institusi politik yang ada sangat berbeda. Tidak ada persaingan antarnegara bagian, dan hak pilih sangat dibatasi. Konsekuensinya, pemerintah pusat memberikan hak monopoli pada bank-bank yang membatasi kredit dan memaksimalkan keuntungan. Pemberian monopoli ini, pada gilirannya, menjadi suatu cara yang rasional untuk pemerintah untuk meningkatkan pendapatannya dan mendistribusikan kembali uang sewa ke para pendukung politiknya (North 1981).

Haber (2001) mencatat bahwa peraturan pasar tidak ditujukan untuk mengatasi kegagalan pasar, dan persis selama periode inilah kesenjangan ekonomi yang besar antara Meksiko dengan Amerika Serikat terbuka (lihat Coatsworth 1993, Engerman dan Sokoloff 1997). Haber dan Maurer (2004) mengamati dengan teliti bagaimana struktur perbankan memengaruhi industri tekstil di Meksiko antara tahun 1880 dan 1913. Mereka menunjukkan bahwa hanya perusahaan-perusahaan yang memiliki kontak personal dengan bank yang dapat memperoleh pinjaman dan bahwa beberapa perusahaan kurang efisien. Walaupun efisiensi ekonomi diganggu oleh berbagai peraturan, mereka yang dekat dengan kekuasaan politik tetap dapat bertahan dan berkembang.

dugaan kami tentang evolusi bersama antara kemakmuran dan kesetaraan politik dan ekonomi.

Asal usul kolonial berbagai institusi yang ada dewasa ini

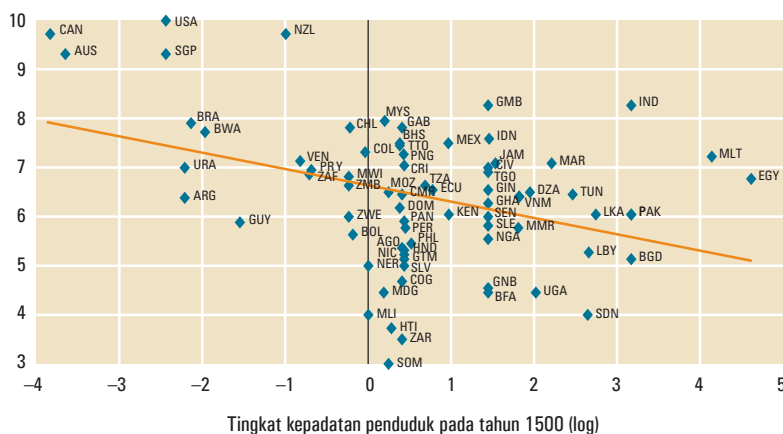
Acemoglu, Johnson, dan Robinson,

berdasarkan penelitian yang dijalankan oleh Engerman dan Sokoloff (1997), menjelaskan bahwa Eropa menciptakan berbagai institusi yang baik di beberapa koloninya, terutama di Amerika Serikat, Kanada, dan Australasia (yang oleh Crosby (1986) disebut neo-Eropa), dan institusi-institusi yang buruk di banyak koloni yang lain

(terutama di Amerika Latin dan kawasan Afrika Sub-Sahara). Institusi-institusi ini memiliki kecenderungan untuk bertahan dan karenanya, sekarang, menimbulkan berbagai akibat-akibat seperti terlihat di Figur 6.1.

Figur 6.2 Tingkat kepadatan penduduk yang rendah pada tahun 1500 terkait dengan risiko pengambilan hak secara paksa yang rendah dewasa ini

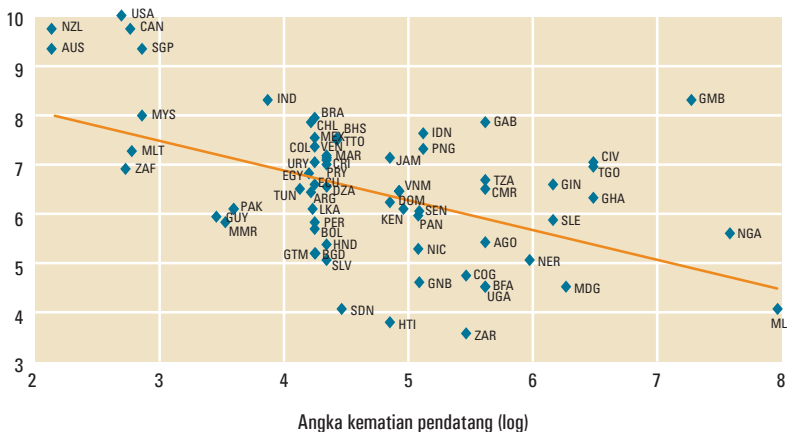
Perlindungan rata-rata terhadap risiko pengambilan hak secara paksa, 1985–1995



Sumber: Political Risk Services, International Country Risk Guide (ICRG) dan Acemoglu, Johnson, dan Robinson (2002).

Figur 6.3 Keadaan lingkungan hidup yang buruk untuk kaum pendatang Eropa terkait dengan buruknya institusi yang ada dewasa ini

Perlindungan rata-rata terhadap risiko pengambilan hak secara paksa, 1985–1995



Sumber: Political Risk Services, International Country Risk Guide (ICRG) dan Acemoglu, Johnson, dan Robinson (2002).

Mengapa berbagai institusi yang berbeda dikembangkan di koloni-koloni Eropa tersebut? Jawaban yang paling sederhana adalah bahwa Eropa melakukannya demi keuntungan mereka sendiri. Dan karena kondisi dan “modal awal” yang ada di setiap koloni tidak sama, Eropa dengan sengaja menciptakan berbagai institusi yang berbeda. Ada beberapa regularitas empiris penting yang mengaitkan kondisi-kondisi awal dengan keadaan yang ada sekarang ini. Beberapa darinya yang amat penting adalah tingkat kepadatan penduduk awal, lingkungan yang tidak baik, dan berbagai faktor pendukung yang ikut memengaruhi organisasi ekonomi.¹ Ada relasi berbanding terbalik yang kuat antara tingkat kepadatan penduduk pada tahun 1500 dan perlindungan terhadap risiko pengambilan hak secara paksa untuk bekas koloni-koloni Eropa sekarang ini (Figur 6.2). Dan koloni-koloni dengan lingkungan sakit yang buruk untuk para pendatang Eropa juga memiliki institusi-institusi yang buruk sekarang ini (Figur 6.3).

Aspek-aspek lain dari faktor pendukung lebih sulit untuk diukur secara langsung, namun Engerman dan Sokoloff (1997) menyatakan bahwa di tempat-tempat yang iklim dan keadaan tanahnya sesuai untuk tanaman-tanaman seperti tebu—yang dapat dikembangkan dalam perkebunan-perkebunan yang besar dan dengan tenaga kerja budak, seperti di Brasil Timur Laut—di situ, sebagian besar institusi yang ada buruk dan distribusi kekuasaan politik yang timpang berkembang lebih kuat daripada di wilayah-wilayah yang iklimnya cocok untuk gandum dan tanaman-tanaman nonperkebunan yang lain.

32204

Mengapa orang-orang Eropa pada masa itu lebih memilih untuk memperkenalkan institusi-institusi yang baik di wilayah-wilayah yang pada awalnya padat penduduk dan sehat daripada di berbagai daerah yang dulunya jarang penduduk dan tidak sehat? Bagaimana faktor-faktor pendukung memengaruhi institusi? Eropa sepertinya lebih senang memperkenalkan dan mempertahankan institusi-institusi yang buruk di berbagai tempat yang memiliki lebih banyak sumber daya dan celah untuk diperas—emas, perak, dan yang paling penting, orang-orang yang menyediakan tenaga kerja. Di tempat-tempat yang penduduk aslinya banyak, kaum Eropa dapat mengeksploitasi penduduk tersebut melalui pajak, upeti, atau kerja paksa di berbagai pertambangan dan perkebunan yang besar. Dan di tempat tanaman-tanaman perkebunan menguntungkan, masyarakat berbasis budak pun muncul. Jenis-jenis kolonisasi ini tidak cocok dengan berbagai institusi yang memperjuangkan hak-hak ekonomi dan sipil atau kesetaraan kesempatan untuk mayoritas penduduk. Jadi, suatu peradaban yang lebih maju dengan struktur penduduk yang padat dan kondisi iklim dan pertanian yang partikuler akan lebih menguntungkan Eropa bila di situ diperkenalkan institusi-institusi yang buruk.

Sebaliknya, di tempat-tempat yang sumber dayanya tipis, di mana budi daya tanaman pertanian tidak menguntungkan, dan di mana penduduk asli sedikit dan orang Eropa menjadi penduduk mayoritas, demi kepentingan-kepentingan mereka sendiri diperkenalkanlah institusi-institusi yang baik. Sebagai tambahan, lingkungan-

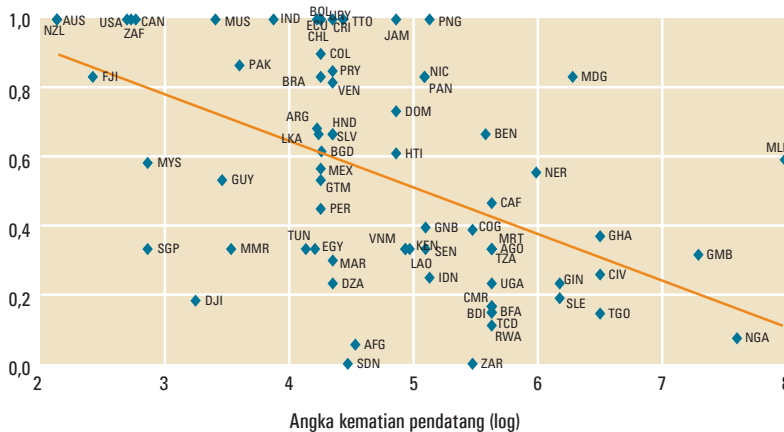
lingkungan yang buruk dibedakan secara tegas, supaya bisa dipilah mana yang dapat dijadikan pemukiman orang Eropa. Ketika datang, orang Eropa mendirikan berbagai institusi yang juga harus mereka hidupi sendiri.

Penelitian ini menunjukkan bahwa sebagian besar jurang pemisah pendapatan per kapita antara negara-negara kaya dengan negara-negara miskin dewasa ini disebabkan oleh berbagai perbedaan dalam institusi. Lebih tepatnya, jika seseorang berpikir tentang dua negara yang tipikal—dalam pengertian bahwa keduanya berada dalam garis regresi yang sama—dengan risiko pengambilan hak secara paksa aset yang tinggi dan rendah, seperti Nigeria dan Chile, hampir seluruh perbedaan pendapatan per kapita di antara mereka dapat dijelaskan dengan perbedaan dalam tingkat keamanan hak milik yang terbentuk secara historis.² Penelitian itu juga menghadirkan bukti regresi yang menunjukkan bahwa begitu pengaruh institusi-institusi atas GDP per kapita telah secara tepat diperhitungkan, variabel-variabel geografis—seperti garis lintang, apakah suatu negara memiliki batas-batas laut, lingkungan yang sekarang ini buruk—tidak memiliki kemampuan untuk menjelaskan kemakmuran yang ada dewasa ini.

Berbagai jenis masyarakat, dengan demikian, berkembang di koloni-koloni yang berbeda dengan implikasi yang sama sekali berbeda untuk pembangunan selanjutnya. Yang patut dicatat, berbagai masyarakat yang muncul di neo-Eropa memiliki distribusi sumber daya ekonomi dan kekuasaan politik yang jauh lebih luas. Dan mereka menempatkan batasan-batasan

Figur 6.4 Keadaan lingkungan yang buruk memiliki kaitan dengan sedikitnya batasan terhadap kaum eksekutif

Batasan atas kaum eksekutif dalam kemerdekaan



Sumber: Acemoglu, Johnson, dan Robinson (2002a). Analisis ini mengindikasikan bahwa faktor-faktor yang sama yang menghasilkan berbagai institusi yang baik juga berperan dalam menciptakan distribusi kekuasaan yang lebih egaliter. Tanpa suara, mustahil hak milik pribadi seseorang dijamin atau orang memiliki akses yang riil pada sistem legal untuk memastikan bahwa perjanjian dihargai dan dijalankan. Distribusi kekuasaan politik yang lebih egaliter juga terkait dengan distribusi sumber daya ekonomi yang lebih egaliter. Untuk mendapat pemahaman yang lebih baik tentang mekanisme-mekanisme tersebut, kita harus melihat analisis sejarah lebih jauh.

yang jelas dalam penggunaan kekuasaan politik dan dalam kemampuan para elit untuk membuat berbagai kebijakan yang menguntungkan kepentingan mereka sendiri tetapi merugikan masyarakat banyak (Figur 6.4).

Pembangunan dan ketidaksetaraan di Amerika: Sebuah studi kasus tentang asal usul kolonial

Kolonisasi di Amerika Latin diawali dengan penemuan “Hindia” oleh Columbus pada tahun 1492, serangan terhadap Meksiko oleh Cortés tahun 1519 setelahnya, serta penaklukan Peru oleh Pizzaro pada tahun 1532. Sejak semula, orang-orang Spanyol tertarik pada tambang emas dan perak, dan kemudian dalam penarikan upeti dan pajak. Masyarakat kolonial yang muncul bersifat otoritarian, berdasarkan kekuasaan politik

yang dipegang sekecil mungkin oleh kaum elit Spanyol yang menciptakan seperangkat institusi yang memeras kekayaan dari penduduk asli.

Setelah menaklukkan Peru, Pizzaro mendirikan berbagai institusi untuk menarik pajak dari orang-orang Indian yang baru dikalahkannya. Yang terpenting dari institusi-institusi semacam itu adalah *encomienda* (yang memberi hak ke para penakluk atau *conquistador* Spanyol atas tenaga kerja orang India Amerika),³ *mita* (sistem kerja paksa yang dijalankan di pertambangan), dan *repartimiento* (menjual barang secara paksa ke pada orang-orang Indian dengan harga yang amat tinggi). Pizzaro menciptakan 480 *encomenderos*, yang membawahi semua warga Indian. Di koloni-koloni lain situasinya sama. Sebagai contoh, di wilayah yang kini dikenal sebagai Kolombia, ada sekitar 900 *encomenderos*.⁴

Encomienda tidak hidup lama di semua wilayah kerajaan karena Raja Spanyol mencoba untuk membatasinya pada akhir abad ke-16. Tetapi, *mita* (berasal dari bahasa Quechua *mit'a*, yang berarti “berbalik”) berkembang menjadi sebuah institusi yang amat penting sampai direbutnya kemerdekaan. Di sebagian besar kawasan Amerika Latin, kerja paksa sendiri baru berakhir lama setelah ini (di Guatemala sampai tahun 1945). Pengaruh-pengaruh *encomienda* juga terus ada karena konsentrasi kekuasaan politik yang terkait dengannya memunculkan perkebunan-perkebunan yang luas.⁵ Fisibilitas dan kemenarikan jenis sistem ekonomi ini didorong oleh tingkat kepadatan penduduk pribumi yang tinggi di banyak bagian kerajaan Spanyol dan oleh seberapa jauh masyarakat-masyarakat

32204

itu telah berkembang menjadi “komunitas yang kompleks.”⁶

Institusi-institusi lain dirancang untuk memperkuat sistem ini. Sebagai contoh, orang pribumi tidak diizinkan untuk memberi kesaksian dalam kasus-kasus tertentu, sementara dalam kasus lainnya, kesaksian 10 orang pribumi dianggap sama dengan kesaksian 1 orang Spanyol.⁷ Walaupun menggunakan sistem hukum untuk melawan berbagai aspek pemerintahan kolonial, orang-orang pribumi tidak bisa mengubah parameter utama dari sistem tersebut. Sebagai tambahan, Raja Spanyol menciptakan Web kebijakan-kebijakan merkantilistik yang kompleks dan monopoli, mulai dari garam sampai serbuk mesiu, dari tembakau sampai alkohol dan kartu remi, untuk meningkatkan penghasilan negara.

Koloni-koloni Spanyol yang memiliki lebih sedikit penduduk India Amerika, seperti Kosta Rika, Argentina, atau Uruguay, tampaknya mengikuti jalur perkembangan institusional yang berbeda. Perbedaan yang tajam dalam banyak dimensi institusional antara Kosta Rika dan Guatemala (yang tingkat kepadatan penduduknya tinggi) telah banyak dipelajari. Walaupun institusi-institusi politik resmi kerajaan Spanyol sama di semua tempat, cara mereka berfungsi tergantung pada kondisi-kondisi setempat.⁸

Berbagai institusi yang dibangun di koloni-koloni Spanyol yang besar sangat menguntungkan raja Spanyol dan para elitnya yang tinggal di sana, tetapi institusi-institusi tersebut tidak meningkatkan kemakmuran Amerika Latin. Sebagian besar penduduk tidak memiliki hak milik ataupun insentif untuk memasuki pekerjaan

yang secara sosial dianggap terhormat atau untuk berinvestasi. Kaum Eropa telah mengembangkan rezim koersif yang memonopoli kekuasaan militer dan politik dan mereka tidak mau bila kekuasaan mereka dibatasi (kecuali jika itu ditentukan oleh negara induk di Eropa).⁹

Di Amerika Utara, upaya-upaya kolonisasi awal juga didasarkan atas motivasi ekonomi. Koloni-koloni Inggris dibangun oleh entitas-entitas semacam Virginia Company dan Providence Island Company dengan tujuan mendapat keuntungan. Model ini tidak jauh beda dari model Spanyol atau Portugis (suatu sistem yang juga banyak dipakai oleh berbagai entitas kolonial Inggris yang lain, seperti East India Company). Namun, entitas-entitas ini tidak mendapatkan uang. Bahkan, baik Virginia Company maupun Providence Island Company bangkrut. Karena tiadanya penduduk pribumi dalam jumlah yang besar dan masyarakat yang kompleks, model kolonial yang melibatkan eksploitasi atas tenaga kerja pribumi dan sistem upeti menjadi tidak dapat dijalankan di tempat-tempat ini.

Berbagai catatan sejarah menunjukkan bahwa kondisi-kondisi awal memiliki pengaruh yang besar terhadap institusi-institusi yang didirikan para pendatang. Karena tingkat kepadatan penduduk yang rendah dan tidak ada kemungkinan untuk merebut sumber daya dari penduduk lokal, perkembangan perdagangan awalnya harus dijalankan dengan mendatangkan tenaga kerja dari Inggris. Dan relatif untuk banyak dunia kolonial, lingkungan yang buruk itu tidak berbahaya, sehingga membangkitkan semangat para pendatang. Sungguh, kaum

Pilgrim awal lebih memilih untuk pindah ke Amerika Serikat daripada ke Guyana karena tingkat kematian yang tinggi di Guyana.¹⁰ Tetapi, kondisi-kondisi yang sama ini tidak memungkinkan dilaksanakannya eksploitasi atas tenaga kerja, yang daya tawarnya memaksa kaum elit untuk memperluas hak-hak politik dan menciptakan akses yang setara ke tanah dan hukum. Semuanya ini dikuatkan dengan fakta bahwa perkebunan dan perbudakan tidak menguntungkan, setidaknya di Amerika Serikat bagian utara dan Kanada.

Koloni-koloni ini akhirnya memberikan akses ke tanah pada masyarakat luas dan sistem hukum menjadi benar-benar tidak memihak, yang memastikan terjaminnya hak milik petani kecil dan para investor yang potensial. Institusi-institusi yang baru memungkinkan investasi melalui perkembangan keuangan dan relasi kerja sama dan bisnis yang aman. Di balik berbagai institusi ini adalah institusi-institusi politik yang cukup representatif dan distribusi sumber daya yang relatif egaliter. Seperti di Amerika Latin, ada keselarasan atau sinergi antara institusi-institusi ekonomi dengan politik, tetapi kali ini dalam bentuk lingkaran baik, bukan lingkaran setan. Institusi-institusi yang memberi dan melindungi hak milik masyarakat luas dan institusi-institusi politik yang demokratis saling melengkapi, memastikan terciptanya lingkungan yang kondusif untuk investasi dan kemajuan ekonomi.

Berbagai institusi yang representatif di Virginia merupakan hasil langsung dari kesadaran pihak pemegang otoritas bahwa, karena perbedaan situasi, strategi kolonisasi

yang dijalankan di Perancis akan berjalan dengan baik di Amerika Serikat. Virginia memiliki banyak kelompok suku yang saling bersaing dan tersegmentasi, bukan sebuah kerajaan yang terpusat. Virginia tidak memiliki emas atau perak, dan orang-orang Indian, yang tidak terbiasa untuk membayar upeti atau terikat dalam kerja paksa, tidak bekerja. Karenanya, penduduk Jamestown kelaparan.¹¹ Menanggapi kegagalan awal ini, Virginia Company mencoba berbagai skema insentif, termasuk upaya-upaya yang sangat keras, hampir mati-matian, untuk mendapatkan uang. Namun demikian, upaya-upaya semacam itu dengan cepat gagal, dan pada tahun 1619 Virginia Company menciptakan suatu institusi representatif yang tidak lazim pada masa itu: suatu majelis umum yang beranggotakan semua kaum laki-laki dewasa.

Sejarah awal Amerika Serikat merupakan jalan yang tepat menuju institusi yang baik. Usaha-usaha awal untuk menciptakan masyarakat oligarkis dengan kontrol yang ketat atas tenaga kerja dengan cepat gagal. Yang kemudian muncul justru masyarakat yang relatif egaliter, dengan berbagai institusi representatif yang memberikan, bahkan kepada kaum kolonis yang paling miskin, akses ke hukum dan representasi politik. Ini menjadi dasar untuk institusi-institusi ekonomi dan sosial yang mendukung tinggal landasnya Amerika Serikat pada abad ke-19 dan yang menjadi pembedanya dengan kebanyakan negara di Amerika Latin. Beberapa negara yang institusinya lemah dan tidak setara pernah mengalami pertumbuhan yang pesat, tetapi hal ini terbukti tidak mampu bertahan untuk jangka waktu yang lama (Kotak 6.2).

32204

KOTAK 6.2 Pertumbuhan dengan berbagai institusi yang buruk tidak dapat bertahan

Kaum elit memiliki kesempatan berinvestasi yang baik di Argentina pada masa keemasannya dari tahun 1870-an sampai 1920-an, di Rusia Tsaris beberapa dasawarsa menjelang Perang Dunia I, di Kolombia pada paruh pertama abad ke-20, dan di Pantai Gading pada dua dasawarsa pertama setelah kemerdekaan (Widner 1993). Situasi-situasi semacam itu biasanya tidak bertahan lama karena tiga alasan. Pertama, kemungkinan pertumbuhan yang berkelanjutan, pada dasarnya, terbatas karena berbagai institusi yang ada menghambat mayoritas penduduk untuk investasi secara efektif. Kedua, dalam situasi-situasi yang langka di mana para elit membuat aturan-aturan sehingga mereka memperoleh keuntungan langsung dari pertumbuhan tanpa perlu menciptakan berbagai institusi yang secara umum lebih baik, aturan-aturan tersebut cenderung lebih ringkih, dan lemah dari kejutan atau krisis. Ketiga, institusi-institusi yang buruk menciptakan berbagai perjuangan kekuasaan yang menghambat pertumbuhan, karena mereka menyebabkan biaya yang besar untuk mereka yang berkuasa.

Lihatlah pertumbuhan Argentina pada separuh abad sebelum tahun 1930. Setelah kemerdekaannya dari Spanyol pada tahun 1816, Argentina terlibat dalam 50 tahun perang sipil dan konflik untuk memperebutkan kekuasaan, yang terjadi terutama antara mereka yang memerintah di Buenos Aires dan daerah pesisir dan semua daerah pedalaman yang lain. Konflik-konflik tersebut mereda setelah konstitusi tahun 1853 dan kepresidenan Bartolomé Mitre dengan kompromi antara Pampas dan daerah pedalaman. Kaum pedagang Pampean dan kaum petani

diizinkan untuk menciptakan institusi-institusi yang mengambil keuntungan dari berbagai kesempatan ekonomi yang besar yang muncul di pasar dunia, tetapi struktur aturan-aturan politik, seperti representasi mereka dalam berbagai institusi politik nasional, menjamin bahwa provinsi-provinsi pedalaman memperoleh bagian keuntungan yang besar (Samuels dan Snyder 2001).

Walaupun mayoritas [rakyat] terpinggirkan dari sistem politik, peningkatan ekonomi yang pesat terjadi dengan ditandai dijaminnya hak milik kaum elit Pampean. Tetapi berbagai biaya yang besar, yang diciptakan oleh sistem ini, mulai menyebabkan konflik. Pada tahun 1890-an, Partai Radikal muncul di bawah kepemimpinan Hipólito Yrigoyen, dan setelah serangkaian pemberontakan partai ini dimasukkan ke dalam sistem politik dengan cara mendemokratisasi dampak dari Hukum Sáenz Peña di tahun 1912.

Meski Yrigoyen terpilih sebagai presiden pada tahun 1916, kepentingan-kepentingan tradisional yakin bahwa mereka tetap dapat mengatur pemerintahan dan ekonomi. Mereka salah. Perubahan yang signifikan dalam struktur sosial telah terjadi, dengan arus imigrasi yang besar dari Eropa, yang dipicu oleh kesuksesan ekonomi dan urbanisasi yang terkait dengannya. Distribusi suara kelompok Konservatif menurun drastis dan prospek Partai Radikal yang merupakan mayoritas adalah faktor utama di balik kudeta tahun 1930. Smith (1978) mencatat "situasi ini sangat berbeda dengan yang terjadi di Swedia dan Inggris Raya ... di mana kaum elit tradisional terus mendominasi sistem setelah perluasan hak pilih"(21). Mulai dari

titik ini, konflik politik menjadi makin intensif, dengan berbagai kudeta dan redemokratisasi yang baru berakhir pada tahun 1983. Walaupun tergolong sebagai negara terkaya di dunia pada tahun 1920-an, Argentina pelan namun pasti turun menjadi negara berkembang.

Kasus Argentina menunjukkan bahwa, walaupun dengan institusi politik dan manajemen konflik yang buruk, pertumbuhan tetap dimungkinkan bila para elit memiliki kesempatan untuk berinvestasi dengan baik dan dapat membuat berbagai kompromi. Tetapi, *boom* itu kemudian memudar. Bahkan ketika para elit, seperti kaum agrikulturalis Pampas Argentina, menemukan berbagai kesempatan investasi yang sangat baik, pertumbuhan tidak dapat selamanya ditopang dari peningkatan ekspor hasil pertanian yang pesat. Tambahan pula, biaya-biaya yang diciptakan oleh berbagai institusi yang buruk menciptakan konflik tanpa keseimbangan yang mendasar di masyarakat. Ini berarti bahwa demokrasi di Argentina setelah tahun 1912 tidak stabil. Kekuasaan Presiden Yrigoyen yang tidak dikontrol pada tahun 1920-an memicu terjadinya kudeta pada tahun 1930, seperti yang dilakukan Peron pada tahun 1940-an dan 1955 dan sekali lagi pada tahun 1976 sekembalinya dari pengasingan. Walaupun solusi-solusi politik kontemporer kadang kala dapat mengatasi konflik untuk sementara waktu, seperti yang terjadi di Argentina setelah tahun 1853, dalam ketiadaan institusi inklusif dalam pengertian yang luas, konflik pada akhirnya akan kembali muncul, menghapus berbagai insentif investasi yang ada.

Institusi dan ketidaksetaraan memengaruhi pembangunan: bukti kontemporer

Gambaran kami tentang sejarah komparatif mendukung dua kesimpulan.

Pertama, institusi-institusi, terutama yang memperjuangkan hak milik untuk semua orang dan investasi dalam pengertian yang luas, memiliki pengaruh kausatif pada proses pembangunan jangka panjang. Dan kedua, kesetaraan politik yang lebih besar dapat menjadi landasan untuk berbagai institusi ekonomi yang lebih

baik. Secara khusus, yang kami maksudkan dengan kesetaraan politik yang besar adalah pengontrolan atas perilaku saling memangsa di antara para elit politik dan ekonomi, dan tindakan politik negara yang lebih responsif pada kebutuhan kelompok menengah dan bawah. Kesetaraan politik yang lebih besar sering kali diasosiasikan sebagai dasar dari struktur ekonomi yang baik, walaupun hubungan antara keduanya bisa juga dua arah.

Bagaimana perspektif ini terkait dengan berbagai pengalaman pembangunan kontemporer? Ini sejalan dengan perspektif yang menyatakan bahwa institusi dan pemerintahan memiliki peranan yang sangat penting untuk berbagai kinerja pembangunan, mulai dari pembangunan sampai jasa pengiriman.¹² Sementara perdebatan terus berlanjut, salah satu tujuan utama dari penelitian ini adalah mendukung pandangan bahwa perkembangan terjadi, setidaknya sebagian, dari institusi-institusi yang lebih baik menuju pendapatan yang lebih tinggi, bukan sebaliknya.¹³ Yang semakin memperpanas perdebatan (yang terus berlangsung) ini adalah bagian kedua dari argumen—bahwa hakikat dan manajemen ketidaksetaraan kekuasaan membentuk formasi institusi. Beberapa analisis lintas negara cukup sugestif: Rodrik (1999a) berpendapat bahwa kemampuan masyarakat untuk menghadapi berbagai kejutan—yang dalam dirinya sendiri merupakan salah satu faktor penentu yang penting dalam pertumbuhan—tergantung pada kedalaman konflik sosial yang terpendam dan kekuatan mekanisme-mekanisme manajemen konflik.

32204
Untuk mengilustrasikan argumen ini, kami melanjutkan dengan pengalaman pembangunan komparatif. Pertama, kami akan mengamati Asia Timur, dan kemudian melihat pada kebijakan penentuan harga agrikultural di Afrika. Kami kemudian menyelidiki secara mendalam pengalaman komparatif antara Mauritius dan Guyana, dua negara yang mulai dengan berbagai kondisi awal yang mirip satu sama lain, tetapi kemudian mengikuti jalan perkembangan yang berbeda. Ini juga terkait dengan pengalaman yang berbeda dalam menangani polarisasi, yang dapat menjadi faktor kontributor untuk konflik sosial yang tajam.

Distribusi pertumbuhan di Asia Timur: Republik Korea, Taiwan (Cina), dan Indonesia

Para elit mungkin telah dipaksa dengan ancaman kekacauan sosial untuk meningkatkan kemakmuran sebagian besar penduduk. Masyarakat-masyarakat yang memiliki kebutuhan politik untuk menarik atau menenangkan kelompok-kelompok menengah dan bawah (yang berasal dari kalangan petani) dapat tumbuh secara substansial untuk jangka waktu yang pendek. Namun, kemakmuran jangka panjang mensyaratkan institusi, dan bukan sekadar bergantung pada sistem *checks and balances* atas kaum elit penguasa dan kapasitas-kapasitas mereka untuk menyesuaikan diri dengan segala perubahan keadaan. Respons para elit terhadap gangguan sosial kadang-kadang memberi solusi yang mampu mengubah ekuilibrium politik untuk selamanya secara menguntungkan, seperti

32204

yang telah terjadi dengan revolusi agraria di Republik Korea dan Taiwan, Cina, pada akhir tahun 1940-an dan awal tahun 1950-an. Namun demikian, kemampuan transitoris warga negara untuk bertindak secara kolektif sering kali berjalan tanpa perlu apa pun dari para elit kecuali solusi sementara, seperti terjadi di Indonesia selama masa Orde Baru.

Pesatnya pembangunan ekonomi di Republik Korea setelah pertengahan tahun 1960-an tidak disebabkan oleh penciptaan perangkat-perangkat institusi melalui keseimbangan kekuasaan politik dalam negeri. Sebaliknya, seperti Indonesia di bawah rezim Orde Baru, situasi geopolitik yang genting, terutama setelah datangnya bantuan dari Amerika Serikat pada awal tahun 1960-an, mendorong rezim Park untuk menciptakan lingkungan yang pro-pertumbuhan.¹⁴ Ini, setidaknya mendorong pada komitmen yang kontinjen ke institusi-institusi yang baik, seperti dilakukan oleh rezim otoritarian di Taiwan, Cina, di mana distribusi aset dan pendapatan yang lebih egaliter, yang mungkin mempermudah transisi menuju demokrasi pada tahun 1990-an, suatu kesetaraan pengaruh politik yang besar, dan institusi-institusi yang baik. Seperti di kebanyakan negara Asia Timur, ada kebutuhan politik untuk menyebarkan pertumbuhan pendapatan dan jasa kepada kaum petani.

Di Indonesia, pemerintahan Orde Baru Soeharto juga menyadari bahwa pertumbuhan ekonomi penting untuk mempertahankan kekuasaan dan bahwa, untuk mencapai ini, kebijakan-kebijakan

ekonomi yang baik perlu dibuat. Ini mendorong Soeharto untuk memercayakan kebijakan ekonomi makro negara ke para teknokrat guna merespons melambungnya harga minyak dunia dengan bijak. Hal yang sama juga mendorongnya untuk turun tangan dalam pemberantasan korupsi dan perbuatan-perbuatan lain yang kiranya bisa membahayakan penyokong-penyokong rezimnya.¹⁵

Namun demikian, pembatasan-pembatasan ini, yang memang keras, setidaknya pada tahun 1960-an dan 1970-an, hanya merupakan satu bagian dari kisah pertumbuhan Indonesia. Soeharto berusaha untuk menciptakan suatu sistem yang, meski tidak memunculkan institusi-institusi yang baik, mampu mendorong investasi dan pertumbuhan yang menjadi sumber keuntungan untuk penguasa. Salah satu rahasia di balik permainan ini adalah peran para pebisnis Sino-Indonesia, para “wirausahawan” *cukong*. Banyak perusahaan dan bisnis dikuasai oleh orang Indonesia keturunan Cina yang secara politik sangat terpinggir. Soeharto memberikan beberapa pebisnis hak monopoli dan menempatkan anggota militer dan pendukung-pendukungnya dalam susunan pemerintahannya.¹⁶ Rock (2003) mengatakan, “Tidak diragukan lagi bahwa ... berbagai distorsi dalam berbagai kebijakan ekonomi mikro Orde Baru menghancurkan persaingan, menganakemaskan para kroni, dan mendorong investasi yang besar dalam proyek-proyek non-ekonomi”(10). Namun demikian, hal-hal itu tetap saja menghasilkan kekayaan, pertumbuhan ekonomi, dan devisa untuk penguasa. Justru

keterpinggiran secara politik para *cukong*-lah yang menjadikan mereka rekan bisnis yang menarik untuk rezim yang berkuasa.

Sukses ekonomi Indonesia pasca-1966 mengangkat Indonesia ke kelompok “keajaiban ekonomi” Asia.¹⁷ Namun demikian, krisis moneter yang menghantam Asia Timur pada tahun 1997 memaparkan dan memperburuk berbagai kelemahan institusional Indonesia, menjatuhkan negara itu ke dalam suatu krisis ekonomi dan politik yang baru sekarang mulai pulih. Pemulihan dari krisis itu dilakukan dengan fondasi baru berupa desentralisasi dan demokrasi, yang secara progresif menginstitutionalisasi relasi akuntabilitas yang lebih besar antara warga negara dengan pemerintah. (Lihat Fokus 4 mengenai Indonesia untuk suatu bahasan yang lebih lanjut seputar relasi antara konteks sosial dengan politik serta pilihan kebijakan-kebijakan).

Kebijakan penetapan harga produk-produk agrikultural di Afrika

Sebuah contoh penting lain yang menggambarkan relasi antara institusi, distribusi kekuasaan politik, dan pertumbuhan datang dari studi yang sangat berpengaruh tentang penetapan harga pada pasar pertanian di Afrika oleh Robert Bates.¹⁸ Bates (1981) menunjukkan bahwa hasil pertanian yang buruk di Ghana, Nigeria, dan Zambia disebabkan oleh sistem pemasaran yang dikontrol oleh pemerintahan, yang secara sistematis membayar ke petani dengan harga yang jauh di bawah rata-rata dunia. Surplus penerimaan dari pemasaran itu diambil oleh

32204 pemerintah sebagai sumber pajak. Sebagai akibat dari sistem perpajakan yang buruk ini, sampai 70 persen dari nilai panen di Ghana pada tahun 1970-an, investasi di pertanian gagal, demikian pula perkebunan kakao dan tanaman keras lain. Di negara-negara miskin yang mengandalkan pemasukan dari pertanian, ini pertumbuhan ekonomi yang negatif.

Mengapa sumber daya digali seperti itu? Walaupun salah satu motivasinya adalah untuk mendorong industrialisasi, maksudnya yang utama adalah untuk mengembangkan berbagai sumber daya yang dapat diambil alih atau didistribusi untuk mempertahankan kekuasaan. Seperti dikatakan Bates (1981),

Pemerintah menghadapi suatu dilema: kekacauan di kota, yang tidak dapat mereka atasi dengan kooptasi atau represi, merupakan hambatan yang serius untuk kepentingan mereka ... Respons mereka untuk menenangkan warga kota bukanlah dengan menawarkan upah yang tinggi, melainkan dengan menganjurkan kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk mengurangi dana yang dikeluarkan untuk biaya hidup, dan secara khusus untuk membeli makanan. Kebijakan pertanian, karenanya, menjadi hasil sampingan dari relasi politik antara pemerintah dengan warga kota (33).

Berkebalikan dengan situasi di Ghana, Nigeria, dan Zambia, Bates (1981), Bates (1989) menunjukkan bahwa kebijakan pertanian di Kenya selama kurun waktu yang sama lebih memihak petani. Perbedaannya terletak dalam siapa yang mengontrol sistem

pemasaran. Di Kenya, para petaninya yang bukanlah petani dengan lahan sempit, seperti para petani di Ghana, Nigeria, dan Zambia, dan kepemilikan tanah yang terpusat mempermudah penggalangan tindakan kolektif. Tambahan pula, pertanian sangat penting di wilayah-wilayah Kikuyu, kelompok etnis yang memiliki hubungan erat dengan partai politik yang berkuasa, *Kenya African National Union* (KANU), yang dipimpin oleh Jomo Kenyatta.¹⁹ Para petani di Kenya, karenanya, membangun lobi yang kuat dan dapat memastikan bahwa mereka akan mendapat harga yang tinggi. Walaupun pemerintah Kenya menjalankan reformasi tanah setelah kemerdekaan, Bates (1981) berpendapat bahwa—

80 persen bekas tanah pertanian orang kulit putih ditinggalkan utuh dan ... pemerintah mengambil langkah-langkah yang terpadu untuk mempertahankan keutuhan lahan-lahan pertanian yang luas itu ... [yang] siap digunakan untuk mempertahankan kepentingan mereka. Salah satu usaha kolektif yang terpenting adalah pembentukan *Kenya National Farmer's Union* (KNFU) ... Organisasi ini ... didominasi oleh petani-petani besar ... [tetapi] dapat dikatakan bahwa KNFU membantu menciptakan kerangka kebijakan publik yang mampu menyediakan lingkungan ekonomi yang menguntungkan semua petani (93-4).

Bates menyimpulkan bahwa di Kenya “para petani besar ... telah berhasil membangun kebijakan-kebijakan publik yang jauh lebih menguntungkan daripada di negara-negara lain” (95).

Bates menunjukkan mengapa berbagai kebijakan ekonomi di Kenya pada tahun 1960-an dan 1970-an lebih baik daripada di Ghana, tetapi keuntungan ini tidak bertahan setelah berkuasanya Daniel arap Moi di Kenya.²⁰ Perubahan dalam basis etnis penguasa, dari Kikuyu ke Kalenjin, menghancurkan koalisi yang mendukung berbagai kebijakan pertanian yang baik, karena para petani pengeksport tidak hanya petani yang besar, tetapi juga didominasi oleh suku Kikuyu. Akibatnya, pertumbuhan ekonomi turun drastis pada tahun 1980-an dan 1990-an. Keseimbangan kekuasaan yang menopang berbagai kebijakan yang baik pada tahun 1970-an tidak berlangsung lama.

Pengalaman yang berkebalikan antara Mauritius dan Guyana

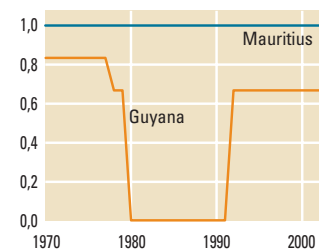
Pada tahun 1960-an, masyarakat di Mauritius dan Guyana adalah masyarakat miskin yang didominasi oleh produksi dan ekspor tebu. Keduanya memiliki sejarah, faktor awal, perpecahan politik dan sosial, serta institusi-institusi yang mirip. Guyana, walau sedikit lebih miskin, memiliki prospek lebih baik, karena kedekatannya dengan pasar Amerika Serikat yang besar. Namun demikian, Mauritius telah menjadi salah satu negara berkembang yang sangat dinamis dan sukses (dan merata), yang mengupayakan dan memelihara politik demokrasi yang kompetitif. Guyana jatuh ke dalam kediktatoran dan kemiskinan.

Divergensi antara Mauritius dan Guyana semenjak kemerdekaan masing-masing merupakan contoh yang menarik mengenai divergensi politik dan ekonomi

32204

Figur 6.5 Pembatasan terhadap kalangan eksekutif di Mauritius lebih ketat daripada di Guyana

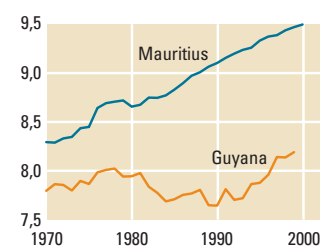
Pembatasan terhadap eksekutif



Sumber: Data Polity IV, diambil dari Inter-University Consortium for Political and Social Research. Variabel dijelaskan dalam Gurr (1997).

Figur 6.6 GDP per kapita di Mauritius meningkat, tetapi tidak di Guyana

GDP per kapita (log)



Sumber: Bank Dunia (2005g).

dalam masyarakat yang sangat mirip satu sama lain (Figur 6.5 dan Figur 6.6).

Penjelasan apa yang dapat diberikan untuk perbedaan ini? Kedua negara memiliki sejarah yang hampir sama. Mauritius direbut dari Prancis dan Guyana dari Belanda selama berkecamuknya Perang Napoleon.²¹ Pada abad ke-19, keduanya mengembangkan perekonomian yang ditopang oleh pertanian tebu dan setelah penghapusan perbudakan di Kerajaan Inggris pada tahun 1834, mereka mengimpor banyak buruh kontrak dari India. Keduanya memiliki struktur sosial yang mirip, dengan orang Indo-Guyana dan Indo-Mauritius menjadi masyarakat mayoritasnya dan masyarakat asal Afrika, Eropa, dan Cina sebagai kelompok minoritas yang signifikan.

Setelah Perang Dunia II, kedua koloni didukung oleh Inggris untuk merdeka melalui pemilihan umum awal untuk memilih majelis legislatif yang demokratis, yang didominasi oleh partai-partai politik pro-kemerdekaan yang dipimpin oleh Seewoosagur Ramgoolam di Mauritius dan Cheddi Jagan di Guyana. Kedua kelompok tersebut menggunakan retorika sosialis yang ekstensif dan mengampanyekan reformasi tanah dan berbagai kebijakan lain yang radikal. Banyak perjuangan politik dengan administrasi Inggris atas institusi-institusi pascakemerdekaan, seperti sistem elektoral, diperjuangkan melalui isu-isu yang sama. Namun demikian, ketika kemerdekaan akhirnya diraih, berbagai kekuatan politik mereformasi diri sehingga terciptalah situasi di mana partai-partai yang didukung oleh kelompok Indo-Mauritian dan Indo-Guyana harus berhadapan dengan koalisi partai-partai yang didukung oleh penduduk non-Indian, yang dipimpin oleh

32204
Gaetan Duval di Mauritius dan Forbes Burnham di Guyana. Setelah kemerdekaan, situasi politik dan ekonomi bercabang.

Partai Buruh Mauritius langsung berkuasa dan dengan cepat meninggalkan kebijakan-kebijakan radikalnya—pada awal 1970-an, investasi di zona pemrosesan ekspor dimulai. Hegemoni politik Partai Buruh dengan cepat ditentang oleh suatu partai sosialis yang kuat, MMM (Mouvement Militant Mauricien) yang dipimpin oleh Paul Berenger dan Dev Virahsawmy. Sebagai tanggapan, Partai Buruh membentuk koalisi dengan Duval dan PMSD (Parti Mauricien Social Demokrate) yang dipimpinnya dan dengan berbagai kelompok oposisi yang telah ada sebelumnya. Partai Buruh mengendurkan tekanannya pada kekuatan-kekuatan politik baru, memperbolehkan MMM ikut serta dalam pemilihan umum tahun 1976, dan malah mengadopsi berbagai kebijakan sosial, seperti program pendidikan menengah untuk semua anak, guna meningkatkan popularitasnya. Partai ini juga dengan cepat meninggalkan kebijakan-kebijakan ekonomi makronya yang populis, dan pada akhir tahun 1970-an, secara serius mengimplementasikan program stabilisasi di bawah pengawasan IMF. Ujian akhir untuk institusi-institusi di Mauritius adalah kemenangan MMM untuk pertama kalinya melalui pemilihan umum tahun 1982. Begitu berkuasa, MMM meninggalkan berbagai kebijakannya yang radikal, dan ketika konsensus politik yang luas untuk institusi-institusi yang baik menjadi jelas, zona pemrosesan ekspor pun meledak.

Perbedaannya dengan Guyana sangat mencolok. Pemilihan umum yang pertama yang diadakan pada malam

32204

menjelang kemerdekaan dimenangkan oleh Burnham dan People's National Party yang dipimpinnya. Ia mengalahkan People's Progressive Party yang dipimpin Jagan. Burnham mempertahankan kekuasaannya dengan cara-cara yang licik. Ia mengubah konstitusi pada tahun 1980 untuk menjadikan dirinya sendiri sebagai presiden eksekutif. Ia membunuh lawan-lawan politiknya, yang paling terkenal adalah pembunuhan terhadap aktivis politik dan ekonomi radikal, Walter Rodney, pada tahun 1980. Kebijakan-kebijakan ekonomi rezim Burnham gagal total. Ia mengambilalih perkebunan-perkebunan gula, membangun berbagai industri negara yang sangat tidak efektif, dan ia pun dengan agresif memperbesar jumlah anggota partainya melalui sistem perlindungan, khususnya dalam korps pegawai negeri. Ancaman yang tersirat ataupun nyata terhadap properti dan nyawa mendorong terjadinya diaspora yang sangat besar dari negara itu, khususnya di kalangan profesional dan kelas menengah. Baru pada tahun 1990-an, Guyana yang demokratis mulai pelan-pelan pulih dari warisan ini. Tetapi, perpecahan etnis terus ada untuk waktu yang lama, dan negara tersebut terus menderita dari pemerintahan yang buruk, tiadanya transparansi politik, dan ketegangan antar-etnis yang menghambat pembangunan ekonomi dan sosial.

Bagaimana menjelaskan hasil yang amat berlainan dari keadaan awal yang hampir sama? Di Guyana, hanya terdapat sedikit kontrol terhadap penggunaan kekuasaan, sementara konflik-konflik politik, yang semata-mata didasarkan atas etnisitas, lebih mengutub. Dan walaupun kedua negara mengawali masa kemerdekaannya sebagai

negara demokrasi, yang dapat dilakukan (atau ingin dilakukan) oleh mayoritas orang di Mauritius kekelompok minoritas lebih terbatas daripada di Guyana.

Di Mauritius, negara kolonial Inggris harus berhadapan dengan sebuah kelas pemilik perkebunan yang kuat dan yang tidak meninggalkan pulau itu setelah Mauritius dianeksasi oleh Inggris pada tahun 1812. Kelas masyarakat itu umumnya terdiri atas orang-orang Prancis. Pada tahun 1870-an, ketika Inggris mengurangi otonomi administrasi kolonial, Mauritius terpaksa membentuk suatu dewan legislatif. Walaupun dewan ini pada awalnya didominasi oleh pemilik perkebunan, pada peralihan abad ke-20, orang Indo-Mauritius yang pertama terpilih. Ini merupakan tanda nyata bahwa otonomi politik yang luas di negara pulau tersebut memungkinkan munculnya suatu masyarakat yang lebih terbuka, dengan mobilitas ke atas yang dimiliki oleh para mantan pekerja kontrak yang lebih besar. Kekuasaan kaum kolonial diawasi dengan ketat, terbukti dalam fakta bahwa para pelopor kemerdekaan Mauritius pada tahun 1960-an dapat menegosiasikan institusi-institusi pascakemerdekaan yang lebih sesuai dengan yang mereka inginkan.

Jukstaposisi kepentingan-kepentingan lokal yang berbeda dan melemahnya warisan negara kolonial melahirkan distribusi kekuasaan politik yang lebih seimbang di Mauritius. Dan dari situasi ini, muncul kepentingan-kepentingan yang lebih 'cair.' Walaupun identitas etnis tentu saja penting dalam perpolitikan, demikian pulalah kelompok-kelompok yang berbeda, seperti jelas dari perkembangan MMM menjadi suatu kekuatan politik yang kuat dan koalisi

Ramgoolam dan Duval pada tahun 1970-an. Politik menjadi lebih tidak terpolarisasi daripada yang seharusnya.

Di Guyana, tidak ada kelas pemilik perkebunan pribumi yang dapat mengawasi jalannya kekuasaan negara kolonial. Setelah kepergian orang-orang Belanda, perkebunan dikuasai oleh perusahaan-perusahaan Inggris yang tidak hadir di sana. Kecenderungan otoritarian khas negara kolonial dipertegas oleh campur tangan militer Inggris, yang pada tahun 1953 didukung oleh Amerika Serikat,

32204
untuk menggulingkan Jagan dan kekuasaan karena kecenderungan sosialisnya. Para politikus Guyana, tidak seperti para politikus di Mauritius, tidak memiliki kemampuan untuk mendapatkan apa yang mereka inginkan dari negara kolonial. Ini berarti bahwa ada sedikit orang pribumi yang mengawasi jalannya kekuasaan, dan penggunaan kekuasaan politik yang tidak terkekang menjadi hal yang wajar. Contoh yang paling baik mengenai hal ini adalah sistem elektoral atau pemilihan umum. Orang Inggris menerapkan sistem perwakilan proporsional karena takut bahwa keterwakilan yang besar dari partai-partai besar yang inheren dengan sistem mayoritas akan membuat Jagan menang mutlak pada pemilihan umum tahun 1964 (People's Progressive Party memenangkan 42,6 persen suara pada pemilihan tahun 1961). Sistem ini memudahkan Burnham untuk merebut kekuasaan.

Walaupun Inggris berusaha untuk melakukan hal yang sama di Mauritius, para elit politik di negeri itu bertahan dan dengan tegas mengajukan suatu kompromi: suatu sistem dengan daerah-daerah pemilihan yang relatif luas dengan tiga politikus yang mendapatkan suara terbanyak yang dipilih dan dengan delapan "pecundang" terbaik dari seluruh negeri dipilih untuk menjadi anggota parlemen. Sistem ini mempertahankan unsur-unsur institusi mayoritarian yang diyakini oleh para pemimpin Mauritius sangat penting untuk pemerintah. Perpolitikan di Guyana sepenuhnya didefinisikan dengan etnisitas. Ini terjadi karena evolusi ekonomi yang terjadi sebelumnya, dan dominansi kepentingan kolonial di Guyana, meninggalkan sedikit ruang saja untuk

KOTAK 6.3 Polarisasi, konflik, dan pertumbuhan

Para peneliti telah lama menyadari bahwa pengelompokan sosial yang mendalam mempersulit pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan semuanya. Namun demikian, menemukan ukuran yang lebih persis mengenai hakikat dan sejauh mana pengelompokan tersebut ternyata juga merupakan persoalan yang problematis. Selama tahun 1990-an, kaum akademisi menggunakan suatu cara pengukuran yang dikenal sebagai "fraksionalisasi etno-linguistik"—pertama kali disusun oleh para ilmuwan sosial Rusia pada tahun 1960-an—untuk menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi menjadi lebih lambat, dengan mempertimbangkan faktor-faktor lain, dalam masyarakat yang tingkat probabilitasnya (dari dua penduduk yang diambil secara acak dari kelompok masyarakat yang berasal dari suku yang sama) rendah. "Tragedi pertumbuhan" Afrika, sebagian, disebabkan oleh tingkat "fraksionalisasi" yang tinggi (Easterly dan Levine 1997).

Beberapa karya yang lebih mutakhir berusaha untuk memperbaiki cara pengukuran perbedaan sosial itu dengan berfokus pada polarisasi, atau sejauh mana sejumlah kecil orang yang berpengaruh mendominasi suatu masyarakat, dan dengan demikian

menyediakan landasan yang secara teoretis lebih maju untuk menjelaskan relasi antara perbedaan dengan konflik, dan dengan cara ini, pertumbuhan ekonomi (Esteban dan Ray 1994). Dalam pengukuran ini, sebuah negara dengan tiga kelompok yang masing-masing menyusun 49, 49, dan 2 persen dari masyarakat akan lebih terpolarisasi atau terkutub daripada suatu negara yang perimbangan kelompok-kelompoknya adalah 33, 33, dan 34 persen.. Pengukuran berdasarkan tingkat polaritas merupakan prediktor konflik sipil yang lebih bagus daripada pengukuran yang didasarkan pada ketidaksetaraan pendapatan individu dan fraksionalisasi. Asosiasi statistik ini diilustrasikan oleh fakta bahwa, dengan cara pengukuran ini, 9 dari 10 masyarakat yang paling terpolarisasi di dunia pernah mengalami konflik sipil yang hebat dalam beberapa dasawarsa yang lalu, termasuk Eritrea, Guatemala, Nigeria, Sierra Leone, serta Bosnia dan Herzegovina (García-Montalvo dan Reynal-Querol akan terbit). Tentu saja, hal ini baru merupakan salah satu faktor yang memengaruhi konflik. Karya-karya yang lain memberi tekanan pada peran ketergantungan sumber daya dan kapasitas negara (lihat Bank Dunia 2003h).

32204

berbagai kepentingan yang berbeda, seperti yang muncul di Mauritius. Meski Guyana belum pernah mengalami konflik sosial yang frontal, tingkat polarisasi yang tinggi dan institusi-institusi manajemen konflik yang lemah bisa menjadi faktor kontributor bagi meletusnya perang sipil (Kotak 6.3).

Implikasi-implikasi

Di Mauritius, hak milik dijamin dan negara menjalankan politik demokrasi yang terbuka. Terdapat investasi yang intensif di bidang pendidikan dan akses bebas ke kesempatan-kesempatan investasi yang menguntungkan, yang secara paling gamblang diilustrasikan dalam zona pemrosesan ekspor. Di Guyana, kebalikannya terjadi pada tahun 1970-an dan 1980-an. Persoalannya adalah mengapa institusi-institusi yang ada jadi begitu baik dalam satu kasus dan demikian buruk pada kasus yang lain, mengingat kemiripan sejarah keduanya yang sangat jelas.

Dua kasus tersebut baru dapat dimengerti bila ditelaah secara lebih mendalam. Sejarah kolonial Mauritius secara signifikan berbeda dari sejarah kolonial Guyana sehingga memungkinkan berkembangnya kelompok politik dalam negeri yang lebih kuat. Perlawanan Mauritius terhadap negara kolonial dijalankan secara lebih efektif, dan akhirnya, menghasilkan distribusi kekuasaan politik yang lebih egaliter dan struktur konflik politik yang lebih tidak terpolarisasi. Namun, di Guyana, tidak ada kelompok kepentingan domestik yang kuat, yang memiliki kepentingan tertentu untuk menentang negara kolonial atau yang sanggup menghambat upaya-upaya negara menyerobot tanah dan aset-aset lain pascakemerdekaan. Penggunaan

kekuasaan tak terkekang, dan perpolitikan sangat terpolarisasi berdasarkan etnisitas.

Indonesia menunjukkan bahwa pertumbuhan itu mungkin dicapai meskipun dengan institusi-institusi dasar yang buruk ketika para elit, secara meyakinkan, dapat membuat komitmen yang kontinjen untuk memperbaiki institusi-institusi dan ketika mereka dapat menciptakan berbagai mekanisme yang secara tidak langsung menguntungkan dari tindakan mendorong kesempatan berinvestasi pihak lain. Percepatan pertumbuhan ekonomi setelah tahun 1966, khususnya aspek-aspek pertumbuhan yang pro orang miskin, dengan jelas digerakkan oleh ancaman komunisme dan kekacauan masyarakat pedesaan. Dampak konflik tahun 1965 dan 1966 adalah redistribusi kekuasaan ke sektor pedesaan, dengan pertumbuhan yang berkelanjutan dan inklusif, yang dibutuhkan untuk mempertahankan kekuasaan politik rezim yang berkuasa.

Namun demikian, redistribusi kekuasaan di Indonesia tidak diinstitusionalisasi, seperti yang terjadi di Republik Korea, misalnya. Tambahan pula, ini tidak mendorong rezim Orde Baru untuk memperbaiki institusi-institusi di luar pedesaan dan sektor pendidikan, walaupun kaitan antara upaya menggalakkan pembangunan ekonomi dengan tatanan sosial memang sangat membantu pemerintah untuk menjaga hubungan baiknya dengan para *cukong*. Ketika berbagai hambatan dalam kebijakan ekonomi rezim Orde Baru menjadi lebih sedikit pada tahun 1990-an, menjadi lebih sulitlah untuk menghindari menggilanya korupsi dan utang yang masif dan melemahkan perekonomian. Lagi pula, persekongkolan kolusif yang

pemerintah buat dengan para pengusaha Sino-Indonesia ternyata sangat rapuh. Relasi tersebut dilandaskan pada harapan bersama dengan panjangnya kekuasaan Soeharto, harapan yang memudar seiring memburuknya kesehatan Soeharto dan tidak dapat bertahanya ia dari krisis keuangan tahun 1997.²²

Peralihan ke institusi yang lebih setara

Sejauh ini, kita telah mengamati berbagai kasus yang mengilustrasikan mekanisme-mekanisme yang menciptakan institusi yang baik dan menopang kemakmuran. Kasus-kasus itu melibatkan berbagai institusi yang memungkinkan munculnya kesempatan yang lebih setara, dan di balik institusi-institusi semacam itu terdapat keseimbangan yang relatif antara sumber-sumber ekonomi dan kekuasaan politik. Institusi-institusi semacam itu tumbuh di suatu masyarakat tertentu, tetapi tidak di masyarakat yang lain. Walaupun sering kali cenderung memperkuat satu sama lain dan bertahan untuk waktu yang lama, sistem-sistem institusi macam itu juga berubah. Beberapa negara yang distribusi sumber daya dan kekuasaan politiknya tidak setara menjadi lebih egaliter dan demokratis, dan orang yang pada mulanya tidak berdaya memperoleh kekuasaan dan pengaruh. Walaupun kadang kala merupakan ciptaan kolonialisme atau penaklukan militer, institusi dimungkinkan berkembang melalui keputusan-keputusan yang baik, cara-cara yang terhormat, dan dinamika intrinsik dalam proses pembangunan, seperti terjadi di Mauritius. Juga dimungkinkan bahwa berbagai solusi kondisional yang

32204
sementara pun muncul pada perubahan yang tetap, karena pertumbuhan memacu transformasi yang menyebabkan perubahan yang baik dalam institusi. Pesan dari teori modernisasi²³ ini mungkin persis sama dengan yang terjadi di Republik Korea.

Tantangannya yang terbesar adalah untuk memahami proses-proses perubahan dan untuk memperoleh pelajaran darinya tentang bagaimana masyarakat miskin dapat membuat berbagai perubahan institusional yang bermanfaat untuk mereka. Proses ini tampaknya tidak terjadi di Argentina (Kotak 6.2) atau Guyana, tetapi berlangsung di Inggris pada abad ke-17, ke-18, dan ke-19 serta di Finlandia, Swedia, Spanyol, dan Republik Korea pada abad ke-20. Hal yang sama juga terjadi di Mauritius. Di sini, kita akan secara singkat melihat kembali tiga contoh transisi semacam itu: Inggris modern awal, Finlandia dan Swedia modern pada awal abad ke-20, serta Cina pada 20 tahun terakhir. Transisi dan pilihan-pilihan kebijakan di Spanyol telah dibahas di Fokus 3 tentang Spanyol.

Inggris modern awal

Pada sekitar tahun 1500, sebagian besar negara di Eropa adalah masyarakat feodal yang sangat hierarkis yang diperintah oleh kaum monarki absolut dengan kekuasaan dari Tuhan. Daerah-daerah yang paling makmur seperti negara kota Venezia, Genoa dan Florence, di Italia telah meninggalkan feodalisme dan diperintah oleh kaum republik yang jelas-jelas merepresentasikan berbagai kepentingan kalangan pedagang. Belanda juga meninggalkan feodalisme yang kaku dan menjadi relatif makmur, meskipun ia tetap merupakan bagian dari

32204

KOTAK 6.4 *Membantu pertumbuhan yang setara di Inggris modern awal: peran Undang-undang Kemiskinan*

Jauh dari merupakan dampak pertumbuhan ekonomi yang berhasil, para sejarawan Inggris abad ke-17 dan ke-18 yang mutakhir menemukan bahwa berbagai institusi keamanan masyarakat yang tersebar luas tetapi unik telah ada selama beberapa abad sebelum revolusi industri. Kaum akademisi semakin banyak yang berpendapat bahwa pengaruh yang sebelumnya diremehkan dari revolusi industri Inggris, sebenarnya, terletak di dalam revolusi agraria. Pembandingan utamanya di sini adalah ekonomi pedesaan dan perdagangan Belanda yang sangat maju pada abad ke-16 dan ke-17. Banyak inovasi teknis yang paling penting dalam pertanian Inggris selama kurun waktu ini, seperti teknologi pengeringan tanah, jenis-jenis tanaman baru, dan sistem rotasi, secara langsung dipinjam dari Belanda. Namun demikian, pertanian dan layanan ekonomi Inggris pada abad ke-17 dan ke-18 semakin maju dan mampu melampaui Belanda. Mengapa?

Belakangan ini, perhatian mulai diberikan pada suatu perbedaan institusional yang penting antara kedua negara—sistem jaring pengaman sosial di Inggris yang didasarkan pada Undang-undang Kemiskinan, yang secara bertahap berjalan dengan baik selama abad ke-16, dan mencapai puncaknya dengan keluarnya statuta Elizabethan yang terkenal antara tahun 1598 dan 1601. Ini merupakan sebuah respons kaum humanis Kristen, yang diilhami oleh optimisme baru tentang apa yang dapat dan

seharusnya pemerintah capai di hadapan persepsi meningkatnya kemiskinan di kalangan rakyat banyak. Undang-undang Kemiskinan diamanatkan oleh pemerintah pusat, tetapi—terutama demi keefektifan praktisnya—penerapan sepenuhnya diserahkan kepada otoritas lokal: undang-undang ini didanai oleh pajak kepemilikan properti di setiap paroki, yang dijalankan oleh para pejabat lokal dan diawasi dengan cermat oleh para hakim setempat. Undang-undang ini sejalan seiring dengan suatu sistem registrasi penduduk nasional yang relatif efisien, register atau daftar jemaat Gereja Inggris, yang disusun pada tahun 1538. Undang-undang Kemiskinan menempatkan masyarakat Inggris pada basis yang sepenuhnya berbeda, dalam keamanan sosialnya, dari semua masyarakat lain di Eropa.

Sistem keamanan sosial yang komprehensif yang ditetapkan oleh Undang-undang Kemiskinan membawa beberapa pengaruh ekonomi yang signifikan. Dalam perpaduan dengan hukum-hukum lain (yang dibuat pada abad ke-13) yang mengakui pengalihan hak waris atas tanah, undang-undang ini mendorong mobilitas tenaga kerja dan mengurangi keterikatan pada tanah milik sebagai satu-satunya bentuk jaminan untuk para petani. Orang jadi relatif yakin bahwa kebutuhannya akan dicukupi, ke mana pun mereka pindah untuk bekerja, tidak peduli apa pun status kepemilikan mereka. Para tuan tanah dan petani dapat memperoleh keuntungan ekonomi dari

peningkatan ukuran lahan, dari program *enclosure*, dan dari memberhentikan tenaga kerja atau mengubah kontrak kerja mereka menjadi pekerja harian atau mingguan yang lebih efisien, tanpa memancing protes dari para petani seperti yang terjadi di Eropa daratan. Tetapi, sama dengannya, para pekerja di Inggris memiliki insentif untuk melakukan ini hanya jika hal itu masuk akal secara ekonomi karena, melalui Undang-undang Kemiskinan, mereka juga harus memperhitungkan liabilitas mereka untuk membiayai anggota keluarga dari para pekerja yang diberhentikan.

Yang coba dibangun oleh Undang-undang Kemiskinan di Inggris adalah sebuah sistem penghargaan publik terhadap tanggung jawab kolektif pada kehidupan *subsisten* semua orang, termasuk pada suatu pendekatan yang sangat tidak moralistik dalam bentuk dukungan terhadap para ibu tunggal dan anak-anak mereka yang tidak sah. Bukti yang komparatif menunjukkan tiadanya kaitan yang relatif di Inggris—apalagi di seluruh Eropa—antara fluktuasi dalam harga makanan dan tingkat kematian, dan Inggris—tanpa mencakup Irlandia—adalah negara pertama di dunia yang berhasil meniadakan kematian yang disebabkan oleh kelaparan.

Sumber: Szreter (2005), mengutip dari Slack (1990), Wrigley (1998), Solar (1997), Solar (1995), King (2000), Lees (1998).

Kerajaan Habsburg yang otokratis. Namun demikian, perbedaan pendapatan antara daerah-daerah yang paling makmur dengan yang paling miskin relatif kecil. Setelah tahun 1500, gambaran ini berubah dengan cepat. Pertama Belanda dan kemudian Inggris menjadi lebih makmur dari sebagian besar negara lain di Eropa, sementara dunia Mediterania [di sekitar Laut Tengah] mengalami kemunduran.

Sebagaimana dinyatakan oleh North dan Thomas (1973), penjelasan yang paling masuk akal untuk perubahan-perubahan ini adalah munculnya pemerintahan-pemerintahan konstitusional di Belanda dan Inggris: perbedaan kemakmuran pada periode modern awal terkait dengan evolusi institusi-institusi politik.²⁴ Institusi berkembang karena perubahan dalam distribusi sumber daya dan kekuasaan

politik. Sungguh, lingkaran perubahan institusi yang baik itu ada, yang mencakup distribusi sumber daya dan kekuasaan yang lebih luas dan perubahan-perubahan institusional yang mengikutinya. Perubahan ini meliputi runtuhnya feodalisme dan perbudakan serta munculnya gerakan pasar tenaga kerja merdeka, perubahan distribusi tanah, komersialisasi pertanian dan perkembangan perdagangan antarbenua.²⁵

Namun demikian, bahkan setelah tahun 1688, akar sistem politik Inggris masih bersifat oligarkis. Perubahan-perubahan distribusi kekuasaan yang mengarah pada kesetaraan politik yang lebih besar yang lebih lanjut dibutuhkan untuk menopang pembangunan Inggris sehingga akhirnya mengantarnya menjadi suatu masyarakat yang lebih egaliter. Walaupun Inggris merupakan sebuah rezim yang konstitusional, demokrasi yang diterapkannya pada tahun 1800 masih sangat terbatas. Sebelum reformasi hukum yang pertama pada tahun 1832 mendorong liberalisasi politik yang memuncak pada demokrasi yang penuh pada tahun 1918, kurang dari 10 persen kaum laki-laki dewasa yang mempunyai hak pilih. Alasan dari perubahan-perubahan ini tampaknya adalah pengaruh industrialisasi awal dan urbanisasi dalam hal kemampuan orang-orang yang tidak mempunyai hak pilih untuk menentang kekuasaan kaum elit politik.²⁶ Demokratisasi Inggris pada abad ke-19 merupakan hasil dari serangkaian konsesi strategis yang dilakukan oleh para elit politik untuk menghindari kerusuhan sosial.²⁷

Sementara sistem perpolitikan abad ke-18 tetap sejalan dengan inisiatif pribadi,

penemuan, dan awal mula revolusi industri di Inggris, pertumbuhan jangka panjang yang berkelanjutan memerlukan investasi yang luas, khususnya dalam sumber daya manusia. Institusi-institusi semacam itu harus menunggu mulai terwujudnya demokrasi rakyat setelah tahun 1867.²⁸ Namun demikian, sejarah Undang-undang Kemiskinan yang lebih panjang menyediakan contoh tentang bagaimana persiapan terhadap berbagai risiko yang merugikan juga mendukung dinamisme yang lebih besar (Kotak 6.4)—sebuah tema yang akan kita lihat kembali di Bab 7.

Jenis-jenis reformasi politik di Inggris pada abad ke-19 mendorong munculnya berbagai institusi ekonomi yang secara jelas memengaruhi distribusi pendapatan, dan terutama memajukan usaha-usaha pendidikan pada tahun 1867 dan seterusnya. Tetapi, pada kurun waktu yang sama juga terjadi reformasi pasar tenaga kerja yang ekstensif, yang semakin meningkatkan daya tawar para pekerja dan mendorong munculnya Partai Buruh. Pada tahun 1906, pemerintah liberal yang dipimpin oleh Herbert Asquith juga mulai memperkenalkan dasar-dasar negara madani (*welfare state*), yang kemudian dilanjutkan oleh pemerintahan partai buruh setelah tahun 1945. Ketika mulai mengadopsi berbagai institusi yang mendorong kemakmuran, Inggris masih merupakan masyarakat yang sangat tidak setara dan ketidaksetaraannya hampir dipastikan akan terus meningkat sampai dengan awal atau pertengahan abad ke-19 (Figur 6.7). Walaupun ukurannya berbeda-beda tergantung pada sumber yang dipakai, ketidaksetaraan tampaknya

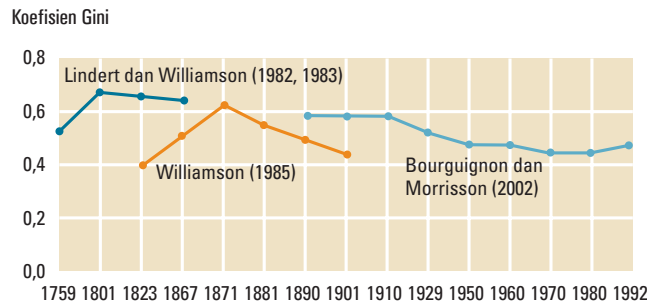
terus mengalami peningkatan sampai dengan awal dan mungkin pertengahan abad ke-19.²⁹ Setelah tahun 1870, terdapat konsensus yang disepakati secara luas bahwa ketidaksetaraan menurun secara substansial pada abad berikutnya.

Menurunnya tingkat ketidaksetaraan setelah tahun 1870 sangat terkait dengan *Second Reform Act* tahun 1867, yang merupakan reformasi pertama yang sungguh-sungguh memperluas hak pilih pada orang-orang dari kelas pekerja. Ketika demokrasi terbuka untuk orang-orang yang relatif miskin, mereka biasanya akan memanfaatkannya untuk menyokong berbagai institusi ekonomi dan distribusi pendapatan dalam masyarakat yang sesuai dengan kepentingan mereka.³⁰

*Finlandia dan Swedia abad ke-20*³¹

Finlandia dan Swedia dikenal luas sebagai dua negara makmur dengan sistem *welfare state* yang amat sukses, yang dalam artian tertentu, disebabkan oleh jumlah penduduk yang sedikit dan homogen dalam etnis. Tetapi, pembacaan yang lebih cermat terhadap sejarah ekonomi kedua negara itu menunjukkan bahwa “berbagai lingkaran baik” kontemporer mereka—yang ditandai dengan pertumbuhan dan kesetaraan yang saling menguatkan—merupakan hasil dari suatu perjuangan politik yang sulit dan lama untuk mendirikan institusi-institusi dan membuat berbagai kebijakan yang menyediakan kesempatan ekonomi yang luas dan tanggapan terhadap transisi sosial yang bersifat positif (pertumbuhan ekonomi, perubahan struktural) dan kejutan

Figur 6.7 Tingkat ketidaksetaraan di Inggris mulai menurun pada sekitar tahun 1870



Sumber: Lindert dan Williamson (1982), Lindert dan Williamson (1983), Williamson (1985), dan Bourguignon dan Morrisson (2002).

yang sifatnya negatif (krisis ekonomi makro, perang sipil).

Pada abad Pertengahan, Finlandia adalah bagian dari Swedia, tetapi menyusul perang antara Rusia dengan Swedia pada tahun 1808–1809, Finlandia menjadi bagian dari kerajaan Rusia. Finlandia mengalami salah satu dari bencana kelaparan yang terakhir di Eropa pada tahun 1867–1868, sebuah kejadian yang mengantar pada perubahan-perubahan ekonomi dan demografi yang penting karena seluruh wilayahnya hancur. Revolusi Rusia tahun 1917 menyebabkan runtuhnya otoritas kerajaan Rusia di Finlandia, dan negara itu dengan segera memproklamasikan kemerdekaannya. Tetapi, ini mendorong meletusnya perang sipil yang kejam antara “pengawal putih” (kaum nasionalis borjuis) dan “pengawal merah” (kaum sosialis yang setia ke Rusia). Lebih dari 30.000 pasukan meninggal dalam peristiwa tersebut.

Namun demikian, berbagai reformasi progresif yang dijalankan pada waktu selanjutnya menjadi dasar untuk masyarakat dan ekonomi Finlandia modern. Reformasi tanah—salah satu penyebab utama perang sipil—ditetapkan dengan segera. Sebuah

peraturan yang ditetapkan pada tahun 1918 memperbolehkan petani penggarap untuk membeli tanah, amandemen tahun 1922 memfasilitasi perluasan lahan-lahan pertanian yang kecil melalui pemberian subsidi. Pendapatan progresif dan pajak kekayaan ditetapkan tahun 1920, dan kemudian diikuti dengan perluasan hak-hak kaum perempuan (walaupun hak pilih universal dalam pemilihan anggota parlemen telah dijalankan semenjak tahun 1906) dan komitmen pemerintah pusat (tidak hanya pemerintah kota atau daerah) terhadap penyelenggaraan pendidikan dasar.

Dari akhir tahun 1940-an sampai awal tahun 1990-an, ekonomi Finlandia terus-menerus mengalami pertumbuhan dengan tingkat pendapatan per kapita yang mampu mengejar tingkat pendapatan per kapita Inggris Raya pada tahun 1980-an dan Swedia pada tahun 1990-an (dari kira-kira setengah pada abad sebelumnya). Kesuksesan ini merupakan hasil dari “pengaturan pasar” gaya Asia: kolaborasi antara sektor swasta dengan negeri dipacu untuk mengindustrialisasi ekonomi, yang pada akhir tahun 1950-an, 40 persennya dihasilkan dari produk pertanian.³² Salah satu penyeimbang penting untuk kebijakan industrial Finlandia (yang didasarkan pada tingkat akumulasi modal dan simpanan publik yang tinggi, tingkat suku bunga kredit yang rendah, dan investasi-investasi penting dalam pembangunan infrastruktur yang utama) adalah bangunan *welfare state* untuk melindungi warga negara dari berbagai kalangan umur dari berbagai perubahan sosial yang tidak menentu yang dihasilkan oleh transformasi ekonomi yang cepat semacam itu.

32204
Kepemimpinan politik yang kuat dan dapat dipercaya sangat penting untuk memungkinkan semuanya ini. Setelah Perang Dunia II, Presiden Urho Kekkonen mengajukan sebuah pertanyaan yang amat terkenal ke bangsanya, “Apakah kita cukup sabar untuk makmur?” Sesudah itu, ia mengadakan serangkaian negosiasi untuk membuat berbagai kesepakatan (“korporatisme sosial”) dengan kalangan pelaku industri, serikat pekerja, dan kelompok masyarakat yang memungkinkan semua pihak bertindak secara saling melengkapi. Model Finlandia ini menghadapi masalah (angka pengangguran yang tinggi), tetapi ia menunjukkan bahwa negara, pasar, dan masyarakat dapat bekerja sama untuk menciptakan berbagai institusi, kebijakan, dan ruang yang diperlukan untuk menghasilkan pembangunan yang berkesetaraan.

Dewasa ini, Swedia kiranya adalah negara yang paling diasosiasikan dengan konsep *welfare state*. Yang kurang begitu diketahui umum adalah saat dan rangkaian peristiwa yang menyebabkannya demikian. Konsep *welfare state* Swedia merupakan hasil, dan bukan pendahulu, dari transisi negara ke pertumbuhan ekonomi modern. Sungguh, konsep ini dirancang sebagai respons terhadap berbagai persoalan (kesejahteraan warga yang sudah lanjut usia, pengangguran) yang dipicu oleh pertumbuhan semacam itu. Tetapi, untuk membuat pertumbuhan semacam itu mungkin, dan untuk menempatkannya dalam kondisi sosial politik yang memungkinkan artikulasi dari dan menopang konsep seperti *welfare state* (sebuah sistem yang hanya ada dalam bentuk yang embrionik di dunia kapitalis

32204

lain), adalah vital bahwa seperangkat pengaturan institusional yang setara lebih dulu dimatangkan.

Di Swedia, berbagai pengaturan macam ini biasanya mendorong terjadinya mobilitas sosial ke atas yang tinggi di antara kelompok-kelompok yang subordinat: sejarah otonomi petani yang panjang, suatu aristokrasi yang lemah, suatu negara-bangsa yang sanggup untuk memenangkan dukungan dari kaum petani dan pada saat yang sama, menolak klaim kaum aristokrat atas kekuasaannya. Swedia adalah negara pertama yang memiliki bank sentral (tahun 1668) dan di antara negara-negara yang pertama mengakui hak-hak milik dasar. Sebagai negara semacam itu, “penyertaan petani dalam transformasi ekonomi agraria dan berbagai pengaturan institusional yang menopang prinsip egalitarianisme menjadi elemen dasar untuk tumbuh dan berkembang pesatnya ekonomi pasar industrial di Swedia.”³³ Ini adalah ekonomi yang dilandaskan pada hak-hak politik dan kesempatan-kesempatan sosial yang luas.

Namun, sejarah tidak sama dengan takdir. Pembangunan yang berkesetaraan sama pentingnya dengan berbagai keputusan dan pilihan yang bijak yang diambil di persimpangan-persimpangan sejarah yang ada. Abad pertengahan, revolusi industri, dan abad ke-20 yang hiruk-pikuk membebaskan kekuatan besar yang terpendam dalam masyarakat Swedia. Beberapa menyenangkan (meningkatnya produktivitas pertanian), dan beberapa yang lain menakutkan (angka pengangguran yang membengkak). Setiap upaya untuk merespons kekuatan-kekuatan ini membentuk warna politik untuk upaya-upaya selanjutnya. Mempersiapkan dan

memperluas dasar-dasar institusional yang setara dalam berbagai persimpangan sejarah yang penting telah mampu menyatukan unsur-unsur dalam strategi pembangunan Swedia. Pencapaiannya luar biasa, meski berbagai realitas abad ke-21 memberikan tantangan-tantangan yang besar terhadap konsep *welfare state* tersebut.

Implikasi utama dari kasus Finlandia dan Swedia untuk negara berkembang dewasa ini adalah bahwa pertumbuhan ekonomi dan kesetaraan sosiopolitik itu saling menegaskan dan dapat ditunjang dengan berbagai transisi institusional. Kasus ini seharusnya tidak dilihat sebagai ‘cetak biru’ yang dapat begitu saja ditiru. Sebaliknya, kasus ini seharusnya dibaca sebagai contoh tentang bagaimana komitmen pada kesetaraan dalam konteks tertentu mampu menjadi fondasi untuk kemakmuran jangka panjang dan jangka pendek dengan mengonsolidasi lingkaran-lingkaran baik yang menghubungkan berbagai institusi dan insentif yang tersedia.

Cina pada akhir abad ke-20

Perkembangan ekonomi Cina sejak tahun 1978 sungguh luar biasa. Dengan GDP per kapita yang meningkat empat kali lipat dalam 25 tahun terakhir, Cina telah mentransformasi dirinya dari sebuah negara miskin dengan perencanaan ekonomi yang sentralistik menjadi sebuah negara dengan ekonomi pasar yang tingkat pendapatannya tergolong menengah ke bawah. Konsekuensinya, jumlah orang yang hidup di bawah garis kemiskinan (berpenghasilan di bawah \$1 per hari) turun dari 634 juta pada tahun 1981 menjadi 212 juta pada tahun 2001.³⁴

Dari perspektif bab ini, hal yang penting adalah bahwa negara terbesar di dunia ini telah menjalani transformasi ekonomi yang besar tanpa perubahan mendasar pada struktur institusional politik, yang tetap didominasi oleh Partai Komunis Cina. Namun demikian, perbaikan institusional di Cina memang terjadi sejalan dengan reformasi ekonomi. Dan peningkatan yang besar dalam investasi swasta dan kebebasan yang luas untuk masuk ke dalam kesempatan ekonomi yang menguntungkan menunjukkan bahwa hak milik terjamin, terlepas dari tiadanya sistem peradilan model Barat.

Meskipun bentuk institusional Cina berbeda dari kasus-kasus lain yang ditinjau di sini, pengalaman negara tersebut sesuai dengan tesis bab ini. Pembahasan sebelumnya tentang transisi yang berkesetaraan di Inggris dan Skandinavia mengilustrasikan argumen bahwa sebuah sistem ekonomi yang berhasil tergantung pada sistem politik yang mengatur dan menjalankan hak milik dan berbagai perjanjian, dan yang melindungi pasar dari penerobosan politik. Sejarah Cina mutakhir menunjukkan bahwa titik awal reformasi tidak harus ada dalam institusi-institusi politik. Berbagai perubahan dalam institusi dan relasi ekonomi yang ada di antara tingkatan-tingkatan pemerintahan dapat juga membangun komitmen yang dapat dipercaya untuk reformasi sebagai sistem pengawasan atas penggunaan kekuasaan yang bijaksana oleh pemerintah pusat. Pengalaman Cina juga menunjukkan bahwa yang penting untuk pembangunan yang berkesetaraan adalah pengawasan yang terpercaya terhadap pemakaian kekuasaan yang sewenang-wenang,

jaminan atas hak milik, dan perlakuan yang adil ke segala lapisan masyarakat. Bentuk partikuler yang dipakai institusi-institusi untuk menjalankan fungsi tersebut bisa beragam, terutama selama periode transisi.

Kunci ke dalam pembangunan Cina yang berkesetaraan adalah kombinasi dari kondisi-kondisi awal dan reformasi ekonomi tahun 1978, yang memberi ruang untuk inisiatif berwirausaha dan melegitimasi motif meraih keuntungan. Berbagai kebijakan ekonomi Cina pascarevolusi tahun 1949 terbukti salah besar: mereka menghambat insentif untuk investasi dan inovasi. Tetapi, berbagai kebijakan sosial dari masa Mao Tse-Tung menyetarakan distribusi aset secara signifikan dan bertahan lama. Hasilnya, baik tanah maupun sumber daya manusia telah terdistribusikan secara merata menjelang terjadinya reformasi. Dengan penerapan sistem pertanggungjawaban rumah tangga pedesaan, para petani menjadi pihak yang mendapat keuntungan langsung dari reformasi. Ini membantu menegaskan kesetaraan, sembari memberi ruang yang luas untuk inisiatif wirausaha dan meningkatkan produktivitas.

Reformasi ekonomi yang diluncurkan pada tahun 1978 bertujuan mendesentralisasikan keputusan-keputusan ekonomi—ke keluarga petani, para manajer perusahaan, pemerintah daerah—dan juga untuk memberikan insentif untuk investasi dan inovasi. Yang penting, bentuk kebijakan-kebijakan ini dan berbagai institusi transisional yang diciptakan dirancang untuk menjaga dukungan politik untuk reformasi, dengan cara memberi ganti rugi atau kompensasi ke pihak-pihak yang mungkin dirugikan.

32204

Periode setelah revolusi kebudayaan dan pengakuan bahwa ekonomi Cina telah jauh tertinggal di belakang—apalagi dalam kaitannya dengan Macan-macan Asia Timur—mendorong semakin munculnya konsensus mengenai perlunya dan urgensi negara ini akan perubahan, dan memberi jalan untuk reformasi ekonomi yang diawali di bawah kepemimpinan Deng Xiaoping. Reformasi ini diilhami oleh pengakuan yang mendalam atas kegagalan rancangan sentralistik sebagai alat pengorganisasian ekonomi dan mencerminkan kebutuhan akan pertumbuhan ekonomi sebagai legitimasi untuk pemerintahan yang baru. Kebutuhan politik akan pertumbuhan mengimplikasikan fokus baru untuk membebaskan pasar bebas dan memberi insentif. Di sisi lain, reformasi dan pengaturan berbagai institusi transisional yang menyertai desentralisasi ekonomi mencerminkan pentingnya kepemimpinan diletakkan di atas stabilitas politik dan sosial.

Dorongan terhadap desentralisasi ekonomi di satu sisi, dan kebutuhan akan suatu pasar nasional yang terintegrasi di sisi lain, membantu membentuk relasi yang dinamis antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sehingga terciptalah akuntabilitas yang lebih tinggi. Hasil dari kebijakan-kebijakan ini adalah terbaginya tanggung jawab dalam berbagai institusi ekonomi yang baru di antara semua pemeran utamanya, termasuk para pemerintah daerah yang bertindak sebagai pengawas yang akuntabel atas kekuasaan pemerintah pusat dalam domain ekonomi. Reformasi juga memunculkan pusat-pusat ekonomi yang kuat, seperti provinsi Guangdong dan kota Shanghai. Pusat-pusat ekonomi

seperti ini mempunyai pengaruh dan daya tawar yang relatif kuat terhadap pemerintah pusat dan dapat bertindak selaku kekuatan penyeimbang yang penting.

Bagaimana desentralisasi ekonomi memperkuat insentif pribadi? Menurut Walder Oi (1999), “Selama hampir 20 tahun, reformasi di Cina telah berlangsung melalui tahap-tahap penyerahan tanggung jawab atas hak milik dari agens pemerintah yang lebih tinggi ke agens pemerintah yang lebih rendah, atau dari agens-agens pemerintah ke perusahaan, manajer, keluarga, atau pribadi”(7). Reformasi ini meningkatkan kemampuan para agens ekonomi untuk membuat keputusan-keputusan dalam berbagai aktivitas ekonomi di bidangnya masing-masing, dan meningkatkan produktivitas melalui berbagai insentif yang lebih baik. Para petani memperoleh penghasilan yang baik dan karenanya, bekerja lebih giat dan berinvestasi lebih banyak. Pemerintah-pemerintah kota dan desa memiliki hak atas keuntungan yang diperoleh dari perusahaan-perusahaan kota dan desa (*township and village enterprises—TVE*) sehingga bersedia mengadopsi berbagai kebijakan yang memajukan bisnis. Tetapi, karena tidak memiliki wewenang atas pemasukan, mereka juga tidak mempunyai kemampuan untuk menyelamatkan TVE yang berkinerja buruk.

Pemerintah-pemerintah daerah yang tingkatannya lebih tinggi (kabupaten dan provinsi) memiliki kontrol atas berbagai perusahaan daerah dan karenanya, juga mempunyai kepentingan dengan kinerja mereka. Mereka diizinkan untuk memperoleh pendapatan daerah yang lebih besar melalui perjanjian fiskal dan untuk memiliki dana anggaran yang lebih besar, yang menghasilkan

insentif untuk menyediakan berbagai barang publik lokal yang menarik investasi lokal. Perubahan-perubahan ini memberi otonomi yang signifikan dari pemerintah pusat dan otoritas yang independen atas perekonomian mereka.

Sistem Cina modern mencakup distribusi kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Yang disebut lebih kemudian memiliki peran kontrol yang utama atas berbagai persoalan ekonomi dalam yurisdiksi mereka. Yang sangat penting, ada tingkatan durabilitas politik yang dibangun dalam sistem ini.³⁵

Reformasi Cina juga dilengkapi dengan berbagai mekanisme inovatif untuk melindungi orang-orang yang mungkin “kalah” selama periode transisi ini. Itu artinya reformasi perlu dirancang untuk menopang sumber-sumber pendapatan para pemegang jabatan sekarang ini dengan cara mempertahankan unsur-unsur penting dalam mekanisme penetapan harga dan pembayaran yang telah ada, sembari memberikan insentif hingga batas-batas tertentu. “Institusi-institusi transisional tidak diciptakan semata-mata untuk memperbesar ukuran kue, [tetapi juga] untuk mencerminkan perhatian distribusional mengenai bagaimana kue yang besar tersebut dibagi dan perhatian politik tentang bagaimana kepentingan mereka yang berkuasa terlayani.”³⁶

Penetapan harga ganda pada awal reformasi adalah contoh yang sangat baik. Sistem yang ada mewajibkan para petani dan pengusaha untuk menjual sejumlah tertentu produk mereka pada

32204
negara dengan harga yang ditetapkan,” sembari tetap memperbolehkan mereka untuk memberlakukan harga pasar untuk setiap produk di atas kuota. Sistem semacam ini mencoba mempertahankan sistem perencanaan untuk mereka yang mendapat keuntungan darinya, dengan menciptakan insentif untuk produksi yang efisien. Yang sama pentingnya, sistem ini memberi waktu untuk munculnya institusi-institusi pasar yang dibutuhkan, dan menghindari kekosongan institusional yang melumpuhkan banyak ekonomi transisi ketika institusi-institusi negara dicopoti dari monopolinya. Perjanjian fiskal menjamin pemerintah pusat untuk mendapatkan pemasukan hingga tingkat tertentu,³⁷ tetapi hal yang sama juga meningkatkan insentif untuk pemerintah-pemerintah daerah untuk mengumpulkan lebih banyak karena tingkat retensi marginalnya jauh lebih tinggi. Sama halnya, perjanjian kerja memungkinkan para pegawai negeri untuk memperoleh jaminan bahwa mereka akan dipekerjakan seumur hidup sambil memperkenalkan fleksibilitas yang lebih longgar dalam berbagai kebijakan ketenagakerjaan untuk para pekerja kontrak yang baru. Pengaturan macam ini menjadikan reformasi ‘permainan menang-menang’ (*win-win game*), yang menjamin stabilitas sosial dan mendukung pihak-pihak yang berkuasa.

Tetapi, strategi inkrementalisme semacam itu memiliki bahayanya sendiri: terjebak dalam reformasi yang tidak usai jika pemerintah-pemerintah daerah dan para penguasa memegang kekuasaan yang terlalu besar dan dapat menghambat kemajuan yang lebih jauh. Prevalensi hambatan perdagangan antarprovinsi pada tahun 1990-an, dengan setiap provinsi

32204

saling bersaing untuk melonjakkan tingkat keuntungan perusahaan-perusahaan yang dimilikinya, adalah salah satu contohnya. Tetapi, dalam sistem tersebut terdapat mekanisme *checks and balances* yang membantu mengarahkan dan mempertahankan momentum reformasi. Ini mencakup persaingan antarpemerintah daerah, hambatan anggaran pemerintah daerah, insistensi pemerintah pusat untuk menjalankan pasar tunggal, dan pertumbuhan ekonomi yang mengurangi pengaruh ekonomi dari para penguasa.

Perjuangan untuk mendapatkan keseimbangan yang tepat antara sentralisasi dan desentralisasi ekonomi terus kelihatan di berbagai bidang relasi antarpemerintah di Cina. Reformasi pajak tahun 1994 meresentralisasi penerimaan-penerimaan fiskal, sebagian untuk memastikan adanya kesetaraan pembelanjaan regional, dan pemerintahan pusat terus menerapkan pengawasan yang ketat pada defisit keuangan yang terjadi dalam pemerintah daerah. Kontrol atas mobilitas tenaga kerja telah mengalami kemudahan yang signifikan, membantu menciptakan suatu pasar tenaga kerja yang lebih menyatu, walaupun ada keberatan dari beberapa pemerintah provinsi yang berpendapat bahwa ini hanya memperburuk soal pengangguran di berbagai daerah perkotaan yang mapan.

Terdapat pula beberapa perubahan institusional yang lebih mutakhir dan permanen, yang menegaskan kembali komitmen pemerintah pada reformasi yang berorientasi pasar. Perubahan-perubahan ini mencakup berbagai mekanisme yang menguatkan akuntabilitas di tingkat daerah dan mendayai masyarakat setempat. Pemilihan umum daerah merupakan

mekanisme yang paling penting di sini, walaupun masih terdapat contoh-contoh yang lain, seperti kebijakan untuk menghapus pajak-pajak liar di wilayah pedesaan. Cina juga telah dengan sukses memanfaatkan perlengkapan komitmen eksternal dengan menjadi anggota WTO untuk menandakan kebulatan tekadnya guna melangkah ke depan dengan reformasi pasar dan melakukan pengawasan yang ketat pada para penguasa. Sebagai contoh, dewasa ini sudah tidak dimungkinkan lagi untuk setiap provinsi untuk memiliki pabrik mobilnya sendiri yang tidak efisien, yang didirikan dengan melanggar ketentuan perdagangan untuk menyediakan lapangan pekerjaan untuk penduduk setempat dan untuk memperbesar penerimaan daerah dari pajak. Lebih jauh lagi, keinginan Cina untuk mendudukkan dirinya sendiri di tempat yang terhormat dalam percaturan dunia dan untuk diakui sebagai kekuatan dunia yang baik memberi batasan-batasan untuk berbagai kebijakan masa datangnya. Qian (2003) mencatat demikian:

Tampaknya, ada ruang yang lebih luas dari yang kami pikirkan sebelumnya untuk inovasi institusional yang ditujukan untuk secara bersamaan menjawab persoalan ekonomi dan politik, yakni untuk meningkatkan efisiensi reformasi dan memperjuangkan kepentingan yang sejalan demi kepentingan mereka yang berkuasa (305).

Tetapi, ada banyak tantangan di depan. Beberapa di antaranya tidak akan bisa disiasati dengan 'solusi menang-menang' (*win-win solution*), dan karenanya, akan menjadi lebih "mahal" baik secara

politik maupun sosial. Reformasi yang berkelanjutan dalam perusahaan-perusahaan negara dan sektor keuangan, pengaturan migrasi desa ke kota, dan persoalan peningkatan disparitas regional (lihat Fokus 6 mengenai ketidaksetaraan regional) adalah beberapa dari tantangan-tantangan tersebut. Kebijakan ekonomi makro dan reformasi struktural perlu didukung dengan perbaikan institusional yang lebih jauh untuk memastikan adanya partisipasi dan akuntabilitas yang lebih besar sehingga berbagai kepentingan dan keinginan rakyat tercerminkan secara lebih baik dalam keputusan-keputusan yang dibuat, dan untuk semakin memperkuat kapasitas pemerintah dalam memimpin negeri menuju reformasi yang berorientasi pasar sembari mempertahankan kesetaraan ekonomi dan sosial.

Ringkasan

Prinsip-prinsip yang sederhana tersebut menyatukan berbagai pengalaman pembangunan yang berbeda dalam dunia historis dan kontemporer. Di kalangan akademisi, terdapat kesepahaman bahwa institusi-institusi dasar, seperti jaminan atas hak milik dan kesederajatan di depan hukum, adalah kunci utama menuju kemakmuran. Institusi-institusi ini berdiri di belakang pasar modal, keuangan, tanah, dan tenaga kerja yang kita lihat dalam Bab 5. Karena talenta dan gagasan terdistribusi secara luas, suatu masyarakat modern yang makmur mensyaratkan sebagian terbesar anggotanya memiliki insentif—dan sebuah negara yang dapat dan akan menyediakan berbagai input dan barang umum yang saling melengkapi.

Karenanya, ia membutuhkan seperangkat institusi dasar yang mampu menciptakan kesetaraan kesempatan antarindividu dan menjamin akuntabilitas para politikus di hadapan semua orang.

Mengapa beberapa masyarakat memiliki institusi semacam itu dan yang lain tidak? Distribusi kekuasaan yang relatif egaliter menopang institusi-institusi yang memperjuangkan kemakmuran. Institusi jelas memiliki pengaruh distribusional, dan institusi yang buruk sering muncul karena menguntungkan kelompok atau elit tertentu. Institusi yang baik hadir ketika kekuasaan para elit diawasi dan keseimbangan kekuasaan politik menjadi lebih setara dalam masyarakat. Kesetaraan kekuasaan politik sering didukung oleh kesetaraan ekonomi, dan hubungan ini melahirkan kemungkinan munculnya atau lingkaran setan entah lingkaran baik.

Pertumbuhan tentu saja dapat terjadi di masyarakat yang tidak memiliki kondisi-kondisi semacam itu. Tetapi, bukti-bukti yang jumlahnya amat banyak menunjukkan bahwa pertumbuhan seperti itu tidak dapat bertahan. Perspektif ini sesuai dengan narasi historis, pola-pola dasar dalam data lintas negara, dan karya empiris kausal yang cermat mengenai sumber-sumber kesejahteraan.

Pertanyaan yang penting untuk perjuangan pembangunan adalah ini: bagaimana masyarakat miskin dapat memperbaiki institusi-institusi mereka dan melangkah di jalan yang dinamis menuju lingkaran baik kesetaraan dan kemakmuran? Pengorganisasian masyarakat biasanya sangat kuat, tetapi kita dapat melihat contoh mengenai

transisi menuju institusi yang lebih baik. Kadang kala, seperti di Inggris modern awal, perubahan-perubahan ekonomi menyebabkan terjadinya berbagai perubahan dalam distribusi kekuasaan, yang membuat masyarakat jadi lebih setara dan institusi-institusi lebih baik. Cina kontemporer mengikuti pola yang sama, walaupun dengan bentuk institusi yang berbeda. Pada belahan dunia yang

lain, seperti di Republik Korea dan Indonesia, rezim penguasa dipaksa oleh berbagai ancaman dari luar atau dari dalam untuk mengubah ancaman masyarakat mereka dengan cara-cara yang lebih terinstitusionalisasi. Masih di tempat yang lain, seperti di Mauritius dan Botswana, para pemimpin membuat keputusan baik yang mendorong pada penciptaan institusi maupun pembangunan yang lebih baik.

32204

32204

Pertumbuhan, kesetaraan, dan pengentasan kemiskinan di salah satu negara raksasa Asia Timur

Kadaan Indonesia dewasa ini merupakan sebuah contoh interaksi jangka panjang dari tiga tema pokok laporan ini tentang kesetaraan dan pembangunan:

- Pentingnya proses penggerakan-pasar sebagai salah satu faktor penentu dalam distribusi kesempatan dan pendapatan.
- Peran proses politik, dan keterlibatan kaum miskin di dalamnya, dalam menentukan kerangka kebijakan pasar dan pengakumulasian aset.
- Dominasi yang saling tumpang-tindih antara institusi dalam menentukan kondisi jangka panjang pemerintahan untuk jalannya pasar dan perpolitikan.

Interaksi yang cukup kompleks ini membutuhkan pengamatan dan identifikasi evolusi pembangunan dalam kurun waktu yang panjang.

Indonesia memiliki keragaman yang substansial dalam ketiga tema

tersebut. Antarfaktor tersebut, jika ditinjau secara kasar, tidak saling terkait, faktor *apa* yang menyebabkan *apa*. Dalam Bab 6, dimensi politik kinerja ekonomi rezim Soeharto sudah dibicarakan. Di sini, kita akan membahas hubungannya dengan pilihan kebijakan yang ada.

Karena merupakan salah satu barometer penting dalam pembangunan, Indonesia telah menjadi subjek kajian untuk jangka waktu yang lama. Belanda telah mengeksploitasi wilayah India Timur itu dari abad ke-17 sampai awal abad ke-20. Lalu, karena mendapat tekanan politik dari dalam negeri, Belanda menjalankan “politik etis” pada koloninya, dan ini memberi keuntungan yang cukup besar untuk kaum miskin. Selama masa Depresi Besar, Perang Dunia II, dan juga masa perjuangan kemerdekaan, kondisi perekonomian Indonesia merosot tajam, dan kaum miskin sangat menderita. Jawa merupakan tempat munculnya “ekonomi ganda,”

yang muncul dalam analisis Boeke (1946) dan yang dikukuhkan oleh Lewis (1954). Setelah merdeka (1945), Presiden Soekarno menjalankan “politik terpimpin” pada tahun 1959 dan langkah-langkah yang diambilnya menimbulkan inflasi yang membuat sebagian besar masyarakat Indonesia mengalami kelaparan pada pertengahan tahun 1960-an. Ini menjadi alasan yang cukup kuat untuk Gunnar Myrdal untuk menyatakan dalam bukunya, *Asian Drama*, yang terbit pada tahun 1967, “tidak ada seorang ekonom pun menaruh harapan pada Indonesia.”

Pertumbuhan Indonesia yang amat cepat dan pro-kaum miskin selama 30 tahun setelah jatuhnya Soekarno membuat heran para pengamat pembangunan, dan bersama dengan beberapa negara lain di Asia Tenggara dan Asia Timur, Indonesia menjadi objek analisis yang cukup intens.¹ Kondisi awal ketika Indonesia berada di titik paling lemah sangat memengaruhi bagaimana

para perencana ekonomi mencari pendekatan untuk meningkatkan pertumbuhan untuk kaum miskin. Mereka merancang strategi tiga-tingkat untuk mengentaskan kemiskinan, yang menghubungkan kebijakan ekonomi makro yang baik dengan aktivitas pasar yang difasilitasi oleh biaya transaksi yang secara progresif rendah. Kebijakan-kebijakan tersebut dikaitkan dengan keputusan tentang penyediaan tenaga kerja, produksi agrikultural, dan investasi dalam ekonomi nonperdagangan.

Sejauh mana kaum miskin diuntungkan oleh pertumbuhan yang dicapai tergantung pada aset-aset yang mereka kontrol: tenaga, sumber daya manusia, modal sosial, dan bentuk-bentuk modal yang lain, termasuk akses ke kredit.² Kebijakan pemerintah yang tepat juga memengaruhi dimensi-dimensi tersebut, terutama dalam sektor kesehatan dan pendidikan. Jalan menuju “pertumbuhan yang bisa mengentaskan kemiskinan” diawali dari kondisi ekonomi yang sangat menyedihkan, institusi yang lemah, dan suatu dasawarsa yang ditandai dengan instabilitas politik. Tampak bahwa ke semuanya itu harus diselesaikan secara bersamaan. Kuncinya adalah memfokuskan diri pada pengaturan ulang sistem ekonomi dari titik awal, kemudian mempertahankan pertumbuhannya secara konsisten, dan memberikan kesempatan pada rumah tangga miskin untuk memasuki ekonomi pasar, serta menekan biaya

dan risiko yang mungkin terjadi pada investasi yang mengalir di arus bawah.

Strategi ini berjalan baik selama tiga dasawarsa: antara tahun 1967 dan 1996, pendapatan per kapita naik sampai 5 persen per tahun. Tingkat pendapatan kuintil terbawah dalam distribusi pendapatan, yakni semua individu yang masih berada di bawah garis kemiskinan sampai tahun 1990-an dan semua yang masih berpendapatan kurang dari \$2 per hari, tumbuh dengan rata-rata yang sama. Distribusi pembelanjaan atau pengeluaran rumah tangga sangat stabil, dengan koefisien Gini keseluruhan berada pada rentang yang sempit, antara 0,31 dan 0,36.³ Ketidaksetaraan yang terdapat di daerah-daerah pedesaan menurun secara signifikan sejak tahun 1970-an, ketika terbukanya akses ke tanah memberikan keuntungan berkat revolusi hijau. Pada pertengahan tahun 1980-an, pasar tenaga kerja menjadi penentu utama pendapatan di daerah pedesaan.

Namun saat krisis keuangan melanda Asia pada tahun 1997 dan Presiden Soeharto dipaksa untuk mengundurkan diri karena kekacauan yang terjadi di tahun 1998, Indonesia, secara politik dan institusional, sama sekali tidak siap untuk menghadapi derasnya tuntutan perubahan yang diperlukan dalam dunia usaha dan pemerintahan. Krisis ini kemudian memperlebar jurang ketidaksetaraan, terutama ketika sektor properti dan

32204
pasar uang di daerah perkotaan runtuh. Penurunan GDP—yang pada tahun 1998 sampai lebih dari 13%—menyebabkan jumlah warga miskin berlipat tiga. Baru setelah tahun 2002, tingkat kemiskinan kembali pada titik yang pernah dicapai pada tahun 1996. Namun, sampai tahun 2004, tingkat tersebut belum kembali ke tren menurun yang kemudian terpotong oleh kejadian tahun 1998.

Menjelaskan tren dalam pendapatan per kapita dan distribusinya mensyaratkan pemahaman tentang bagaimana pasar, politik, dan institusi secara bersama-sama membangun strategi pertumbuhan yang berpihak pada rakyat miskin, kegagalannya yang terjadi pada waktu selanjutnya, dan upaya-upaya yang kini ditempuh untuk membangunnya kembali. Penjelasan apa pun untuk persoalan ini niscaya kontroversial, dan tidak ada model formal yang bisa ditarik dari kisah tersebut.⁴ Namun, kisah itu sesungguhnya masuk akal dan didasarkan pada catatan historis.

Kisah tersebut bermula dengan dua hal penting yang menjadi keprihatinan pada awal pemerintahan Soeharto di akhir tahun 1960-an. Yang pertama adalah kesengsaraan dan ketidakpuasan rakyat pedesaan, yang merupakan pendukung ajaran komunis dan berbagai retorika populis yang diusung Soekarno. Setelah satu dasawarsa tindak pendiskriminasian terhadap para pengikut komunis dan bencana kelaparan yang melanda

penduduk pedesaan, dipastikan akan muncul perlawanan dari beberapa kelompok, kecuali pemerintahan baru dapat melibatkan mereka dalam rencana pembangunan. Hal yang kedua adalah timbulnya hiperinflasi, disintegrasi total pasar ekonomi, dan kericuhan politik pada pertengahan tahun 1960-an, yang dapat diartikan bahwa seluruh masyarakat benar-benar merindukan suatu kehidupan yang lebih mapan. Sebuah strategi yang dapat mewujudkan stabilitas dan pemulihan masyarakat pedesaan pasti akan mendapat dukungan yang luas (seperti yang terjadi di wilayah-wilayah lain di Asia Tenggara dan Asia Timur yang padat penduduk).

Ini adalah pesan yang disampaikan Soeharto ke para teknokratnya. Tim ekonomi ini telah mendorong Soeharto dan perwira senior militer lain untuk belajar ekonomi di Sekolah Militer. ke para teknokrat tersebut dipercayakan portofolio ekonomi makro Indonesia dan mereka ditugaskan untuk mengantarkan Indonesia pada apa yang kemudian dikenal sebagai trilogi pembangunan: pertumbuhan, kesetaraan, dan stabilitas. Di arena militer dan politik, stabilitas berarti tindakan represif ke pihak-pihak yang berbeda pendapat, tetapi untuk para teknokrat, hal itu berarti pengendalian inflasi (yang secara spektakuler dapat mereka capai hanya dalam kurun waktu tiga tahun) dan penstabilan ekonomi beras, yang masih berada pada tingkat seperempat dari GDP

dan menyediakan kebutuhan kalori yang cukup untuk setengah dari total penduduk Indonesia. Berbagai institusi yang dapat menciptakan stabilitas, baik dalam pengertian makro maupun ekonomi pangan, sangat penting untuk kesuksesan rezim Soeharto.⁵

Pertumbuhan ekonomi yang pesat, dengan penurunan tingkat kemiskinan yang sama cepat, secara politik, sangat populer (selama era Soeharto, elastisitas indeks penurunan kemiskinan per kepala dalam perbandingannya dengan pertumbuhan pendapatan per kapita adalah sebesar 1,3). Setiap lima tahun, para anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang terpilih berkumpul untuk mencari hal-hal yang masih kurang baik dari program pembangunan yang dilakukan. Terlepas dari dominasi Golkar, partai presiden yang berkuasa, informasi yang riil mengalir dari desa sampai ke pusat melalui pemilihan umum.

Apa pun maksud yang dipunyai oleh rezim Soeharto, institusi-institusi politik berakar (rakyat diharapkan untuk memilih) dan menyediakan umpan balik untuk berbagai kebijakan pemerintah. Dalam praktiknya, ada mekanisme umpan balik lain yang berlaku, dan mekanisme-mekanisme yang dianggap mengancam kestabilan ditanggapi secara serius. Setelah kekacauan yang terjadi pada tahun 1974 di Jakarta sebagai reaksi atas permintaan keterbukaan tentang hal distribusi pendapatan secara luas terutama di daerah-daerah kota, pemerintah merespons secara brutal

32204 dan memenjarakan tokoh-tokoh mahasiswa yang terlibat. Namun aksi yang terjadi tersebut akhirnya membawa pengaruh pada kesetaraan ekonomi yang semakin membaik. Hasilnya dapat dilihat saat krisis pangan dunia melanda di tahun 1973-1974, prioritas dialihkan ke pembangunan di pedesaan dan penekanan khusus pada kenaikan tingkat produksi domestik beras. Di balik penekanan ini, tujuannya adalah mencapai kestabilan dan kesetaraan. Melepaskan kontrol terhadap perekonomian beras sama saja dengan melepaskan kontrol tentang hal yang paling penting untuk bangsa Indonesia pada umumnya.

Restrukturisasi program pembangunan pemerintah yang terjadi setelah 1974, khususnya terhadap devaluasi rupiah yang terjadi pada tahun 1978, memberikan sinyal ke pemerintah untuk melibatkan kaum miskin ke dalam kancah pembangunan. Stabilitas dari koefisien Gini yang tampak pada akhir tahun 1960-an sampai tahun 2004 seharusnya tidak dianggap sebagai hasil dari kekuatan dorongan pasar semata-mata tanpa menghiraukan kontribusi teknologi, tetapi sebagai kesadaran usaha pemerintah yang awalnya diusung oleh para teknokrat di bidang ekonomi makro untuk memberikan stimulasi pada program pengentasan kemiskinan dan pertumbuhan untuk para kaum miskin.⁶ Usaha ini sangat berhasil sampai pertengahan tahun 1990-an, sampai saat kronisme dan pengaruh anak-anak Soeharto menjadi

semakin besar dan ikut menentukan keputusan ekonomi yang kemudian menimbulkan kekacauan.

Bagian dari masalah pemerintahan pasca-Soeharto adalah kebutuhan para teknokrat untuk menjauhkan diri dari sejarah penekanan terhadap adanya perbedaan pendapat dan kronisme. Tegangan yang terjadi ini membawa isu baru ke permukaan, bahwa telah terjadi kegagalan pembangunan secara politik dan institusional selama era Soeharto. Kemudian, muncullah pertanyaan, apakah rezim yang baru mampu meneruskan program pengentasan kemiskinan dan pertumbuhan untuk kaum miskin yang telah dijalankan oleh rezim sebelumnya. Catatan sejarah Indonesia bersama beberapa negara Asia Timur dan Asia Tenggara mengindikasikan hal yang positif (positif mampu). Tetapi, apakah pertumbuhan itu bisa dipertahankan? Mana yang lebih penting kini dalam manajemen jangka panjang negara guna mengentaskan kemiskinan? Apakah membentuk kondisi perekonomian yang bagus atau membentuk institusi negara yang lebih baik dari sebelumnya?

Di Indonesia, tidak ada masalah “lebih dulu mana, ayam atau telur.” Segala sesuatunya harus diselesaikan secara serentak jika melihat fenomena kemiskinan yang sudah menyebar dan adanya kericuhan politik. Secara cepat, pengentasan kemiskinan harus dijalankan oleh rezim yang berkuasa, karena hal tersebut sudah mendesak.

Namun, rezim ini juga menekankan pada dirinya sendiri mekanisme komitmen untuk membuat proses pertumbuhan pasar yang bersahabat untuk rakyat pedesaan dan para kapitalis Cina—yang berarti keduanya berfokus pada sistem ekonomi. Inflasi kemudian dikontrol oleh sebuah hukum yang menuntut keseimbangan anggaran nasional per kuartalnya—hukum pada rezim Soeharto memberikan penekanan pada dirinya sendiri, namun pada praktiknya digembar-gemborkan sebagai sebuah aturan yang mana pihak pemerintah juga harus tunduk padanya. Untuk membangun kepercayaan pada komunitas bisnis Cina, pemerintah membuka rekening modal pada tahun 1970 yang saat itu dapat menyatukan nilai tingkat pertukaran. Aliran pertukaran asing ke dan dari Singapura dan Hongkong menjadi barometer yang sensitif untuk iklim investasi.

Jadi, dua paksaan yang muncul dalam masa kepresidenan Soeharto di mana ia secara personal merasa dan menggunakan kekuasaannya sebagai motivasi untuk menjalankan dan memengaruhi birokrasi dan ke pemerintahannya, adalah kebutuhan area pedesaan untuk berpartisipasi dalam pembangunan, dan kebutuhan untuk mempertahankan iklim investasi yang menguntungkan untuk rekan bisnis Soeharto. Respons dari munculnya kedua paksaan itu adalah terciptanya suatu paket ekonomi: inflasi yang rendah dan investasi secara

32204
besar-besaran untuk infrastruktur di daerah pedalaman—yang kemudian dapat meningkatkan secara cepat pertumbuhan di kalangan kaum miskin. Namun ada bagian lain dari iklim investasi tersebut yang hanya diperuntukkan ke rekan bisnis yang menguntungkan saja, termasuk pemberian izin khusus, perlindungan proses pertukaran, dan akses yang menguntungkan untuk pasar domestik. Hal ini kemudian turut berperan serta pada berlakunya wacana “keterbukaan ekonomi” dalam salah satu paket pertumbuhan di kemudian hari.

Iklim warisan yang ditinggalkan Soeharto—walaupun ia berkomitmen pada pengentasan kemiskinan—tidak cukup untuk membangun fondasi kerangka politik dan institusional yang mendukung. Tegangan kemudian muncul lagi di antara kerangka kerja institusional untuk tetap menjaga agar “keterbukaan ekonomi” berfungsi secara efisien dan kontrol politik untuk menjaga agar bisnis yang berbau kronisme tetap menguntungkan dan berjalan. Tanpa adanya umpan balik politik tentang kontrol politik itu sendiri, rezim telah dibutakan oleh keganasan oposisinya untuk manajemen krisis keuangan yang terjadi di Asia. Kedalaman krisis yang terjadi, baik di bidang ekonomi maupun politik mencerminkan adanya kekosongan peran institusi untuk mengatasi hal tersebut dengan alternatif sistem politik lainnya.

Merebaknya kericuhan pada tahun 1998 merupakan cermin dari era 1965, namun kali ini tanpa perintah yang dicanangkan dari atas. Hasrat dan kemampuan yang tampak dari

partisipasi masyarakat Indonesia dalam proses demokrasi memberi kesan bahwa tata tertib sosial dan politik kini sudah jauh lebih konsisten. Tantangannya kini adalah untuk

menerapkan proses demokrasi yang sama ke dalam skema pertumbuhan ekonomi yang mengutamakan kaum miskin dalam waktu cepat dan dapat dipertahankan.

32204

32204

Menyetarakan Ruang Gerak Ekonomi dan Politik

BAGIAN III

Apa yang dapat dilakukan untuk meningkatkan kesetaraan di dunia ini? Bisakah hal itu dilakukan dengan cara-cara yang juga memacu kemakmuran jangka panjang? Di Bagian I, kita membaca bahwa jurang ketidaksetaraan kesempatan antar-individu dalam negara dan—apalagi—antar-individu di berbagai negara yang berbeda sangat lebar. Ketidaksetaraan-ketidaksetaraan ini terus berlanjut akibat berbagai mekanisme ekonomi, politik, dan sosiokultural yang terkait satu sama lain, sehingga menciptakan perangkat ketidaksetaraan. Orang-orang dari berbagai kelompok dan negara yang berbeda memiliki ruang gerak yang sangat tidak seimbang, baik dalam kapasitas mereka untuk memperoleh modal dan mendambakan hidup yang lebih baik maupun dalam kesempatan mereka untuk mendapatkan imbal hasil dari berbagai modal tersebut melalui proses pasar dan nonpasar. Karena perbedaan antarnegara biasanya lebih besar daripada perbedaan dalam negara, maka sangatlah penting bahwa berbagai kebijakan nasional mendukung, atau setidaknya sejalan dengan, upaya-upaya mempersempit jurang perbedaan internasional, terutama melalui proses pertumbuhan.

Di Bagian II, kita melihat bahwa banyak ketidaksetaraan tidak hanya melukai rasa keadilan orang, tetapi benar-benar mengganggu proses pembangunan yang tengah berlangsung. Seberapa besar pengaruh ketidaksetaraan atas pembangunan tergantung pada bentuk ketidaksetaraan itu

sendiri dan interaksinya dengan pasar yang tidak sempurna dan dengan institusi yang ada. Kesempatan yang tidak setara terkait dengan inefisiensi dan pemborosan potensi ekonomi. Tingkat ketidaksetaraan yang tinggi dalam distribusi kekuasaan sering kali diasosiasikan dengan institusi ekonomi yang lemah, sehingga menghambat investasi dan inovasi yang sangat penting untuk pertumbuhan jangka panjang. Tingkat kesetaraan yang lebih tinggi, karenanya, tidak hanya secara intrinsik lebih baik tetapi juga tidak bisa diabaikan untuk pertumbuhan dan kemakmuran jangka panjang. Untuk kelompok-kelompok yang miskin dan tersingkir, fokus pada kesetaraan membawa manfaat ganda—‘kue’ yang lebih besar dan hak partisipatif yang lebih setara.

Tetapi, relasi yang saling melengkapi antara kesetaraan dengan pembangunan secara keseluruhan jarang dikupas secara mendalam. Ketika mencoba mengamati relasi ini, kami menemukan dua jenis patologi dalam perancangan kebijakan. Pertama, patologi yang terkait dengan dominasi oligarkis—berbagai institusi dan kebijakan yang memperjuangkan kepentingan kaum elit, namun mengabaikan kepentingan masyarakat sebagai satu keseluruhan. Patologi ini bisa jadi berbentuk kediktatoran dan rezim yang koruptif, seperti di Zaire di bawah Mobutu dan Haiti semasa pemerintahan kaum Duvalier. Atau, mungkin juga ia berupa aliansi yang kompleks antara kaum elit ekonomi dengan politik yang mencari keuntungan pribadi, seperti terjadi di Filipina di bawah kepemimpinan Marcos, di banyak negara kawasan Amerika Latin pada dasawarsa yang lalu, dan dalam bentuk-bentuk lain

yang lebih halus di banyak negara di dunia.

Kedua, patologi-patologi yang lebih kompleks yang menyertai, atau mengatasnamakan, kesetaraan tetapi ternyata memiliki biaya efisiensi yang terlalu tinggi atau pengaruh-pengaruh yang merugikan. Kebijakan ekonomi komunis merupakan bencana untuk efisiensi, meskipun banyak masyarakat komunis memiliki berbagai aturan sosial. Kredit atau pinjaman yang diarahkan—di India, misalnya—ditujukan untuk kaum miskin (dan sebagian memang sampai ke tangan mereka), tetapi sebenarnya merupakan sebuah strategi yang berbiaya tinggi. Kebijakan makro yang populis selalu berarti buruk untuk pertumbuhan, dan cepat atau lambat, hampir selalu berdampak buruk untuk kesetaraan—lihat saja Argentina selama paruh kedua abad ke-20. Pengaruh-pengaruh merugikan atau menghambat pertumbuhan yang dikandung oleh berbagai kebijakan dengan patologi ini kiranya disebabkan oleh konsekuensi-konsekuensi yang tidak sesuai dengan insentif, beban fiskal yang tak bertanggung jawab, atau perampasan keuntungan, sering kali oleh kelas menengah, yang “memetik kesempatan” dengan mengorbankan kelompok-kelompok lain dan keseluruhan proses pertumbuhan.

Lalu, apa yang bisa dilakukan? Di tingkat yang paling dasar, analisis ini menggarisbawahi sentralitas atau pentingnya upaya untuk membuat negara lebih akuntabel, bisa mengontrol perilaku koruptif kalangan elit ekonomi dan politik, responsif terhadap semua warganya—terutama yang berasal dari kelompok menengah ke bawah—dan memiliki mekanisme

32204

manajemen konflik yang efektif. Di Bagian II, kita telah menengok beberapa contoh kasus transisi ke arah ini dari pengalaman sejarah dan kontemporer, serta pada tingkat lokal. Penekanan dalam komunitas pembangunan pada isu-isu pemerintahan dan pemberdayaan sepenuhnya sejalan dengan perspektif ini. Sementara peralihan-peralihan semacam itu sangat penting untuk pembangunan, Bank Dunia tidak memiliki mandat maupun keuntungan komparatif untuk membahas desain institusi politik yang spesifik (meskipun aksi untuk mendukung pemberdayaan kaum miskin kini ditekankan dalam rancangan kebijakan-kebijakan yang spesifik—lihat Narayan 2002). Di Bagian III, kita berfokus pada wilayah-wilayah yang secara langsung terletak di arena analisis dan praktik pembangunan—di dalam berbagai sektor yang memengaruhi kebijakan, pasar, dan dalam arena global. Ini tidak berarti bahwa pengaruh konteks politik dan sosiokultural diabaikan, tetapi fokus yang lebih besar diberikan ke bagaimana prisma kesetaraan itu, yang didasarkan pada analisis Bagian I dan II, memengaruhi rancangan kebijakan yang mampu mengatasi perangkat ketidaksetaraan dan mendukung pertumbuhan secara keseluruhan. Pelajaran yang dapat kita tarik dari Bagian II adalah bahwa ini mengimplikasikan perlunya pemberian perhatian pada berbagai ketidaksetaraan yang *spesifik* dan interaksi mereka dengan pasar, struktur sosial, dan kekuasaan. Baik persoalan desain maupun mekanisme teknis yang menyediakan faktor dasar politik yang menggerakkan perubahan, terutama melalui akuntabilitas, koalisi untuk perubahan, atau kompensasi untuk mereka yang dirugikan, ada di sini. Dan, sementara pesan utamanya adalah adanya sifat saling

melengkapi antara tingkat kesetaraan yang lebih tinggi dan kemakmuran jangka panjang, sering kali akan muncul berbagai konsekuensi dalam area dan konteks tertentu. Salah satu area tersebut berkaitan dengan perlunya menarik pajak untuk membiayai pengeluaran publik yang baik. Desain instrumen-instrumen pajak sangat penting untuk meminimalisasi berbagai pengaruh efisiensi yang merugikan, sambil, di mana dimungkinkan, juga mendorong kesetaraan.

Kami membahas isu aksi domestik ke dalam tiga area. Pertama adalah membangun dan melindungi kapasitas-kapasitas manusiawi orang—mulai dari awal kehidupan seseorang, masa dewasanya, sampai pada masa tuanya. Di sini, kita berfokus pada upaya penyetaraan dari bawah ke atas—penyetaraan kesempatan untuk mereka yang paling tidak beruntung dalam hal keterampilan, kesehatan, dan manajemen risiko. Isu-isu kesetaraan, tentu saja, juga ada di kalangan mereka yang beruntung, tetapi kami memberi prioritas ke mereka yang tidak atau kurang beruntung (sebagian karena terbatasnya ruang yang kami miliki). Seperti terlihat di Bagian II, pasar formasi sumber daya manusia dan jaminan atasnya sangat jauh dari sempurna, dan kelompok yang paling terpengaruh oleh fakta ini adalah mereka yang miskin dan berasal dari kelompok berstatus rendah. Namun, aksi politik sering kali juga bias terhadap kelompok-kelompok ini.

Kedua adalah memastikan akses yang berkesetaraan ke hukum dan aset-aset komplementer. Sebuah sistem hukum yang aksesibel sangat penting dalam rangka membatasi dan mengontrol kekuasaan yang dimiliki oleh kalangan elit politik dan ekonomi,

menghindari diskriminasi, melindungi hak milik, dan menjaga keselamatan semua orang—dengan implikasi penting untuk kesediaan untuk berinvestasi dan berinovasi. Akses yang tidak berkesetaraan ke tanah dan infrastruktur—yang didasarkan atas kekayaan, lokasi, atau kelompok sosial—lazim dijumpai dalam masyarakat sedang berkembang dan sering kali tercampur baur dengan struktur politik. Rancangan kebijakan dapat membantu perubahan ke arah pola-pola yang lebih setara dan sering kali juga lebih efisien (Bab 8).

Ketiga adalah domain pasar—keuangan, tenaga kerja, dan produk—yang memiliki pengaruh besar terhadap tingkat imbal hasil atas modal seseorang. Seperti sudah dibahas dalam Bab 5 dan 6, pasar umumnya masih sangat jauh dari ideal, berjalan secara nonkompetitif dan diskriminatif, entah karena ketidaksempurnaan pasar yang sifatnya intrinsik atau karena struktur kekuasaan yang ada telah membentuknya sedemikian rupa sehingga menjadi instrumen untuk melayani kepentingan dari mereka yang berkuasa. Dalam area ini, perhatian utamanya adalah “mengurangi” hak-hak istimewa yang dimiliki oleh kalangan yang tengah berkuasa. Yang terkait erat dengan hal ini adalah pelaksanaan kebijakan ekonomi makro (Bab 9).

Di arena global, perhatian tetap diberikan ke individu—dan berbagai perbedaan besar dan tidak dapat dibenarkan yang dihadapi oleh orang karena faktor negara kelahiran yang secara moral irelevan. Ruang gerak global yang dimiliki oleh

32204
setiap negara-bangsa tidak seimbang—dan memberi pengaruh yang juga tidak seimbang untuk berbagai kelompok yang berbeda yang ada dalam negara. Ada ruang yang substansial untuk membuat ruang gerak lebih seimbang. Namun, sebagaimana halnya di arena domestik, rancangan kebijakan melibatkan baik persoalan-persoalan teknis (seperti detail pengaturan migrasi serta aplikasi dan desain undang-undang kepatenan) maupun aturan dan institusi politik untuk pemerintahan global. Kami meneliti potensi perubahan baik dalam pasar global yang paling utama—untuk tenaga kerja, produk, gagasan, dan modal—maupun dalam ruang yang tersedia untuk mendesain bantuan yang bisa mendukung (dan bukannya merintang) pembangunan domestik, dan melalui manajemen kesepahaman global yang lebih efektif dan setara (Bab 10).

Bagian epilog berusaha menghubungkan perspektif Laporan ini mengenai kesetaraan dengan pemikiran dan kesepahaman yang berkembang dalam komunitas pembangunan di dasawarsa yang lalu—yang dituangkan, misalnya, dalam *Millennium Declaration* (2000) dan *Monterrey Consensus* (2002)—dan juga dengan pilar-pilar strategis Bank Dunia yang mendorong iklim investasi dan pemberdayaan. Kami berpendapat bahwa pendekatan terhadap pembangunan yang didasarkan pada pemahaman yang mendalam tentang kesetaraan sangat penting untuk integrasi yang penuh dari kerangka kerja ini ke dalam strategi pembangunan yang efektif.

b a b 7

Memperluas kesempatan orang untuk memperoleh hidup yang lebih penuh, yang merupakan tujuan semua pembangunan, berarti berinvestasi dalam kesehatan, pendidikan, dan kemampuan mereka untuk menghadapi risiko. Tetapi, seperti telah dibahas dalam Bab 5 dan 6, kegagalan dalam pasar dan pemerintahan “bersekongkol” untuk menciptakan jurang ketidaksetaraan kesempatan yang semakin *menganga* lebar untuk membangun kapasitas manusia. Anak-anak dari keluarga miskin mengawali kehidupan mereka dengan tingkat ketidakberuntungan yang lebih tinggi daripada sebayanya yang berasal dari keluarga yang lebih kaya. Tingkat pendidikan mereka lebih rendah, akses mereka ke layanan kesehatan lebih terbatas, dan mereka pun tidak terlindungi dari kemerosotan ekonomi dan krisis-krisis keluarga. Ketika dewasa, mereka kalah siap untuk bisa menjadi anggota masyarakat yang produktif. Berbagai ketidaksetaraan ekonomi, politik, dan sosiokultural mendorong munculnya perbedaan dalam kesempatan atau peluang kehidupan, dan membuatnya langgeng dari generasi ke generasi.

Aksi publik diyakini dapat menyelaraskan ruang gerak dan memperluas kesempatan yang dimiliki orang dengan cara memperbaiki berbagai ketidaksetaraan dalam akses mereka ke pendidikan yang

berkualitas, perawatan kesehatan yang baik, dan manajemen risiko yang memadai. Berbagai kebijakan yang dirancang atau didesain dengan baik akan menghasilkan kesempatan untuk memperoleh modal dan meningkatkan produktivitas keseluruhan yang terdistribusi secara lebih setara. Ketika individu-individu yang secara potensial berbakat dan produktif memperoleh akses ke berbagai layanan yang sebelumnya tertutup untuk mereka karena alasan-alasan yang tidak ada kaitannya dengan potensi mereka, masyarakat diuntungkan berkat meningkatnya efisiensi dan kohesi sosial dalam jangka panjang.

Namun demikian, tantangan bukan berarti tidak ada. Program apa pun membutuhkan sumber daya, kapasitas administratif, dan dukungan politik. Ini berarti yang diperlukan adalah perhatian pada rancangan sistem pajak, menyesuaikan program intervensi dengan konteks yang ada, dan yang paling penting, membangun konstituen yang siap dan mau berubah. Kami berfokus pada berbagai upaya yang dimaksudkan untuk menyelaraskan ruang gerak atau ruang main terutama melalui tindakan memperbesar kapasitas dari mereka yang kesempatannya paling terbatas, tetapi kami menyadari bahwa hal itu mungkin berarti harus menyerang kekuasaan dari kalangan yang berpengaruh dan kaya supaya mereka bersedia membuat berbagai

kebijakan yang (juga) menguntungkan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat. Seperti sudah kita lihat, peralihan yang sukses akan lebih dimungkinkan bila kekuatan kalangan yang tersingkir untuk memengaruhi aksi publik ditingkatkan atau diperbesar.

Terdapat tingkat komplementaritas yang tinggi di antara investasi yang berbeda pada orang. Anak-anak yang mendapat asupan gizi yang lebih baik memiliki kemampuan kognitif yang lebih tinggi. Para orang tua, khususnya ibu, yang terpelajar berinvestasi lebih banyak dalam pendidikan dan kesehatan anak-anak mereka. Orang-orang yang lebih terdidik cenderung lebih tahan banting terhadap berbagai kejutan atau krisis. Berbagai instrumen ke konsumsi yang baik akan memacu orang untuk tidak hanya berani mengambil risiko yang lebih besar tetapi juga melakukan berbagai aktivitas yang memiliki potensi imbal hasil atau imbalan (*return*) yang lebih tinggi dan untuk mencegah mereka dari melakukan disinvestasi pada diri mereka sendiri (mengurangi asupan gizi, perawatan kesehatan yang seadanya) atau pada anak-anak mereka (mengeluarkan mereka dari sekolah) pada masa-masa yang berat. Dan orang dengan sumber daya manusia dan kapabilitas manajemen risiko yang lebih baik dapat menurunkan tingkat variabilitas serta meningkatkan pendapatan mereka.

Berbagai kebijakan yang kita bahas di bab ini, secara khusus, penting untuk mencegah terjadinya transmisi ketidaksetaraan antargenerasi. Kita akan mulai dengan meninjau ulang alasan yang ada di balik program pengembangan masa kanak-kanak awal. Kemudian, kita membahas kebijakan-kebijakan pendidikan

dan kesehatan yang lebih luas, yang dapat memperbesar akses ke pendidikan dan layanan kesehatan yang berkualitas, dan akhirnya mendiskusikan kebijakan transfer yang membantu menghadapi risiko dan menyediakan redistribusi yang efisien dan meningkatkan kesetaraan.

Perkembangan masa kanak-kanak awal: awal hidup yang lebih baik

Ketika mencapai usia sekolah, anak-anak dari keluarga miskin di banyak negara tampak jelas tertinggal dalam hal kemampuan kognitif dan sosialnya. Kajian dari Ekuador yang dikutip dalam Bab 2 mendokumentasikan berbagai perbedaan substansial pada anak-anak berusia enam tahun, terkait dengan status sosioekonomi dan pendidikan orang tua mereka. Perbedaan dalam kemampuan kognitif anak sebenarnya sudah bisa dilihat dengan sangat jelas pada usia 22 bulan. Sebuah studi dari Amerika Serikat menunjukkan bahwa pada usia tiga tahun ketidaksetaraan dalam kemampuan belajar, yang diukur melalui penguasaan kosakata, sudah sangat beragam antara anak-anak dari berbagai kelompok sosial yang berbeda (Figur 7.1).¹ Kemampuan kognitif anak dipengaruhi oleh status sosioekonomi anak yang terlihat melalui kesehatan (malnutrisi, kekurangan mikronutrisi dan zat besi, infeksi parasit) dan kualitas lingkungan rumah, termasuk kasih sayang dan rangsangan kognitif yang diterimanya.² Bukti ilmiah mengenai perkembangan otak mendukung pernyataan ini. Temuan-temuan riset yang paling mutakhir mengoreksi pemikiran sebelumnya yang berasumsi

bahwa struktur otak dibentuk secara genetis pada waktu kelahiran dan menunjuk pada pengaruh penting pengalaman-pengalaman awal—dari kehamilan sampai usia enam tahun, dan secara khusus pada tiga tahun pertama—terhadap arsitektur otak dan kapasitasnya pada masa dewasa.³

Ketika anak tumbuh semakin dewasa, pengaruh-pengaruh lingkungan makin besar. Kemampuan kognitif dan sosial yang rendah terkait erat dengan prestasi akademis dan pendapatan ekonomi dan sosial pada masa dewasa yang rendah, termasuk tingkat kesehatan yang buruk, perilaku antisosial, dan tindak kekerasan.⁴ Orang dewasa yang pencapaian hidupnya tidak baik ini, pada gilirannya, akan memengaruhi atau bahkan menentukan kemampuan kognitif anak-anaknya, sehingga terciptalah lingkaran kemiskinan dan ketidaksetaraan kesempatan yang mengalir dari satu generasi ke generasi berikutnya.⁵ Kajian-kajian yang menggunakan uji kemampuan anak yang dapat diperbandingkan secara internasional semakin menegaskan pendapat yang menyatakan bahwa latar belakang sosioekonomi merupakan faktor penentu yang amat besar pengaruhnya dalam prestasi pembelajaran, sementara sekolah hanya menentukan kurang dari 20 persen.⁶

Keuntungan intervensi awal

Intervensi sejak awal, secara substansial, dapat meningkatkan kesempatan dalam kehidupan anak dan menjembatani jurang kemiskinan dan ketidaksetaraan antargenerasi. Dalam beberapa tahun terakhir, perhatian yang besar semakin diberikan pada **perkembangan masa kanak-kanak awal** (*early childhood*

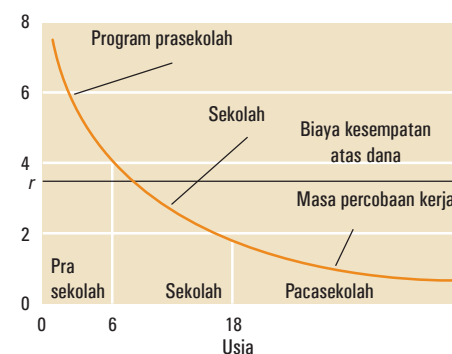
development—ECD) di berbagai negara berkembang yang tingkat pendapatannya rendah dan menengah ke bawah, sehingga hampir menyamai perhatian yang sama yang diberikan di negara-negara maju.

Program perkembangan masa kanak-kanak awal terdiri atas serangkaian intervensi yang mencakup penyediaan gizi tambahan ke anak, pengamatan yang teratur atas pertumbuhan mereka, pemberian rangsangan untuk perkembangan keterampilan kognitif dan sosial mereka melalui interaksi yang lebih sering dan terstruktur dengan orang dewasa, dan peningkatan keterampilan merawat dan mengasuh anak. Bukti yang ada menunjukkan bahwa berbagai program ini sangat efektif untuk mengatasi persoalan-persoalan yang muncul dan dialami kemudian di sekolah dan pada masa dewasa.

Sebuah studi mutakhir di Amerika Serikat menunjukkan bahwa investasi yang dilakukan pada awal kehidupan, yakni sebelum anak masuk ke dalam sistem sekolah yang resmi, memberi tingkat imbal hasil yang lebih besar

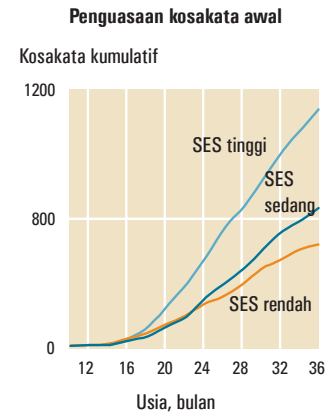
Figur 7.2 Intervensi sejak masa kanak-kanak awal merupakan investasi yang baik

Pengembalian per \$ yang diinvestasikan



Sumber: Carneiro dan Heckman (2003).

Figur 7.1 Anak-anak dari keluarga yang berkecukupan memiliki kemampuan kognitif yang baik pada usia tiga tahun



Sumber: Hart dan Risley (1995).

Catatan: SES adalah kependekan dari *socioeconomic status* (status sosioekonomi).

daripada investasi yang diberikan pada masa datang nanti (Figur 7.2).⁷ Berbagai kajian longitudinal yang baik—terutama yang dijalankan di negara-negara maju—mengindikasikan bahwa program-program itu pada umumnya mampu memperbaiki tingkat kesehatan, kemampuan kognitif, prestasi akademis, dan kemampuan anak untuk bertahan dan beradaptasi dalam sistem sekolah yang formal. Program-program yang sama, pada masa selanjutnya, juga memperbesar kesempatan orang untuk mendapat penghasilan yang lebih tinggi, untuk memiliki perumahan, untuk menjadi sejahtera, dan memperkecil kemungkinan masuk penjara atau ditahan.⁸ Hal ini mendukung pandangan mengenai pentingnya investasi pada masa kanak-kanak awal; dan menjadi argumen pendukung untuk berbagai program pemberian subsidi publik ke keluarga-keluarga yang tidak beruntung demi alasan produktivitas dan kesetaraan. Heckman mengatakan,

intervensi awal untuk menyelamatkan anak-anak dari lingkungan yang tidak menguntungkan tidak membawa berbagai konsekuensi yang merugikan untuk efisiensi maupun kesetaraan; intervensi semacam itu justru meningkatkan produktivitas individual, angkatan kerja, dan masyarakat pada umumnya, serta mengurangi ketidaksetaraan seumur hidup dengan cara menghapus berbagai faktor yang merugikan pada waktu lahir.⁹

Studi terhadap berbagai program ECD di negara-negara berkembang juga mencatat atau manfaat yang didapat oleh semua anak darinya, dengan analisis biaya-manfaat

menunjukkan tingkat pengembalian sebesar \$2–5 untuk setiap dolar yang diinvestasikan. Sebagai contoh, hasil pendahuluan dari program intervensi eksperimental dalam bidang gizi pada anak-anak berusia 6 sampai 24 bulan di daerah pedalaman Guatemala menunjukkan bahwa konsumsi suplemen gizi meningkatkan probabilitas mereka untuk masuk sekolah sebesar 5,6 persen dan untuk menyelesaikan tingkat pendidikan yang lebih tinggi dan untuk mendapatkan nilai ujian yang lebih baik.

Juga terdapat bukti yang berlimpah bahwa intervensi pada masa kanak-kanak awal secara khusus memberi manfaat yang besar pada anak-anak dan keluarga yang kurang beruntung.¹⁰ Di Jamaika, pemberian tambahan gizi dan stimulasi ke anak-anak yang kekurangan gizi, yang berusia antara 9 sampai 24 bulan—sebagian besarnya berasal dari keluarga yang kurang beruntung—mampu memperbaiki perkembangan mental mereka.¹¹ Anak-anak kekurangan gizi yang menerima suplemen berupa susu tumbuh lebih baik daripada mereka yang tidak (Figur 7.3). Anak-anak yang mendapatkan stimulasi tumbuh lebih baik lagi, sementara manfaat dari pemberian gizi tambahan dan stimulasi secara bersamaan memungkinkan mereka untuk mengejar ketertinggalan mereka dari anak-anak “normal” setelah 18 bulan. Hasil-hasil itu menunjukkan bahwa program ECD merupakan salah satu jalan yang paling efektif untuk mewujudkan *Millennium Development Goals* dalam hal pendidikan untuk semua dan salah satu kontributor utama untuk pencapaian paritas dalam pendidikan dasar (Kotak 7.1). Program-program itu juga membantu kaum ibu untuk berpartisipasi dalam dunia kerja—

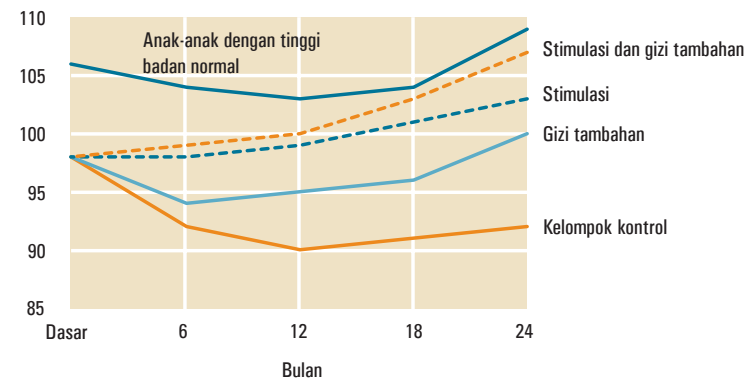
kaum perempuan yang memiliki akses ke layanan perawatan anak gratis di *favelas* Rio de Janeiro pendapatannya meningkat sampai 20 persen—dan meningkatkan prestasi akademis anak-anak yang lebih besar, sebagaimana dicatat dalam suatu program sekolah komunitas di daerah pedesaan Kolombia.¹²

Merancang program ECD

Berbagai intervensi yang dimaksudkan untuk meningkatkan kapasitas anak guna tumbuh dan belajar bisa difokuskan pada upaya-upaya peningkatan keterampilan orang tua dalam mengajar dan mengasuh anak, pemberian layanan yang langsung ke anak, atau perbaikan sarana-sarana perawatan anak yang dimiliki komunitas. Program-program tersebut dapat dijalankan

Figur 7.3 Mengejar ketertinggalan melalui intervensi di

Kuosien perkembangan



Sumber: Grantham-McGregor, dkk. (1991).

Catatan: Kuosien perkembangan adalah sebuah indeks yang terdiri atas empat tingkat indikator perkembangan perilaku dan kognitif: lokomotor (aktivitas otot pada umumnya, berlari, dan melompat), koordinasi tangan-mata, pendengaran dan percakapan, dan penampilan (kesadaran bentuk, konstruksi blok, dan pola blok). "Bulan" merujuk pada waktu setelah menjalani atau mengikuti program, biasanya pada usia sekitar 9 bulan.

di rumah, berbagai pusat pengasuhan anak, atau komunitas. Bukti yang ada menunjukkan terdapatnya tiga karakteristik penting dalam rancangan program ECD

KOTAK 7.1 Program ECD sangat penting untuk terwujudnya pendidikan untuk semua

Dari berbagai kajian atau studi yang dijalankan di seluruh penjuru dunia, diperoleh cukup bukti yang menegaskan bahwa pendidikan anak sejak usia dini merupakan salah satu upaya intervensi penting untuk mewujudkan *Millennium Development Goals* dalam hal pendidikan.

Jumlah anak yang bersekolah lebih banyak. Program ECD di Kolombia, PROMESA, melaporkan bahwa jumlah anak-anak yang ikut programnya yang mengenyam bangku pendidikan dasar jauh lebih banyak daripada anak-anak yang tidak ikut program tersebut. Program ECD di India (Haryana) dan Guatemala membuat penurunan yang signifikan pada usia anak perempuan yang masuk sekolah.

Jumlah anak yang mengulang kelas lebih sedikit. Dalam program PROMESA di Kolombia, studi PROAPE di Alagoas dan Fortaleza di Brasil Timur Laut dan studi ECD di Argentina, jumlah anak-anak yang ikut program mereka dan tidak naik kelas lebih sedikit daripada anak-anak yang

tidak ikut program tersebut. Anak-anak itu juga lebih cepat maju.

Jumlah anak yang ke luar dari sekolah lebih sedikit. Dalam program terpadu "*Child Development Services*" yang dijalankan di Dalmau, jumlah anak-anak berusia enam hingga delapan tahun yang berpartisipasi di dalamnya dan yang bersekolah meningkat sebanyak 16 persen; tingkat putus sekolah (*dropout*) di kalangan anak-anak dari kasta tinggi tidak berubah secara berarti, tetapi menurun sebanyak 46 persen pada anak-anak dari kasta rendah, dan secara luar biasa, 80 persen pada anak-anak dari kasta menengah. Di Kolombia, jumlah anak-anak yang ikut program PROMESA dan duduk di kelas tiga meningkat 100 persen, mencerminkan tingkat putus sekolah dan tinggal kelas mereka yang rendah. Selain itu, 60 persen dari anak-anak yang ikut program ECD naik ke kelas empat, dibandingkan dengan hanya 30 persen dari kelompok pembanding.

Tingkat kecerdasan yang lebih tinggi.

Program-program ECD mendorong anak-anak untuk bereksplorasi dan memfasilitasi interaksi sosial yang mampu mendukung perkembangan kognitif mereka. Anak-anak yang berpartisipasi dalam *First Home-Visiting Program* di Jamaika, *Cali Project* di Kolombia, *Programa No Formal de Educación Inicial* (PRONOEI) di Peru, dan *Early Enrichment Project* di daerah-daerah berpenghasilan rendah di Istanbul, Turki, secara rata-rata, memperoleh nilai yang lebih baik dalam tes potensi akademis daripada mereka yang tidak berpartisipasi. Namun demikian, bukti yang didapat dari studi-studi lain menunjukkan bahwa pengaruh tersebut selalu berubah dari waktu ke waktu.

Sumber: Chaturvedi, dkk. (1987), Myers (1995), Young (2002).

supaya manfaatnya bisa sepenuhnya dipetik: mulai sejak dini, melibatkan orang tua secara penuh, dan berfokus pada masalah kesehatan (terutama gizi), kemampuan kognitif, dan stimulasi sosial anak. Fokus pada persoalan kesehatan mendorong munculnya lingkaran yang baik, sebab kondisi kesehatan yang lebih bagus juga membantu meningkatkan kemampuan kognitif dan sosial.¹³ Program-program yang terlampau formal bisa jadi terlalu mahal untuk keluarga miskin, tidak relevan secara kultural, dan tidak sesuai dengan kebutuhan keluarga tersebut.¹⁴ Bila demikian, ada kemungkinan bahwa program-program itu ditinggalkan, juga bila mereka terbukti dapat mendatangkan tingkat imbal hasil yang tinggi.

Lalu, apa saja yang menghambat penerapan program-program ECD secara luas, mengingat bahwa mereka sangat baik untuk investasi? Hambatan-hambatan politik ekonomi muncul dari sulitnya meyakinkan pihak-pihak yang terkait untuk mau mengeluarkan sumber daya untuk program-program yang keuntungannya (belum pasti) baru akan terasa di masa depan. Seharusnya yang melakukan upaya-upaya untuk meyakinkan adalah pihak yang secara langsung (para orang tua yang anak-anaknya menginjak usia sekolah) dan tidak langsung (para guru) diuntungkan oleh program ECD. Mereka harus mengorganisasikan diri mereka ke dalam kekuatan-kekuatan politik yang kuat. Tetapi, berbagai institusi yang menjadi pelaksana program ECD—dengan dana yang disalurkan ke berbagai LSM kecil-kecil, pusat komunitas, dan pihak-pihak pembantu yang berbasis di rumah (*home-based caregivers*)—dan tiadanya tanggung jawab sentral yang kuat

32204
menghambat munculnya gerakan politik yang terorganisasi. Institusi-institusi yang sama justru menimbulkan masalah integrasi dengan berbagai program pemerintah dan persoalan koordinasi di antara departemen-departemen dalam pemerintahan.¹⁵

Sejak awal memikirkan politik dan desain atau rancangan program ECD, karenanya, sangat penting. Menyampaikan informasi mengenai berbagai tujuan dan manfaat program ECD kepada para orang tua, tokoh masyarakat, dan pembuat kebijakan dapat membangun kesadaran publik dan memperkuat tingkat permintaan akan keberadaannya. Sistem-sistem pengawasan ikut mendukung dengan secara teratur menyediakan umpan balik mengenai hasil-hasil antara ke para pembuat kebijakan dan manajer program, sementara sistem evaluasi yang tepat menyediakan bukti yang lebih meyakinkan mengenai dampak dan pelajaran yang lebih luas dari intervensi. Mengintegrasikan program-program ECD ke dalam kerangka pembangunan yang lebih luas dan melibatkan orang tua, keluarga, dan anggota-anggota komunitas akan membantu kelangsungan berbagai program tersebut.¹⁶

Ada dua pendekatan yang mungkin dilakukan untuk mengaplikasikan intervensi ECD. Yang pertama adalah dengan memperluas program-program prasekolah yang didanai secara publik ke semua anak dengan menjadikannya sebagai semacam badan hukum, seperti ada di beberapa negara Eropa. Langkah ini akan memberi implikasi pendanaan yang signifikan, tetapi, karena manfaatnya yang besar, ia dipastikan akan mendapatkan dukungan yang luas dari kalangan keluarga kelas menengah dan miskin.

32204

Pendekatan yang kedua langsung menysasar pada keluarga-keluarga yang kurang beruntung. Dalam kacamata bukti yang dipaparkan sebelumnya mengenai hasil yang lebih besar yang bisa diperoleh dari intervensi untuk anak-anak yang kurang beruntung, pendekatan ini mungkin membutuhkan dana yang lebih besar. Untuk meningkatkan partisipasi, program tersebut dapat disuplementasi dengan suatu skema transfer dana, dengan transfer yang disesuaikan dengan berbagai perilaku yang diinginkan, termasuk perubahan dalam lingkungan asuhan rumah, dan kunjungan teratur dari pihak pusat kesehatan untuk memantau pertumbuhan, memberi imunisasi, dan melakukan intervensi gizi.¹⁷ Ini akan membuat lebih banyak sumber daya terkonsentrasi pada kaum miskin, meski implikasi-implikasi ekonomipolitiknya tidak begitu jelas. Sementara program-program yang ditargetkan memiliki konstituensi yang lebih kecil sehingga dipastikan tidak akan mendapatkan dukungan dari koalisi yang luas, sebuah program nasional, dengan kriteria eligibilitas yang transparan dan pengawasan “kondisionalitas” yang baik, dapat memobilisasi dukungan tidak hanya dari pihak-pihak yang langsung diuntungkan, tetapi juga dari pemilik kepentingan (*stakeholder*) lain dalam masyarakat.

Menggabungkan pendekatan pra-sekolah yang universal dengan program **transfer dana bersyarat** (*conditional cash transfer*—CCT) bukanlah hal yang mustahil. Hal ini akan meningkatkan partisipasi kaum miskin dan produktivitas semua orang, tetapi ia juga akan lebih “mahal.” Pendekatan mana pun yang akan diterapkan dalam suatu negara harus mempertimbangkan isu

biaya, manfaat, dan kapasitas fiskal—dan, tentu saja, mencerminkan ekonomi politik yang ada.

Pendidikan dasar: memperluas kesempatan untuk belajar

Merupakan sebuah poin yang sangat penting dalam *Millennium Development Goals*, pendidikan merupakan faktor penyetara kesempatan yang utama antara kaum kaya dengan kaum miskin, dan antara laki-laki dengan perempuan. Tetapi, janji kesetaraan yang dibawa oleh pendidikan dapat diwujudkan hanya bila anak-anak dari berbagai latar belakang yang berbeda memiliki kesempatan yang setara untuk memperoleh keuntungan dari pendidikan yang berkualitas. Di bagian sebelumnya, kita telah melihat bahwa kemampuan anak untuk menarik manfaat dari sekolah sangat dipengaruhi oleh berbagai keterampilan kognitif dan sosial yang mereka peroleh pada tahun-tahun awal kehidupan mereka. Bukti yang ada menunjukkan bahwa hasil-hasil yang diperoleh berkat intervensi pada usia dini bisa menghilang bila anak-anak yang kurang beruntung itu melanjutkan pendidikannya di sekolah yang kualitasnya rendah.¹⁸

Bab 2 mendokumentasikan ketidaksetaraan yang tinggi dalam tingkat pendidikan dalam negara yang disebabkan oleh faktor pendapatan, daerah, gender, dan etnisitas. Bab 5 menampilkan alasan-alasan ekonomi mengapa rumah tangga yang terbatas aksesnya ke kredit atau pinjaman tidak bisa berinvestasi secara optimal dalam pendidikan, sehingga subsidi untuk keluarga miskin sungguh dibutuhkan.

Terdapat berbagai alasan lain yang memaksa orang tua untuk menyekolahkan anak-anak mereka sampai tingkat yang lebih rendah daripada tingkat optimal yang bisa dicapai oleh anak itu dan dikehendaki oleh masyarakat. Tingkat pendidikan memiliki banyak manfaat sosial yang tidak dapat ditangkap oleh individu. Sebagai contoh, ia biasanya diasosiasikan dengan tingkat demokrasi yang lebih maju dan tingkat kriminal yang lebih rendah, sementara anak-anak gadis yang bersekolah, secara khusus, dikaitkan dengan menurunnya kesuburan, pemberdayaan kaum perempuan, dan karenanya, juga memberikan kontribusi pada kesejahteraan anak dalam keluarga. Selain itu, pendidikan memiliki nilai intrinsik, memungkinkan orang untuk menjalani hidup secara lebih berarti sebagai partisipan yang cerdas dan aktif dalam masyarakat.

Upaya menyelaraskan akses kependidikan, terutama pendidikan dasar, karenanya, memiliki alasan kesetaraan dan efisiensi yang kuat. Setelah pendidikan dasar, terdapat alasan efisiensi yang penting untuk memastikan bahwa orang-orang yang paling bertalenta dan paling produktif dalam masyarakat memiliki akses ke tingkat pendidikan yang lebih tinggi. Dalam dunia yang makin mengglobal, yang ditandai oleh persaingan atas dasar keterampilan dan gagasan, negara-negara perlu mengolah talenta yang tersembunyi, di mana pun ia berada. Anak-anak dari keluarga miskin yang memiliki motivasi dan talenta berhak mendapatkan kesempatan untuk maju seperti halnya teman sebayanya yang berasal dari keluarga kaya. Sembari menyadari adanya dimensi kesetaraan yang penting dalam kebijakan untuk pendidikan

32204
tinggi, diskusi di sini terutama mencoba mengupas berbagai kebijakan yang dapat memperluas akses ke pendidikan dasar yang berkualitas.

Kami berpendapat bahwa ada alasan yang sangat bagus dalam aksi publik yang memperjuangkan kesetaraan dalam pembelajaran sehingga hasil-hasil yang tampak tidak semata-mata mencerminkan keberuntungan—faktor orang tua, lingkungan sosiokultural, tempat kelahiran, guru yang berdedikasi tinggi—tetapi perbedaan yang sejati dalam preferensi, usaha, dan talenta yang sejalan dengan gagasan kesempatan yang berkesetaraan. Hal ini menuntut upaya perluasan akses yang bisa dijangkau dan peningkatan kualitas, dengan fokus khusus pada kelompok-kelompok yang tersingkir, melalui berbagai intervensi yang mampu meningkatkan baik “permintaan akan sekolah” maupun kapasitas dan insentif sistem sekolah untuk meresponsnya.

Di dalam pendekatan ini, terdapat sifat saling melengkapi yang sangat jelas: perbaikan kualitas hanya akan bermanfaat bila anak-anak tetap bisa bersekolah, tetapi hal itu juga memengaruhi probabilitas kehadiran mereka. Para orang tua yang tidak terpelajar pun akan mengeluarkan anak-anak mereka dari sekolah sekiranya mereka melihat bahwa kualitas sekolah tersebut rendah.¹⁹ Namun demikian, upaya ini tetap akan membawa konsekuensi yang buruk bila berbagai sumber daya yang dikeluarkan untuk meningkatkan kualitas pendidikan pertama-tama justru menguntungkan anak-anak dari keluarga kaya yang memang telah menikmati sekolah—atau, bila perluasan akses yang pesat menurunkan kualitas pengajaran. Meski tujuan jangka panjang

32204

sistem-sistem pendidikan di seluruh dunia jelas, prioritasnya beragam di setiap negara, kawasan, atau kelompok.

Memperluas akses, terutama untuk kelompok-kelompok yang tersingkir

Memperluas akses untuk semua orang.

Lebih dari 100 juta anak-anak usia sekolah dasar tidak bersekolah, entah karena mereka memang tidak pernah masuk ke dalam sistem pendidikan yang formal itu atau karena mereka ke luar darinya sebelum tamat.²⁰ Akibatnya, sekitar 52 negara berisiko tidak mencapai tujuan wajib belajar sekolah dasar yang ditetapkan secara universal.²¹ Di sebagian besar negara, membaiknya kesempatan di bidang pendidikan berarti kepastian memperoleh akses yang terjangkau, terutama untuk anak-anak miskin yang tinggal di pedesaan dan kelompok-kelompok yang terpinggir.

Anggaran publik yang lebih tinggi untuk menambah jumlah sekolah dan sarana-sarana penunjangnya merupakan salah satu cara untuk memperluas akses. Analisis terhadap faktor-faktor penentu yang mendorong anak untuk bersekolah di berbagai negara menunjukkan bahwa jarak rumah ke sekolah merupakan salah satu faktor yang penting.²² Sebuah evaluasi yang cermat terhadap program pembangunan sekolah di Indonesia pada tahun 1970-an, yang merupakan program terbesar dalam kategori ini, menemukan bukti-bukti yang menunjukkan adanya peningkatan signifikan baik dalam pendidikan maupun penghasilan.²³ Program ini menghasilkan imbal hasil positif yang besar, tetapi untuk itu dibutuhkan waktu 30 tahun sebab biaya

pembangunan di mukanya tinggi (lebih dari 2 persen dari GDP Indonesia pada tahun 1973), sementara keuntungannya baru akan dipetik pada generasi sesudahnya.

Tetapi, untuk setiap kisah sukses, ada banyak kasus lain di mana anggaran yang lebih tinggi tidak serta-merta terwujud pada akses anak yang lebih baik ke infrastruktur, input, dan pengajaran. Di kasus-kasus tersebut, sumber daya yang ada tidak dipakai secara efektif—terlalu banyak di antaranya yang dikeluarkan untuk membayar gaji guru atau kelas dikurangi atau jumlah dana yang dianggarkan untuk materi pengajaran tidak memadai.

Berbagai kajian lain menunjukkan bahwa kaum miskin lebih diuntungkan oleh perluasan akses tersebut bila tingkat rata-rata akses ke layanan publik—dalam hal ini akses ke pendidikan dasar—tinggi, juga di banyak negara berpendapatan rendah. Namun, anggaran saja tidak cukup untuk mendorong anak masuk sekolah (apalagi untuk memastikan bahwa mereka mau belajar). Di banyak negara, masalah utamanya tidak terletak pada fasilitas, tetapi pada fakta mengenai anak-anak yang putus sekolah (*dropout*) atau enggan masuk ke sekolah yang tersedia.²⁴ Upaya-upaya yang dilakukan baru-baru ini berfokus pada ‘intervensi sisi permintaan’ (*demand-side interventions*): menurunkan biaya sekolah atau menyediakan insentif, bahkan dalam bentuk “membayar” anak-anak yang mau bersekolah.

Di banyak negara, para orang tua harus mengeluarkan uang dalam jumlah yang besar untuk membiayai sekolah anak-anak mereka, entah untuk sumbangan pendidikan (SPP) ataupun untuk hal-hal lain, seperti seragam dan buku pelajaran.

Penghapusan berbagai elemen biaya ini dapat meningkatkan partisipasi dalam sekolah. Pemberian seragam sekolah dan buku pelajaran gratis oleh sebuah LSM di Kenya (yang disertai dengan perbaikan sarana kelas), secara luar biasa, mampu mengurangi tingkat siswa yang putus sekolah: setelah lima tahun, para siswa bisa mencapai tingkat pendidikan yang 15 persen lebih tinggi. Selain itu, banyak siswa dari sekolah-sekolah lain yang berdekatan pindah ke sekolah yang memiliki program semacam ini untuk memperoleh manfaat yang ditawarkannya. Akibatnya, ukuran kelas meningkat sebesar 50 persen—sebuah peningkatan yang tampaknya tidak menghalangi orang tua atau memberi dampak yang negatif pada hasil tes. Hal ini setidaknya-tidakny menunjukkan bahwa suatu

32204
 realokasi anggaran pendidikan—kelas yang lebih besar dengan uang simpanan yang dipakai untuk membiayai berbagai input dalam program—dapat meningkatkan partisipasi sekolah tanpa mengorbankan kualitas.²⁵

Membebaskan biaya sekolah dasar juga dapat meningkatkan jumlah siswa yang bersekolah, tetapi kualitas pendidikan yang ada mungkin saja dalam pertaruhan sekiranya sumber dana atau keuangan alternatif yang dapat diandalkan tidak tersedia untuk sekolah-sekolah tersebut (Kotak 7.2). Baik di Tanzania maupun Uganda, pembebasan biaya sekolah telah menjadi sebuah isu politik yang penting ketika warga dapat menyuarakan ketidakpuasannya, dibantu oleh proses yang demokratis, masyarakat sipil yang aktif, dan (di Tanzania) proses *Poverty Reduction Strategy Paper*.

Dalam kasus-kasus tertentu, mungkin diperlukan upaya yang lebih dari sekadar menghapuskan biaya sekolah yang sifatnya langsung untuk dapat mendorong para orang tua yang miskin untuk memasukkan anak-anak mereka ke sekolah. Ini dapat dicapai dengan menyediakan program CCT dan makanan gratis. Dalam program CCT, keluarga yang miskin mendapat semacam “beasiswa,” yang disalurkan terutama melalui kaum ibu, dengan syarat anak-anaknya datang ke sekolah secara rajin dan teratur. Program ini dapat dilihat sebagai kompensasi biaya kesempatan sekolah untuk keluarga-keluarga miskin dan merepresentasikan salah satu pendekatan untuk mengatasi kegagalan pasar kredit atau pinjaman dan agens orang tua yang tidak sempurna. Banyak program dana-pengganti-masuk-sekolah memiliki skala

KOTAK 7.2 Biaya sekolah—instrumen pengecualian atau akuntabilitas?

Mengenai masalah biaya sekolah, terdapat dua aliran pemikiran. Beberapa orang mengklaim bahwa biaya sekolah menghambat keluarga-keluarga miskin untuk menyekolahkan anak-anak mereka. Bahkan, uang yang secara nominal kecil pun bisa jadi merupakan suatu bagian yang besar dalam pendapatan keluarga miskin, dan yang dikeluarkan tanpa manfaat langsung untuk anak memberikan kontribusi bagi kebutuhan usaha atau keperluan rumah tangga. Biaya sekolah sering kali muncul dalam tanggapan orang tua mengenai hal-hal yang menghambat mereka untuk menyekolahkan anak-anak mereka, dan membebaskan biaya sekolah tampaknya dapat memacu peningkatan jumlah anak yang bersekolah, termasuk di Kenya, Tanzania, Uganda, dan Vietnam. Orang-orang yang lain melihat elemen biaya sebagai alat akuntabilitas yang penting, sebuah mekanisme yang membuat orang

tua mempunyai daya untuk menuntut layanan yang berkualitas dari sekolah, dan membuktikan studi-studi yang menunjukkan bahwa keluarga miskin pun bersedia mengeluarkan uang untuk memperoleh layanan pendidikan yang bermutu.

Dengan tetap bersimpati pada pendapat yang mementingkan akuntabilitas yang lebih tinggi, kami mendukung pembebasan biaya sekolah bila dampak fiskalnya dapat diatur tanpa biaya efisiensi yang besar atau potongan yang lalu membahayakan anggaran. Aspek-aspek kemandirian dan akuntabilitas dapat dipacu menjadi lebih setara atau lebih baik melalui kontribusi tenaga bagi peningkatan mutu sekolah atau dengan berpartisipasi dalam komite kemitraan orang tua-guru. Biaya pendidikan yang seperti itu lebih murah untuk orang tua dan membuat mereka terlibat lebih penuh dalam pengambilan keputusan sekolah.

32204

besar, merepresentasikan komitmen sumber daya publik yang signifikan. Beberapa di antaranya yang terbesar adalah Oportunidades (sebelumnya, bernama PROGRESA) di Meksiko, Bolsa Escola di Brasil, dan *Food for Education Program* di Bangladesh.²⁶

Anggaran yang dialokasikan untuk program-program ini adalah antara kurang dari 1 persen dari total pengeluaran pemerintah dewasa ini di Brasil dan lebih dari 5 persen di Bangladesh. Jumlah yang cukup signifikan, meski tidak dapat dikatakan tinggi, ini diperoleh dari penyisihan atas pengeluaran-pengeluaran lain, seperti subsidi regresif untuk layanan publik, termasuk pendidikan tingkat tinggi. Sebuah pertanyaan yang tetap mengemuka adalah bagaimana program-program berbiaya efektif semacam itu memperluas pendidikan: jawabannya tergantung pada seberapa sukses mereka menjangkau keluarga-keluarga yang tidak mungkin bisa berpartisipasi dalam sistem sekolah yang ada tanpa transfer tersebut.

Sebuah pengamatan yang cermat terhadap PROGRESA menemukan peningkatan rata-rata sebesar 3,4 persen dalam jumlah siswa kelas satu sampai kelas delapan, dengan peningkatan tertinggi (14,8 persen) dalam jumlah anak perempuan yang berhasil menyelesaikan kelas enam.²⁷ Morley dan Coady (2003) memperkirakan tingkat imbal hasil internal (dengan memperhitungkan besarnya beasiswa) program tersebut adalah sebesar 8 persen setahun dan melaporkan bahwa transfer tersebut 10 kali lebih berbiaya efektif daripada membangun sekolah. Namun, De Janvry dan Sadoulet (2004) menemukan bahwa manfaat terbesar dari

program ini justru didapat oleh mereka yang bagaimana pun juga akan tetap masuk sekolah. Mereka berdua menyarankan supaya transfer semacam itu ditinjau ulang untuk meningkatkan efisiensi program—sebagai contoh, melalui penyaluran bantuan yang lebih besar ke anak sulung dalam keluarga, ke anak yang ayahnya adalah penduduk asli, atau ke anak-anak, terutama anak perempuan, yang tinggal di desa yang tidak memiliki sekolah menengah.

Menjangkau kelompok-kelompok yang tersingkir. Sekolah dengan sarana-sarana pendidikan yang memadai dan para guru yang terlatih serta memiliki motivasi besar, yang pengajarannya dapat dipercaya dan diandalkan kebenarannya, baik untuk semua orang. Tetapi, dukungan tambahan kiranya diperlukan untuk memperluas akses kelompok-kelompok yang tersingkir, seperti anak-anak cacat, anak perempuan, dan mereka yang merupakan warga pribumi.

Memasukkan anak-anak cacat ke dalam sistem pendidikan formal mungkin dilakukan dengan biaya yang relatif sedikit. Di Uruguay, bantuan sebesar \$3.000 diberikan pada sekolah-sekolah yang mengajukan proposal untuk dapat menjangkau dan melayani anak-anak cacat. Dalam dua tahun sejak dana itu diumumkan, 6 persen dari semua sekolah yang terdapat di Uruguay telah diberi bantuan tersebut, yang lalu dipakai untuk mengadaptasi materi pelajaran, menyediakan peralatan, membangun infrastruktur, dan melatih guru dengan berbagai pendekatan pedagogis yang sesuai.

Meningkatkan kesetaraan gender dalam akses ke sekolah sering kali menuntut provisi yang khusus yang diberikan kepada

KOTAK 7.3 Desegregasi sekolah-sekolah Roma di Bulgaria: model Vidin

Di Vidin, *Open Society Institute* dan LSM Roma yang dikenal dengan inisial DROM bekerja sama untuk mengintegrasikan siswa-siswa dari masyarakat Roma ke sistem sekolah 'aliran utama' (*mainstream*). Vidin adalah sebuah kota berpenduduk 85.000 jiwa di barat daya Bulgaria, yang 6 persennya, dalam sensus tahun 1992, diidentifikasi sebagai orang Roma. Pada tahun ajaran 2000-2001, sebanyak 460 siswa Roma, atau setengah dari anak-anak usia sekolah, masuk ke dalam sistem sekolah aliran utama di Bulgaria. Mereka diantar-jemput dengan bus dari rumah mereka ke sekolah dan sebaliknya. Interaksi antara pihak orang tua dengan sekolah diamati untuk meningkatkan jumlah siswa yang terlibat dalam program ini. Para siswa dari keluarga miskin juga menerima sepatu dan makan siang gratis, yang diberikan di bus untuk mengurangi stigma bila menerimanya di sekolah.

Ketika mempersiapkan program ini, DROM mendatangi setiap rumah warga Roma dan mencari dukungan dari pihak sekolah, walikota, dan media. Proyek mereka tersebut akhirnya mendapat dukungan dari semua pemilik kepentingan (*stakeholder*), kecuali walikota, yang meskipun demikian tetap setuju untuk tidak menghambatnya. DROM mengundang enam sekolah aliran utama di Vidin untuk mempresentasikan program, filosofi, dan para gurunya di televisi. Para orang tua lalu memilih salah satunya untuk anak-anak mereka. Ini merupakan kali pertama di mana pandangan-pandangan mereka dihargai oleh pihak pemegang otoritas.

Pada akhir semester pertama, tingkat kehadiran siswa Roma adalah sebesar 100

persen, dan rata-rata hasil ujian mereka sama dengan para siswa non-Roma. Para orang tua dan guru merasa puas, terutama karena tidak adanya laporan mengenai munculnya prasangka anti-Roma. Dinas pendidikan kemudian merasa perlu untuk mengembangkan program serupa ke kota-kota lain. Selain itu, 35 orang tua Roma yang anaknya naik bus ke sekolah bersedia kembali duduk di bangku sekolah dan ikut program pendidikan untuk orang dewasa, sementara tiga remaja yang pernah berhenti di kelas tiga mau ikut dalam program tersebut, sehingga para guru "terpaksa" meluangkan waktu tambahan dengan mereka. Pada sisi yang negatif, 24 siswa gagal dalam satu atau lebih mata pelajaran, dan tiga yang lain ke luar dari proyek.

Keberhasilan program ini, secara keseluruhan, disebabkan oleh tiga faktor utama. Pertama, orang tua merasa bahwa anak-anak mereka dilindungi dari prasangka buruk sebab mereka diantar-jemput dengan bus dan dimonitor sepanjang hari oleh orang Roma dewasa. Kedua, kehadiran orang dewasa tersebut di sekolah memastikan bahwa anak-anak tidak dilecehkan, sehingga orang tua dan anak-anak antusias untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan ekstrakurikuler sekolah, dan para guru lebih mudah untuk menangani soal perbedaan budaya. Ketiga, anak-anak merasa senang di sekolah, di mana aktivitas pembelajaran yang sesungguhnya terjadi.

Sumber: Ringold, Orenstein, dan Wilkens (2005).

anak-anak perempuan, terutama mereka yang sudah lebih tua.²⁸ Bantuan-bantuan khusus yang diberikan ke anak-anak perempuan terbukti efektif di Bangladesh dan Meksiko. Toilet-toilet khusus untuk anak perempuan sangat penting. Berbagai

perbaikan struktural dan termasuk tembok pembatas, sesi yang fleksibel atau dobel ketika berbagi fasilitas dengan anak laki-laki, dan mungkin bahkan sekolah yang khusus untuk jenis kelamin tertentu bisa membuat orang tua merasa nyaman dan aman karena keselamatan dan privasi anak perempuannya terjaga. Sekolah perlu menghapus, bukannya menggarisbawahi, stereotip dan perlakuan yang tidak setara ke kaum perempuan—dan lebih berhati-hati ketika akan memberikan ke para murid laki-laki sumber daya, tugas kepemimpinan, dan perhatian yang lebih besar. Para guru perempuan adalah model yang baik untuk murid laki-laki dan perempuan, dan perempuan muda pun dapat menjadi guru yang efektif bila dibekali dengan pelatihan, dukungan, dan kurikulum yang terprogram baik. Pemerintah mungkin perlu memikirkan untuk membuat peraturan khusus mengenai guru perempuan sembari tetap bersikap fleksibel dengan persyaratan usia dan latar belakang pendidikan mereka (asalkan tetap mau memberikan pelatihan magang yang memadai).²⁹

Untuk memperluas akses bagi kelompok-kelompok etnis, para guru atau asisten mereka yang berasal dari suku target sangat membantu karena kemampuan mereka untuk bergaul dengan para murid sebagai model-model peran yang baik. Sekolah-sekolah bilingual juga telah terbukti efektivitasnya. Di Mali, program-program bilingual diasosiasikan dengan penurunan yang signifikan dalam jumlah siswa yang putus sekolah dan tinggal kelas, dan dengan keadaan di mana anak-anak dari daerah pedesaan dapat memperoleh nilai atau hasil yang lebih baik daripada anak-anak perkotaan. Di Meksiko,

32204

penargetan secara geografis yang dilakukan oleh program PROGRESA (sekarang menjadi Oportunidades) memunculkan tingkat partisipasi yang relatif tinggi di kalangan warga pribumi (tetapi tidak di kalangan mereka yang tinggal di daerah-daerah pelosok, di mana sekolah tidak ada).³⁰ Sebuah pendekatan yang inovatif untuk mendorong semakin banyak anak-anak Roma di Vidin, Bulgaria, masuk sekolah tampaknya sukses besar (Kotak 7.3).

Meningkatkan kualitas

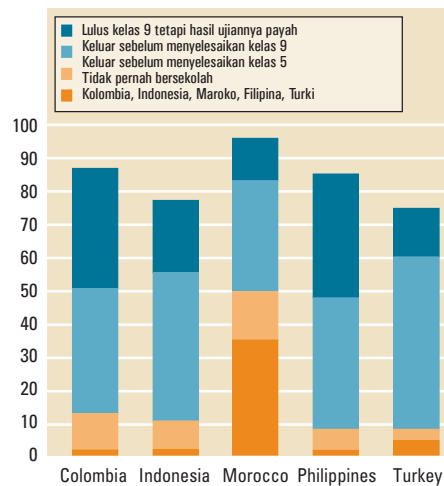
Kualitas yang lebih baik untuk semua.

Memperluas akses ke pendidikan dasar itu sangat penting tetapi belum cukup; kualitas pendidikan pun tidak kalah pentingnya untuk mewujudkan kesempatan yang berkesetaraan. Namun, bahkan hasil ujian belajar anak-anak di berbagai negara berpendapatan menengah pun jauh lebih rendah daripada hasil ujian anak-anak di negara OECD. Ini menunjukkan bahwa banyak dari proses pembelajaran di negara-negara tersebut tidak mempersiapkan anak-anak untuk menjadi orang dewasa yang produktif, apalagi yang siap untuk berkompetisi dalam pasar tenaga kerja global yang akan mereka hadapi.³¹ Kualitas pendidikan yang lebih rendah tak diragukan lagi lebih besar pada kalangan anak-anak dari keluarga miskin, sebab anak-anak dari keluarga yang lebih berkecukupan dapat masuk ke sekolah umum yang lebih baik atau meninggalkan sistem pendidikan umum dan masuk ke sekolah swasta yang bagus.

Berdasarkan hasil ujian belajar yang telah distandardisasi secara internasional—*Third International Mathematics and*

Figur 7.4 Meningkatkan jumlah anak yang masuk sekolah belum cukup untuk menambal jurang pembelajaran

Sebagai bagian dari kelompok seusia



Sumber: Direproduksi dari Pritchett (2004a).

a. Berdasarkan nilai TIMSS-R yang dicapai anak-anak kelas delapan dalam bidang matematika pada tahun 1999. Untuk menghitung bagian dari siswa yang memperoleh nilai di bawah 400—satu deviasi standar (100 poin) di bawah rata-rata negara OECD (500)—Pritchett menggunakan nilai rata-rata nasional dan deviasi standar dan mengasumsikan suatu distribusi normal. Ini mengasumsikan bahwa nilai-nilai tersebut, secara kasar, tetap sepanjang waktu sehingga ujian pada tahun 1999 merepresentasikan kelompok anak berusia 15 hingga 19 tahun pada tahun survei itu, dan bahwa tingkat kompetensi siswa kelas delapan dan sembilan, secara kasar, sama.

Science Study (TIMSS)—Pritchett (2004a) memperkirakan bahwa mayoritas terbesar anak-anak usia 15 sampai 19 tahun di lima negara berpendapatan menengah (Figur 7.4) memperoleh hasil yang sangat tidak memuaskan (tidak mampu menyelesaikan kelas sembilan atau memperoleh hasil yang buruk dalam TIMSS).³² Tetapi, masalah yang berkaitan dengan sedikitnya jumlah siswa yang bersekolah hanya ditemukan di Maroko. Indonesia dan Turki menghadapi kesulitan untuk mendorong anak-anak melanjutkan ke sekolah menengah; di Kolombia, Maroko, dan Filipina, tiga dari empat anak yang telah menyelesaikan kelas sembilan gagal menguasai pelajarannya dengan baik.

Bagaimana negara-negara dapat mendorong semua orang untuk memperoleh hasil yang baik dalam pendidikan dasarnya? Dari sejumlah kajian yang berusaha menghitung tingkat “produksi” hasil belajar di sekolah, kita sangat paham bahwa anggaran publik yang lebih tinggi tidak serta-merta terwujud dalam pembelajaran siswa yang lebih baik.³³ Sebuah studi mutakhir yang menganalisis faktor-faktor yang menentukan hasil yang diperoleh siswa dalam TIMSS—dengan menggunakan data lebih dari 260.000 siswa di 6.000 sekolah pada 39 negara—menemukan bahwa anggaran pendidikan (anggaran per siswa, kelas, rasio guru-siswa) baik di tingkat sekolah maupun negara tidak memberi dampak yang positif pada hasil belajar siswa. Di antara berbagai faktor yang terdapat pada tingkat sekolah, faktor-faktor dengan dampak yang signifikan pada hasil belajar siswa “hanyalah” materi pengajaran dan guru yang memiliki latar belakang pendidikan formal yang memadai.³⁴

Hasil-hasil ini diperkuat oleh beberapa kajian mikro yang cermat. Semenjak tahun 1996, sekelompok peneliti yang bekerja sama dengan sebuah LSM Belanda, *International Christelijke Steunfonds Africa*, telah terlibat dalam perancangan dan evaluasi serangkaian eksperimen acak yang tujuannya adalah meningkatkan hasil belajar siswa di distrik Busia di daerah pedesaan Kenya. Hasil eksperimen itu mengindikasikan bahwa semakin tersedianya buku pelajaran mampu meningkatkan hasil ujian, tetapi hanya di antara siswa-siswa yang lebih pandai, dan bahwa pemberian hadiah yang didasarkan pada hasil yang diperoleh siswa mampu meningkatkan hasil ujian pada awalnya,

32204
tetapi hasil itu dengan segera “memudar.” Yang benar-benar dapat meningkatkan hasil yang diperoleh siswa adalah pemberian beasiswa ke para siswi berusia 13 sampai 15 tahun yang berprestasi—yang juga memiliki dampak positif atas anak laki-laki, yang memang tidak berhak mendapatkannya, dan anak-anak perempuan lain yang nilai prestasinya rendah, sehingga tidak dapat memenangkan beasiswa tersebut. Pemberian beasiswa adalah intervensi yang kemudian terbukti paling berbiaya efektif, yakni intervensi yang mampu membuat para siswa memperoleh hasil yang sama dengan biaya kurang dari 20 persen dari yang dikeluarkan untuk penyediaan buku-buku pelajaran.³⁵

Hasil-hasil tersebut menggarisbawahi pentingnya menggabungkan anggaran tambahan (yang berasal dari sumber-sumber yang benar) dengan berbagai intervensi yang memperkuat insentif untuk usaha belajar-mengajar. Seperti ditunjukkan oleh program insentif guru, rancangan proyek—dalam kasus ini, perilaku yang pantas dihargai—sangat penting.³⁶

Kualitas yang lebih baik untuk mereka yang paling tidak beruntung. Banyak dari program-program yang baru saja dibahas berfokus pada upaya memperbaiki kinerja pembelajaran di tingkat sekolah. Bagaimana dengan perbaikan pembelajaran untuk para siswa dari keluarga yang kurang beruntung atau yang tidak terlalu pandai? Program pemberian beasiswa berdasarkan prestasi ke siswi-siswi berusia 13 sampai 15 tahun di daerah pedesaan di Kenya yang disebut sebelumnya adalah salah satu contoh dari upaya semacam itu. Program Balsakhi di India—sebuah program pendidikan berskala

32204

besar yang ditujukan ke anak-anak yang mengalami kesulitan belajar—merupakan sebuah pendekatan lain yang sangat sukses dan berbiaya efektif untuk meningkatkan prestasi belajar anak-anak yang kurang begitu pandai (Kotak 7.4). Karena anak-anak yang kemampuan akademisnya paling rendah memperoleh hasil terbaik dalam ujian, program ini dipandang memiliki pengaruh penyetera yang amat bagus dalam prestasi siswa.

Banyak negara, demi efisiensi, mengelompokkan siswa berdasarkan jenis dan tingkat kemampuan yang sama. Namun demikian, berbagai temuan mutakhir di 18 sampai 26 negara menunjukkan bahwa langkah semacam itu justru meningkatkan ketidaksetaraan pendidikan, mungkin dengan cara menegaskan berbagai dampak latar belakang keluarga. Namun, yang pasti, hal itu tidak memberikan kontribusi bagi peningkatan rata-rata prestasi akademis siswa.³⁷

Opsi lain untuk meningkatkan prestasi belajar anak-anak yang kurang beruntung adalah dengan menyediakan “*voucher*” sekolah. Dampak-dampak skema *voucher* ini untuk prinsip kesetaraan dan efisiensi telah membangkitkan kontroversi yang besar (Kotak 7.5). Program pemberian *voucher* yang tujuannya jelas tampaknya menjanjikan.³⁸ Hasil yang didapat dari skema macam itu di Kolombia sangat menggembirakan. Program PACES memberi *voucher* yang mampu menutupi hingga separuh dari seluruh biaya yang dibutuhkan di sekolah menengah swasta ke lebih dari 125.000 siswa yang berasal dari lingkungan yang miskin; dan *voucher* itu akan tetap diberikan asal si siswa mampu mempertahankan prestasi akademis yang

KOTAK 7.4 Pendidikan untuk anak-anak yang secara akademis kurang berprestasi: program Balsakhi di India

Program Balsakhi merupakan sebuah program pendidikan untuk anak-anak yang secara akademis terbelakang, yang kini dijalankan di 20 kota di India oleh sebuah LSM—Pratham—dalam kerja samanya dengan pemerintah. Pratham merekrut para perempuan muda dari komunitas setempat untuk mengajar kemampuan baca-tulis dan keterampilan numerik tingkat dasar ke anak-anak yang duduk di kelas tiga atau empat namun belum menguasainya. Para siswa tersebut dibebaskan dari kelas reguler selama dua jam setiap harinya untuk diajari berbagai kemampuan yang belum bisa mereka kuasai. Program ini tidak mahal: setiap siswa per tahunnya hanya membutuhkan biaya \$5. Karena mudah dijalankan, program ini telah berkembang pesat sejak pengenalannya di Mumbai pada tahun 1994, dan kini berhasil menjangkau puluhan ribu siswa di 20 kota di India.

Evaluasi dua-tahunan terbaru yang dilaksanakan secara acak di Mumbai dan Vadodara menemukan bahwa program ini memberi dampak yang sangat positif terhadap proses pembelajaran anak. Secara rata-rata, program ini meningkatkan prestasi belajar sebesar 0,15 deviasi standar pada tahun pertama dan 0,25 pada tahun kedua. Manfaat terbesar dipetik oleh anak-anak yang berada di tingkat distribusi terbawah, dengan mereka yang berada di sepertiga terbawah memperoleh 0,20 deviasi pada tahun pertama dan 0,32 pada tahun kedua (0,51 untuk matematika saja). Hasil yang sama diperoleh di dua kelas dan di dua kota. Secara umum, program ini 12 hingga 16 kali lebih efektif daripada merekrut guru baru.

Sumber: Banerjee, dkk. (2004).

memuaskan. Evaluasi atas eksperimen yang dijalankan secara sangat alamiah ini (*voucher* diberikan dengan sistem lotre) menemukan tingkat keberulangan yang rendah dan hasil ujian yang lebih baik di kalangan siswa yang memenangkannya.³⁹ Tetapi, skema *voucher* semacam itu tampaknya secara politik sulit untuk diimplementasikan—dan program di Kolombia pun tidak berlanjut.

Meningkatkan akuntabilitas

Hasil pembelajaran yang mengecewakan di banyak negara disebabkan oleh gabungan sumber daya yang tidak memadai dan tingkat kesigapan dan akuntabilitas sistem sekolah yang rendah. Berbagai upaya yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas sekolah, karenanya, perlu berfokus pada penguatan proses akuntabilitas ini:

KOTAK 7.5 Voucher sekolah: efisien dan berkesetaraan?

Program *voucher* sekolah meningkatkan kemampuan para orang tua untuk memilihkan sekolah yang terbaik untuk anak-anak mereka. Orang tua diberi sebuah *voucher* sekolah oleh pemerintah, yang (setidak-tidaknya secara teoretis) dapat digunakan di sekolah yang mereka sukai, entah negeri maupun swasta. Harapannya adalah bahwa persaingan antara sekolah dengan ketersediaan sumber daya publik untuk mengakses ke sekolah-sekolah swasta dapat meningkatkan efisiensi keseluruhan sistem sekolah dan prestasi siswa. Tetapi, penelitian yang mempelajari dampak *voucher* itu belum menghasilkan sesuatu yang definitif atau bisa digeneralisasi—terutama karena berbagai hambatan metodologis serta rancangan dan konteks institusional dalam reformasi yang tidak sama. Rancangannya dapat berbeda-beda tergantung pada besarnya *voucher*, jumlah siswa yang memenuhi syarat untuk mendapatkannya, apakah sekolah bisa menarik uang dalam jumlah yang lebih besar daripada *voucher* yang tersedia, dan berbagai aturan yang mengatur pilihan sekolah (seperti apakah *voucher* tersebut bisa digunakan di sekolah-sekolah milik lembaga keagamaan). Manajemen institusional, kontrol birokratis, pengaturan sekolah-sekolah negeri, dan pengawasan terhadap sekolah-sekolah swasta yang memenuhi syarat untuk program ini juga beragam serta, tentu saja, memengaruhi hasilnya.⁴⁰

Cile berpengalaman selama 20 tahun dalam melaksanakan program *voucher* sekolah berskala besar. Namun demikian, analisis yang mendetail mengenai dampak persaingan kualitas antarsekolah tidak menyebabkan dampak yang sama. Di Amerika Serikat, sebuah studi menemukan bahwa persaingan mampu meningkatkan prestasi siswa di kota Milwaukee, tetapi tidak di kota-kota lain. Varians yang sama ditemukan dalam literatur yang terkait mengenai dampak pilihan sekolah.⁴¹ Persaingan antarsekolah dan pilihan sekolah mengimplikasikan bahwa sekolah negeri yang kualitasnya rendah akan kehilangan siswa dan terpaksa tutup. Sekolah-sekolah yang

sukses perlu melebarkan sayap, dan sekolah-sekolah baru—yang kiranya lebih efektif—perlu dibangun. Perubahan institusional semacam itu menghadirkan persoalan-persoalan politik, teknis, dan administratif yang signifikan. Persoalan tersebut akan bertambah parah bila program *voucher* yang bersifat universal mendorong migrasi siswa besar-besaran.

Bukti yang kuat mengenai berbagai perbedaan produktivitas antara sekolah-sekolah negeri dan swasta juga hampir tidak tersedia. Di Cile, program *voucher* sekolah semacam ini telah mendorong didirikannya sejumlah besar sekolah swasta sekuler yang baru, yang beroperasi bersama dengan sekolah-sekolah Katolik yang telah ada dan mapan. Analisis terhadap data prestasi para siswa kelas empat di Cile menunjukkan bahwa sekolah-sekolah Katolik memiliki nilai yang lebih tinggi dalam mata pelajaran matematika dan bahasa Spanyol daripada sekolah-sekolah negeri, sementara prestasi sekolah-sekolah swasta lebih buruk lagi. Studi yang lain menemukan bahwa pilihan sekolah yang hampir tak terbatas di Cile telah mendorong para siswa dari keluarga menengah untuk pindah ke sekolah swasta, meski prestasi mereka di sana jauh dari mengkilap.⁴²

Petunjuk mengenai berbagai pengaruh dari kawan sebaya yang dapat memengaruhi prestasi akademis siswa sama tidak jelasnya. Tidak jelas apakah pengaruh kawan sebaya bersifat linear, yang berarti bahwa hasil yang diperoleh siswa yang pindah ke lingkungan sebaya yang kualitasnya lebih tinggi setara dengan “kerugian” yang dialami oleh kawan sekelasnya yang lama atau yang baru—ataukah nonlinear, yang, antara lain, berarti bahwa pengaruh kawan sebaya yang positif dapat sangat menguntungkan para siswa yang berasal dari keluarga berstatus sosioekonomi rendah.

Meskipun dampak program *voucher* atas efisiensi masih ambigu, ada cukup alasan untuk berhati-hati pada pengaruh kesetaraan bila program ini hendak dijalankan secara universal. Program-

program semacam ini dapat memperkuat stratifikasi rasial dan sosioekonomi karena para orang tua akan berusaha untuk meningkatkan “kualitas” kawan sebaya anak-anak mereka (seperti kasus pindahnya anak-anak yang orang tuanya berasal dari kelas menengah ke sekolah swasta di Cile). Stratifikasi tersebut terjadi bila semua orang tua diberi *voucher* sekolah, tetapi keluarga-keluarga berpendapatan rendah berada dalam posisi yang kurang menguntungkan untuk menggunakan manfaat pilihan sekolah karena terbatasnya informasi, sarana transportasi, dan sumber daya yang mereka punyai. Para siswa yang tidak beruntung, dengan demikian, akan terkonsentrasi di sekolah-sekolah yang kualitasnya rendah. Menyuarakan keprihatinan yang sama, sebuah studi mutakhir menyimpulkan bahwa, di Amerika Serikat, “program *voucher* sekolah universal berskala besar tidak akan memberi manfaat yang berarti untuk peningkatan prestasi akademis siswa dan ... ia malah bisa menjadi penghambat untuk banyak siswa dari keluarga yang kurang beruntung” (Ladd 2002, 4).

Ada cara-cara tertentu untuk menjadikan program *voucher* sekolah ini lebih bermanfaat untuk para siswa dari keluarga yang kurang beruntung, tetapi cara-cara ini bisa jadi mengurangi dukungan politik yang mengalir kepadanya. Sebagai contoh, *voucher* dan pilihan sekolah dibatasi hanya untuk keluarga-keluarga berpendapatan rendah. Desain program juga dapat disertai dengan penyediaan sarana transportasi ke sekolah, yang mensyaratkan bahwa sekolah tidak memungut biaya tambahan dari *voucher* yang ditetapkan, dan mensyaratkan bahwa sekolah tidak berhak memilih-milih siswa mana yang hendak diterimanya. Apa pun itu, program *voucher* sekolah perlu ditempatkan dalam kerangka strategi reformasi pendidikan yang lebih luas yang dimaksudkan untuk memperbaiki insentif institusional secara keseluruhan dan memberi sekolah-sekolah yang belum terlalu berkembang instrumen dan sumber daya untuk meningkatkan diri.

32204

mencapai konsensus sosial mengenai perluasan pendidikan, meminimalisasi kepentingan-kepentingan pribadi yang tersembunyi, dan menangani insentif yang kecil yang diberikan ke para penyedia layanan untuk meningkatkan kualitas pembelajaran.

Mencapai konsensus sosial mengenai perluasan pendidikan membantu mengatasi patologi kooptasi pendidikan oleh kaum elit, sebab orang-orang kaya biasanya menentang anggaran yang lebih besar untuk pendidikan umum. Secara historis, terutama di Eropa dan Amerika Utara, perluasan hak politik atau suara di suatu negara mendorong akses yang lebih luas dan peningkatan kualitas pendidikan dasar.⁴³ Transisi ke arah demokrasi yang terjadi di Brasil, Guatemala, dan Uganda juga telah memacu perluasan pendidikan dasar.⁴⁴ Namun, ini merupakan proses jangka panjang, dan hal yang terpenting dewasa ini adalah maju untuk memenuhi kebutuhan mendesak yang dirasakan oleh jutaan anak di seluruh dunia.

Beberapa kemajuan dapat dibuat dengan cara melawan cengkeraman kelompok-kelompok kepentingan atas berbagai reformasi yang memperjuangkan kesetaraan, seperti terjadi ketika perserikatan para guru yang melawan reformasi-reformasi yang memperkuat kaitan antara prestasi dengan akuntabilitas.⁴⁵ Hasil-hasil yang signifikan dapat muncul dari reformasi sistemik yang memperkuat akuntabilitas dari para klien langsung ke para penyelenggara “layanan” pendidikan garda depan.⁴⁶ Langkah yang paling penting dalam reformasi semacam itu adalah peningkatan akuntabilitas sekolah untuk meraih prestasi yang lebih baik

dan adanya sistem pengawasan atasnya. Akuntabilitas untuk meraih prestasi yang lebih baik juga membutuhkan otonomi untuk mengatur hasil. Ini berarti bahwa tindakan memercayakan atau mendelegasikan tanggung jawab dan kekuasaan untuk mengambil keputusan pada tingkat yang paling rendah tetapi tetap fisibel merupakan insentif yang tepat.⁴⁷

Begitu sistem semacam itu telah ditetapkan secara benar, sumber daya dan kekuasaan yang dimiliki oleh para penyelenggara pendidikan akan mendukung tanggung jawab mereka, dan informasi tersedia untuk melacak prestasi mereka, berbagai mekanisme untuk menekan sekolah supaya menghasilkan prestasi yang lebih cemerlang menjadi ada. Otonomi sekolah, kontrol komunitas, penyelenggara pendidikan yang bukan berasal dari kalangan pemerintah, program *voucher* sekolah, dan reformasi sektor publik dapat memperbesar kemampuan warga negara, komunitas, dan organisasi publik untuk mendukung sekolah memberikan hasil yang terbaik.⁴⁸ Pengalaman El Salvador dalam membangun kembali sistem pendidikannya menyusul perang sipil yang meluluhlantakkan negeri tersebut pada tahun 1980-an merupakan sebuah contoh yang bagus mengenai apa yang dapat dicapai melalui kemitraan dengan berbagai komunitas setempat atau lokal. Berkat keterlibatan kalangan orang tua siswa yang lebih besar, sekolah-sekolah Educo berhasil menambah jumlah siswa yang masuk sekolah tanpa mengorbankan kualitas, mengurangi tingkat kemangkiran guru dan siswa, serta meningkatkan kemampuan matematika dan berbahasa para siswa.

Menuju hidup yang lebih sehat untuk semua

Tingkat ketidaksetaraan yang tinggi dalam pemanfaatan sarana kesehatan dan kesehatan yang dihasilkannya di banyak negara berkembang tidak hanya mencerminkan preferensi atau kebutuhan yang berbeda—mereka muncul dari berbagai hal yang menghambat kemampuan orang untuk memiliki kesehatan yang baik (Bab 2). Pendapatan adalah salah satu faktor penghambat kesehatan yang utama, terutama mengingat keadaan pasar keuangan yang sangat tidak berkesetaraan. Orang di seluruh penjuru dunia yang tingkat pendapatannya rendah memiliki kesehatan yang lebih buruk dan akses yang lebih terbatas pada layanan-layanan kesehatan (Bab 2). Etnisitas, ras, dan lokasi juga memengaruhi kesehatan. Di Afrika Selatan, angka kematian bayi di kalangan orang kulit hitam 5,5 kali lebih tinggi daripada orang kulit putih; angka harapan hidup warga Cina yang tinggal di daerah pedesaan hampir 6 tahun lebih rendah daripada mereka yang berdiam di wilayah perkotaan; sementara jurang atau ketidaksetaraan harapan hidup antara provinsi terkaya dan termiskin di Cina (Beizong dan Guizhou) adalah 10 tahun.⁴⁹

Perbedaan-perbedaan yang amat mencolok ini dalam tingkat kesehatan dan pemanfaatan berbagai sarannya ini mencerminkan ketidaksetaraan berdasar-kelompok dalam akses ke informasi, fasilitas dengan standar perawatan yang baik dan proteksi dari risiko kesehatan. Kurangnya pengetahuan mengenai kesehatan pribadi, gizi, layanan-layanan kesehatan yang

tersedia, dan opsi perawatan, terutama di kalangan mereka yang tidak terpelajar, membuat kesadaran akan layanan kesehatan rendah. Dalam lingkup keluarga, beberapa anggotanya memiliki suara yang lebih tidak signifikan (kaum perempuan dan anak-anak) dan hal ini memengaruhi besarnya sumber daya yang digunakan untuk kepentingan mereka. Klinik-klinik kesehatan, khususnya yang terdapat di berbagai daerah yang miskin dan terpencil, sering kali tidak dapat diakses, tidak banyak dikunjungi, serta tingkat kualitas dan ketanggapannya terhadap penderita rendah. Akhirnya, penyakit merupakan sebuah beban bagi orang miskin, tetapi penyakit juga memiliki konsekuensi yang sangat berat bagi orang yang hidupnya pas-pasan, terutama karena hilangnya pendapatan, namun juga karena pengeluaran yang besar yang harus dibayarkan untuk perawatan kesehatan.

Disparitas kelompok yang besar dalam tingkat kesehatan ini tidak sejalan dengan prinsip kesetaraan karena menyiratkan perbedaan kesempatan yang sangat besar untuk menjalani hidup yang produktif. Dan karena disparitas tersebut sering kali disebabkan oleh kegagalan pasar dan agens, menguranginya akan memberi dampak positif yang besar untuk efisiensi dan produktivitas. Di sini, kami berfokus pada cara-cara untuk menyetarakan ruang gerak dalam rangka mencapai tingkat kesehatan yang optimal. Kami mengusulkan peningkatan pemahaman orang mengenai berbagai praktik dan layanan kesehatan dasar, perluasan akses ke perawatan kesehatan yang terjangkau, dan peningkatan akuntabilitas para penyedia jasa layanan kesehatan.

32204

Memperluas pengetahuan

Tingkat investasi pasien yang rendah dalam bidang kesehatan kiranya merefleksikan kurangnya pengetahuan, tingkat agens, serta isu insentif dalam keluarga, selain juga kurangnya sumber daya yang ada padanya. Kurangnya pengetahuan bisa membuat orang tidak tahu ke mana harus mencari bantuan perawatan kesehatan ketika mereka membutuhkannya, juga ketika biaya tidak menjadi persoalan. Seperti ditunjukkan dalam Bab 5, ketika obat cacing ditawarkan secara gratis ke anak-anak di Kenya, tingkat pemanfaatannya hanya 57 persen. Serupa dengannya, di Bolivia, banyak bayi dari keluarga miskin, ketika dilahirkan, tidak mendapat bantuan dari bidan atau tenaga kesehatan yang terlatih, walaupun para ibu di sana bebas mendapatkannya dengan cuma-cuma. Di India, 60 persen anak yang ada belum diimunisasi, meskipun imunisasi diberikan secara gratis; alasan yang paling utama dari hal itu adalah karena para ibu tidak mengerti manfaat vaksinasi dan juga tidak tahu di mana lokasi klinik.

Kurangnya pengetahuan juga dapat menyebabkan orang mengeluarkan uang untuk membayar perawatan yang tidak tepat. Tenaga kesehatan yang tidak berkualifikasi atau tidak etis dapat memberikan perawatan (dan tagihan) yang melebihi dari yang dibutuhkan pasien demi kesembuhannya. Sebagai contoh, daripada mendapat terapi rehidrasi oral yang efektif dan tidak mahal, seorang anak miskin di Indonesia diberi empat macam (atau, kadang-kadang malah lebih) obat yang tidak diketahui manfaatnya setiap kali terkena diare.⁵⁰

Pendidikan adalah sebuah cara yang sangat alamiah untuk mengatasi

persoalan kurangnya pengetahuan orang akan kesehatan. Elo dan Preston (1996) memperkirakan bahwa tambahan satu tahun pendidikan secara nasional mampu mengurangi angka kematian sebesar 8 persen—separuh di antaranya secara langsung dan separuh yang lain melalui berbagai pengaruh yang disebabkan oleh meningkatnya pendapatan. Pendidikan kaum perempuan, tentu saja, sangat penting dan bermanfaat. Kaum ibu yang lebih terpelajar diasosiasikan dengan berbagai praktik kesehatan anak yang lebih baik, termasuk kebiasaan cuci tangan, cara buang air kecil dan air besar yang sehat, perawatan semasa kehamilan, bantuan ketika melahirkan dari tenaga kesehatan yang terlatih, imunisasi, dan klinik kesehatan bayi atau posyandu.

Berbagai pusat kesehatan masyarakat juga memberikan pemahaman yang berbiaya efektif dalam pencegahan penyakit dan perilaku yang sehat. Dengan mempekerjakan para personel yang *nonspecialized* semacam itu, banyak negara telah berhasil meningkatkan pengetahuan umum warganya akan kesehatan dengan biaya murah, seperti Family Health Program di Brasil dan program “koordinator ibu” di Ethiopia yang membantu perawatan penderita malaria di rumah (Kotak 7.6). Para pekerja kesehatan komunitas juga membantu meningkatkan pengetahuan kesehatan warga miskin dengan biaya efektif.

Kampanye informasi publik juga dapat meningkatkan pengetahuan kesehatan, entah melalui klinik-klinik kesehatan yang ada ataupun secara langsung menyasar kekomunitas. Kini, juga dimungkinkan untuk menjalin kerja sama dengan sektor

KOTAK 7.6 Bekerja dengan para ibu untuk menangani malaria

Penyakit malaria menyebabkan hampir 1 juta anak-anak di Afrika kehilangan nyawa mereka setiap tahunnya. Memberdayakan kaum ibu dalam perawatan rumah atas anak mereka yang menderita penyakit ini dapat sangat efektif untuk mengurangi angka kematian. Pemerintah daerah Tigray, Ethiopia, melatih “para koordinator kaum ibu” yang dipilih di antara komunitas untuk mendidik kaum ibu yang lain mengenai berbagai gejala demam dan malaria. Mereka dibekali klorokine dan informasi mengenai cara memberikan atau

menakar obat yang harganya \$0,08 per sekali dosis. Dengan mendidik kaum ibu, pemerintah Tigray berhasil menyediakan perawatan malaria yang cepat dan efektif tanpa perlu mengisolasi anak penderitanya, dan dengan demikian, mengurangi angka kematian balita sebesar 40 persen dan menghapus beban kasus-kasus malaria yang akut di rumah sakit.

Sumber: World Bank (2004k).

privat dalam pemasaran berbagai produk yang secara sosial bermanfaat, seperti pemberantasan nyamuk dengan obat nyamuk, metode-metode pemurnian air, makanan yang kaya dengan kandungan vitamin A, dan sup—seperti program *Central American Hand-Washing Initiative* di Kosta Rika, El Salvador, dan Guatemala.⁵¹ Kampanye melalui media juga merupakan langkah yang efektif. Sebagai contoh, penyiaran pesan anti-AIDS yang sering di Thailand, Uganda, dan Brasil merupakan salah satu unsur kunci dalam kampanye untuk mengurangi penyebaran penyakit tersebut. Kampanye melalui media yang dilakukan otoritas Thailand mampu mengurangi berjangkitnya AIDS hingga titik di mana negara itu sekarang sanggup menjalankan program perawatan yang secara fiskal masuk akal untuk para penderitanya.⁵²

Namun, baik informasi maupun layanan gratis kiranya belum memadai untuk mendorong pemanfaatan sarana-sarana kesehatan di antara mereka yang kurang terberdayakan atau tanpa suara. Kesehatan ibu dan anak sering kali

32204 dilihat sebagai intervensi kesehatan yang pantas diperjuangkan. Melalui bantuan tunai bersyarat, program PROGRESA di Meksiko (yang kini berganti nama menjadi *Oportunidades*) dirancang untuk mendorong kaum perempuan melakukan kunjungan klinis pra dan pascakelahiran serta membawa anak-anak mereka untuk diimunisasi dan diamati perkembangan dan pertumbuhannya. Dalam tiga bulan pertamanya, program ini berhasil meningkatkan rata-rata kunjungan ibu hamil sebesar 8 persen, yang pada gilirannya, menyebabkan penurunan kasus penyakit pada bayi yang baru lahir sebesar 25 persen dan peningkatan angka pertumbuhan tahunan anak berusia satu hingga tiga tahun sebesar 16 persen. Salah satu ciri khas yang penting dari rancangan program ini adalah pemberian bantuan tunai ke kaum perempuan. Meskipun program ini menuntut kaum ibu untuk meluangkan lebih banyak waktu, para pesertanya merasa bahwa manfaat yang dipetikanya layak untuk diperjuangkan. Kaum perempuan juga melaporkan bahwa mereka merasa lebih percaya diri serta memiliki kendali yang lebih besar atas sumber daya keluarga dan waktu serta perjalanan mereka. Skema yang sama menyediakan layanan perawatan kesehatan ibu dan anak di Brasil, Kolombia, dan Nikaragua.⁵³

Memperluas akses

Akses ke fasilitas-fasilitas kesehatan yang berkualitas masih menjadi persoalan di banyak kawasan di dunia, dan sering kali menimpakan beban yang lebih besar ke orang-orang yang tinggal di daerah pedesaan dengan waktu perjalanan yang

lebih panjang dan biaya rumah sakit atau perawatan yang lebih banyak. Mereka yang tinggal di daerah perkotaan lebih mudah menjangkau berbagai pusat kesehatan yang tersedia. Di Burundi, 98 persen dari penduduk kota tinggal dalam jarak kurang dari satu jam perjalanan dari pusat kesehatan, tetapi persentase penduduk desa yang seperti itu hanya 65 persen. Bahkan, di wilayah-wilayah pedesaan pun variasinya sangat tinggi. Hanya separuh dari seluruh penduduk pedesaan yang paling miskin di Nigeria tinggal di mana satu jam perjalanan jauhnya dari sebuah klinik, sementara persentasenya untuk orang yang paling kaya adalah 84 persen.

Bahkan, ketika dapat diakses pun, fasilitas-fasilitas kesehatan tersebut kualitasnya sangat beragam. Beberapa yang memiliki persediaan obat-obatan dijalankan oleh staf yang sangat terlatih dan berdedikasi. Fasilitas semacam ini biasanya sangat terjaga kerapian dan kebersihannya. Namun, banyak fasilitas kesehatan yang lain yang keadaannya tidak seperti ini. Mereka sudah rusak parah, jarang memiliki persediaan obat, dan dijalankan oleh staf medis yang kurang begitu terampil dan kasar, yang sering kali gagal untuk memberi pertolongan yang terbaik. Biasanya, orang-orang yang secara material kurang beruntunglah yang harus berurusan dengan fasilitas-fasilitas kesehatan yang berkualitas rendah dan tidak dapat diakses semacam itu. Kaum etnis minoritas adalah yang paling sering memperoleh layanan kesehatan paling buruk (Kotak 7.7).

Salah satu penghambat utama untuk pemberian layanan kesehatan yang berkesetaraan di semua tempat adalah

KOTAK 7.7

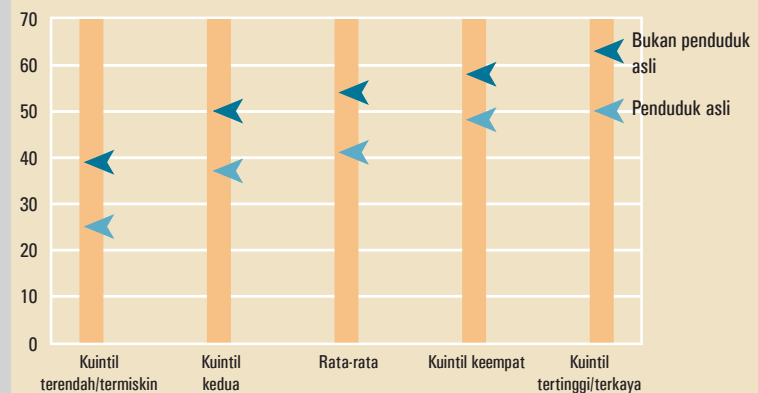
Kaum miskin dan kelompok etnis minoritas menerima layanan kesehatan yang kualitasnya rendah

Kajian-kajian baru dari India, Indonesia, Meksiko, dan Tanzania menunjukkan bahwa orang miskin, secara sistematis, menerima layanan kesehatan yang lebih rendah, baik dari penyedia jasa swasta maupun negeri.⁵⁴ Situasinya bisa lebih buruk untuk kaum etnis minoritas. Bukti dari Meksiko menunjukkan bahwa, bahkan di daerah-daerah pedesaan yang miskin, ada perbedaan dalam kualitas layanan kesehatan antara orang kaya dengan orang miskin, dan antara penduduk asli dan bukan penduduk asli. Dari antara seperlima penduduk Meksiko yang paling miskin, kaum perempuan penduduk asli memperoleh perawatan kehamilan dari

dokter yang kualitasnya berada di persentil ke-25, sementara kaum perempuan yang sama miskinnya tetapi bukan merupakan penduduk asli mendapat perawatan dari dokter yang kualitasnya berada di persentil ke-14. Seperlima penduduk yang paling kaya, tentu saja, memperoleh perawatan yang jauh lebih baik, tetapi, bahkan di antara orang-orang kaya pun, penduduk asli memperoleh layanan yang kualitasnya lebih rendah daripada bukan penduduk asli. Hal ini menunjukkan berlangsungnya praktik diskriminasi atau adanya hambatan kultural yang belum terjembatani secara sempurna hingga kini (lihat figur di bawah).

Orang Meksiko asli mendapat layanan perawatan kesehatan yang kualitasnya lebih rendah, tidak peduli berapa pun pendapatan mereka

Kualitas dokter (persentil)



Sumber: Barber, Bertozzi, dan Gertler (2005).

kesulitan yang dihadapi untuk membuat para dokter perkotaan yang terdidik dengan baik tertarik untuk bekerja di wilayah-wilayah pedesaan yang miskin. Cile, Meksiko, dan Thailand telah mengalokasikan dana dan memberi insentif untuk mendorong para staf yang berkualitas bekerja di daerah pedesaan.⁵⁵ Di Indonesia, para dokter diwajibkan untuk menyelesaikan tugas

pelayanan di puskesmas-puskesmas sebelum bisa memperoleh pos sipil mereka yang

KOTAK 7.8 Kesehatan ibu yang lebih baik di Malaysia dan Sri Lanka

Terlepas dari membaiknya kondisi kesehatan, angka harapan hidup, dan kesuburan yang substansial di seluruh penjuru dunia dalam beberapa dasawarsa terakhir, angka kematian ibu, secara global, belum menunjukkan penurunan yang berarti. Dua negara yang menjadi pengecualian dari tren tersebut adalah Malaysia dan Sri Lanka. Di Sri Lanka, rasio kematian ibu—jumlah kematian ibu per 100.000 kelahiran hidup—merosot secara drastis dari 2.136 pada tahun 1930 menjadi hanya 24 pada tahun 1996. Di Malaysia, rasio tersebut turun dari 1.085 pada tahun 1933 menjadi hanya 19 pada tahun 1997. Apa yang menyebabkan penurunan yang sangat mengesankan ini? Perbaikan akses ke layanan kesehatan untuk berbagai komunitas yang tinggal di pedesaan dan yang kurang beruntung merupakan salah satu strategi penting yang dijalankan di kedua negara ini.

Sri Lanka dan Malaysia menyediakan tenaga bidan dan perawat kesehatan yang kompeten dan profesional di daerah-daerah pedesaan. Para bidan itu membantu proses kelahiran bayi di rumah ataupun di rumah sakit di pedesaan serta memberikan perawatan awal bila terjadi komplikasi. Mereka diberi persediaan obat-obatan dan perlengkapan secara teratur dan memadai, serta didukung dengan sarana komunikasi, transportasi, dan layanan pendukung lainnya. Selain meminimalisasi berbagai hambatan finansial dan kultural, mereka juga membantu mengatasi berbagai hambatan yang terkait dengan praktik-praktik pengobatan tradisional. Karena tersedia hingga ke daerah-daerah pelosok dan sangat disegani, para bidan tersebut dapat membangun hubungan dengan komunitas dan menjalin kemitraan dengan dukun beranak tradisional.

Malaysia dan Sri Lanka juga menjalankan strategi-strategi pelengkap yang lain. Transportasi (di Malaysia) dan subsidi

transportasi (di Sri Lanka) disediakan untuk mereka yang sangat memerlukan pergi ke rumah sakit. Di Malaysia, berbagai program kesehatan itu merupakan bagian yang tak terpisahkan dari upaya-upaya pengembangan masyarakat pedesaan, yang juga mencakup investasi pada klinik, jalan-jalan desa, dan sekolah desa. Serupa dengannya, di Sri Lanka, pemerintah berinvestasi pada pendidikan dasar dan menengah yang gratis, layanan kesehatan yang cuma-cuma, dan pemberian subsidi pangan ke semua distrik. Konsepnya adalah bahwa perawatan kesehatan dasar bekerja dalam sinergi dengan pendidikan dan jenis-jenis infrastruktur yang lain. Sebagai contoh, jalan yang lebih mulus mempermudah warga untuk menjangkau pusat-pusat kesehatan dan memfasilitasi transportasi bila terjadi keadaan darurat karena kasus obstetrik. Dengan menangani multidimensionalitas kesetaraan, kedua negara ini berhasil mencapai perbaikan tingkat kesehatan yang signifikan.

Penurunan yang dramatis dalam angka kematian ibu, dengan demikian, mungkin untuk dicapai. Hal yang juga penting, pengalaman-pengalaman Malaysia dan Sri Lanka menunjukkan bahwa angka kematian ibu yang rendah dapat dicapai dengan anggaran yang rendah. Sejak tahun 1950-an, anggaran publik untuk layanan kesehatan di Malaysia berkisar antara 1,4 dan 1,8 persen dari GDP, sementara di Sri Lanka rata-ratanya adalah 1,8 persen, dengan pengeluaran untuk layanan kesehatan ibu dan anak (KIA) mencapai kurang dari 0,4 persen dari GDP kedua negara tersebut. Negara-negara yang tingkat pendapatannya sejajar memiliki anggaran kesehatan yang jauh lebih tinggi dan rasio kematian ibu yang sama, jika tidak malah lebih tinggi.

Sumber: Pathmanathan, dkk. (2003).

32204
“basah.” Kerja wajib tersebut berlangsung selama lima tahun, dengan periode yang bisa lebih pendek sekiranya si calon dokter bersedia ditempatkan di provinsi-provinsi terpencil. Sistem ini berhasil meningkatkan jumlah dokter yang berkarya di berbagai puskesmas dengan peningkatan rata-rata sebesar 97 persen dari tahun 1985 hingga 1994, di mana 200 orang di antaranya bersedia bekerja di provinsi-provinsi paling terpencil.⁵⁶

Memperluas infrastruktur kesehatan di daerah pedesaan dan menyediakan insentif bagi para dokter supaya mau bekerja di wilayah-wilayah yang miskin mungkin tidak terjangkau (terlalu mahal) untuk banyak negara miskin. Tetapi, terdapat berbagai pendekatan lain untuk mengurangi biaya tidak langsung (untuk transportasi dan waktu yang dihabiskan dalam transit) dan mengatasi isolasi medis komunitas-komunitas miskin. Klinik-klinik keliling mengunjungi berbagai wilayah yang jarang penduduknya di Afghanistan, Somalia, dan Tunisia untuk memberikan perawatan kesehatan ke masyarakat setempat dan menyediakan transportasi ke fasilitas-fasilitas kesehatan yang lebih lengkap kemereka yang membutuhkannya. Bangladesh, Kuba, Gambia, India, dan Madagaskar telah melatih para pekerja kesehatan komunitas untuk memberikan berbagai perawatan kesehatan, termasuk pencegahan malaria, imunisasi, keluarga berencana, perawatan pasien penderita TB, kunjungan rumah, dan perawatan neonatal. Hasilnya sering kali berupa peningkatan cakupan pelayanan yang substansial dan perbaikan kualitas kesehatan yang lumayan dengan biaya yang jauh lebih murah. Dengan program penyediaan tenaga

32204

kesehatan desa yang memonitor berat badan dan kondisi kesehatan bayi dalam bulan pertama kehidupannya, angka kematian bayi di daerah pedesaan Maharashtra, India, menurun setengahnya dari 75,5 menjadi 38,8 per 1.000 kelahiran hidup antara tahun 1995 dan 1998.⁵⁷

Program layanan yang lain berfokus pada kesehatan ibu dan proses melahirkan yang aman. Dengan menyediakan tenaga bidan dan perawat kesehatan di wilayah-wilayah pedesaan, Malaysia dan Sri Lanka secara dramatis berhasil mengurangi angka kematian ibunya (Kotak 7.8). Di Bolivia, ibu yang akan melahirkan, yang memiliki risiko obstetrik, dilarikan ke klinik kesehatan yang lebih besar dan lengkap beberapa hari sebelum waktunya melahirkan tiba; di Sri Lanka, mereka dijemput oleh kendaraan roda empat yang bisa dipanggil melalui radio.

Membiayai perawatan kesehatan yang terjangkau

Bagi kalangan konsumen, sistem keuangan perawatan kesehatan memiliki dua tujuan: akses dengan harga yang terjangkau ke paket perawatan dasar dan proteksi atau perlindungan finansial bila terjadi kasus atau penyakit yang berat. Kasus klasik campur tangan atau intervensi pemerintah (subsidi publik) adalah ketika manfaat penuh dari suatu “perawatan” tidak hanya diterima oleh individu-individu tertentu, tetapi melebar dan meluas ke komunitas yang lebih luas. Intervensi untuk menghindari penyebaran penyakit malaria masuk dalam kategori ini. Program pembagian kelambu—yang dijalankan oleh Palang Merah Internasional bekerja sama dengan

kementerian kesehatan nasional—berhasil meningkatkan pemakaiannya di kalangan kuintil masyarakat paling miskin dari 3 menjadi hampir 60 persen di distrik utara Ghana dan dari 18 menjadi 82 persen di lima distrik pedesaan Zambia.⁵⁸ Imunisasi, kontrol vektor, dan intervensi untuk mencegah penyebaran penyakit tuberkulosis, HIV/AIDS, dan penyakit-penyakit menular lain juga perlu dibuat agar dapat dijangkau oleh masyarakat luas.

Namun, perlunya intervensi pemerintah lebih dari sekadar alasan-alasan kesehatan publik yang diterima secara luas ini: ketidaksetaraan dalam akses ke proteksi finansial dari risiko kesehatan yang didasarkan atas kekayaan, etnisitas, dan tempat tinggal juga memberi alasan lain yang tak kalah penting. Transaksi tunai merupakan bentuk pembayaran atas perawatan kesehatan yang paling banyak terjadi di negara-negara berkembang. Tetapi, hambatan-hambatan likuiditas dan pasar kredit yang tidak sempurna sering kali membuat transaksi atau pembayaran tunai semacam itu sulit untuk kalangan miskin, menurunkan tingkat manfaat, kesehatan, dan produktivitasnya.

Pada tahun 1998, di Vietnam, sebelum penerapan jaminan kesehatan, 30 persen dari anggaran nonpangan keluarga-keluarga miskin lari untuk membiayai perawatan medis, sementara hanya 15 persen dari total pengeluaran seperlima kalangan terkaya yang terkait dengan kesehatan. Di Kamboja, sebuah rumah sakit mampu menyerap 88 persen dari rata-rata konsumsi nonpangan keluarga pada tahun 1997 dan untuk masyarakat yang paling miskin, biaya yang mereka keluarkan untuk kesehatan lebih besar daripada seluruh anggaran

nonpangannya. Di negara-negara Eropa dan Asia Tengah yang ekonominya tengah berada dalam masa transisi, dengan runtuhnya sistem prabayar pada tahun 1990-an, pembayaran tunai meroket dan mencakup 80 persen dari sumber daya kesehatan di Georgia dan Azerbaijan. Di Armenia, 91 persen dari pasien dilaporkan harus membayar untuk layanan kesehatan yang mereka dapatkan.⁵⁹ Meskipun pemanfaatan perawatan kesehatan di kawasan tersebut merosot dengan drastis, runtuhnya sistem prabayar sangat merugikan orang miskin.

Hakikat sistem pembayaran tunai yang regresif sangat dimengerti, tetapi tidak ada alternatif jawaban yang mudah, terutama di negara-negara dengan tingkat pendapatan yang rendah. Karena sektor formal yang kecil dan kapasitas administratif yang terbatas, negara-negara berpendapatan rendah ini memiliki kapasitas yang serba terbatas untuk memobilisasi sumber daya guna membiayai berbagai layanan kesehatan yang sangat penting dan membangun jaring pengaman sosial yang solid. Demikianlah, negara-negara berkembang menghadapi kesulitan untuk menyeimbangkan antara upaya-upaya penyediaan paket layanan kesehatan yang paling dasar dengan perluasan proteksi finansial.⁶⁰ Beberapa bukti menunjukkan bahwa orang miskin lebih mampu mengatasi berbagai masalah kesehatan yang berbiaya rendah dengan tingkat frekuensi yang tinggi daripada yang tingkat frekuensinya rendah namun berbiaya tinggi.⁶¹ Jika demikian, adalah lebih baik bila orang-orang miskin dilindungi dari penyakit yang jarang menyerang namun berbiaya tinggi ini melalui mekanisme tertentu. Namun demikian, menangani risiko-risiko kesehatan yang parah dengan cara-cara

32204
yang mampu menjangkau kalangan miskin bukanlah tugas yang mudah.

Untuk mengurangi tingkat pembayaran tunai, diperlukan gabungan antara dana sosial risiko kesehatan dengan sistem prabayar—melalui skema jaring pengaman sosial, layanan kesehatan nasional yang didanai dari pendapatan umum, atau gabungan dari keduanya. Menjangkau kalangan miskin selalu mensyaratkan adanya semacam subsidi terhadap biaya perawatan kesehatan mereka, sehingga ruang fiskal dan komitmen politik sangat penting. Di negara-negara yang tingkat pendapatannya sangat rendah, skema asuransi atau jaminan sosial, yang kadang-kadang disokong oleh LSM atau lembaga donor, dapat menyediakan proteksi tertentu ke beberapa kalangan, tetapi biasanya layanan semacam ini tidak dapat menjangkau kaum yang paling miskin.

Skema sumbangan—pribadi atau sosial—berjalan dengan sangat baik bila distribusi pasar tenaga kerja formal tinggi dan kapasitas administrasi kuat. Dan karena premi dan *copayment*-nya mungkin sangat tinggi sehingga tak lagi terjangkau, skema-skema sumbangan biasanya memotong jalur dan langsung memberi bantuan ke kaum miskin. Asuransi atau jaminan pribadi merupakan bagian yang sangat penting dalam sistem keuangan kesehatan di Brasil, Cile, Namibia, Afrika Selatan, Amerika Serikat, Uruguay, dan Zimbabwe. Namun, di ketujuh negara tersebut, asuransi pribadi hanya dimanfaatkan oleh para pekerja sektor formal, sehingga kementerian kesehatan tetap harus menyediakan dana publik untuk program-program yang diperuntukkan untuk kaum miskin dan yang tidak beruntung.⁶²

32204

Asuransi atau jaminan sosial dicirikan oleh cakupan yang didanai dari pajak penghasilan. Keuntungan sering kali terbatas hanya untuk kalangan kontributor, dan penyelenggara atau penyediaanya biasanya berasal dari kalangan sektor publik, bahkan ketika penyedia privat juga memenuhi syarat untuk melakukannya. Daya tarik asuransi sosial terletak dalam kemampuannya untuk menghasilkan dana sosial yang besar dan dalam prinsipnya, ia dapat menjangkau kaum miskin melalui subsidi silang. Tetapi, bila sektor formalnya kecil saja, potensi ini jadi terbatas karena sulitnya menambah jumlah dari masyarakat. Hal tersebut, pada gilirannya, membuat sistem ini menjadi kendaraan yang hanya menguntungkan kalangan tertentu sembari meninggalkan sebagian terbesar warga yang lain tidak memiliki akses ke layanan kesehatan yang memadai. Sebagai contoh, di Meksiko, jaring pengaman sosial yang dikeluarkan tiap orang lima kali lebih tinggi daripada yang dikeluarkan oleh Kementerian Kesehatan per orangnya.⁶³ dan pajak penghasilan yang dibutuhkan untuk asuransi sosial menimbulkan distorsi pada pasar tenaga kerja, terutama dalam masyarakat yang dicirikan oleh pasar tenaga kerja yang ganda.

Tantangan yang datang dari perspektif kesetaraan dan efisiensi sangat besar, tetapi beberapa negara, terutama yang tingkat pendapatannya dapat dikategorikan menengah, telah membuat berbagai upaya penting untuk membuat sistem asuransi sosial ini bekerja. Kolombia, misalnya, memiliki skema subsidi silang untuk warganya yang miskin, dengan menggunakan dana yang diperoleh dari pajak-pajak umum. Skema ini telah memberi manfaat yang luar biasa:

cakupannya di kalangan orang miskin lebih tinggi (48 persen, naik dari 9 persen, dalam kurun waktu 10 tahun); jumlah pembayaran tunai yang lebih rendah untuk rawat jalan; peningkatan yang signifikan dalam jumlah kelahiran yang dibantu oleh dokter (sebesar 66 persen) dan dalam perawatan prakelahiran di kalangan perempuan yang tinggal di pedesaan (sebesar 48 persen); dan angka kematian bayi yang lebih rendah (dari 44 per 1.000 kelahiran hidup menjadi 15) di antara mereka yang mendapat asuransi ini. Tetapi, tetap muncul pertanyaan mengenai kelangsungan program ini di hadapan biaya fiskal yang membengkak—yang mencerminkan kesulitan reformasi sistemik yang mengancam privilese kelompok-kelompok kepentingan yang telah mapan, dalam kasus ini, berbagai rumah sakit negeri dan institusi pengaman sosial prareformasi.⁶⁴

Kementerian kesehatan di banyak negara berkembang pada dasarnya beroperasi sebagai layanan kesehatan nasional, dengan berbagai sektor kesehatan yang dimiliki secara nasional dan dana dari pemasukan pajak umum. Sistem-sistem yang mereka jalankan sering kali tidak efisien dan tidak berkesetaraan, mencerminkan bukan hanya berbagai hambatan sumber daya dan kapasitas institusional yang parah, melainkan juga bias yang menguntungkan kalangan yang kaya dan berpengaruh. Layanan-layanan yang mereka sediakan memang dimaksudkan untuk semua orang, tetapi biayanya yang tinggi membuat orang-orang miskin tidak bisa terlayani. Negara-negara telah mencoba berbagai cara atau pendekatan untuk meningkatkan kesetaraan dalam akses ke layanan kesehatan yang disediakan oleh sistem kesehatan nasional,

seperti pembebasan biaya pengobatan untuk semua orang atau pemberian kartu sakit ke orang miskin.

Pada tahun 2001, Uganda membebaskan biaya pengobatan untuk semua warganya. Hasilnya adalah peningkatan yang signifikan dalam pemanfaatan sarana-sarana kesehatan, probabilitas sakit yang lebih rendah, dan ukuran-ukuran antropometris yang lebih baik, terutama di antara kaum miskin.⁶⁵ Tetapi, penghapusan biaya pengobatan, jika memang efektif, bisa mengurangi besarnya sumber daya yang dialokasikan untuk sektor kesehatan, dan karenanya, juga kesetaraannya, kecuali bila anggarannya ditingkatkan untuk menutupi kekurangan yang muncul. Uganda tampaknya berusaha keras untuk menghindari penurunan kualitas layanan kesehatan untuk warganya, sehingga negara itu meningkatkan anggaran kesehatannya melebihi dari sekadar kompensasi untuk hilangnya pemasukan yang disebabkan oleh penghapusan biaya pengobatan.

Diperkenalkan pada tahun 2002, skema “30 baht” atau cakupan universal di Thailand bertujuan untuk memastikan bahwa setiap warga Thai mendapat layanan kesehatan yang memadai. Skema ini menggabungkan skema-skema yang telah ada sebelumnya yang ditujukan untuk kalangan yang miskin dan yang tidak tertopang oleh asuransi, dan mengalokasikan anggaran ke para penyedia layanan kesehatan atas dasar kapitasi, dengan jumlah yang dibayarkan setiap kali datang adalah 30 baht. Kementerian Kesehatan Umum tetap menjadi manajer strategis dan penyandang dana yang sentral dari skema ini, namun kantor-kantor dinas di setiap distrik yang memutuskan penyedia layanan kesehatan

32204
mana yang hendak mereka pakai. Skema ini, secara mengagumkan, telah meningkatkan pemanfaatan dan cakupan layanan kesehatan, dengan sekitar tiga perempat dari seluruh warga menikmati keuntungannya dan 95 persen warga memperoleh jaminan dengan biaya anggaran tambahan yang terbatas (Kotak 7.9).

Tetapi, ada kesepahaman yang luas bahwa tingkat kapitasi yang ada terlampau rendah dan bahwa dana untuk sistem tersebut kurang. Keadaan ini membuat amat terbatasnya insentif untuk penyedia layanan kesehatan swasta dan dapat menyebabkan terjadinya tekanan finansial di kalangan para penyedia layanan kesehatan publik atau negeri dengan dampak pada kualitas yang rendah.⁶⁶ Tingkat pemanfaatan yang lebih tinggi juga memberi tekanan yang besar pada sumber daya manusia yang ada; dengan meningkatnya beban kerja (dan gaji yang rendah), jumlah dokter yang meninggalkan sistem publik makin banyak. Ukuran-ukuran penawaran-permintaan (*supply-demand measures*), tentu saja, perlu disertai dengan reformasi pendanaan guna memperluas akses. Namun demikian, skema ini tetap saja memberi hasil yang luar biasa dan mendapat dukungan warga yang amat besar. Thailand mengimplementasikan reformasi ini terutama berkat dukungan populer yang dihasilkan oleh reformasi-reformasi demokratis yang terjadi; investasi sebelumnya dalam rancangan dan infrastruktur kesehatan yang masuk akal juga sangat membantu.

Negara-negara lain mengurangi besarnya biaya yang dialokasikan untuk kaum miskin melalui program bertarget yang didanai dari sumber-sumber pendapatan umum. Sistem pembebasan-

biaya bertarget di Armenia telah membatasi pemakaian yang menurun di kalangan orang miskin. Tetapi, di banyak keadaan, peraturan sederhana yang membebaskan atau mengurangi biaya layanan kesehatan bisa jadi kontraproduktif bila tidak disertai pendanaan dan penargetan penerima yang jelas. Pembayaran yang tujuannya jelas, melalui kartu jaminan dari pemerintah dan kemitraan masyarakat sipil dengan rumah sakit, bisa membantu. Kartu jaminan yang diberikan kepada pasien yang miskin, seperti dana pengentasan kemiskinan KIA di Provinsi Yunnan di Cina, memberi pihak penyedia layanan kesehatan jaminan pembayaran yang lebih besar. Di Kamboja, sebuah kemitraan yang menjanjikan telah terbangun antara berbagai rumah sakit milik pemerintah, Médecins Sans Frontières (MSF) dan sebuah LSM lokal yang kecil, yang menutupi biaya perawatan rumah sakit dari orang-orang yang dipandang miskin oleh para pekerja sosial LSM lokal tersebut. Karena rumah sakit telah mendapat kompensasi yang penuh, para pasien yang miskin tersebut menerima layanan atau perawatan yang sama dengan mereka yang bisa membayar.⁶⁷

Vietnam telah memperkenalkan pemakaian kartu sehat ke orang miskin. Lebih dari 11 juta dari 14,3 juta orang yang memenuhi syarat untuk menerimanya telah memperoleh manfaat dari program ini pada tahun pertama pelaksanaannya di tahun 2002. Program ini, secara signifikan, telah meningkatkan aliran dana pemerintah ke kaum miskin dan kewilayah-wilayah yang dominan dihuni oleh kaum miskin. Namun demikian, jumlah dana yang dinikmati oleh setiap penerimanya dianggap kurang memadai dan pengaturan pembagian

KOTAK 7.9 Memobilisasi dukungan untuk skema cakupan universal di Thailand

Dengan diperkenalkannya skema cakupan nasional pada tahun 2002, hampir seluruh warga Thai terjangkau oleh layanan kesehatan (lihat figur di bawah). Hal ini terutama dimungkinkan karena transisi demokratis pada tahun 1997 diikuti dengan periode yang ditandai oleh pengakuan atas hak politik dan keterbukaan serta meningkatnya perhatian terhadap kepentingan kaum miskin. Persiapan teknis—dengan detail anggaran yang telah dipikirkan dan diujicobakan selama beberapa waktu—juga telah membantu untuk mengumpulkan dukungan untuk reformasi tersebut, sementara investasi yang telah dilakukan sebelumnya dalam rupa infrastruktur perawatan kesehatan, pusat-pusat kesehatan yang telah ada di hampir setiap subdistrik pedalaman, menjamin kesuksesan program ini.

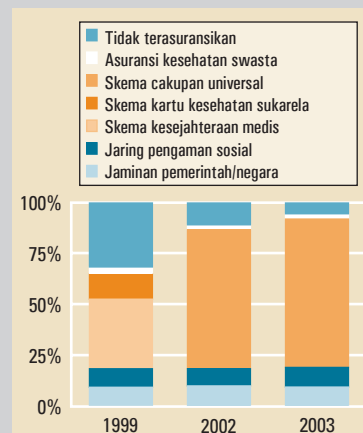
Tahun-tahun yang diwarnai dengan korupsi dan ketidaksetaraan politik pada awal tahun 1990-an, bersama dengan periode intervensi pemerintah militer yang menimbulkan gelombang ketidakpuasan sosial,

mempersiapkan landasan untuk reformasi demokratis dan munculnya konstitusi liberal pada tahun 1997. Dua ketentuan dalam konstitusi baru itu sangat penting untuk menjalankan reformasi di sektor kesehatan: prinsip kesetaraan dalam akses ke layanan atau perawatan kesehatan; dan wewenang masyarakat sipil untuk mengajukan rancangan undang-undang yang berkenaan dengan hak-hak warga negara dan peran negara, jika rancangan tersebut ditandatangani oleh 50.000 orang. Pada bulan Maret 2000, hampir bersamaan waktunya dengan selesainya sebuah studi yang mempelajari fisibilitas skema ini, jaringan yang terdiri atas 11 LSM mengumpulkan draf yang isinya menyerukan diselenggarakannya layanan kesehatan yang bercakupan universal ke parlemen. Antara tahun 1999 dan 2001, pers juga mengangkat dan menampilkan berita-berita tentang isu atau kepentingan umum dan menjaga supaya isu kesehatan publik tetap menjadi agenda politik dengan cara menggarisbawahi kelemahan-kelemahan dalam sistem kesehatan yang saat itu ada.

Gelora politik ini menarik perhatian partai oposisi Thai Rak Thai (TRT). TRT mengadopsi kebijakan ini karena ia mendapat dukungan yang luas, secara administratif dan teknis masuk akal, dan sejalan dengan ideologi partai. Dengan efektif, TRT mengubah krisis yang terjadi pada tahun 1997 menjadi kesempatan dengan cara menyoroti isu-isu kesehatan yang dipicu atau disebabkan oleh krisis. Setelah kemenangan besarnya pada pemilihan umum tahun 2001, TRT memperkenalkan peraturan cakupan universalnya sendiri, yang diundangkan pada bulan November 2002.

Sumber: Pitayangsarit (2004).

Cakupan layanan kesehatan yang meningkat di Thailand



dananya berat sebelah, dengan beban yang terlalu berat harus ditanggung oleh para

penduduk di wilayah-wilayah yang lebih miskin atau etnis minoritas.⁶⁸

Banyak negara berkembang memiliki sistem gabungan, dengan kementerian atau dinas kesehatan, asuransi pribadi, asuransi atau jaminan sosial, dan skema-skema bertarget ada bersama-sama untuk melayani berbagai segmen warga yang berbeda. Sistem yang tidak tunggal ini cenderung terpisah-pisah, mempertinggi biaya administratif, membatasi jumlah orang yang terlayani, dan tidak mengacuhkan prinsip-prinsip kesetaraan dan efisiensi. Sistem cakupan universal yang ganda di Cile telah menyebabkan segmentasi yang akut, dengan orang-orang yang sehat dan kaya ikut dalam skema privat, meninggalkan skema publik yang dipenuhi dan terlalu terbebani oleh orang miskin dan orang sakit. Cile berusaha mengatasi ini dengan cara menciptakan “dana virtual,” yang mengamankan satu paket keuntungan yang sama, menginstitusi asuransi darurat, memungkinkan portabilitas keuntungan antarskema, serta menetapkan kualitas minimal dan standar waktu tunggu maksimal.

Asuransi kesehatan berbasis komunitas (*community-based health insurance—CBHI*) telah berkembang di beberapa komunitas miskin yang tidak terjangkau oleh layanan yang dijalankan sistem kesehatan nasional. Dana risiko kesehatan yang dikumpulkan dan dikelola oleh komunitas melalui sumbangan sukarela dipakai bila ada anggotanya yang jatuh sakit parah. Skema-skema ini, karena dilaporkan mampu mengurangi tingkat pengeluaran tunai, banyak dimanfaatkan oleh para anggotanya. Namun, mereka biasanya tidak

32204
mampu menjangkau keluarga yang paling miskin dan berbagai kelompok yang secara sosial terpinggirkan, atau menawarkan proteksi yang memadai dari risiko finansial yang mungkin menghantui. Banyak dari skema ini terbatas ruang geraknya sebab dana sosial yang mereka miliki kecil, sehingga ketika terjadi peristiwa yang jarang namun bertingkat biaya tinggi, mereka tidak banyak membantu. Sementara komunitas menangani risiko kesehatan yang besar ini dengan cara meningkatkan keuntungan maksimal, seperti terjadi di Kamerun. Tetapi, skema ini melakukannya dengan cara membatasi jumlah klaim keluarga menjadi sekali setahun dan dengan menarik premi yang tinggi (yang lalu menghalangi orang miskin untuk ikut berpartisipasi di dalamnya).⁶⁹

Asuransi saja tidak cukup untuk pemanfaatan layanan kesehatan yang berkesetaraan. Kurang memadainya pengetahuan mengenai manfaat dan proses skema tersebut, dan bahkan prosedur pengisian klaim terhadap skema-skema asuransi komunitas itu, dapat menjadi penghambat yang serius. Pihak rumah sakit sering kali meminta pembayaran pada saat atau sebelum pasien diperbolehkan pulang, tetapi klaim asuransi baru bisa diurus setelahnya, sehingga pasien tersebut harus membayar lebih dulu. *Self-Employed Women's Association* (SEWA) yang terdapat di India telah dan sedang berusaha untuk mengatasi kesulitan-kesulitan serupa yang mereka hadapi dalam skema CBHI mereka yang besar dan mapan. SEWA melakukan kunjungan dari rumah ke rumah untuk mendidik para anggotanya, mengganti uang asuransi dengan beberapa rumah sakit tertentu, dan mengganti uang para

32204

anggotanya ketika mereka masih berada di rumah sakit.⁷⁰

Meningkatkan insentif para penyedia layanan kesehatan

Menangani berbagai keterbatasan pengetahuan, akses, dan tingkat keterjangkauan kesehatan memang penting, tetapi hal tersebut masih belum memadai untuk meningkatkan pemanfaatan dan kondisi kesehatan secara umum. Jam operasi, waktu tunggu, disposisi staf, kompetensi dan integritas, serta kesantunan layanan pun sama pentingnya. Keluhan karena perawatan yang tidak profesional, pelecehan, dan korupsi ditemui di seluruh penjuru dunia. Staf medis publik yang dengan izin resmi ataupun tidak meninggalkan praktik pelayanannya di klinik publik sebenarnya melakukan tindakan yang dapat menghancurkan kredibilitas sektor kesehatan publik, melambungkan biaya yang harus dibayarkan oleh keluarga-keluarga miskin, dan mendorong mereka untuk beralih ke para penyedia layanan kesehatan privat, termasuk ke para penyembuh tradisional. Di Bangladesh, tingkat kemangkiran dokter di klinik yang besar adalah 40 persen, sementara di pusat-pusat kesehatan masyarakat yang lebih kecil dengan satu orang dokter saja, persentasenya mencapai 74 persen. Secara lebih umum, pelayanan kesehatan terhadap orang miskin terkait sangat erat dengan manajemen dan insentif yang lemah dalam sistem kesehatan publik—tidak efektifnya dukungan teknis dan struktural, tiadanya struktur-struktur karier yang profesional, serta tidak memadainya insentif keuangan untuk semua pihak yang memberikan

kontribusi. Tetapi, lemahnya permintaan atau tuntutan atas akuntabilitas dan kualitas penyedia layanan kesehatan yang lebih baik juga merupakan sebuah persoalan.⁷¹

Jika diorganisasi, warga dan komunitas-komunitas orang miskin dapat memiliki hak politik dan kekuasaan yang lebih besar untuk memengaruhi [dan menuntut pelayanan yang lebih baik] dari para penyedia layanan kesehatan. Pemerintah dapat ikut mendukung organisasi masyarakat semacam itu dan meningkatkan akuntabilitas pihak penyedia layanan kesehatan. Akan sangat baik bila tujuan-tujuan pemberian layanan kesehatan ditetapkan secara baik, lengkap dengan metrik-metrik pemantauan kemajuan yang transparan. Ini memungkinkan masyarakat untuk mengawasi para tenaga kesehatan dan fasilitas-fasilitas mereka, yang bila dipadukan dengan pemberian otonomi manajemen yang memadai ke para penyedia layanan kesehatan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan, dapat membawa pada peningkatan insentif dan akuntabilitas mereka.

Pemerintah juga perlu bekerja sama dengan pihak-pihak penyedia layanan kesehatan nonpublik: di banyak negara, LSM dan penyedia layanan kesehatan privat atau swasta merupakan bagian yang signifikan dalam jaringan kesehatan yang ada. LSM sangat membantu dalam melayani daerah-daerah terpencil dan komunitas-komunitas yang sulit dijangkau: Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) memberikan pelatihan ke para pekerja komunitas yang akan diterjunkan untuk membantu masyarakat yang sangat miskin yang membutuhkan perawatan medis yang mendesak. Di Yordania, lebih

dari separuh kunjungan terhadap para pasien yang tidak menjalani rawat inap dilakukan oleh para tenaga kesehatan privat.⁷² Banyak dari mereka yang mampu memberikan perawatan dan pelayanan kesehatan yang sangat bagus. Tetapi, beberapa di antaranya tidak—mereka salah mendiagnosis, salah menuliskan resep, dan memberi perawatan yang berlebihan. Di Meksiko, kaum perempuan dari keluarga kaya pun menerima layanan kesehatan yang kualitasnya lebih buruk dari tenaga kesehatan swasta daripada yang diberikan oleh tenaga kesehatan umum (Barber, Bertossi, dan Gertler 2005). Tanpa meremehkan manfaat dari layanan kesehatan yang diberikan oleh pihak swasta, pemerintah perlu memastikan bahwa mereka memenuhi standar kualitas yang ditetapkan. Pemerintah juga harus menetapkan aturan-aturan yang tepat untuk mereka.

Perlindungan sosial: mengelola risiko dan menyediakan bantuan sosial

Kebijakan-kebijakan perlindungan sosial biasanya dimengerti sebagai salah satu bentuk redistribusi. Ini, tentu saja, penting. Namun, karya teoretis dan empiris yang paling mutakhir juga menggarisbawahi peran penting perlindungan sosial dalam meningkatkan kesempatan atau peluang seseorang dalam kehidupan.⁷³ Seperti telah ditunjukkan dalam Bab 5, kegagalan pasar keuangan yang pervasif di negara-negara berkembang mendorong munculnya risiko-risiko yang tidak terasuransikan atau dijamin dan berbagai hambatan kredit. Kapasitas untuk mengelola risiko

yang tidak setara berarti kesempatan yang senjang untuk melibatkan diri dalam berbagai aktivitas yang berisiko namun berpotensi memberi imbal hasil yang tinggi. Keluarga bisa saja menanggapi krisis yang melanda dengan cara-cara yang entah bagaimana mempersempit kesempatan di masa datang, seperti penjualan yang menyedihkan dan perawatan kesehatan, sekolah, dan suplemen makanan yang tidak memadai. Dengan membantu orang-orang miskin dalam mengelola risiko, program-program perlindungan sosial memperluas kesempatan mereka dan meningkatkan efisiensi secara keseluruhan.

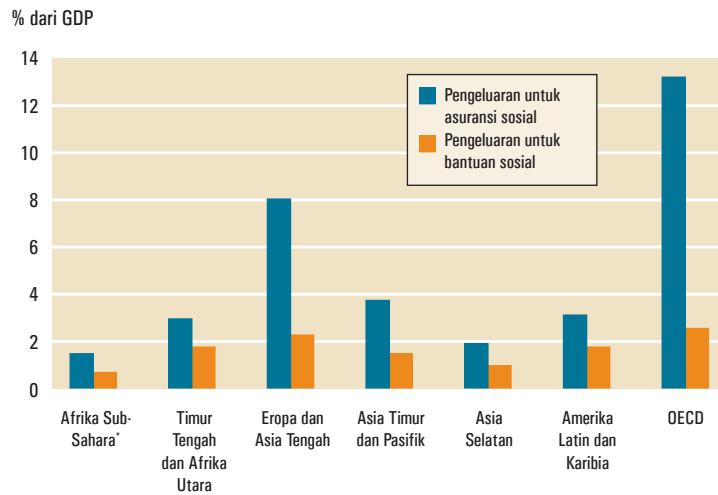
Berbagai program yang murni redistributif pun dapat membawa dampak memajukan dan menyetarakan kesempatan yang penting. Contohnya adalah skema pensiun sosial di Brasil dan Afrika Selatan. Skema ini, pada hakikatnya, sekadar merupakan transfer dana ke kaum lanjut usia, yang dijalankan untuk mencegah terjadinya kemelatan, namun ia memiliki berbagai dampak atas kesejahteraan yang penting dan melampaui maksud awal tersebut. Berkat keteraturan pembayarannya, skema pensiun ini meningkatkan akses penerimanya ke kredit dan mendorong terjadinya tingkat investasi yang lebih tinggi dalam modal fisik dan modal sumber daya manusia keluarga.⁷⁴

Tetapi, sistem-sistem perlindungan sosial bermanfaat lebih dari sekadar membantu keluarga penerimanya terhindar dari kemelatan dan memiliki kesempatan yang lebih luas—sistem-sistem tersebut juga membantu masyarakat untuk menjalankan reformasi yang membawa biaya atas kesetaraan dan politik yang sulit bila dijalankan tanpa mereka. Reformasi-

reformasi itu baik karena dampak positif yang dibawanya untuk efisiensi dan posisi fiskal pemerintah—seperti peningkatan harga nilai guna, penghapusan subsidi pangan untuk umum, diperkenalkannya sistem pensiun, liberalisasi perdagangan—yang secara politik tidak fisibel kecuali bila berbagai kebijakan yang ada bisa menyediakan kompensasi untuk pihak-pihak yang “kalah.” Yang penting, perlindungan sosial yang permanen dapat membantu menutupi kebutuhan akan berbagai program kompensasi untuk setiap dan masing-masing reformasi⁷⁵—perlindungan sosial menjadi semakin penting karena program-program semacam itu sulit untuk dimulai dan diakhiri serta tidak selalu efisien.

Semuanya ini menegaskan bahwa ada alasan efisiensi yang dinamis untuk program perlindungan sosial. Tetapi, terdapat pula argumen yang sama pentingnya yang menentang alih kebijakan. Persoalan rancangan, karenanya, perlu mendapat perhatian khusus, karena program-program yang dirancang secara buruk dapat membawa berbagai konsekuensi yang negatif atas efisiensi. Pajak atau kontribusi bisa memiliki konsekuensi (biaya) yang distortif, terutama bila keduanya tidak terkait langsung dengan keuntungan (lihat Fokus 5 untuk pembahasan mengenai kebijakan perpajakan), sementara transfer atau alih [sumber daya] dapat melemahkan insentif, mengurangi tabungan pribadi, dan memperlemah mekanisme-mekanisme penjaminan atau asuransi informal. Pengalaman Eropa pada paruh kedua tahun 1990-an menunjukkan bahwa berbagai kebijakan sosial (dan perpajakan) yang dirancang dengan baik dapat mendukung pertumbuhan yang baik, berkat perhatian

Figur 7.5 Hampir semua negara mengeluarkan dana yang lebih besar untuk program penjaminan sosial daripada untuk program bantuan sosial (persen GDP)



Sumber: Data mengenai 74 negara diambil dari *review World Bank Public Expenditure* atau karya-karya lain terkait. Data mengenai OECD berasal dari basis data *OECD Social Expenditure*.

Catatan: ^a Tingkat rata-rata untuk Afrika hanya didasarkan pada data dari dua negara. OECD tidak mencakup data negara-negara anggota (seperti Polandia dan Meksiko) yang rata-ratanya sudah diperhitungkan ke dalam data rata-rata regionalnya.

yang sungguh-sungguh pada dampak produktivitas.⁷⁶

Pilihan program beragam antarnegara

Perlindungan sosial pada umumnya mencakup dua kelas intervensi:

- Skema-skema kontribusi (asuransi atau penjaminan sosial) yang fokus utamanya adalah pengelolaan risiko dengan cara memperlancar pendapatan pribadi dari waktu ke waktu dan di hadapan berbagai kesulitan. Program ini sering kali juga mencakup dana penangkal risiko yang diikuti oleh sejumlah besar orang dan mencakup asuransi pensiun, kesehatan, dan masa menganggur.
- Transfer yang didanai dari pajak umum (bantuan sosial) yang fokusnya adalah redistribusi dari mereka yang lebih berada ke kaum miskin. Bantuan sosial

mencakup berbagai program pemberian bantuan tunai atau sejenisnya yang ditargetkan ke kaum miskin.

Intervensi-intervensi ini dilengkapi dengan pengaturan pasar tenaga kerja (misalnya, mengenai perekrutan dan pemberhentian karyawan) yang dibahas dalam Bab 9. Proporsi dari GDP yang dikeluarkan untuk program perlindungan sosial beragam, dengan kawasan-kawasan yang lebih maju memberikan bagian yang lebih besar (Figur 7.5). Hampir semua negara menghabiskan lebih banyak sumber daya untuk program asuransi atau penjaminan sosial daripada untuk bantuan sosial.

Tidak ada kesepakatan mengenai keseimbangan intervensi yang pas—bahkan di negara-negara yang memiliki cukup sumber daya dan kapasitas untuk mengimplementasikan kombinasi mana pun yang diinginkan. Beberapa pengamat lebih mendorong penerapan program-program penjaminan sosial yang universal daripada program-program bantuan sosial dengan target atau tujuan tertentu yang

32204
didasarkan atas pertimbangan politik ekonomi. Mereka berpendapat bahwa program-program dengan target tertentu itu, secara definisi, eksklusif dan hasilnya bersifat divisif.⁷⁷ Tetapi, beberapa anggota negara OECD yang penting (terutama Selandia Baru, Australia, Amerika Serikat, dan Inggris) lebih memilih menjalankan program-program yang memiliki target jelas daripada yang universal.⁷⁸

Banyak negara berkembang tidak leluasa untuk memilih sistem mana yang akan dijalankannya karena keterbatasan kapasitas fiskal dan administratif. Banyak negara miskin dan yang berpendapatan menengah tidak memiliki kemampuan administratif dan tingkat urbanisasi dan lapangan kerja formal yang dibutuhkan untuk menjalankan skema penjaminan sosial, serta pajak-pajak pengaman sosial yang tinggi telah memecah-mecah pasar tenaga kerja dan mendorong munculnya informalitas.

Lalu, opsi apa yang bisa diambil oleh banyak negara berkembang yang tidak mampu menjalankan sistem penjaminan sosial universal? untuk mereka itu, masih

Tabel 7.1 Contoh-contoh program perlindungan sosial

Kelompok tujuan	Asuransi sosial	Jaring pengaman	Peraturan Pasar Tenaga Kerja Komplementer
Pekerja miskin atau pengangguran	Asuransi masa menganggur	Transfer Program padat karya Subsidi pangan, barang, atau perumahan	Ketetapan upah minimum Peraturan keamanan pekerjaan Pengaturan pesangon
Anak-anak yang belum bekerja	Tunjangan anak universal Tunjangan istri	Tunjangan anak yang teruji Transfer melalui program KIA Pemberian makanan untuk anak sekolah Transfer tunai bersyarat	Undang-undang pekerja anak
Orang lanjut usia yang sudah tidak bekerja	Sumbangan pensiun	Transfer Pensiun sosial	Usia pensiun
Kelompok-kelompok khusus	Asuransi untuk penderita cacat	Transfer	Aksi afirmatif untuk kaum minoritas

32204

terdapat banyak program bantuan sosial, yang masing-masing darinya berbeda dalam kelompok yang terlayani, persyaratan administratif, keuntungan komplementer, pengaruh insentif, dan berbagai faktor politiknya (Tabel 7.1). Pemaduan yang tepat dari berbagai program ini biasanya dapat menghasilkan suatu sistem perlindungan sosial yang melayani kelompok yang memang layak mendapatkannya dengan instrumen-instrumen yang ada. Program-program mana saja yang akan dipadukan dan apa saja karakteristiknya akan tergantung pada konteksnya—yakni, risiko yang dihadapi, tingkat urbanisasi, struktur usia, besarnya sektor formal, kapasitas administratif, kebijakan-kebijakan sosial komplementer, dan berbagai faktor sosiokultural dan politik.

Berikutnya, kita membahas program-program yang ditujukan untuk empat kelompok kunci:

- Pekerja yang miskin
- Anak-anak yang belum bekerja
- Orang lanjut usia yang sudah tidak bekerja
- Kelompok-kelompok khusus yang lemah

Dalam banyak kasus, dua kelompok yang disebut terakhir merupakan bagian dari keluarga yang bisa “kecipratan” manfaat dari program-program yang ditargetkan untuk kelompok pekerja yang miskin. Jadi, semakin komprehensif program-program yang ditujukan untuk kelompok yang pertama, semakin kecil kebutuhan untuk menjalankan program-program serupa untuk dua kelompok yang disebut terakhir,

serta semakin kecil dan terfokus pula program tersebut.

Program bagi kelompok pekerja yang miskin

Kebanyakan orang, terutama kaum miskin, mengandalkan hasil atau upah kerja mereka untuk bertahan hidup. Banyak dari mereka itu bekerja di sektor informal, di bidang pertanian subsistens, atau sebagai buruh tani untuk orang lain. Risiko yang mengancam pasar tenaga kerja dapat diminimalisasi dengan memperbaiki kinerja atau fungsi pasar tenaga kerja dan dengan menjalankan berbagai kebijakan ekonomi makro yang masuk akal (Bab 9). Namun, bahkan sebuah pasar tenaga kerja yang sempurna pun tidak dapat sepenuhnya menghapuskan pengangguran. Tambahan pula, bila panen gagal atau harga anjlok, pendapatan yang diperoleh tidak akan cukup untuk membebaskan diri dari kelaparan dan kemelaratan.

Ada sejumlah instrumen yang dapat dipakai untuk menghadapi risiko pendapatan yang tidak memadai—sebagai contoh, asuransi masa menganggur, bantuan sosial yang didasarkan pada kebutuhan, atau kerja sosial. Subsidi pangan, barang, dan perumahan juga dapat diberikan sebagai bagian dari upaya untuk mengatasi persoalan pendapatan dari kerja yang tidak mencukupi, meski dengan target orang miskin yang lumayan banyak dan kadang-kadang juga kebocoran yang besar.

Asuransi masa menganggur, instrumen yang sering kali diandalkan untuk mengurangi risiko kehilangan pekerjaan di sektor formal, tidak akan berjalan

dengan baik di negara-negara dengan sektor informal yang besar. Namun demikian, skema ini tetap mampu membantu sejumlah besar tenaga kerja dan mengurangi beban yang harus ditanggung oleh program-program penjaminan yang diarahkan untuk sektor informal (Bab 9). Sebagai contoh, pada tahun 1998, sebagai tanggapan atas krisis keuangan yang melanda Asia, Korea meluaskan jangkauan program asuransi masa menganggur kaum mudanya ke berbagai perusahaan kecil, sehingga mereka mau merekrut para tenaga kerja itu entah sebagai pekerja lepas atau harian.⁷⁹

Bantuan tunai atas dasar kebutuhan (*needs-based cash transfers*), instrumen bantuan sosial yang klasik, lazim dijalankan oleh negara-negara yang tingkat pendapatannya tinggi. Program-program semacam ini bisa sangat efisien. Biaya nontransfERNYA rendah, biasanya 5 sampai 10 persen dari biaya total program. Program-program ini juga tidak mengatur hendak dipakai untuk apa bantuannya oleh pihak penerima. Jadi, mereka memberikan bantuan tunai dan kemudian memberikan kebebasan penuh kepadanya.

Tetapi, program ini menghadapi dua tantangan. Pertama, ia membutuhkan suatu mekanisme untuk menentukan siapa targetnya. Mekanisme klasik yang terdapat di negara-negara berpendapatan tinggi telah diverifikasi dan teruji. Karena pendapatan di berbagai negara tersebut kebanyakan bersifat formal, mengumpulkan informasi mengenai pendapatan dan aset-aset calon penerima mudah untuk dilakukan dan tidak terlalu mahal. Eropa Timur juga berhasil menjalankan program ini, walaupun memverifikasi data mengenai pendapatan dan aset di sana lebih sulit daripada di negara-

32204
negara berpendapatan tinggi. Mekanisme pengujian yang terdapat di Amerika Latin (yang mengandalkan indikator-indikator pendapatan yang dapat diamati) ternyata juga cukup akurat dan tidak mahal. Negara-negara berpendapatan rendah dengan proporsi pendapatan dari sektor informal besar mengalami kesulitan yang lebih besar untuk menetapkan mekanisme penentuan target. Meskipun bukti pendukungnya lebih samar-samar, sistem yang berbasis komunitas (*community-based systems*) ternyata dapat berjalan dengan baik di banyak negara di dunia, terutama di berbagai komunitas pedesaan yang homogen (Albania, Bangladesh, Ethiopia, Indonesia, Uganda, dan Uzbekistan) di mana cengkeraman kaum elit tidak menjadi persoalan yang besar. Dengan demikian, persoalan penentuan target dapat diatasi.⁸⁰

Tantangan yang kedua mungkin lebih besar—karena menyangkut rancangan teknis dan dukungan politik. Bantuan tunai atas dasar kebutuhan, secara inheren, menjadi disinsentif untuk bekerja untuk mereka yang berada pada usia kerja karena untuk bisa masuk ke dalam program itu (atau untuk mendapatkan keuntungan darinya) yang diperhitungkan adalah pendapatan seseorang. Mekanisme tradisional yang ditempuh untuk mengurangi disinsentif kerja tersebut termasuk membuat besarnya bantuan yang disalurkan melalui program tersebut jauh di bawah upah minimum, seperti dijalankan di Bulgaria atau Rumania, atau lebih rendah daripada penghasilan buruh tani yang tingkat keterampilannya rendah, seperti di Republik Kyrgyz, atau menjalankan kebijakan jumlah bantuan yang surut terhadap kenaikan atau peningkatan pendapatan, seperti terjadi di banyak negara

32204

industri di dunia, atau dengan menjadikan pendapatan yang diperoleh dari program ini subjek pajak, seperti dilakukan di Inggris dan Amerika Serikat.⁸¹

Berbagai upaya yang lebih baru, secara lebih aktif, mendorong independensi atau “kebebasan” dari kebutuhan akan bantuan daripada di bawah mekanisme-mekanisme tradisional yang baru saja disebut. Program Puente di Cile menggunakan karya sosial yang ekstensif untuk menemukan berbagai penghambat independensi yang ada di setiap keluarga dan untuk mempersiapkan kontrak dengan keluarga tersebut untuk mengatasi hambatan yang terpenting selama kurun waktu dua tahun. Program *Income Generation for the Development of Vulnerable Groups* (IGDVG—yang dijalankan oleh BRAC) di Bangladesh memberikan bantuan serupa ke kaum perempuan yang tinggal di daerah pedesaan selama periode 18 bulan. Selama kurun waktu ini, mereka diminta untuk menyimpan uang dan berpartisipasi dalam pelatihan bisnis. Pada akhir masa pelatihan, kaum perempuan tersebut memiliki kesempatan untuk “masuk” ke dalam program keuangan mikro yang reguler. Kebeberapa program semacam itu, seperti yang dijalankan di Rumania dan Bulgaria, ditambahkan aspek kerja sosial (sehingga mengaburkan garis antara program bantuan sosial dengan kerja sosial).⁸² Jadi, entah melalui mekanisme yang tradisional ataupun yang lebih inovatif, persoalan disinsentif juga dapat diatasi.

Program kerja sosial yang mendukung kaum pekerja atau penganggur miskin telah dijalankan di banyak negara (Kotak 7.10). Dengan menawarkan pekerjaan berupah rendah, program ini ditargetkan pada orang-orang miskin yang tubuhnya sehat,

sehingga disinsentif kerja bisa dihindari. Dalam program yang baik, kerja sosial ini berada pada lingkup aktivitas-aktivitas dengan tingkat imbal hasil yang tinggi, yang mampu menciptakan aset dan jasa layanan. Aspek penentuan target otomatis bermanfaat karena informalitas sangat kuat di negara-negara berkembang sementara pendapatan sulit untuk diakses. Ia menjadi semakin bermanfaat ketika menjadi bagian dari langkah kontrasiklis dalam memerangi kemiskinan selama masa krisis—para pekerja meninggalkan program ini ketika sumber penghidupan mereka yang reguler telah bangkit kembali setelah krisis. Program kerja sosial untuk membangun infrastruktur terutama disambut hangat di negara-negara berpendapatan rendah, dalam lingkungan yang baru saja dilanda konflik, dan kadang-kadang, juga di berbagai wilayah yang belum lama ditimpa bencana alam.

Program-program kerja sosial juga memiliki kerugiannya. Kapasitas administratif untuk memilih dan menjalankan program-program tersebut sangat penting. Sungguh, program-program yang disebut baik justru sangat jarang diimplementasikan di seluruh dunia. Banyak di antaranya yang gagal, sering kali karena ketidakmampuan dalam mempersiapkan dan menjalankan program kerja sosial yang bermanfaat, dalam menyediakan berbagai masukan *nonlabor* yang memadai, atau dalam menentukan tingkat upah yang benar.

Bahkan, sekalipun program-program tersebut dapat berjalan dengan baik, manfaat bersih yang sampai ke partisipannya sering kali sangat kecil jika dibandingkan dengan dana total yang dikeluarkan untuk program tersebut. Pertama, manajemen,

KOTAK 7.10 Program kerja sosial: beberapa isu penting

Program kerja sosial ternyata dapat berjalan baik di beberapa negara yang pendapatannya dikategorikan menengah (Cile, Argentina, dan Afrika Selatan) dan negara-negara yang pendapatannya rendah (Senegal, Kenya, India, dan Bangladesh)—tetapi tidak bisa berjalan dengan baik di negara-negara yang lain. Pengalaman internasional ini memberi beberapa pelajaran untuk perancangan dan pengimplementasian program kerja sosial.

Tingkat upah. Kunci ke sistem penentuan target otomatis adalah penetapan tingkat upah yang rendah—tidak lebih tinggi daripada upah pasar untuk pekerja manual yang tidak terampil di bidang pertanian atau sektor informal lain selama periode yang normal. Meski upaya untuk menentukan besaran yang pasti dari tingkat upah tidak mudah, adalah lebih baik untuk mulai dengan tingkat yang terlalu rendah—jika tidak ada protes atau tuntutan terhadap tingkat upah yang ditawarkan, ia dapat dinaikkan. Penetapan tingkat upah yang rendah tidak hanya dimaksudkan untuk membuat skema tersebut menentukan targetnya sendiri secara otomatis. Hal itu juga memelihara insentif para penerima program untuk kembali ke pekerjaan mereka yang tetap ketika hal tersebut telah dimungkinkan, dan memastikan bahwa program tersebut dapat menjangkau sebanyak dan sesegera mungkin orang yang memerlukannya.

Syarat-syarat untuk menjadi penerima program. Membatasi jumlah penerima seharusnya dihindari; secara ideal, satu-satunya syarat untuk menjadi penerima program ini adalah kesediaan untuk bekerja dengan tingkat upah yang ditawarkan. Jika pembatasan jumlah partisipan tidak dapat dihindari (misalnya, jika permintaan akan pekerjaan dengan tingkat upah yang telah ditetapkan itu melampaui anggaran yang disediakan), kriteria sekunder yang jelas dapat dipakai—program tersebut ditargetkan untuk wilayah-wilayah yang miskin, hanya ditawarkan ketika ada kebutuhan, lamanya masa kontrak

setiap orang dibatasi, pekerjaan hanya diberikan ke mereka yang paling membutuhkan atau dilakukan semacam pengundian untuk menentukan siapa yang dapat menjadi partisipan. Yang harus dihindari adalah pembatasan di mana yang dapat menjadi partisipan ditetapkan oleh mandor atau tokoh politik tertentu. Partisipasi kaum perempuan dapat didorong dengan pemberian upah yang tidak diskriminatif, penyediaan layanan penitipan dan perawatan anak di tempat kerja, dan penyediaan toilet-toilet yang terpisah.

Jaminan mendapat pekerjaan. Program yang mampu menyediakan dan menjamin ketersediaan pekerjaan dapat mengurangi risiko jangka panjang yang dihadapi kaum miskin. Meski sangat didambakan, jaminan-jaminan semacam itu belum menjadi sebuah ciri yang khas dalam sebagian besar skema kerja sosial. Satu pengecualian adalah *Employment Guarantee Scheme* di Maharashtra, India, yang menjamin para pekerja manual yang tidak terlatih di distrik itu selama 15 hari sejak mendaftarkan diri dalam skema tersebut. Sementara ini tidak selalu berarti pekerjaan yang dapat diakses secara lokal, skema tersebut merupakan satu-satunya skema yang menawarkan garansi. Baru-baru ini, India mengumumkan maksudnya untuk memperluas jaminan dengan menyediakan proyek-proyek di daerah pedesaan yang berlangsung selama 100 hari dengan besaran upah yang sama dengan upah minimum. Tidak perlu waktu yang lama untuk skema ini untuk menawarkan sesuatu yang dapat dipelajari. Murgai dan Ravallion (2005) membuat simulasi atas hasil-hasil yang mungkin tercipta dari parameter rancangan skema yang luas tersebut: penetapan target mungkin baik dan dampaknya untuk kemiskinan bisa jadi besar, tetapi biaya yang dibutuhkannya juga substansial—untuk skema 100 hari, dibutuhkan biaya yang besarnya 1 sampai 2 persen dari GDP.

Intensitas pekerja. Intensitas pekerja—yakni, proporsi besaran upah dalam biaya keseluruhan—seharusnya lebih tinggi daripada

yang normal untuk proyek-proyek serupa dalam situasi yang sama. Antara pendapatan langsung yang diperoleh melalui penyediaan pekerjaan untuk kaum miskin dan manfaat yang dipetik oleh kaum miskin dari kualitas dan durabilitas aset yang tercipta, terdapat suatu pertukaran. Dalam situasi krisis, di mana aliran transfer ke orang miskin memiliki bobot yang tinggi, intensitas pekerja yang tinggi merupakan sesuatu yang baik. Rata-rata intensitas pekerja berkisar antara 0,5 sampai 0,65 persen di negara-negara berpendapatan rendah dan sedikit lebih rendah (0,4) di negara-negara berpendapatan menengah, walaupun angka tersebut sering kali sangat bervariasi bergantung pada subproyeknya.

Administrasi dan implementasi. Menjalankan dan mengimplementasikan skema yang efektif itu tidak mudah—membutuhkan seleksi dan manajemen atas banyak proyek-proyek kecil yang tersebar di area geografis yang luas dan banyak entitas administratif. Idealnya, skema kerja sosial mensyaratkan menu karya yang terpadukan dengan baik ke dalam proses perencanaan lokal yang elastis dalam ukuran dan penentuan waktunya. Ini bisa sangat sulit dilaksanakan dalam lingkungan-lingkungan dengan kapasitas yang rendah karena diperlukan adanya perencanaan di depan dan koordinasi antaragens. Dalam lingkungan-lingkungan dengan kapasitas yang tinggi, “memasukkan” banyak kerja-intensif yang kecil ke dalam rencana infrastruktur yang rumit dan sering kali bersifat modal-intensif dari kota-kota besar dan berpendapatan menengah bisa jadi sulit. Tambahan pula, memastikan bahwa program kerja sosial itu berfokus pada pengurangan kemiskinan tidaklah mudah karena adanya tekanan-tekanan dari berbagai kelompok target yang lain, seperti kalangan pengangguran yang terampil.

Sumber: Subbarao (2003) serta Murgai dan Ravallion (2005).

32204

bahan-bahan material, perlengkapan, dan upah untuk pekerja terampil yang dibutuhkan dapat menghabiskan 40 hingga 60 persen dari dana yang diperuntukkan untuk program tersebut. Kedua, para pekerja harus merelakan sebagian dari pendapatannya supaya tetap dapat bekerja dalam program tersebut: bila program itu tidak ada, mereka biasanya harus mengambil pekerjaan paruh waktu atau menjalankan aktivitas bisnis sendiri yang tingkat imbal hasilnya rendah. Dalam program *Trabajador* di Argentina, pendapatan yang hilang mencapai hampir setengah dari pendapatan kotor; dalam skema *Employment Guarantee* di Maharashtra, 53 persen; dan di program ESF di Bolivia, 60 persen.⁸³ Secara teoretis, pendapatan yang hilang tersebut dapat diminimalisasi dengan membuat jam kerja yang fleksibel atau memberi ruang untuk kerja paruh waktu, tetapi ini dapat mempersulit pengawasan terhadap jalannya kerja sosial dan para pekerjaanya.

Program bagi anak muda yang belum bekerja

Pada waktu sebelumnya, kita telah memusatkan perhatian pada berbagai intervensi yang diambil untuk mengatasi keadaan-keadaan atau latar belakang keluarga yang membatasi kesempatan anak melalui serangkaian layanan yang dapat meningkatkan keterampilan kognitif dan sosialnya serta mempersiapkannya untuk belajar di sekolah. Di sini, kita berfokus pada upaya-upaya untuk meningkatkan pendapatan keluarga sehingga anak-anak terbebas dari kemiskinan dan memiliki kesempatan yang lebih luas dalam kehidupan mereka.

Program-program yang ditujukan untuk anak dapat bersifat universal atau selektif, berdiri sendiri atau terkait dengan upaya-upaya serupa di bidang kesehatan dan pendidikan. Baik di Eropa Barat maupun Eropa Timur, pendekatan tradisional untuk meningkatkan pendapatan keluarga sehingga berdampak positif ke anak adalah melalui pemberian tunjangan anak, yang terpisah dari layanan di bidang pendidikan dan kesehatan, namun saling melengkapi. Sebagian besar program tunjangan anak di Eropa Barat bersifat universal, meskipun beberapa di antaranya selektif (Italia dan Spanyol). Kebanyakan program serupa di Eropa Timur dan negara-negara lain yang tingkat pendapatannya termasuk menengah bersifat selektif (Bulgaria, Belarusia, Republik Czech, Republik Kyrgyz, Polandia, Rumania, Federasi Rusia, Serbia dan Montenegro, Republik Slovakia, Argentina, dan Chile). Di Afrika, Amerika Latin, dan Asia, terdapat sejarah program pemberian makanan di sekolah yang panjang dan ekstensif serta program kesehatan ibu dan anak (KIA) yang membagi-bagikan makanan. Banyak dari program ini mengandalkan mekanisme penyampaian atau pengantaran layanan yang telah ada untuk membuat pendistribusiannya fisibel dan lebih murah.

Gelombang CCT yang baru menyadari bahwa pasar yang tidak sempurna dapat menyebabkan tingkat investasi yang rendah dalam sumber daya manusia (Bab 5) dan secara eksplisit memperbesar kemungkinan atau kesempatan untuk menghasilkan pendapatan melalui hubungan dengan pemakaian layanan. Program CCT kini diimplementasikan di sejumlah negara,

Tabel 7.2 Hasil yang ditargetkan oleh skema-skema transfer bersyarat^a

Kuintil	PRAF (Honduras)	RPS (Nikaragua)	PROGRESA (kini Oportunidades) (Meksiko)	SUF (Cile)	FFE (Bangladesh)
1	43	55	40	67	—
2	80	81	62	89	48
3	94	94	81	97	—
4	98	99	93	100	—
5	100	100	100	100	100

Sumber: Morley dan Coady (2003), Tabel 5.3.

Catatan: PRAF = Programa de Asignación Familiar; RPS = Red de Protección Social; SUF = Subsidio Unitario Familiar; FFE = Food for Education; — = tidak ada data.

a. Persentase kumulatif dari manfaat yang diperoleh, berdasarkan kuintil pendapatan.

terutama di kawasan Amerika Latin—tetapi, program-program tersebut juga dibahas oleh banyak negara lain di semua kawasan dunia. Program CCT memberikan bantuan uang tunai kekeluarga-keluarga miskin yang memiliki anak. Bantuan tersebut diberikan hanya jika anak-anak tersebut memiliki persentase kehadiran di sekolah yang memenuhi standar atau berpartisipasi dalam suatu program perawatan kesehatan. Dalam berbagai program CCT yang datanya bagus, hasil yang hendak dicapai sudah baik dengan memperhitungkan biaya administratif yang masuk akal. Semua program yang diamati oleh Morley dan Coady (2003) mendistribusikan bagian yang jauh lebih besar kekelompok di kuintil terbawah (Tabel 7.2). Secara rata-rata, bagian dana yang mengalir ke 40 persen kelompok terbawah dalam populasi adalah 81 persen. Dampak atas kemiskinannya lebih terbatas, tetapi PROGRESA (kini bernama Oportunidades) memiliki pengaruh yang luar biasa: komunitas-komunitas yang menjadi tujuan program ini mengalami penurunan angka kemiskinan sebesar 17,4 persen lebih banyak daripada kelompok kontrol.⁸⁴

Manfaat yang dapat dipetik dari layanan-layanan di bidang kesehatan

32204 dan pendidikan dilaksanakan untuk mewujudkan dua tujuan, yakni menghindari terjadinya kemiskinan yang ekstrem dan meningkatkan kesempatan untuk perkembangan manusia. Tetapi, antara kedua tujuan ini, terdapat ketegangan. Suatu simulasi hasil yang diharapkan dari program Bolsa Escola federal di Brasil menunjukkan pengurangan indeks kemiskinan yang tidak signifikan (hanya 1 persen) karena hilangnya pendapatan (yang disimulasikan) dari anak-anak yang ke luar dari pekerjaannya supaya bisa masuk sekolah. Program PROGRESA (kini Oportunidades) di Meksiko memiliki dampak yang mengesankan atas kemiskinan, namun hanya sedikit saja (1 persen) meningkatkan jumlah anak yang masuk sekolah dasar, sebab persentasenya sudah tinggi, yakni di atas 90 persen. Program yang dijalankan Kamboja, yang berfokus pada siswa-siswi kelas tujuh hingga sembilan, memang dapat membantu anak-anak yang mengalami transisi dari sekolah dasar ke sekolah menengah, tetapi program tersebut tidak mampu menjangkau keluarga-keluarga yang sangat miskin karena tingginya tingkat putus sekolah di antara mereka.⁸⁵

Dalam situasi yang akses ke layanan-layanan kesehatan dan pendidikannya rendah, ketegangan ini membawa arti bahwa program-program bantuan atau transfer tunai bersyarat tersebut bukan merupakan sarana bantuan sosial yang tepat. Kondisi-kondisi tersebut akan membuat berbagai program itu tidak dapat melayani dan menjangkau kelompok yang paling miskin dalam masyarakat. Hal yang sebaliknya mungkin juga benar: ketika penyediaan layanan sudah dirasa memuaskan, kiranya sumber daya administratif tidak perlu dipakai untuk memverifikasi syarat-syaratnya.

32204

Program bagi kaum lanjut usia yang sudah tidak bekerja

Banyak negara memiliki program pensiun bagi kaum lanjut usia. Ada dua argumen yang menjadi alasan pemerintah untuk menjalankan sistem pensiun yang dapat menjamin hari tua yang aman dan nyaman: pasar keuangan yang tidak sempurna membatasi jangkauan redistribusi yang bertahan sepanjang kehidupan seseorang, dan “ketidakmampuan” manusia untuk melihat jauh ke masa depan bisa menyebabkannya tidak mempersiapkan masa tua dengan baik. Kebutuhan akan penjaminan masa tua akan terus meningkat. Penduduk berusia 60 tahun atau lebih, yang menyusun 10 persen dari total populasi dunia sekarang ini, diproyeksikan akan mencapai sekitar 21 persen pada tahun 2050. Dalam kelompok umur ini, mereka yang usianya lebih dari 80 tahun, sekitar 12 persen dewasa ini, diperkirakan akan mencapai 19 persen pada tahun 2050.⁸⁶

Program pensiun kontributoris (potong pendapatan) belum dapat menyelesaikan persoalan penjaminan masa tua. Cakupannya rendah—hanya 20 persen dari seluruh angkatan kerja. Bahkan, sekalipun sistem pensiun yang ada memiliki daya jangkauan yang luas, orang miskin tidak bisa menyimpan cukup dana untuk mendapat pensiun yang dapat menjamin bahwa masa tuanya akan terbebas dari kemiskinan. Kaum perempuan muda yang tidak bekerja di luar sektor domestik adalah kalangan yang paling lemah. Tambahan pula, di beberapa negara, seperti Kenya, Uganda, Sri Lanka, dan Zambia, skema-skema pensiun yang pengaturannya payah memberi ke para pekerja berpendapatan

rendah tingkat imbal hasil yang lebih rendah daripada tabungan di bank atau investasi alternatif yang lain, seperti pada tanah, peralatan, atau kendaraan.⁸⁷

Opsi-opsi yang dapat diambil untuk membantu kaum lanjut usia adalah: memperluas sistem pensiun yang ada sehingga menjangkau lebih banyak orang, menambahkan unsur-unsur redistributif ke dalam skema pensiun kontributoris yang telah ada, atau menutupinya dengan suatu sistem “pensiun sosial” yang didanai dari pendapatan umum. Opsi yang keempat adalah program bantuan sosial atas dasar kebutuhan (*needs-based social assistance program*).

Upaya-upaya untuk memperluas cakupan atau jangkauan skema pensiun kontributoris sudah banyak dilakukan, tetapi dengan tingkat keberhasilan yang kecil. Di Republik Korea, perluasan pensiun macam ini ke kalangan petani, nelayan, dan wiraswastawan ditanggapi dengan protes besar-besaran; pada akhirnya, pemerintah justru harus mensubsidi seluruh atau sebagian kontribusi dari dua pertiga populasi yang menjadi target skema ini. Menambahkan unsur redistributif lazim dilakukan, tetapi ketika berbagai reformasi dalam sistem pensiun mampu memperkuat hubungan antara kontribusi dengan keuntungan demi alasan-alasan efisiensi, unsur redistributif tersebut menjadi semakin kecil.

Pensiun sosial menyediakan bantuan tunai ke kaum lanjut usia tanpa menuntut dari mereka untuk memberikan kontribusi terlebih dahulu atau menarik dana dari angkatan kerja.⁸⁸ Pensiun sosial dapat bersifat universal, seperti di Botswana, Mauritius, Namibia, atau Bolivia; dan dapat pula bersyarat, seperti dipraktikkan di Afrika

Selatan, Senegal, India, Bangladesh, sejumlah negara kawasan Amerika Latin, Australia, Italia, dan Selandia Baru. Banyak dari skema pensiun sosial tersebut melengkapi sistem pensiun kontributoris yang ada dalam kelompok-kelompok sosial yang tingkat pendapatannya tinggi. Bila bantuan tersebut bersyarat, program-program itu menjadi contoh istimewa dari bantuan tunai berdasarkan kebutuhan yang dikhususkan bagi kaum lanjut usia. Berbagai tantangan dalam menentukan target program dan solusi yang mungkin bisa diambil yang telah dibahas sebelumnya juga ditemukan di sini. Namun demikian, disinsentif kerja berkurang karena masyarakat umumnya tidak lagi berharap bahwa kaum lanjut usia akan bekerja keras.⁸⁹

Bukti dari berbagai negara yang mengimplementasikan skema-skema pensiun sosial yang besar menunjukkan bahwa biaya program ini adalah 1 sampai 2 persen dari GDP; persentase yang tidak bisa diabaikan di negara-negara yang tingkat pendapatannya rendah. Schwartz (2003) mencoba menghitung biaya yang dikeluarkan oleh enam negara di Afrika untuk menjalankan skema pensiun sosial, dengan membatasi dana yang dikeluarkan hingga 40 persen dari GDP per kapita dan penerimanya adalah mereka yang sudah berusia 75 tahun ke atas. Biayanya berkisar antara 0,2 persen dari GDP di Kenya sampai 0,7 persen di Ghana, sebuah persentase yang tetap substansial. Kakwani dan Subbarao (2005) melakukan simulasi atas berbagai opsi yang bisa dijalankan di 15 negara di Afrika, dan menyimpulkan bahwa yang terbaik adalah—dengan memperhitungkan dampak atas kemiskinan, biaya fiskal, dan pengaruh insentif—menetapkan dana yang

32204
dikururkan sedikit (sekitar sepertiga dari ambang bawah kemiskinan), kelompok yang memenuhi syarat untuk menjadi penerima adalah mereka yang berusia 65 tahun ke atas, dan targetnya hanyalah kaum lanjut usia yang miskin, sehingga mengorbankan simplisitas administratif dan keuntungan politik dari universalisme. Setiap negara bisa membuat variasinya sendiri sehingga tidak ada yang namanya aturan umum.

Bagaimana kedudukan program pensiun sosial untuk kaum lanjut usia di hadapan program-program lain, seperti yang ditargetkan pada keluarga yang memiliki anak? Apakah kaum miskin yang telah lanjut usia lebih berhak mendapatkan bantuan daripada kaum miskin yang lain? Brasil menghabiskan 1 persen dari GDP negaranya untuk memberikan bantuan senilai \$70 per bulan ke 5,3 juta kaum lanjut usia miskin dan hanya 0,15 persen ke 5 juta keluarga supaya anak-anaknya tetap bersekolah melalui program Bolsa Escola.⁹⁰ Ketika menilai apakah perbandingan macam ini tepat, orang dapat mengatakan bahwa keluarga-keluarga muda yang mempunyai anak, yang jalan hidupnya masih membentang panjang, seharusnya memperoleh prioritas yang lebih. Beberapa orang mendorong dilakukannya pengalihan anggaran publik dari program pensiun ke keluarga-keluarga muda di Brasil. Yang lain berpendapat bahwa fokus pada masalah pengangguran kiranya merupakan langkah yang tepat untuk mengurangi tingkat kemiskinan di Afrika Selatan.⁹¹

Kiranya terdapat beberapa alasan ekonomi politik mengapa program-program yang ditujukan untuk kaum lanjut usia mendapat dukungan politik yang demikian kuat. Dari berbagai survei

32204

sikap, terdapat petunjuk yang amat jelas bahwa perhatian pada kemiskinan di usia tua sangat kuat dan dirasakan oleh semua orang dari segala lapisan masyarakat dan kelompok umur—mungkin karena setiap orang merasa pasti bahwa mereka akan menjadi tua suatu hari nanti (tetapi tidak serta-merta menganggur, orang tua tunggal, atau cacat) dan juga karena usia tua lebih mudah dibuktikan dan lebih “steril” dari bahaya moral, misalnya, bila dibandingkan dengan asuransi menganggur.⁹²

Program bagi berbagai kelompok yang lemah

Beberapa kelompok dalam masyarakat, tidak peduli berapa pun usia mereka, dipandang lemah—orang cacat, orang yang terinfeksi HIV, kaum etnis minoritas, anggota kasta atau kelas sosial tertentu, keluarga yang berantakan, kaum pengungsi, dan anak-anak yatim piatu (Kotak 7.11).⁹³ Salah satu isu terpenting dalam upaya pemberian bantuan kekelompok-kelompok ini adalah pertanyaan apakah perlu disusun serangkaian program yang spesifik untuk mereka ataukah “tinggal” memasukkan program-program tersebut ke dalam program yang lebih umum. Tidak ada jawaban yang universal untuk pertanyaan ini, dan ada serangkaian isu yang kompleks yang harus dimengerti di setiap kasusnya. Isu yang pertama adalah yang berkenaan dengan penargetan. Tidak semua anak yatim piatu, janda, atau orang cacat itu miskin, sehingga program-program yang sifatnya universal akan mencakup pula mereka yang tidak tergolong miskin. Isu yang kedua berkaitan dengan kebutuhan khusus dari kelompok ini. Apakah pemberian

KOTAK 7.11 Anak yatim dan/atau piatu di Afrika dan aksi publik

Konflik dan pandemi HIV/AIDS mengakibatkan krisis kemanusiaan yang parah untuk keluarga-keluarga yang berada di kawasan Afrika Sub-Sahara. Di sana, dewasa ini terdapat sebanyak 43 juta anak yatim dan/atau piatu, 10 persen di antaranya telah kehilangan kedua orang tua mereka. Anak yatim dan/atau piatu merupakan 15 persen dari seluruh anak yang ada di 11 negara kawasan tersebut, dan jumlah itu terus meningkat.

Kematian anggota keluarga yang merupakan pencari nafkah kemungkinan besar akan membuat keluarga tersebut jatuh ke dalam kemiskinan yang ekstrem karena biaya pemakaman, hilangnya pemasukan tetap, dan risiko kehilangan harta milik. Merosotnya kualitas sumber daya manusia merupakan risiko besar yang lain: berbagai studi berskala mikro dan analisis atas survei rumah tangga menunjukkan bahwa, dibandingkan dengan anak-anak yang hidup dalam keluarga, anak yatim dan/atau piatu yang tinggal di panti asuhan tidak banyak yang bersekolah, bekerja dengan jam yang lebih panjang untuk melakukan tugas-tugas rumah tangga, dan cakupan imunisasinya lebih sempit—dan keadaannya makin buruk bila anak tersebut adalah anak perempuan. Risiko psikologis juga lebih tinggi karena kematian (salah satu) orang tua sering kali meninggalkan trauma, tiadanya perawatan dan tuntunan, dan terhambatnya proses sosialisasi.

Di Afrika, strategi penanganan utama atas kasus-kasus semacam ini adalah

“menitipkan” anak pada keluarga besarnya (*extended family*). Bila dimungkinkan, intervensi yang dilakukan pertama-tama perlu memperkuat respons akar rumput untuk perawatan anak, dan baru berpaling pada intervensi tambahan sekiranya keluarga besar tidak lagi mampu. Ketika tidak ada alternatif lain, pengalaman dan riset menunjukkan bahwa “pilihan terakhir”nya adalah panti asuhan. Menyadari adanya kemungkinan eksploitasi atas diri anak yang lemah dalam semua pilihan tersebut, *check and balance* yang tepat harus dijalankan, termasuk melalui pengawasan dari LSM atau organisasi masyarakat lain.

Bila akses ke pendidikan dasar dan layanan-layanan kesehatan amat terbatas, membebaskan biaya sekolah dan memberi bantuan berupa seragam dapat meningkatkan jumlah anak yang masuk sekolah, termasuk dari kalangan anak yatim dan/atau piatu, seperti terjadi di Uganda. Bila akses rata-rata ke layanan-layanan semacam itu tinggi, tetapi perbedaan tingkat akses antara anak dari keluarga miskin dan nonmiskin, dan antara anak yatim dan/atau piatu dan tidak, sangat besar, bantuan tunai bersyarat ke anak-anak yang bersekolah tampaknya merupakan strategi yang tepat. Berbagai program inovatif semacam ini baru berada pada tahap permulaan (seperti di Swaziland).

Sumber: Subbarao dan Coury (2004); USAID, UNAIDS, dan UNICEF (2004).

bantuan finansial saja sudah cukup, atau, jika tidak (seperti sering kali terjadi), apakah mungkin menghubungkan bantuan finansial itu dengan program-program lain yang ditujukan untuk kelompok tersebut? Sebagai contoh, ketika sejumlah besar pengungsi tiba-tiba muncul, kebutuhan mereka akan perumahan, pangan, dan pelayanan kesehatan bisa mengganggu

tingkat availabilitas lokal. Dalam kasus-kasus seperti itu, pemenuhan kebutuhan mendesak mereka merupakan respons yang pertama kali harus diberikan. Baru setelah kelompok tersebut berada di tempat itu untuk waktu yang lama atau menjadi lebih kecil, pertanyaannya tentang apakah perlu beralih kebantuan tunai berdasarkan kebutuhan atau program kerja sosial dimunculkan. Program-program khusus yang diperuntukkan untuk kelompok yang dianggap positif atau layak menerimanya, seperti kelompok veteran atau orang cacat, biasanya akan memperoleh dukungan yang luas, tetapi jika kelompok tersebut tergolong kelompok yang tersingkir, seperti kalangan etnis minoritas atau orang yang positif terkena HIV, program-program semacam itu mungkin tidak akan mendapatkan dukungan yang memadai.

Meski berbagai program bantuan standar dapat melindungi kelompok-kelompok yang lemah dalam masyarakat ini, kebijakan-kebijakan yang lebih luas mampu memperbesar kesempatan mereka dan mempermudah mereka untuk berintegrasi ke dalam masyarakat. Beberapa negara menjalankan aksi afirmatif (lihat Bab 8). Negara-negara yang lain membuat berbagai aturan dan melaksanakan kampanye kesadaran yang memberi sanksi untuk praktik-praktik lokal yang berbahaya dan diskriminatif. Respons yang kemudian muncul adalah penciptaan kerangka kerja yang mau mendengarkan kelompok bantuan hukum, dan menjadikan persoalan-persoalan tersebut sebagai isu utama dalam praktik pemerintahan, sering kali dengan membangun pengaturan yang sifatnya informal atau privat, seperti pembentukan

berbagai organisasi yang didasarkan atas iman.

Ringkasan

Kesetaraan dalam pemenuhan kapasitas-kapasitas manusia—melalui perkembangan masa kanak-kanak awal, pendidikan formal, layanan kesehatan, dan perlindungan sosial—merupakan hal yang sangat penting dalam strategi untuk menyetarakan kesempatan orang guna dapat menjalani kehidupan yang produktif dan penuh. Penyediaan berbagai layanan ini secara luas juga baik untuk pembangunan dan pengurangan kemiskinan melalui berbagai dampaknya atas inovasi, produktivitas, dan kohesi sosial. Tetapi, untuk mencapai kesetaraan dalam penyediaan layanan-layanan tersebut, berbagai tantangan yang besar harus diatasi terlebih dahulu—membawa isu-isu yang relevan ke dalam agenda kebijakan, melawan kooptasi politik institusi-institusi sehingga tidak hanya melayani kepentingan kelompok yang berkuasa dan berpengaruh, dan menyeimbangkan antara efisiensi-kesetaraan, khususnya dalam jangka pendek. Terdapat pula prospek yang baik untuk perubahan bertahap melalui advokasi yang mengarahkan kemandirian jangka panjang meskipun dengan konsekuensi-konsekuensi jangka pendek, melalui perancangan program dan pajak yang baik untuk meminimalkan biaya efisiensi dan membangun struktur-struktur yang akuntabel, dan melalui koalisi politik yang dapat membatasi kekuasaan kaum elit.

Kekuatan kesetaraan yang lebih besar dalam kapasitas manusia untuk melemahkan

32204

perangkap ketidaksetaraan sangatlah besar—melalui kontribusi langsung dalam menyeimbangkan ruang gerak ekonomi, politik, dan sosiokultural. Tetapi, kesetaraan yang lebih besar dalam kapasitas manusia saja belum cukup untuk menghancurkan

perangkap ketidaksetaraan. Kesetaraan perlu dilengkapi dengan keadilan dalam hal imbal hasil yang diberikan pada kapasitas-kapasitas itu dan dalam akses ke berbagai aset komplementer, topik yang akan dibahas dalam bab selanjutnya.

32204

32204

bab 8

Perlu lebih dari sekadar pengembangan kapasitas masyarakat untuk dapat memperbesar kesempatan mereka. Masyarakat juga membutuhkan alat-alat pelengkap, akses ke pasar, dan jaminan keamanan pribadi dan kepemilikannya. Pertama-tama, bab ini akan mendeskripsikan sistem peradilan, dengan menunjukkan seberapa penting sistem tersebut dalam menjamin tingkat peradilan yang baik. Kemudian, hal tersebut pula yang menjadi kebijakan-kebijakan untuk memperluas akses terhadap kepemilikan pelengkap, seperti pertanahan dan infrastruktur. Memajukan keadilan dalam pasar merupakan topik Bab 9.

Membangun sistem peradilan yang berkesetaraan

Interaksi pasar dan nonpasar ditentukan oleh peraturan-peraturan sosial dan lembaga yang merancang, menjalankan, dan mentransformasikan sistem peradilan tersebut. Mereka menentukan modal awal orang, hak dan kewajiban, serta kemampuan masyarakat untuk menghasilkan imbal hasil atau imbalan (*return*) yang adil. Mencerminkan dan menciptakan distribusi kekuasaan antarkelompok, lembaga-lembaga yang baik (sangat penting untuk kesejahteraan) muncul hanya saat

pendistribusian kekuatan politik dan hak-hak yang diterima bersifat setara.

Lembaga-lembaga hukum memainkan peranan utama dalam proses pendistribusian wewenang dan hak. Mereka turut menyokong bentuk dan fungsi dari lembaga lain yang mengatur bidang pelayanan umum dan praktik-praktik pasar. Sedangkan, sistem peradilan menyediakan sarana untuk menengahi konflik, menyelesaikan perbedaan, dan meneruskan permintaan atau aspirasi masyarakat. Adanya ketidaksetaraan sistem peradilan dapat melanggengkan perangkat ketidaksetaraan, jika hanya menjalankan atau mereproduksi kepentingan golongan elit dan praktik-praktik diskriminatif. Sistem peradilan merupakan hal yang cukup penting dalam proses pencapaian kesetaraan pembangunan.

Dalam membangun sebuah kesetaraan, sistem peradilan yang lebih baik harus berhadapan dengan tiga tantangan utama—yang mana tiap jenis tantangan itu kadang saling berhubungan dan saling menguatkan. Pertama, lembaga hukum biasanya bersifat terbuka sehingga mudah terintervensi oleh kepentingan golongan elit atau malah mendiskriminasi golongan tertentu. Kedua, lembaga tersebut sering tidak terakses, karena kurang bisa menyesuaikan atau berkolaborasi dengan norma-norma serta tradisi setempat, tidak dapat terakses baik

secara fisik maupun ekonomi, atau karena kurangnya pengetahuan atau kemampuan faktor manusia untuk menjalankannya. Ketiga, adanya intervensi dari golongan elit dan tidak dapat teraksesnya sistem peradilan kiranya berarti bahwa berbagai kebijakan yang terkait dengan kejahatan dan keamanan pribadi tidak setara dan melanggar perangkap ketidaksetaraan.

Menangkal intervensi golongan elit dan diskriminasi

Kepentingan politik dan ekonomi golongan elit sering berkaitan erat dengan pendanaan yang dikeluarkan oleh golongan mayoritas. Ketika kekuasaan berada di tangan golongan elit yang jumlahnya terbatas, sebagian besar hak warga negara menjadi tidak stabil. Sebuah bank negara di Meksiko, yang dimuat dalam Bab 6, menjelaskan bahwa berhubungan atau menjalin relasi dengan golongan elit politik dan ekonomi biasanya akan memunculkan perilaku monopoli pada pihak bank dan hukum yang dapat memengaruhi sistem proses pembagian hasil antara bank dengan pemerintah.¹ Contoh lain mengenai kooptasi kepentingan golongan elit datang dari kondisi peralihan ekonomi dan bangkitnya oligarki yang memanipulasi para politikus dan lembaga-lembaga terkait untuk memperkaya diri sendiri.² Sistem hukum yang hanya berpihak pada kepentingan golongan tertentu ikut mendukung terjadinya pendiskriminasi terhadap golongan lain karena ketidaksetaraan hukum dan praktik-praktiknya.

Jaminan kesetaraan hukum dan perlindungan baik hak pribadi maupun hak-hak kepemilikan untuk seluruh

golongan yang terdapat dalam komunitas merupakan sebuah insentif dan kesempatan untuk individu untuk berpartisipasi dalam kancan perekonomian dan politik. Keadaan tersebut membutuhkan suatu tata peradilan dan hukum yang independen dan dapat dipertanggungjawabkan, serta praktik-praktik hukum yang melindungi hak-hak warga negara tanpa ada diskriminasi.

Peningkatan tata peradilan yang independen dan dapat dipertanggungjawabkan.

Di banyak negara, serangkaian sistem hukum—yang dijalankan oleh banyak tangan pemerintah—memberi batasan untuk kekuasaan politik.³ Pada sistem tersebut, suatu tata peradilan yang independen berperan sebagai pelindung masyarakat dari kekerasan yang berasal dari penguasa negara maupun bukan. Karena peradilan juga bersifat terbuka untuk golongan elit penguasa dan rentan untuk korupsi, berjalannya suatu mekanisme yang dapat dipertanggungjawabkan merupakan kunci utama untuk kebebasan tata peradilan yang sah.⁴

Di negara-negara berkembang, peralihan menuju tata peradilan yang independen dan dapat dipertanggungjawabkan membutuhkan suatu perubahan budaya dan praktik-praktik kelembagaannya. Untuk pertama kalinya, Ethiopia membangun suatu tata peradilan yang independen pada tahun 1995.⁵ Di Vietnam, tradisi “peradilan telepon” sudah merupakan hal yang lazim, di mana para elit menghubungi para hakim untuk mendapatkan putusan langsung.⁶ Perubahan praktik-praktik kelembagaan yang terdapat pada kedua negara tersebut dapat dikatakan berjalan lambat. Pelayanan hukum yang buruk di banyak negara dapat

32204

meningkatkan kemungkinan korupsi.⁷ Contohnya, standar pemberian gaji yang rendah untuk para hakim di Kenya menyebabkan mereka rentan terhadap dana “alternatif” untuk pelayanan yang dapat mereka berikan; Kenya memecat hampir sepertiga dari seluruh staf peradilan karena kasus korupsi pada tahun 2004.⁸

Memajukan mekanisme tata peradilan yang independen tetapi tidak dapat dipertanggungjawabkan berpotensi menyuburkan pemenuhan kepentingan-kepentingan golongan elit yang tidak bertanggung jawab. Jaminan kelembagaan, transparansi, dan keberadaan suatu pemilihan umum merupakan kunci untuk kedua hal tersebut; mekanisme tata peradilan yang independen dan dapat dipertanggungjawabkan. Jaminan kelembagaan termasuk pemberian jaminan terhadap masa jabatan dan perbaikan kesejahteraan untuk para hakim; pengangkatan jabatan yang cermat dan transparan serta proses disiplin; mekanisme transparan terhadap pemberian dan manajemen kasus; transparan dan terbuka; hak naik banding dan memublikasikan putusan-putusan hakim; dan pemberitahuan ke publik tentang proses dan hasil persidangan.⁹ Banyak negara telah mengukuhkan tata peradilan yang independen dalam konstitusi maupun tata hukum negara mereka.¹⁰ Untuk para hakim, Bolivia telah mengadakan kompetisi terbuka berkaitan dengan putusan dan standar etika. Tata peradilan di Filipina memiliki suatu sistem manajemen penyelenggaraan untuk personel yudisial maupun nonyudisialnya.

Keterbukaan dan transparansi ke publik dapat meningkatkan kesadaran tentang tata peradilan yang independen

dan dapat dipertanggungjawabkan, meningkatkan kepercayaan diri publik dan komitmen terhadap sistem, serta meningkatkan kesadaran publik terhadap sistem pemerintahan yang lebih baik dan dapat bertahan dengan sistem kekuasaan yang dapat dipertanggungjawabkan. Di Kolombia, pusat-pusat informasi umum di pengadilan tinggi menyebarkan informasi dan membantu publik dalam persidangan. Di Venezuela, informasi berkaitan dengan segala proses yang terjadi di Mahkamah Agung disebarkan ke publik melalui suatu jaringan berbasis Internet.¹¹

Penguatan hubungan antara masyarakat sipil, media, dan peradilan dapat meningkatkan kesadaran dan kekritisian

KOTAK 8.1 Meningkatkan kepedulian hukum dan kesadaran publik: Program televisi “My Rights” (Hak-hak Saya) di Armenia

Banyak orang di Armenia tidak mengerti sistem hukum atau hak-hak yang didapat mereka berdasarkan undang-undang. Dan, ketidakpercayaan pada pengadilan sudah meluas ke mana-mana. Dalam sebuah kampanye kesadaran umum baru-baru ini, pemerintah mendanai sebuah program televisi untuk memberi warga negara contoh-contoh, anjuran, dan informasi mengenai hak-hak hukum mereka.

Program bernama “My Rights” menggunakan peradilan tiruan untuk menggambarkan perselisihan-perselisihan di kehidupan sebenarnya di pengadilan Armenia. Yang menjadi hakim di acara itu adalah seorang deputi menteri keadilan, dan para pihak adalah sering kali mereka yang terlibat pada perselisihan sebenarnya. Topik-topik yang disodorkan—seperti perselisihan hak milik, isu-isu kepabeanaan, dan persoalan hukum keluarga—aktual dan menyangkut kepentingan orang banyak. Penonton yang

hadir langsung di studio yang terdiri atas para hakim, pengacara, pejabat pemerintahan, dan lain-lain mendiskusikan topik tersebut.

Program ini disiarkan sekali dalam seminggu di saluran televisi Armenia. Setelah episode kelima atau keenam, “My Rights” menjadi program yang menduduki peringkat pertama di Armenia. Dilaporkan bahwa banyak pemirsa yang kemudian meminta penjelasan mengenai berbagai dokumen hukum dan putusan dari notaris, hakim, dan pejabat-pejabat resmi lain berdasarkan apa yang mereka pelajari dari program itu. Dan ketika listrik di sebuah desa mati beberapa menit sebelum siaran “My Rights,” warga kemudian mendatangi kantor walikota dan menuduh bahwa para pejabat di sana telah secara sengaja memutuskan aliran listrik sehingga orang tidak dapat menonton program tersebut.

Sumber: Decker, dkk. (2005).

publik terhadap sistem tata peradilan. Hakim-hakim yang buruk akhirnya mengundurkan diri karena tekanan media yang besar, seperti penyelidikan yang dilakukan oleh media di Filipina.¹² Media juga dapat berfungsi sebagai penyebar informasi, contohnya pada acara televisi “My Rights” di Armenia (lihat Kotak 8.1). Program yang sama telah ditiru di berbagai wilayah lain di kawasan Eropa Timur. Di Georgia, sebuah LSM menyebarkan informasi mengenai meningkatnya kepuasan publik terhadap sistem pengadilan.

Keberadaan suatu tata peradilan yang independen dan dapat dipertanggungjawabkan tidak cukup untuk melindungi warga negara dari kekerasan yang mungkin dilakukan oleh penguasa. Dalam hal ini, mekanisme kelembagaan dan tata hukum yang memadai juga dibutuhkan. Contohnya di Thailand, pengadilan administratif secara terpisah yang pertama kali dibentuk pada tahun 2001 bertujuan untuk melindungi warga negaranya dari praktik penyalahgunaan kekuasaan yang sewenang-wenang. Pengadilan bermaksud untuk memastikan agar wewenang negara berjalan sesuai tata hukum dan peraturan negara. Pengadilan tersebut juga dimaksudkan untuk meningkatkan partisipasi warga dalam perumusan kebijakan umum. Pada tiga tahun pertama, pengadilan memproses hampir 17.000 kasus, kebanyakan mengenai korupsi atau pelanggaran hukum lain yang dilakukan oleh para pejabat. Karena pengaruh sosial, banyak kasus yang dimuat pada halaman depan surat kabar di Thailand.

Melawan berbagai norma dan praktik yang diskriminatif. Hukum yang mendukung praktik-praktik eksklusioner

32204
dalam lembaga yang mendiskriminasi norma dapat memunculkan hubungan kekuasaan yang tidak seimbang. Ada hukum yang mendiskriminasi golongan-golongan tertentu, seperti hukum yang mengatur suku asli atau hukum apartheid di Afrika Selatan. Ketiadaan hukum yang baik juga dapat membuat distribusi hubungan kekuasaan yang tidak seimbang.

Di banyak negara, gerakan anti-diskriminasi dan upaya untuk mencapai kesetaraan kesempatan di hadapan hukum telah mengurangi praktik-praktik diskriminasi. Namun demikian, pengalaman historis yang buruk memberitahu kita bahwa kesetaraan hukum saja belum cukup. Beberapa negara telah mencoba mengganti tata hukum yang berpihak ke golongan tertentu saja ke pembuatan program-program aksi yang berdasar pada ras, etnis, dan jenis kelamin atau untuk masyarakat yang cacat. Penilaian terhadap dua program aksi yang dilaksanakan secara luas di India dan Amerika Serikat, menyiratkan adanya dampak yang bervariasi (Kotak 8.2).

Keberadaan program yang mengusung bendera “kesetaraan hukum” tidak selalu dapat menjamin kesetaraan pada penerapan atau pelaksanaan program itu sendiri. Contohnya di Peru dan Honduras, terjadi diskriminasi jenis kelamin; dalam putusan-putusan peradilan serta tindakan polisi dan hakim yang menghambat kaum perempuan untuk menggunakan sistem yang ada guna menyelesaikan perselisihan.¹³ Golongan yang terdiskriminasi tersebut hanya memperoleh dukungan dari sisi hukum dan peraturannya saja, tetapi tidak dari sisi perlindungan terhadap hak-haknya (seperti yang akan dibahas selanjutnya dalam topik kejahatan dan perlindungan pribadi).

32204

KOTAK 8.2 Gerakan dukungan di India dan Amerika Serikat

Program yang berhasil membawa manfaat positif di India adalah sebuah program yang didasarkan pada golongan masyarakat dan jenis kelamin, kalau di Amerika Serikat didasarkan pada ras. Sebelum kemerdekaan India, pemerintah Inggris sudah menjalankan aksi yang dapat mendukung perjuangan antidiskriminasi terhadap kasta "*untouchable*" (sekarang dikenal sebagai Dalit) dan "suku" (sekarang dikenal sebagai Adivasis). Setelah kemerdekaannya pada tahun 1947, persyaratan politik yang tertulis dalam Undang-undang Dasar menetapkan alokasi sebesar 22,5 persen untuk penempatan kursi-kursi di institusi-institusi pendidikan, pekerjaan-pekerjaan pemerintah, dan kursi-kursi pemilihan. Sejak tahun 1991, ditambahkan alokasi sebesar 27 persen untuk jatah perwakilan golongan masyarakat bawah (disebut Kasta-kasta Terbelakang yang Lain), tetapi sayangnya tidak ada jaminan dari konstitusinya. Dan sejak tahun 1993, 33 persen dari kursi dalam pemerintah-pemerintah lokal sudah dialokasikan untuk kepentingan kaum perempuan, Dalit, dan Adivasi (Deshpande 2005).

Di Amerika Serikat, perbudakan sudah berlangsung selama lebih dari dua abad, dan akhirnya pada tahun 1866 orang-orang hitam diberikan hak-hak kewarganegaraannya. Sistem yang menggantikan perbudakan sedikit lebih baik, dengan beberapa hal penting yang serupa diterapkan pada sistem pengkastaan masyarakat India: pengasingan, penolakan dari pendidikan, pembatasan upah rendah, pekerjaan-pekerjaan kasar, diskriminasi bidang sosial dan perekonomian,

stereotip negatif, dan kekerasan. Undang-undang Hak Sipil tahun 1964 beserta pembuatan undang-undang berikutnya, peraturan Mahkamah Agung, dan perintah-perintah pemimpin di tahun 1970-an sudah memperlihatkan adanya indikasi penguatan di lingkungan politik, pengadilan, tata usaha, dan perekonomian di masyarakat Amerika. Dimulai dengan penggunaan istilah "kesempatan yang sama," prosedur-prosedur pilihan yang ada memasukkan agenda perbaikan sistem ganti rugi untuk menjamin pendidikan dan pekerjaan golongan-golongan masyarakat kecil (Deshpande 2005).

Program di kedua negara tersebut menjadi pusat perhatian di tengah-tengah peperangan politik, menyusul peperangan suku bangsa dan golongan masyarakat. Ada sebuah kritik yang dilontarkan mengenai hal ini, bahwa program ini cenderung menguntungkan kepentingan pihak eselon atas daripada kelompok-kelompok golongan masyarakat kecil, dan sangat sulit untuk mengakhirinya. Di India, program-program tersebut juga malah membantu golongan-golongan masyarakat yang tidak terkena dampak diskriminasi secara tradisional (Sowell 2004). Mereka juga memberikan dukungan kekelompok yang mengalami stereotip negatif dengan menempatkan mereka ke dalam posisi yang tidak tepat (Coate dan Loury 1993). Walaupun terdapat kelemahan-kelemahan seperti yang telah disebutkan di atas, program-program di India sudah berhasil menyediakan pekerjaan di sektor formal dan pendidikan tinggi sebanyak keluarga Dalit dan Adivasi, membebaskan

mereka dari peranan-peranan bersikap tunduk. Dengan adanya penempatan pemimpin-pemimpin perempuan yang terpilih di pemerintah lokal, mereka membuat ketetapan-ketetapan yang memfasilitasi kebutuhan-kebutuhan kaum perempuan (Chattopadhyay dan Duflo 2004). Wakil-wakil golongan masyarakat bawah dalam perkumpulan negara-negara sudah berupaya meningkatkan distribusi pekerjaan dan memberikan jatah untuk golongan masyarakat bawah (Pande 2003). Dan wakil-wakil golongan di pemerintah daerah Dalit telah memperbaiki sistem penargetannya sehingga dapat benar-benar memberikan keuntungan untuk daerah Dalit itu sendiri (Besley, dkk. 2004).

Di Amerika Serikat, adanya perbedaan antara masyarakat kulit hitam dan masyarakat kulit putih ternyata mempunyai dampak terhadap seluruh indikator-indikator perekonomian, dan ada bukti-bukti tindakan yang bersifat diskriminatif di sektor pendapatan. Tetapi dengan adanya beberapa gerakan yang menyentuh sektor lapangan pekerjaan telah mendukung peningkatan di sektor tenaga kerja untuk orang kulit hitam dan peningkatan tingkat pendaftaran ke pendidikan yang lebih tinggi (Holzer dan Neumark 2000, Bowen dan Bok 1998). Tetapi program sukarelawan-percobaan di Amerika Serikat telah mengindikasikan bahwa banyaknya pengajuan perkara dapat melemahkan program, dan jumlah perwakilan orang kulit hitam yang berada dalam badan-badan pemerintah semakin lama akan semakin terus menurun.

Membuat sistem peradilan aksesibel

Hak-hak legal masyarakat hanya akan menjadi pernyataan teoretis belaka jika tidak didukung oleh lembaga-lembaga yang terkait, sehingga pada pelaksanaannya nanti, sistem peradilan tetap tidak akan dapat terakses dengan maksimal. Kemudahan

untuk mengakses sistem peradilan tersebut bergantung pada kesesuaian antara tata hukum dengan norma-norma dan pengertian-pengertian yang mengatur kehidupan masyarakat. Secara fisik dan ekonomi, lembaga-lembaga hukum harus dapat diakses dengan maksimal, dan masyarakat perlu memiliki pengetahuan dan kesadaran untuk menuntut hak-haknya.

Pembahasan tentang kesesuaian sistem peradilan negara dan sistem peradilan adat. Bentuk tata hukum adat masih dijalankan di banyak negara di dunia.¹⁴ Dan kemudian, jenis hukum ini akhirnya sering mengabaikan perbaikan kebijakan-kebijakan bidang peradilan. Keterlibatan sistem adat merupakan sebuah bagian penting dalam proses perbaikan strategi kesetaraan, dengan didukung dua alasan. Yang pertama, hukum adat merupakan suatu bagian dasar dari identitas dan sistem kepercayaan suatu komunitas; maka, pada hakikatnya, kurangnya pengetahuan akan identitas sistem dalam suatu masyarakat dapat menjadi jurang pemisah dan dapat menimbulkan keterasingan suatu komunitas dari sistem negara yang lebih luas. Kedua, kegagalan untuk melibatkan sistem adat akan mengakibatkan praktik-praktik lokal yang tidak adil dan tidak efisien tidak terawasi.

Bila bekerja secara bersama-sama, sistem negara dan sistem adat akan saling melengkapi dan memperkuat kedudukan satu sama lain dalam meramu kitab undang-undang dan peraturan-peraturan sosial. Tetapi, dalam komunitas yang legitimasi sistem dan capaian politiknya kurang, sistem adat sering bertindak sendiri, yang mungkin kemudian akan ditolak, diabaikan, atau tidak dipahami oleh sistem hukum negara. Kesulitan besar muncul ketika sistem adat setempat memiliki pertentangan atau masalah dengan hak dan tanggung jawab dengan tata hukum negara.

Sistem adat dapat menjadi sebuah bentuk peraturan yang dominan dan jalan keluar atas perselisihan-perselisihan yang terjadi di berbagai negara berkembang.

Di Sierra Leone, pada tahun 2003, sekitar 85 persen dari penduduknya menjalankan hukum adat.¹⁵ Keberadaan hukum adat, yang dibahas berikut memengaruhi 90 persen transaksi pertanahan di Mozambik dan Ghana.¹⁶ Peradilan adat tergantung pada tradisi setempat dan sejarah politik di daerah tersebut. Ethiopia secara resmi memiliki lebih dari 100 suku bangsa atau masyarakat yang berbeda dengan lebih dari 75 bahasa.

Sistem adat kadang bertentangan dengan hak-hak ekonomi, sosial, dan sipil warganya. Banyak bentuk hukum adat yang jelas mendiskriminasi golongan kecil. Contohnya terdapat di sebagian besar kawasan Afrika Sub-Sahara, di mana hukum adat secara sistematis melanggar hak-hak kaum perempuan dalam kepemilikan tanah, hak milik, dan bahkan kesempatan.¹⁷ Praktik-praktik adat juga kadang terlihat ganjil dan aneh—sulit untuk diterapkan dalam era modern, hubungan pasar yang efisien, atau tujuan-tujuan pembangunan yang semakin meluas. Praktik-praktik tersebut terkesan lebih berpusat pada daerah setempat, dan membuat upaya perbaikan secara umum menjadi sulit. Hal itu terjadi karena kurangnya legitimasi pada tingkat daerah. Contohnya, banyak sistem di kawasan Afrika Sub-Sahara yang sangat terdistorsi oleh hukum kolonial, yang memanfaatkan kepala suku setempat untuk mempertahankan kekuasaannya dan lebih mengarah pada otoritas serta struktur berdasar kesukuan.¹⁸

Namun demikian, anggapan bahwa semua hukum adat mendiskriminasi kelompok kecil—dan hukum barat tidak—adalah salah. Contohnya dapat dilihat pada

32204

32204

masyarakat AmaHlubi di Provinsi KwaZulu Natal di Afrika Selatan. Kedudukan antara kaum laki-laki dengan perempuan setara, keduanya sama-sama mempunyai hak kepemilikannya masing-masing.¹⁹ Lagi pula, ada alasan yang bagus untuk memilih menggunakan sistem adat. Sistem hukum negara kadang tidak memiliki legitimasi atau dianggap sebagai mekanisme kontrol yang digunakan oleh rezim penindas. Atau, kapasitas sistem hukum negara kurang bagus, tidak dapat diakses, atau secara dramatis menaikkan biaya transaksi.²⁰ Di daerah pedesaan Tanzania, anggapan bahwa lembaga-lembaga negara tidak dapat memfasilitasi hukum dan tata tertib telah mendesak kemunculan bentuk organisasi pedesaan yang baru, dikenal dengan nama *sungusungu*. Walaupun secara teknis ilegal, *sungusungu* sering mendapatkan bantuan informal dari negara karena keberhasilannya dalam mengurangi kriminalitas.²¹

Usaha untuk meniadakan praktik-praktik adat juga dapat menimbulkan implikasi negatif yang serius. Perbaikan dari atas sampai bawah dapat menggerogoti lembaga-lembaga informal secara terus-menerus tanpa menyediakan pilihan lain, dan kekosongan tersebut dapat memunculkan perebutan kekuasaan, kekacauan, bahkan konflik kekerasan. Ketika keduanya, mekanisme formal dan informal tidak berfungsi, penindasan hak-hak asasi manusia dan masalah serius serupa lebih mungkin terjadi. Contohnya, sebuah penelitian di daerah pedesaan Kolumbia menemukan bahwa vigilantisme, “hukum massa,” atau hukuman mati tanpa melalui pemeriksaan pengadilan terlebih dahulu meningkat menjadi lima setengah kali lipat

KOTAK 8.3 Kerangka negara dan institusi adat di Afrika Selatan

Koeksistensi hukum negara yang resmi di Afrika Selatan sudah dimulai sejak awal tahun 1830-an ketika para pemimpin Cape Colony diberi wewenang untuk menjalankan hukum setempat (yang berada di bawah pengawasan seorang pejabat kolonial).²⁴ Di akhir era apartheid, ada sekitar 800 pemimpin tradisional yang diakui secara resmi, 12.000 kepala kampung, dan 12 raja-raja.

Sejak tahun 1994, Afrika Selatan sudah mengupayakan pengintegrasian sistem tradisional ke dalam kerangka kerja negara. Semua adat tradisional dan tata hukum sudah diakui secara resmi dalam konstitusi tahun 1996. Setelah melalui proses politik yang panjang di tahun 2004, pemimpin-pemimpin tradisional dalam negeri dan program kerangka kerja pemerintah sudah mengumumkan dan mengeluarkan peraturan dan pertanggungjawaban dari pemimpin-pemimpin tradisional dan adat-adat kebiasaan pada tingkat-tingkat yang berbeda,

dan hubungan mereka untuk tingkat-tingkat yang berbeda-beda di pemerintah.

Banyak pihak yang merayakan pengakuan konstitusional dan administratif hukum adat, tetapi, tentu saja, kesulitan tetap ada. Hukum adat itu dikritisi karena bertentangan dengan hak-hak yang diatur dalam konstitusi dan *South African Bill Of Rights* yang baru.²⁵ Dari 800 pemimpin tradisional yang ada di Afrika Selatan, hanya satu orang berjenis kelamin perempuan. Untuk mengatasi hal ini, negara mengumumkan suatu peraturan di awal tahun 2005, di mana disebutkan bahwa partisipasi kaum perempuan harus mencapai sekitar 30 persen, tetapi tidak ada persetujuan mengenai bagaimana proses pencapaian tujuan tersebut. Mengingat sulitnya upaya penyatuan sistem yang berbeda-beda tersebut, model Afrika Selatan ini bertujuan “semakin mendekatkan diri” pada amanat konstitusi.

Sumber: Diadaptasi dari Chirayath, dkk. (2005).

dalam masyarakat, di mana mekanisme informal dalam masyarakat tidak lagi berfungsi secara efektif dan kehadiran sistem hukum negaranya tetap terbatas.²²

Kegagalan untuk mengintegrasikan sistem adat bisa mendorong praktik-praktik diskriminatif. Sementara hukum negara secara resmi menjamin hak-hak kaum perempuan di banyak negara, norma-norma setempat dan struktur-struktur kekuasaan terus membuat mereka hampir tidak mungkin menuntut hak-haknya.

Kesadaran sistem adat untuk ikut perbaikan kelembagaan yang lebih besar merupakan hal yang baru. Tetapi banyak pemerintahan, seperti Afrika Selatan, telah memulai usaha pengintegrasian lembaga

adat ke dalam kerangka negara yang lebih luas (Kotak 8.3).²³ Banyak negara telah memulai usaha untuk mengintegrasikan sistem-sistem pertanahan adat ke dalam sistem hukum pertanahan yang resmi (Kotak 8.7). LSM dan lapisan masyarakat setempat juga telah mendukung langkah pemberian wewenang kepada golongan kecil untuk bereaksi terhadap norma di daerah tersebut yang bersifat diskriminatif.

Membentuk lembaga hukum yang memadai dan terbuka. Sistem formal sering mengalami kekurangan infrastruktur yang memadai atau secara kelembagaan sangat lemah ketika melaksanakan tugasnya, sehingga banyak warga negara yang tidak dapat menuntut hak-hak mereka. Lembaga-lembaga tersebut hanya dapat

32204
berjalan di kota-kota besar, dan bahkan sering terjadi penundaan yang kadang melampaui batas, pelaksanaan prosedur yang curang, atau biaya yang tidak masuk akal, sehingga jauh dari jangkauan sebagian besar masyarakatnya.²⁶ Lembaga-lembaga tersebut juga tidak dapat diakses jika masyarakat tidak memiliki pemahaman yang baik akan hak-haknya dan tidak dapat memantau sistem yang sebenarnya berkewajiban melindungi mereka.

Serangkaian kampanye penyebaran informasi besar-besaran telah dilakukan untuk memberitahukan hak-hak yang dimiliki oleh warga negara (seperti dibahas di atas). Walaupun masyarakat paham akan hak-haknya, tetap saja mereka memiliki kapasitas yang terbatas untuk masuk ke dalam sistem. Akses ke pelayanan hukum sering dibatasi atau membutuhkan dana yang tidak sedikit. Di Honduras, biaya operasional untuk mendapatkan tunjangan uang yang diberikan suami ke bekas istrinya setelah bercerai yang secara resmi tiap bulannya sebesar 100 lempira (AS\$5,30) adalah sekitar 2.000 lempira (AS\$106) atau hampir sama dengan dua tahun tunjangan tersebut. Untuk mendapatkan bantuan dari pengacara, juga dibutuhkan tambahan dana tersendiri. Contohnya, kebanyakan negara di Amerika Latin tidak mengizinkan adanya perwalian di pengadilan, secara efektif akses penolakan seperti ini berdasar pada status ekonomi. Bantuan hukum dapat meningkatkan akses masyarakat untuk mendapatkan pelayanan hukum dan pelayanan peradilan (Kotak 8.4). Begitu pula halnya dengan pusat-pusat penyelesaian sengketa dalam masyarakat, para hakim, dan peradilan yang aktif. Sistem peradilan aktif yang telah diperkenalkan di suatu

KOTAK 8.4 Dampak bantuan hukum di Ekuador

Seperti yang banyak terjadi di dunia, fenomena kemiskinan di Ekuador menghambat jalannya sistem hukum yang ada. Kaum perempuan yang ingin menuntut suami mereka dihadapkan pada tantangan yang lebih besar: kekerasan fisik.

Sebagai bagian dari usaha memperbaiki sistem pengadilan, tiga LSM lokal—Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer, Corporación Mujer a Mujer, dan Fundación María Guare—memberikan informasi legal dan representasi, juga bantuan psikologis maupun ilmu-ilmu yang berhubungan dengan perlindungan. Sebuah survei yang dilakukan pada tahun 2002 menunjukkan bahwa dengan memanfaatkan bantuan hukum dan klinik-klinik yang tersedia, kaum perempuan mengurangi kemungkinan terjadinya kekerasan fisik setelah perceraian sebesar hampir 17 persen. Klien-klien yang mengajukan tuntutan dengan bantuan hukum mendapatkan pertolongan yang lebih baik

dan berhasil untuk memperoleh pendapatan ekonomi yang lebih baik daripada yang tidak menjadi klien, juga memperbesar kesempatan mereka untuk memenangkan tuntutan pengasuhan anak sekitar 20 persen dan kesempatan untuk mendapatkan bantuan dana pengasuhan anak sekitar 10 persen.

Menerima pertolongan dari klinik-klinik bantuan hukum juga dapat memiliki dampak antargenerasi. Bantuan dana pengasuhan anak dapat meningkatkan kemungkinan anak untuk terlibat dalam kegiatan sekolah (sekitar 4,8 persen) sebagai usaha untuk mengurangi luasnya dampak akibat kekerasan. Bukti anekdot juga menunjukkan bahwa bantuan dana, walau kecil, merupakan sumber yang penting untuk membantu menambah pendapatan keluarga, yang dapat digunakan untuk membeli makanan.

Sumber: Word Bank (2003g).

32204

daerah terpencil di Brasil pada tahun 1999 diadopsi oleh Filipina dan Meksiko. Di Guatemala, 24 pusat penyelesaian sengketa telah dibentuk, dengan mempekerjakan karyawan yang fasih berbahasa Spanyol dan Mayan.²⁷

Pada beberapa situasi, pergerakan sosial memfasilitasi dukungan kepada masyarakat untuk menggunakan peradilan dan menuntut hak-hak resminya, seperti halnya pergerakan buruh tani di Brasil dan Meksiko. Begitu pula di Argentina, para pekerja buruh yang dipecat menduduki area pabrik yang ditutup dan menuntut hak-haknya melalui proses peradilan dan legislatif. Kasus lainnya, banyak organisasi kemasyarakatan sipil yang telah dibantu golongan lainnya untuk menuntut hak-haknya—seperti yang tertera dalam Bab 10 tentang “hak untuk mendapatkan kesehatan.”

Konflik dan masalah sipil yang tidak terselesaikan dapat melemahkan lembaga-lembaga hukum. Di Sierra Leone, selama 10 tahun telah terjadi perang sipil yang menyebabkan sistem peradilan berantakan: gedung-gedung pengadilan dihancurkan, para hakim, pengacara dan polisi dibunuh atau terpaksa melarikan diri. Selama konflik yang berlangsung di Liberia, lebih dari tiga perempat populasinya meninggalkan rumah masing-masing.²⁸ Di Bosnia, 2,3 juta penduduk—lebih dari separuh dari populasi negara—meninggalkan rumah mereka selama perang dan beberapa saat sesudah perang. Dalam rangka mencegah kembalinya golongan minoritas, tercatat banyak harta benda yang dihancurkan atau dirusak.

Pembentukan kembali lembaga hukum merupakan hal yang penting dalam rangka pemulihan hak-hak pribadi dan kepemilikan

bagi masyarakat serta untuk meningkatkan kepercayaan dalam perbaikan struktur pemerintahan. Sesudah perang Bosnia, Perjanjian Dayton membentuk Komisi untuk Hak Kepemilikan terhadap Orang Terlantar dan Para Pengungsi, dan berhasil mengumpulkan perlengkapan properti sebesar 318.780. Pada bulan Juni 2003, sudah diperkirakan akan ada sekitar 290.000 surat kepemilikan yang disetujui.²⁹

Mengurangi tingkat kriminalitas dan memperbaiki kebijakan keamanan pribadi—menghancurkan perangkap ketidaksetaraan yang berkaitan dengan kriminalitas

Siklus ketidaksetaraan, kriminalitas, penipuan, dan diskriminasi sebagai bagian dari fenomena masalah ketidaksetaraan, seperti yang sudah dipaparkan dalam Bab 2, merupakan hal yang tak kunjung usai. Masyarakat dari golongan kecil tidak hanya berperan sebagai pelaku tindak kriminalitas, tetapi mereka adalah korban dari tindakan kriminalitas itu sendiri. Dari adanya praktik-praktik diskriminasi yang terjadi di wilayah peradilan dapat dilihat bahwa golongan kecil hanya mendapat manfaat dari sisi hukum dan tata tertibnya saja dari keseluruhan sistem hukum yang ada—di Amerika Serikat, orang kulit hitam terjebak pada masalah obat-obatan terlarang dengan perbandingan 13,4 kali lebih banyak dibandingkan dengan orang kulit putih, hanya berbeda sedikit dengan perbandingan tingkat kriminalitas³⁰—dan memiliki kesempatan yang lebih kecil untuk mengakses lembaga-lembaga yang dapat memberikan perlindungan ke mereka.

KOTAK 8.5 Bogota, Kolombia: program budaya sipil

Tidak seperti kebanyakan kota di Kolombia, Bogota—kota yang sebelumnya dipandang tidak aman dan penuh kekerasan—telah berhasil mengurangi secara signifikan tingkat kejahatannya sejak awal tahun 1990-an dan telah mencapai suatu peningkatan yang besar dalam menanamkan pandangan kewarga negara akan pentingnya perlindungan.

Pemerintah kota memfokuskan diri pada sektor kebudayaan sipil pendidikan, perlindungan seperti di kota, dan memunculkan lagi keluasan-keluasan orang banyak. Tabiat pribadi dan masyarakat dapat diubah dengan menetapkan suatu program pelucutan senjata; pembatasan pemakaian alkohol dan senjata api; meningkatkan jumlah pusat pelayanan sosial; memperbesar kesadaran masyarakat melalui media kampanye dan program pendidikan; pencegahan kekerasan rumah tangga dan penyiksaan anak; menguatkan kedudukan polisi dan pengadilan untuk berurusan dengan kejahatan dan kekerasan; meningkatkan program kepedulian lingkungan; dan menghidupkan kembali sistem

kemasyarakatan. Banyak program pekerjaan dan pendidikan yang sudah dikenalkan untuk membantu para penduduk mengatasi risiko yang mungkin timbul.

Bogota tidak lagi menjadi kota yang berbahaya. Bogota sudah mencapai hasil yang mengagumkan. Tingkat pembunuhan menurun dari 80 per 100.000 penduduk pada tahun 1993 menjadi 22 per 100.000 penduduk di tahun 2004, penurunan secara dramatis terjadi pada model pembunuhan yang disebabkan oleh penggunaan alkohol. Pada tahun 2001, 6.500 senjata sudah disimpan, dan penyitaan senapan turun dari 6.000 di tahun 1995 menjadi 1.600 di tahun 2003. Tingkat keberhasilan penangkapan pelaku pembunuhan, penyerangan, dan pencurian mobil naik sekitar 500 persen antara tahun 1994 dan 2003 (dengan tidak menambah jumlah anggota polisi).

Sumber: Llorente dan Rivas (2005), World Bank (2003a).

Pada waktu yang sama, lembaga hukum yang berperan dalam pembentukan proses tersebut, diharapkan dapat berubah—yakni, dalam hal penyediaan pelayanan atau sarana untuk memberantas masalah-masalah ketidaksetaraan tersebut.

Mematahkan siklus ketidaksetaraan, kriminalitas, dan kekerasan. Pendekatan-pendekatan tradisional yang dilakukan untuk mengurangi tingkat kriminalitas dan kekerasan yang didasari pada peningkatan mekanisme kontrol dan sanksi kekerasan telah gagal. Sebaliknya, meningkatkan strategi pencegahan dan meminimalisasi risiko kriminalitas dengan biaya yang murah ternyata lebih berhasil.³¹

32204
Dalam proses penentuan faktor-faktor risiko kriminalitas, program-program tersebut membutuhkan dukungan dari peradilan, layanan sosial, kesehatan, pendidikan, media, polisi, pemerintahan daerah, organisasi-organisasi masyarakat, dan sektor swasta (Kotak 8.5). Pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dan polisi, dilaksanakan dengan cara mengoordinasi program-program tersebut.³²

Banyak intervensi yang secara efektif ditargetkan pada anak-anak dan remaja yang sedang menginjak masa perubahan tingkah laku dengan tingkat risiko kriminal yang cukup tinggi.³³ Sedangkan, intervensi-intervensi yang bersifat preventif dapat berupa program keluarga dan keterampilan orang tua, program pengembangan kepribadian sejak kanak-kanak, program khusus yang diperlukan, program bimbingan setelah sekolah, program manajemen emosi, program keterampilan hidup, program budaya, dan program partisipasi masyarakat.³⁴

Di banyak negara, bentuk interaksi-interaksi yang berbasis sekolah berfokus pada persoalan kriminalitas remaja dan melakukan upaya agar para remaja tetap bersekolah.³⁵ *Tilsa Thuto* adalah sebuah program sekolah pencegahan kriminalitas yang dijalankan di 42 sekolah di Soweto, Afrika Selatan, pada tahun 2000, di wilayah dengan tingkat kriminalitas, pengangguran, dan kemiskinan yang tinggi.³⁶ Program tersebut—yang dibentuk atas kerja sama departemen pendidikan, organisasi-organisasi masyarakat, dan polisi setempat—bertujuan untuk menjaga agar sekolah-sekolah menjadi lebih aman dengan bantuan partisipasi aktif oleh para pelajar,

32204

guru, orang tua, pegawai administrasi sekolah, dan komunitas setempat yang dituangkan dalam modul pelatihan yang berbeda-beda. Hasilnya, kehadiran guru maupun pelajar di sekolah meningkat lebih dari 70 persen, dan tingkat tindak kekerasan dan penyerangan turun sampai 67 persen, dan tingkat kenaikan kelas naik dengan rata-rata 78 persen.

Cara alternatif yang dipakai untuk menangani para pelanggar di tingkat remaja juga terbukti efektif dalam menghentikan siklus kriminalitas. Jenis intervensi yang termasuk di dalamnya adalah program-program pengalihan, tata peradilan yang mendukung, hukuman alternatif, dan proyek reintegrasi. Program pengalihan bertujuan untuk mengarahkan para remaja untuk ikut ke dalam program-program yang berlandaskan pada asas keselamatan, seperti yang diusahakan di Afrika, untuk menjauhkan anak-anak dari penjara. Dukungan program tata peradilan, seperti program pertemuan antarpihak, untuk menengahi hubungan antara pelanggar dengan korban, turut membantu proses reintegrasi para pelanggar yang masih muda ke dalam komunitasnya. Hukuman penahanan, seperti yang tertuang dalam tata tertib pelayanan masyarakat, sekarang dilaksanakan di wilayah lain di Afrika untuk meningkatkan reintegrasi dan rehabilitasi para pelanggar hukum yang masih berusia muda.³⁷

Meningkatkan keamanan pribadi. Akses ke polisi yang mudah dan memadai, serta pelayanannya yang dapat membantu semua orang, merupakan hal yang penting sekali. Kekerasan terhadap kaum perempuan adalah masalah yang serius di sebagian

besar wilayah di dunia. Fenomena ini jarang diberitakan dan tidak diatasi dengan sistem pengamanan yang memadai. Kelemahan juga terjadi dalam praktik diskriminasi di lembaga-lembaga peradilan, dan ringannya sanksi yang diberikan ke para pelaku kriminalitas. Banyak pemerintah yang kini sedang berusaha menangani masalah tersebut dengan cara menjatuhkan hukuman yang berat untuk para pelaku, mengadakan program rehabilitasi untuk para pelaku, dan mengadakan program-program pelatihan tentang isu gender untuk para polisi dan staf peradilan.

Terlebih akhir-akhir ini, di beberapa negara, termasuk Argentina, Brasil, Kolumbia, Peru, dan Uruguay, telah didirikan pos-pos polisi untuk kaum perempuan. Negara lainnya telah membuat sel penjara untuk kaum perempuan yang terdapat pada pos polisi umum. Pelayanan ini telah membawa berbagai macam pengaruh.³⁸ Pos polisi khusus kaum perempuan memegang peranan untuk menerima laporan kekerasan terhadap perempuan dan merupakan tempat untuk kaum perempuan untuk mendapatkan pelayanan medis dan sosial. Tetapi para kritikus berpendapat bahwa pelayanan tersebut hanya akan mendorong para polisi untuk menangani tindak kriminalitas terhadap kaum perempuan saja dan para petugas polisi perempuan tidak perlu lagi mendemonstrasikan sikap-sikap yang baik ke para korban kekerasan. Ketika pos-pos tersebut sudah berfungsi cukup baik, masih terdapat hal-hal yang menggerogoti bagian lain dari sistem peradilan, seperti angka penuntutan tetap tidak berubah.

Pemikiran bahwa faktor lingkungan fisik dapat meningkatkan keselamatan

pribadi, telah menjadi bagian dari strategi pencegahan kriminalitas akhir-akhir ini,³⁹ dan hal tersebut sudah diterapkan dalam sektor perencanaan kota, transportasi umum, taman dan area wisata, rumah tangga yang pendapatannya rendah, dan wilayah pusat kota yang biasanya merupakan tempat beroperasinya pelaku tindak kekerasan dan kriminalitas.⁴⁰

Menuju kesetaraan dalam hal akses ke tanah

Tanah merupakan aset yang sangat penting untuk masyarakat miskin. Memilikinya berarti memiliki suatu sumber yang bisa dipakai untuk mencari nafkah, modal jaminan untuk pengajuan kredit, memiliki nilai asuransi, mengatur pengaruh dalam kancah politik daerah, memungkinkan partisipasi dalam jaringan sosial, dan dinamika pengaruh intramasyarakat. Adanya ketidaksetaraan dalam hal kepemilikan tanah mengakibatkan pendistribusian kesejahteraan yang jauh dari setara dan mandulnya organisasi kemasyarakatan di masa mendatang. Tingkat kepemilikan tanah di kebanyakan negara sangat tidak setara, banyak yang jumlahnya melebihi tingkat penghasilan atau pemakaian. Pada Bab 5 dan 6, kami berpendapat bahwa, demi kesetaraan dan efisiensi, ketidaksetaraan dalam pendistribusian tanah—baik di pedesaan maupun perkotaan—perlu diatasi berdasarkan visi reformasi agraria dan pilihan untuk memperluas akses ke tanah: penyediaan jaminan hak kepemilikan, perbaikan fungsi pemasaran pertanian, dan menerapkan pembagian tanah dengan biaya yang efektif.

32204 *Demi kesetaraan dan efisiensi, ketidaksetaraan dalam pendistribusian tanah perlu diatasi*

Ketidaksetaraan dalam hubungan kepemilikan tanah yang terjadi di puluhan negara dapat ditelusuri dari intervensi yang sudah dilakukan sejak lebih dari 500 tahun yang lalu dalam rangka mendirikan dan mendukung pertanian yang luas dengan pengeluaran yang cenderung mengorbankan masyarakat dan kaum tani setempat. Sejarah diskriminasi terhadap golongan ini—atau kurangnya legitimasi terhadap pola penyelesaian dalam hubungan kepemilikan tanah—memberikan sebuah gambaran dasar pemikiran tentang perbaikan peningkatan kesetaraan. Persoalan lainnya lagi terletak pada kenyataan bahwa yang bukan termasuk si tuan tanah adalah mereka yang paling miskin di negara-negara berkembang.⁴¹

Akses ke tanah dapat memberikan pengaruh untuk kaum miskin dalam kancah politik dan dapat meningkatkan investasi terhadap pendidikan anak-anak mereka, dan pencegahan penyebaran kemiskinan intergenerasi. Galasso dan Ravallion (2005), dalam studinya tentang program *Food for Education* di Bangladesh, menemukan bahwa pedesaan yang pendistribusian tanahnya tidak setara akan mengalami kondisi lebih buruk lagi saat penargetan difokuskan pada kaum miskin. Hal tersebut sejalan dengan adanya pandangan bahwa ketidaksetaraan pertanahan berkorelasi dengan kecilnya tingkat keterlibatan kaum miskin dalam pembuatan keputusan di desa. Ketidaksetaraan dalam hak kepemilikan tanah ini dapat mengurangi kapasitas masyarakat untuk terlibat secara

32204

optimal dalam tindakan kemasyarakatan secara bersama-sama, dan berakibat pada minimnya tingkat pengaksesan ke fasilitas-fasilitas umum. Hal tersebut juga menyebabkan ketegangan sosial yang dapat menimbulkan pergolakan, seperti terjadi di Afrika Selatan.⁴²

Ketidaksetaraan dalam kepemilikan tanah juga mempunyai imbas yang besar khususnya terhadap kaum perempuan. Hak-hak kepemilikan tanah (dan kontrol terhadap modal lain) sering terpusat pada kepala rumah tangga, menyangkut persetujuan intrakeluarga dan pengontrol kekayaan. Kaum perempuan yang memiliki jaminan hak pertanahan (termasuk warisan karena si suami meninggal) akan lebih mampu untuk terlibat dalam aktivitas ekonomi yang independen, sebagai pencerminan dari dampak positif di sektor ekonomi dan penerapan yang adil dalam masyarakat. Persoalan hak warisan yang merugikan kaum perempuan, khususnya yang terjadi di Afrika, berkaitan dengan lembaga-lembaga adat di mana hak-hak kaum perempuan masih menjadi persengketaan antara norma adat dengan perjanjian internasional. Pada kenyataannya, hak-hak waris kaum perempuan yang tidak mendapatkan penjaminan hukum yang memadai akan membebani kaum janda yang berpisah dengan suaminya, kasus ini kebanyakan disebabkan oleh penjangkitan virus HIV/AIDS.⁴³

Terdapat alasan-alasan yang kuat dari segi efisiensi untuk mengatasi ketidaksetaraan dalam pendistribusian tanah. Ketidaksempurnaan dalam sistem pertanahan dan pasar uang di negara-negara berkembang telah memperkecil jumlah investasi pertanahan dan menjauhkan

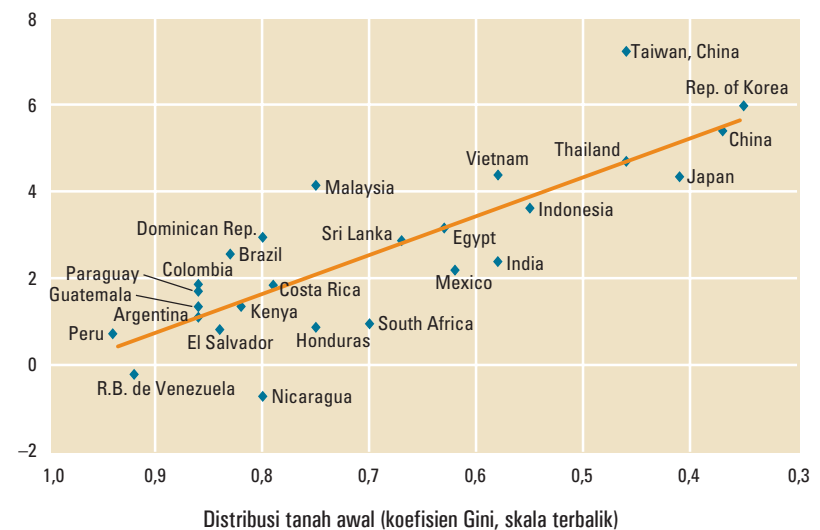
negara-negara tersebut dari wacana pengalokasian tanah yang efisien (Bab 5). Pengaruh ini—bersama dengan rendahnya investasi sumber daya manusia, penurunan kohesi sosial, dan penyimpangan ke kuasa politik—sejalan dengan asosiasi yang positif antara pendistribusian tanah yang tidak setara dengan pertumbuhan GDP yang rendah (Figur 8.1).⁴⁴

Pengalaman dengan reformasi tanah

Pembahasan ini, secara tidak langsung, menyatakan bahwa pendistribusian tanah dapat meningkatkan kesetaraan dan efisiensi. Hal ini rasanya tepat sekali, tetapi ada rintangan yang signifikan dalam praktiknya. Contohnya, momok pendistribusian tanah juga dapat menurunkan efisiensi, karena para petani enggan untuk berinvestasi dalam pertanahan yang tingkat keun-

Figur 8.1 Distribusi tanah yang sejak awal sudah tidak setara “bergandengan tangan” dengan pertumbuhan ekonomi yang lambat

Rata-rata pertumbuhan GDP per kapita, 1960–2000, %



Sumber: World Bank (2003i).

Catatan: Pendistribusian tanah diukur menggunakan koefisien Gini.

KOTAK 8.6 Reformasi tanah di Afrika Selatan: memanfaatkan momentum

Untuk memperbaiki ketidaksetaraan aset yang terjadi di era apartheid, Afrika Selatan memulai dengan langkah perbaikan di bidang agraria tahun 1994 dengan sebuah program yang bertumpu pada pendistribusian kembali ganti rugi dan hak milik. Tujuan-tujuan untuk pendistribusian kembali sudah dirancang: pemerintah menargetkan penyerahan 24 juta hektar tanah pertanian (30 persen dari keseluruhan) untuk sekitar 3 juta orang antara tahun 1994 dan 1999. Di bawah program tersebut, kelompok-kelompok yang terpilih menggunakan izin tersebut untuk membeli tanah dari penjual yang mau membeli dan menanamkan modalnya untuk pengembangan tanah. Tetapi pada bulan Februari tahun 2005, baru sekitar 3,5 juta hektar yang terdistribusikan kembali ke 168.000 keluarga. Pemberian ganti rugi diproses melalui suatu langkah yang dapat dinilai lamban—hanya 41 dari 79.000 tuntutan-tuntutan yang berhasil diselesaikan antara tahun 1995 dan 1999. Dan kemajuan proses kepemilikan tanah oleh para pemilik tanah di daerahnya sendiri juga berjalan sangat lamban.

Dengan langkah permulaan yang lamban ini, beberapa sistem inti program pemberian ganti rugi dan distribusi kembali dipercepat kinerjanya. *Restitution Act* sudah diperbaiki, sehingga memungkinkan para negosiator untuk bergerak secara lebih cepat; dulu semua tuntutan harus diselesaikan melalui pengadilan. Pada bulan Maret tahun 2005, lebih dari 58.000 tuntutan sudah terselesaikan, dan semua tuntutan dijadwalkan akan diputuskan pada bulan Maret tahun 2008.

Program pendistribusian kembali sudah mengalami perbaikan pada tahun 2001, membuatnya lebih bersifat fleksibel dan terdesentralisasi. Perizinan untuk pembelian dan pengembangan tanah kini dilengkapi dengan sebuah peluncuran skala, tergantung kontribusi si ahli waris, dan dapat berlaku secara pribadi maupun kelompok. Kewenangan untuk menyelesaikan perkara-

perkara pertanahan juga sudah diserahkan dari menteri kepala-kepala provinsi. Hasilnya, program pendistribusian kembali kini sudah lebih memiliki makna. Untuk pertama kalinya sejak tahun 1994, proses penyerahan tanah kini didesak pelaksanaannya oleh faktor anggaran yang harus dikeluarkan untuk proses tersebut.

Tetapi beberapa tantangan besar masih tersisa. Tekanan-tekanan tumbuh dari masyarakat sipil dalam pemerintahan untuk meninjau kembali tujuan yang sudah diperbaiki dari program pendistribusian kembali 30 persen tanah pertanian pada tahun 2014. Proses penyelesaian ganti rugi dapat menjadi rumit ketika tuntutan dari rakyat pedalaman meningkat dengan tinggi akan tanah-tanah pertaniannya yang masih mempunyai potensi besar dan adanya penolakan ganti rugi dari penuntut berkaitan dengan jumlah nominalnya, seolah itu adalah hak mereka, untuk menerima ganti rugi keuangan, dan bukan sebagai ganti rugi atas pemulihan alam dari tanah-tanah penuntut. Dampak dari skema pendistribusian kembali terhalang pencapaiannya oleh suatu tekanan-tekanan yang sebenarnya tidak pada tempatnya dan kelemahan kekuatan ahli waris untuk mengambil peran dalam pembuatan putusan. Pasar tanah kemudian beralih haluan melawan keluarga petani melalui pembatasan harga dalam membagi ulang tanah pertanian dan penurunan pajak pertanahan dari tahun 1939. Sebuah pajak tanah baru berdasarkan nilai manfaat tanah pertanian dapat mendorong pemilik tanah pertanian yang besar untuk menjual tanah yang belum dipakai atau tanah yang tidak lagi produktif. Undang-undang baru tentang penyerahan tanah negara untuk menjadi milik masyarakat, sekarang sudah mendapatkan tempat, tetapi hal ini tetap butuh dilaksanakan.

Sumber: World Bank (2003i), van den Brink, de Klerk, dan Binswanger (1996).

32204
tunggannya tidak menunjukkan. Atau, bahkan kepentingan politik dapat menolak desain program yang sudah dikeluarkan. Keberhasilan reformasi tanah atau agraria—seperti di Jepang, Republik Korea, Taiwan, dan Cina—merupakan hal yang jarang terjadi dan bila terjadi sering disebabkan karena peristiwa-peristiwa luar biasa, seperti perang atau pergolakan politik. Sejarah di bidang reformasi agraria diwarnai dengan beberapa keberhasilan dan kegagalan.

Di India, penghapusan hak-hak agraria dari para perantara-sewa⁴⁵ merupakan langkah yang sangat berhasil, pelaksanaan batas hubungan kepemilikan tanah dan tata hukum untuk melindungi petani penyewa, dengan sedikit pengecualian. Tiadanya kepemimpinan politik diakui sebagai “alasan utama pelaksanaan reformasi agraria untuk kaum miskin di India.”⁴⁶ Ketika perlindungan ke petani penyewa dijalankan dengan serius—seperti di Benggala Barat—produktivitas pun meningkat.⁴⁷ Tetapi, sistem pembatasan penyewaan tanah oleh ahli waris (atau anak-anak mereka) cenderung memperkecil jangkauan terhadap pemindahtanganan tanah untuk meningkatkan produktivitasnya. Sebuah fakta menunjukkan bahwa kepemilikan hak-hak pertanahan yang sama untuk petani maupun tuan tanah telah sedikitnya dapat menurunkan bantuan investasi.⁴⁸

Amerika Latin yang seharusnya mendapat porsi pelaksanaan program reformasi agraria yang paling tinggi karena tingkat ketidaksetaraan dalam masalah kepemilikan tanah cukup tinggi, belum terjamah. Para ahli waris banyak yang tidak mempunyai fasilitas untuk dapat berkompetisi, dan sebagai hasilnya, ada dampak kemiskinan yang kuat di kawasan tersebut.⁴⁹ Di Kenya dan Zimbabwe, terjadi

32204

reformasi yang cukup efektif setelah kemerdekaan, tetapi hanya berlangsung singkat karena berbagai alasan politik.⁵⁰ Di Afrika Selatan, program redistribusi pertanahan pemerintah pada akhir tahun 1990-an tidak mencapai targetnya, tetapi akhir-akhir ini mulai menanjak lagi (Kotak 8.6). Jelas bahwa politik dan penerapan reformasi agraria itu kompleks.

Mengapa hasil-hasil reformasi agraria tidak memuaskan? Pertama, motivasi reformasi agraria sering bertujuan untuk mengatasi keluhan-keluhan politik, sedangkan efisiensi dan tujuan pengurangan kemiskinan menjadi prioritas yang kedua. Karena dikendalikan oleh tujuan politik jangka pendek, birokrasi lebih sering menargetkan wilayah dengan produktivitas tinggi daripada wilayah berpotensi tinggi, dan hal ini membawa kerugian pendapatan pertanahan dan jangkauan yang terbatas karena pengaruh produktivitas secara terus-menerus. Dari sektor administrasi pusat, ada indikasi bahwa suatu porsi pendapatan reformasi agraria yang besar dihabiskan untuk gaji dan penghasilan pegawai sipil daripada untuk kepentingan kaum miskin. Prospek untuk mendapatkan akses real estat yang berharga lebih menggiurkan daripada harus mengusahakan kesetaraan dalam usaha membangun suatu area pertanahan. Hal-hal semacam ini kemudian meruntuhkan properti yang kita targetkan dari program-program perbaikan yang sudah berjalan, dan kadang juga bersifat memolitikkan pilihan ahli waris.

Kedua, hubungan antara besarnya ukuran tanah dengan produktivitas bergantung pada jenis kualitas tanah, tingkat mekanisme, dan faktor yang mengandung unsur kerja sama seperti pemasaran dan kredit. Untuk kebanyakan

tanaman dengan kondisi pelayanan mekanis di bawah kapasitas normal, produksinya tidak berkorelasi dengan ukuran tanah. Ketika persyaratan manajemen yang harus dipenuhi banyak (panen, buruh-intensif, kondisi cuaca yang tidak menentu, insiden hama yang sering terjadi) pertanian keluarga dapat lebih efisien, karena ada suatu keuntungan yaitu dalam hal pengawasan buruhnya. Sebaliknya, pertanian yang besar memiliki akses yang baik untuk masuk dan ke luar pasar, pembelanjaan, dan dukungan teknis yang lebih besar. Keuntungan tersebut dapat dicapai apabila para petani kecil mengolaborasikan usaha-usahanya ke dalam koperasi.⁵¹ Jika para pembuat kebijakan tidak dapat memperhitungkan semua kondisi dalam rencana-rencana reformasi agraria sebagaimana harusnya, tingkat efisiensinya akan menjadi sangat lemah.

Ketiga, banyak usaha reformasi agraria tradisional yang gagal dalam memfasilitasi para ahli waris dengan hak-hak jaminan jangka panjang walaupun disokong oleh suatu sistem hukum yang berjalan dengan baik dan setara. Saluran akses ke tanah dengan biaya yang terjangkau dan saluran akses tuntutan kepemilikan harus terbuka untuk siapa saja. Tanpa saluran tersebut, golongan yang kurang beruntung/lemah tidak akan mendapat manfaat optimal dari perlindungan hukum, pemasaran tanah, dan perbaikan-perbaikan distributif. Meskipun memiliki bukti hak kepemilikan tanah yang lengkap, masih adanya kewajiban mengangsur kredit dan pasar asuransi dapat membatasi fungsi tanah untuk dapat digunakan sebagai jaminan.

Keempat, kelengkapan manfaat produktivitas dari adanya reformasi agraria tidak akan dapat direalisasikan tanpa

adanya pemakaian dan pelatihan yang sesuai; memercayakan lahan pertanian ke tangan petani yang tidak berpengalaman tanpa adanya dukungan yang diperlukan, justru membuat tanah tidak produktif.⁵² Umumnya, dibutuhkan suatu strategi pembangunan daerah pedesaan yang lebih luas untuk melengkapi reformasi agraria, karena sumber mata pencaharian masyarakat pedesaan berasal dari beberapa sumber yang berbeda. Hal tersebut memiliki implikasi pada rancangan reformasi agraria (contohnya, penentuan ukuran lahan pertanian yang dianggap dapat menghidupi) dan memerhatikan kepentingan investasi yang dapat memfasilitasi para buruh tani yang menganggur, misalnya pendidikan.

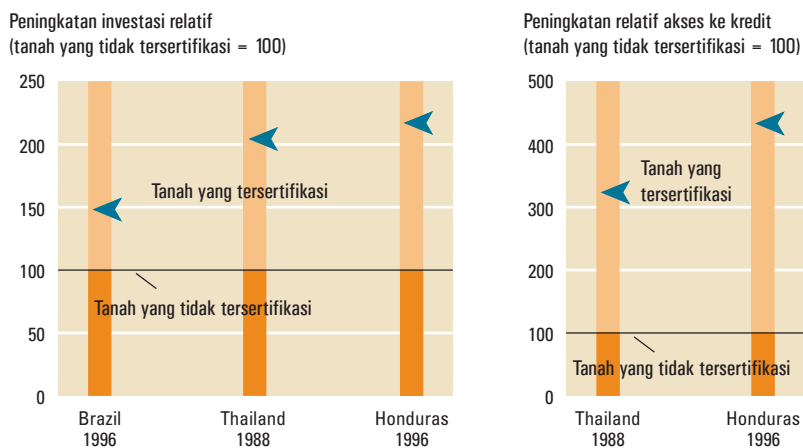
Memperluas akses dengan memperbaiki perlindungan bagi para petani penggarap

Manfaat perlindungan petani penggarap untuk masyarakat pedesaan sudah diketahui dengan baik: tercapainya produktivitas

yang lebih tinggi, kesempatan untuk memperoleh pinjaman yang lebih tinggi, kecenderungan yang lebih tinggi untuk berinvestasi pada modal-modal fisik (Figur 8.2) dan pendidikan anak-anak, serta penghematan waktu dan usaha yang diatur dalam perlindungan hak-hak pertanahan.⁵³ Manfaat-manfaat selanjutnya muncul dari pemindahan kekuatan kebijaksanaan birokrat untuk memutuskan pengalokasian tanah (perbaikan yang dilakukan dalam tubuh pemerintah lokal merupakan suatu bentuk manfaat dari langkah perbaikan hak kepemilikan yang diperkenalkan setelah tahun 1992 di Meksiko).⁵⁴

Manfaat-manfaat tersebut juga dapat diamati di daerah perkotaan. Ketika mengamati persoalan sertifikat tanah yang dialami oleh para penghuni liar di pinggiran kota miskin, Buenos Aires, Galiani dan Schargrotsky (2004) menemukan dampak yang signifikan dari pemberian sertifikat ke investasi rumah, jumlah anggota rumah tangga, dan prestasi sekolah. Kualitas nilai rumah yang telah tersertifikasi menjadi lebih tinggi. Rumah yang diberi sertifikat memiliki jumlah anggota yang sedikit (walaupun rumah-rumahnya berukuran lebih besar), kelihatannya mereka mengalihkan investasi untuk pendidikan anak-anaknya. Di India, sertifikat-sertifikat tanah yang tidak jelas dan pengadilan yang tidak dapat dipercaya membatasi persediaan tanah dan memperkecil investasi. Negara-negara di bagian selatan berusaha untuk meningkatkan keamanan perlindungan kepemilikan, yang turut meningkatkan pendistribusian ke ritel modern. Bukti dari program pemberian sertifikat kepada

Figur 8.2 Kepemilikan atas tanah meningkatkan investasi dan akses ke kredit



Sumber: Feder (2002).

32204

para penghuni liar di perkotaan Peru menunjukkan bahwa hal itu menyebabkan banyak pekerjaan luar rumah yang dapat diselesaikan dan pergantian tenaga kerja dari anak-anak ke orang dewasa.⁵⁵

Pemberian sertifikat tanah resmi merupakan satu cara dalam memfasilitasi perlindungan kepemilikan, tetapi pemberian sertifikat membutuhkan waktu dan memakan biaya yang tidak sedikit. Thailand adalah negara pertama yang menerapkan program ini secara nasional, dan rencananya tahun ini selesai, setelah 20 tahun masa penerapannya. Salah satu solusinya adalah memberikan alternatif pada sertifikat tanah pribadi yang konvensional, terutama di wilayah perkotaan.⁵⁶ Di Trinidad dan Tobago, hukum yang dibuat pada tahun 1998 mengesahkan tiga tahap jaminan, yang masing-masing membutuhkan dokumentasi dan komitmen tambahan dari para penghuni dan pemerintah. Dalam waktu satu tahun, program ini telah teraplikasikan ke 80 persen penghuni liar yang berada di tanah milik negara sampai tingkat yang paling bawah.⁵⁷ Karena banyak dari instrumen ini tidak mensyaratkan rencana fisik terlebih dahulu, pelayanan infrastruktur, dan pengukuran tanah perkampungan fisik diutamakan terlebih dahulu, mereka dapat memberikan pencakupan yang luas dengan biaya yang lebih rendah. Batas pemindahan yang berhubungan dengan banyak kelengkapan turut mengawasi kecenderungan dari beberapa penghuni liar untuk berupaya sesegera mungkin mendapatkan kembali modal tanah dari subsidi yang telah diberikan melalui penjualan tanah.

Beberapa negara telah mengambil langkah dalam rangka memenuhi kebutuhan penggabungan sertifikat tanah atas nama suami dan istri, memberikan dukungan ke hak kaum perempuan untuk kepemilikan tanah secara efektif, khususnya dalam kondisi saat si suami sudah tidak ada. Vietnam telah menargetkan penggabungan pemberian sertifikat tanah sebagai bagian dari *Vietnam Development Goals*, yang tergabung dengan *Poverty Reduction Strategy*. Perhatian ke hak kepemilikan tanah untuk kaum perempuan dicurahkan ketika kaum perempuan memegang peranan sebagai pelaku petani pokok, ketika angka migrasi ke luar tinggi, ketika pengawasan aktivitas produktifnya berbeda karena masalah gender, atau ketika angka kematian tinggi dan peraturan yang tidak jelas dapat menghancurkan sumber mata pencaharian kaum perempuan yang sudah tidak memiliki suami.⁵⁸

Meskipun manfaat yang besar dapat diraih dengan program pemberian sertifikat, masih terdapat beberapa tantangan di wilayah perkotaan maupun pedesaan. Di wilayah perkotaan, akses untuk mendapatkan kredit tidak akan diberikan jika pihak bank segan untuk menerima sertifikat rumah yang berada di wilayah marginal sebagai jaminan. Dan saat tanah milik para penghuni liar itu dianggap berharga, program pemberian sertifikat dapat dimanfaatkan oleh pihak penguasa dengan merelokasi para penghuni liar dari wilayah tersebut—contohnya, di Phnom Penh, Kamboja. Hal ini menyiratkan bahwa jika kaum miskin di wilayah perkotaan masih kurang dapat menyuarakan aspirasinya

KOTAK 8.7 Seberapa sesuaikah hak-hak adat dengan sistem formal

Hak kepemilikan tanah sudah ditetapkan, dipertahankan, dilindungi dengan suatu sistem berdasarkan norma-norma di tingkat lokal. Hak-hak kepemilikan tanah secara bersama atau pribadi, biasanya berdasarkan pada keturunan keluarga atau keanggotaan di suatu kelompok kebudayaan yang khas. Adanya perubahan melalui penjualan-penjualan atau persewaan-persewaan, terbatas hanya untuk anggota dari suatu komunitas. Sistem-sistem tersebut sudah lazim di kebanyakan negara Afrika dan di kebanyakan daerah-daerah pedalaman Amerika Latin dan negara-negara Asia. Seiring perkembangan waktu yang panjang dalam reaksi kondisi-kondisi lokal, mereka bersikap fleksibel sekali. Masalah-masalah timbul ketika intervensi dari pihak luar meluas ke mana-mana atau cara bekerja pemisahan dalam kasus perselisihan tanah dalam negeri menjadi tidak memadai.

Sudah banyak usaha yang dilakukan untuk membuat pemisahan kepemilikan tanah bersama ke lebih banyak pemilik-pemilik tanah pribadi. Tetapi, jika suatu peralihan tidak diurus dengan baik, dapat berakhir dalam kehancuran, seperti di Kenya. Karena penghapusan hak keturunan dan pengesahan penjualan tanah tidak dapat diterima oleh para penduduk pedalaman, perselisihan-perselisihan antara daratan dan tanah tuntutan mereka di bawah sistem-sistem yang berlaku

dengan tuntutan mereka untuk memegang teguh peraturan-peraturan baru.

Botswana sudah meraih kesuksesan yang lebih baik. Sejak tahun 1970, penguasa-penguasa memiliki hak-hak pribadi yang kuat, dimulai dengan hak untuk tidak mengizinkan masuk binatang-binatang orang lain dan memagar tanah-tanah yang sudah digarap. Hukum umum yang mengatur sistem sewa-menyewa perdagangan tanah yang berharga sudah diperkenalkan, seperti hukum-hukum yang mengatur pembagian tanah ke semua warga negara yang sudah dewasa—apakah laki-laki atau perempuan, sudah menikah atau belum menikah (Adams 2000 serta Toulmin dan Quan 2000 dalam World Bank 2003i). Langkah Afrika Selatan dengan cara turun ke jalan untuk mengubah sistem pertanahan bersama adalah tepat; membuat undang-undang yang mengatur penyerahan tanah milik negara ke masyarakat. Serta menciptakan demokrasi, transparansi, dan sistem pemerintahan yang melindungi hak milik di daerah-daerah ini.

Meksiko sudah membuat suatu peralihan dari tanah bersama dengan sistem campuran—dikenal dengan nama sektor *ejido*—menjadi tanah pribadi. *Ejido* sudah menjadi model program untuk masyarakat-masyarakat pedalaman dengan percampuran gaya soviet dan struktur-struktur sosial penduduk asli sebelum koloni. Perubahan-

perubahan di tahun 1992 membuat pemerintah juga berniat untuk mendukung *ejido*; mengizinkan mereka untuk memilih suatu sistem pemerintah hak milik. Masing-masing *ejido* dapat memilih apakah tanah dapat dimiliki secara bersama atau pribadi, dan memublikasikan sertifikat hak kepemilikan. Pada tahun 2001 sebuah program sudah melakukan langkah publikasi sertifikat hak milik ke lebih dari 3 juta keluarga dan memberikan perlindungan hak tanah ke lebih dari 1 juta keluarga yang lebih dulu mempunyai pengakuan secara tidak resmi atas hak kepemilikannya (World Bank 2001a).

Penjelasan mengenai bagaimana hak-hak yang berlaku—di pedalaman dan daerah-daerah seperti kota—yang berhubungan dengan sistem formil dari perlindungan hak kepemilikan melalui hukum model baru adalah hal yang penting untuk jutaan orang. Hal ini juga dapat bermanfaat untuk meluaskan pengetahuan untuk penanaman modal pihak luar, terutama di daerah-daerah seperti kota. Pengalaman dalam hal mengelola kedua sistem ini mengingatkan kita akan pentingnya memilih cara penyelesaian perselisihan yang tepat dan transparan, serta jalan pintas yang ditentukan dengan baik, dengan luasnya perlindungan hak kepemilikan tanah pribadi sebagai suatu langkah yang tepat dengan biaya yang lebih murah (World Bank 2003i).

dan masih ada kelemahan dalam sistem pemerintahan, program ini dapat menjadi bumerang.⁵⁹ Satu cara untuk melindungi para penghuni liar dari para pengembang perkotaan yang kejam adalah dengan cara mengganti hak kelompok atas tanah mereka dengan sertifikat kepemilikan yang bersifat individual.⁶⁰

Beberapa penelitian menemukan bahwa pemberian sertifikat tanah yang resmi di beberapa negara di Afrika tidak mencapai tujuan yang diharapkan dalam tingkat

pendapatan dan investasi yang lebih tinggi. Hal ini mencerminkan lemahnya lembaga yang berwewenang pada registrasi dan ada penyimpanan arsip tentang hak-hak putusan hakim atau pengadilan saat penyelesaian konflik. Pada beberapa kasus, tampak bahwa hal kependudukan dari masyarakat pribumi sudah aman.⁶¹ Akan lebih cocok dan efektif secara biaya untuk memperkuat perlindungan kependudukan melalui lembaga-lembaga yang menggabungkan legalitas dengan legitimasi sosial. Pendekatan

32204

ini akan lebih berhasil pada tempat di mana praktik kependudukan yang berdasarkan sistem adat masih dominan. Pengetahuan akan hak-hak adat dan lembaga di bidang hukum turut membantu melindungi masyarakat luas yang diatur oleh lembaga tersebut dan membangun suatu sistem penjembitan yang resmi (Kotak 8.7). Jelas sekali, kompleksitas tugas sistem-sistem peradilan adat yang tertera pada permulaan bab ini harus dipahami—dan ketika terjadi peresmian hak-hak adat, proses pemeliharaannya seharusnya tidak digunakan untuk menyederhanakan prinsip ketidaksetaraan, khususnya untuk kaum perempuan.

Memperluas akses dengan cara memperbaiki fungsi pasar tanah. Pasar tanah, baik dalam hal penjualan maupun penyewaan, secara teori dapat mendukung penyediaan akses ke tanah. Pada praktiknya, penjualan tanah bukan merupakan jalan untuk memperluas akses untuk kaum miskin, bahkan malah mengurangnya. Biaya transaksi yang tinggi, pasar kredit yang tidak berkembang, dan harga tanah yang tinggi, mencerminkan nilai kolateralnya dan subsidi pemerintah ke hasil panen, menggiring pada suatu kondisi pasar dengan jumlah transaksi penjualan yang sedikit sehingga akhirnya semua petani miskin tetap tidak memiliki apa pun juga. Hal tersebut memberi kesan bahwa proses yang terjadi dalam pasar penjualan tanah tidak akan memberi kontribusi ke kesetaraan kepemilikan tanah yang lebih luas, khususnya terhadap peraturan untuk memerangi praktik diskriminasi dalam jangka panjang terhadap golongan tertentu, kecuali bila pemerintah berupaya

mengurangi keterkungkungan kaum miskin melalui subsidi (seperti yang akan kita lihat di bagian berikutnya).⁶²

Kondisi penjualan tanah yang menyedihkan untuk kaum miskin dapat terjadi di wilayah yang memiliki tingkat risiko tinggi, di mana pemilik tanah mempunyai tanah yang tidak luas dan tidak mempunyai akses asuransi. Hal ini menyebabkan proses penjualan tanahnya tidak lancar, kecuali melalui mekanisme lain, seperti jaringan keamanan.⁶³ Ketika membandingkan transaksi pertanahan di daerah pedesaan India dan Bangladesh selama kurun waktu 1960–1980, Cain (1981) menemukan bahwa para petani miskin yang memiliki akses ke program jaringan keamanan memanfaatkan pasar penjualan tanah untuk memperbanyak kepemilikan tanahnya dan melakukan upaya investasi untuk peningkatan produktivitasnya. Ketika jaringan keamanan itu tidak berfungsi dengan baik, kemungkinannya adalah hasil penjualan masyarakat tidak akan cukup untuk membeli keperluan makanan dan obat-obatan.

Sementara intervensi dari pihak pemerintah dalam menentukan batas yang ada bila terjadi pengoperan tanah dapat mengurangi dorongan investasi dan aktivitas di luar pertanian yang menegangkan. Pemerintah dapat mengambil suatu peran, khususnya selama masa transisi. Di negara-negara yang tergabung dalam *Commonwealth of Independent States* (CIS), ketiadaan batas-batas dalam kasus pengoperan tanah menimbulkan fenomena pemusatan kepemilikan tanah ke tangan sejumlah kecil tuan tanah saja. Kaum miskin di desa yang semakin terpukul

kesejahteraannya terbujuk untuk menjual tanah mereka dalam kondisi pasar yang serba tidak menentu dengan informasi yang tidak lengkap.⁶⁴ Penetapan batas-batas dalam kasus pengoperan tanah untuk kepentingan transaksi sewa-menyewa (bukan untuk kepentingan penjualan) akan membuahkan hasil yang lebih baik.

Proses transisi yang dilakukan setahap demi setahap mungkin akan lebih baik saat kesetaraan distribusi pertanahan menjadi fokus utama dalam masalah perlindungan sosial, seperti di Cina dan Vietnam. Sudah sepantasnya jika pemerintah di kedua negara tersebut merasakan ketegangan yang terjadi di pasar penjualan pertanahan yang ramai, agar tergugah untuk mengupayakan konsolidasi peningkatan efisiensi dan membantu kaum miskin yang tidak memiliki tanah. Di Cina, pemerintah bergerak pada bidang pengembangan jaringan keamanan dan keuangan pedesaan serta berupaya menghapuskan batas-batas (*hukou*) yang berbasis pada tempat tinggal melalui kerangka mobilitas kaum buruh.

Saat pasar penjualan tanah secara ambigu memengaruhi kesetaraan, upaya menyelaraskan akses ke proses sewa-menyewa tanah tampak lebih jelas pengaruhnya. Ketika para petani tidak memiliki akses untuk mengambil kredit sehingga kemampuan mereka untuk memiliki tanah juga kecil, penyewaan mungkin merupakan cara utama untuk peningkatan produktivitas dan kesetaraan dengan memfasilitasi petani melalui pengoperan tanah dengan biaya ringan agar lebih banyak jumlah produsen yang produktif (Bab 5). Lagi pula, adanya pasar penyewaan memungkinkan para pemilik tanah dengan tingkat pengetahuan agrikultural yang

rendah (atau tidak mempunyai keinginan bertani) menyediakan lapangan pekerjaan di sektor nonpertanian, dan mereka masih tetap mendapatkan penghasilan dari tanah mereka.⁶⁵ Praktik yang terjadi di Sudan mengesankan bahwa penyewaan merupakan proses pengoperan tanah ke produsen-produsen yang lebih kecil. Di Kolombia, penyewaan tanah merupakan langkah yang lebih efektif daripada reformasi agraria yang disponsori oleh pemerintah dalam rangka meningkatkan produktivitas tanah dan produsen.⁶⁶

Jika ternyata program penyewaan tanah memiliki lebih banyak potensi untuk memperbaiki kesetaraan dan efisiensi, lalu mengapa terdapat variasi langkah yang begitu besar dengan timbulnya program penyewaan antarnegara? Alasan pertama, kurangnya jaminan sistem sewa tersebut—ada ketakutan bahwa jaminan akan hilang. Tanpa adanya kepercayaan, para pemilik tanah enggan untuk menyewakan tanah mereka karena takut jika mereka tidak akan bisa memperoleh tanah mereka kembali. Alasan lainnya, melihat intervensi pemerintah di masa lampau dalam hal pembatasan jangka waktu penyewaan, mekanisme penyelesaian konflik yang tidak terpercaya, dan ketidaksempurnaan dalam penyebaran informasi.⁶⁷ Sementara alasan adanya pengeksploitasian dalam sistem untuk hasil bisa dibenarkan,⁶⁸ jaminan penyewa dan batas tertinggi penyewaan dapat diketahui sebelumnya. Pengadaan batasan-batasan semacam itu sering mendorong transaksi-transaksi dari para petani yang miskin ke dalam suatu persetujuan mengenai upah buruh yang kurang efisien dan setara. Suatu perkiraan menunjukkan bahwa

32204

32204

penetapan undang-undang tentang sewa-menyewa di India yang berbarengan dengan pengabulan permohonan ke lebih dari 100 juta penyewa, menyebabkan kaum miskin di pedesaan kehilangan aksesnya, hampir sekitar 30 persen dari total wilayah yang tereksplorasi.⁶⁹ Penanganan untuk meningkatkan kekuatan posisi tawar-menawar kaum miskin—termasuk penyediaan akses yang lebih baik ke pasar uang, kesempatan bekerja di sektor nontani, dan mekanisme pelaksanaan perjanjian yang setara—merupakan suatu langkah yang baik.

Pasar penyewaan tanah yang berfungsi baik dapat menjadi sebuah batu loncatan untuk mencapai tingkat kepemilikan yang tinggi. Namun, belum tentu dapat menjadi batu loncatan dalam situasi dengan tingkat ketidaksetaraan yang ekstrem dalam hal kepemilikan tanah dan kekuasaan. Dari contoh-contoh tersebut, pilihan untuk menjalankan kebijakan redistributif secara langsung perlu ditindaklanjuti.

Opsi redistribusi tanah yang berbiaya efektif untuk memperluas akses

Memperbaiki jaminan keamanan dan pasar sewa tanah merupakan hal yang baik untuk mencapai kesetaraan dan efisiensi. Analisis dan pengalaman telah menunjukkan bahwa pelaksanaan redistribusi tanah tidak dapat berjalan mulus. Dibutuhkan biaya yang tinggi dan dapat menurunkan produktivitas, serta hal tersebut dapat menjadi perangkat perlindungan politik. Personel dan sumber penghasilan keuangan yang kuat merupakan hal penting dalam rangka memperoleh akses (atau mengambil alih) tanah, memilih

ahli waris, mengadakan pelatihan dan akses kredit.

Bilamana redistribusi tanah berguna? Di beberapa negara, redistribusi dapat menjadi suatu langkah politik penting untuk mengatasi ketidaksetaraan dan memberantas kekerasan. Di negara lain, hal tersebut dapat menjadi suatu perangkat sederhana untuk meningkatkan produktivitas tanah sekaligus meningkatkan kesetaraan. Di negara yang tingkat kepemilikan tanahnya tinggi, redistribusi pertanahan hanya memerlukan biaya yang sedikit jika proses peralihan dari status tanah negara menjadi swasta dikemas dalam satu langkah. Sebaliknya, di negara-negara yang masih menggunakan jaminan kedudukan tradisi yang kuat, redistribusi berpotensi menurunkan investasi.

Fisibilitas proses redistribusi tanah juga tergantung pada perangkatnya. Pengambilan hak secara paksa tanah dapat menjadi sumber pemecah-belah. Pelepasan status tanah negara dan menata kembali perkampungan ilegal mungkin menjadi alternatif yang berbiaya efektif. Di Brasil, tanah dengan sertifikat yang tidak jelas, sebagian dirundingkan untuk diserahkan kembali pada negara. Sebagai gantinya, sertifikat yang sah kemudian diberikan untuk pertanahan yang tidak turut diserahkan. Pengambilalihan dengan kompensasi dan bantuan pembelian dan penyewaan tanah—contohnya, melalui reformasi agraria yang digerakan oleh masyarakat—juga dapat menjadi suatu alternatif. Pensubsidian pembelian tanah dapat memakan banyak biaya, karena biaya yang dibutuhkan untuk pembelian tanah kadang relatif lebih tinggi daripada biaya yang dibutuhkan untuk pelaksanaan strategi yang digunakan untuk mengelola tanah

KOTAK 8.8 Tanah dan kombinasi pajak pengeluaran

Pajak tanah merupakan suatu alat yang efektif dan memiliki tingkat distorsi yang kecil sebagai alat untuk mengumpulkan penghasilan lokal dan memfasilitasi redistribusi tanah. Dapat juga digunakan untuk mendorong produktivitas penggunaan tanah dengan menetapkan pajak tinggi untuk tanah-tanah yang sedang dalam pemakaian. Hal ini bisa menjadi menarik ketika bidang-bidang tanah tidak produktif (sering kali untuk alasan-alasan yang spekulatif) dengan harga tinggi membuat akses ke tanah untuk petani-petani miskin menjadi terbatas. Tetapi untuk menetapkan nilai pajak suatu tanah memerlukan data ukuran, harga, status kepemilikan, kapasitas menghasilkan, dan produk yang dihasilkan dari tanah tersebut. Karena sangatlah sulit untuk pemerintah untuk mengukur derajat penggunaan tanah secara tepat, terutama untuk pemilik-pemilik tanah yang besar, ada kecenderungan yang kuat dari mereka untuk menghindari pajak.

Salah satu jalan untuk membatasi adanya pengelakan pajak oleh pemilik tanah yang besar adalah dengan menggunakan suatu kombinasi pajak tanah dan pajak pertambahan nilai (PPN). PPN dapat menurunkan tingkat pengelakan dan memudahkan pengumpulan data yang tepat mengenai keadaan tanah tersebut. Pengetahuan akan tingkat pengolahan tanah yang benar kemudian akan membatasi pelaporan yang berlebihan atas derajat penggunaan tanah untuk menghindari pajak yang tinggi untuk tanah yang sedang digunakan. Dari kealpaan pasar asuransi, sebuah kombinasi dari PPN dan pajak tanah dapat menurunkan risiko yang dihadapi pemilik-pemilik kecil karena beban pajak akan berkorelasi dengan fluktuasi hasil.

Sumber: Assunção dan Moreira (2001), World Bank (2003i).

tersebut agar menjadi produktif (dilihat dari tingkat spekulasi, asuransi, dan nilai status tanah). Subsidi juga menjadi sulit untuk diberikan jika struktur hubungan kepemilikan tanah dianggap tidak sah.⁷⁰

Reformasi tanah yang digerakkan oleh pasar atau masyarakat merupakan alternatif yang potensial. Perbaikannya harus bersifat transparan dan desentralistik, mempermudah akses anggota masyarakat untuk mendapatkan sumber penghasilan dari usaha pertanian. Sifatnya fleksibel, pelaksanaan proses pembelian atau penyewaan tanah dapat mengikuti prinsip mau membeli-mau membayar. Reformasi agraria yang digerakkan oleh masyarakat dapat memberikan hak-hak kepemilikan penuh ke para ahli waris dan melibatkan koordinasi antara pemerintah daerah dan LSM untuk menyediakan akses

32204
pelatihan, teknologi, dan pemberian kredit. Sebuah pendekatan yang digerakkan oleh masyarakat telah diujicobakan di beberapa negara, termasuk Brasil, Kolombia, Guatemala, Honduras, India, Malawi, dan Afrika Selatan. Tetapi karena programnya relatif masih baru, evaluasi secara teliti terhadap pengaruh program tersebut belum tersedia.

Pajak tanah, yang di dalamnya sudah termasuk pajak produksi, dapat menjadi pelengkap yang penting. Hal tersebut dapat menaikkan nilai pajak dalam proses pembelian tanah untuk kemudian dibagikan kembali atau mendorong redistribusi dengan cara pemungutan pajak kepada pemilik tanah yang luas namun tidak proporsional atau kepada pemilik tanah yang tanahnya tidak terpakai atau sedang dipakai, baik di pedesaan maupun di perkotaan (Kotak 8.8).

Terlepas dari apa pun perangkatnya, pelajaran yang dapat diambil dari usaha-usaha redistribusi pertanahan yang sebelumnya.

- *Sifat saling melengkapi antara investasi-pelatihan dan pemberian kredit.* Fakta yang terjadi di Amerika Latin⁷¹ dan Afrika menemukan bahwa redistribusi tanah saja hanya memberi pengaruh yang kecil. Para ahli waris harus difasilitasi dengan pelayanan yang mendukung produktivitas maksimal dan agar dapat mencukupi kebutuhannya sendiri. Model pengemasan program yang berisi pelatihan dan kredit akan berbeda-beda tergantung pada negaranya. Dukungan teknis, dalam hal membantu penguraian rencana pertanian dan pengaturan anggaran panen atau instruksi penerapan

32204

teknologi baru, merupakan elemen-elemen yang perlu dilibatkan untuk membantu meningkatkan penghasilan untuk para petani dan untuk mereka yang memiliki kelemahan dalam hal perniagaan pertanian. Pemberian kredit akan membantu para ahli waris untuk melakukan investasi yang dapat meningkatkan produktivitasnya, sebagai contoh, bantuan dalam hal irigasi, pemagaran, peralatan, atau pemeliharaan binatang.

- *Penargetan dan penyeleksian ahli waris.* Ketika proses penyeleksian para ahli waris sudah disusupi hal-hal yang berbau politik, manfaat dari redistribusi pertanahannya tidak selalu dapat dirasakan oleh para petani yang terampil dan paling membutuhkan. Solusinya harus disertai dengan penjelasan aturan-aturan agar masyarakat mengerti betul tentang bagaimana proses penyeleksian tersebut dan hal-hal apa yang membuat ahli waris terpilih. Penargetan alami—yang mana para ahli waris potensial akan berusaha untuk mencari tanah untuk dijual dengan harga murah atau untuk disewakan yang kemudian dapat menambah sumber penghasilan mereka. Hal ini juga dianggap sebagai langkah yang efektif.
- *Jaminan keamanan sewa.* Siapa saja yang mendapatkan akses redistribusi tanah seharusnya mendapatkan informasi berkaitan dengan hak-hak kepemilikan mereka. Pada beberapa kasus, mungkin dirasa cukup dengan hanya memiliki status kepemilikan yang tidak penuh (seperti sertifikat pengontrol atau sewa jangka panjang) untuk mengurangi ketidakpastian, mendorong investasi,

dan mendapatkan manfaat-manfaat yang sudah dibicarakan.

Menyediakan kesetaraan dalam hal infrastruktur

Prasarana atau infrastruktur yang tersedia di sebagian besar negara berkembang ternyata masih sedikit dan tidak merata—2 dari 10 orang di negara berkembang tidak dapat mengakses air bersih pada tahun 2000, 5 dari 10 orang hidup tanpa adanya sanitasi yang memadai, dan 9 dari 10 orang hidup tanpa adanya pembuangan air yang baik⁷²—banyak keluarga yang menderita karena akses yang tidak memadai khususnya di wilayah pedesaan.

Kesempatan-kesempatan ekonomi salah satunya diupayakan dengan cara menyediakan akses ke infrastruktur-infrastruktur yang telah dibangun. Banyak infrastruktur yang disediakan oleh pemerintah secara tradisional dan didukung oleh kebijakan politik yang sedang berkuasa. Penetapan biaya dan tantangan rancangan teknis memang ada, namun tampaknya masih mudah untuk diatasi. Ketika lebih banyak pernyataan yang bersifat adil atau kepentingan politik rezim yang berkuasa membuat kebijakan-kebijakan dapat dipertanggungjawabkan, penyediaan infrastruktur akan dilakukan dengan cara-cara yang dapat mendukung kepentingan ekonomi dari golongan miskin—contohnya, pada program penyediaan sarana irigasi dan transportasi di Asia Timur (lihat Fokus 4 tentang Indonesia). Di tengah kehidupan masyarakat yang semakin tidak setara, mereka yang tidak mempunyai pengaruh yang besar hanya dapat mengakses pelayanan umum yang mutunya rendah—

hal ini sering dirasakan oleh kaum miskin. Ketidaksetaraan akses tersebut juga dapat berdampak: mendiskriminasikan suatu wilayah atau orang-orang yang berada di luar kelompok yang berpengaruh, dan kadang dampak negatifnya juga sampai pada dimensi gender. Lebih buruk lagi, beberapa pelayanan infrastruktur sering didukung peralatan yang tidak efisien dan menjadi perangkat perlindungan praktik korupsi.

Dalam kasus pertanian, akses infrastruktur yang lebih setara akan berdampak positif pada pertumbuhan. Namun, hal tersebut membutuhkan penyelesaian pada masalah keuangan yang tentunya tidak mudah untuk dilakukan, masalah pembatasan yang kemudian akan ikut membatasi kemampuan kaum miskin untuk mengakses infrastruktur, dan masalah-masalah besar yang memerlukan pertanggungjawaban kelembagaan untuk mendukung penyediaan kebutuhan yang lebih setara.

Adanya akses ke infrastruktur yang adil akan membawa dampak positif bagi pertumbuhan dan kesetaraan

Terdapat bukti yang kuat bahwa investasi infrastruktur membuka kesempatan bagi orang-orang dan masyarakat, dengan menggabungkannya ke dalam sistem produksi dan perniagaan dalam lingkup regional dan nasional, dan juga melalui proses perbaikan akses pelayanan umumnya. Lokasi sangat memengaruhi partisipasi pasar rumah tangga di Vietnam. Daerah pedesaan di Cina, rumah tangga-rumah tangga yang memberikan kontribusi yang

32204 sama, memperoleh hasil yang berbeda karena faktor geografis yang berbeda pula.⁷³ Leipziger, dkk. (2003), berdasarkan survei di 73 negara, menemukan bahwa 10 persen kemajuan indeks infrastruktur dalam suatu negara diasosiasikan dengan 5 persen penurunan angka kematian anak-anak; 3,5 persen penurunan angka kematian bayi; dan 7,8 persen penurunan angka kematian ibu, pengawasan pendapatan dan tersedianya layanan-layanan kesehatan. Bukti mikro atas kasus di India menyiratkan: lamanya masa diare yang diderita anak-anak di bawah lima tahun secara signifikan lebih rendah pada keluarga-keluarga yang memakai sambungan pipa untuk mengakses air.⁷⁴

Investasi pada infrastruktur energi dan air bersih juga dapat memperbaiki kesetaraan gender. Di seluruh dunia, secara tradisional, tugas untuk mengumpulkan bahan bakar kayu dan air merupakan tugas kaum perempuan dan para gadis. Di Ghana, Tanzania, dan Zambia, dua pertiga dari seluruh waktu yang dimiliki oleh kaum perempuan dihabiskan untuk mengumpulkan air dan bahan bakar, padahal seharusnya digunakan untuk mengurus rumah tangganya. Sementara anak-anak—terutama para gadis—memakai 5 sampai 28 persen waktunya untuk aktivitas ini. Di daerah pedesaan Maroko, kepemilikan sumur atau pipa air akan meningkatkan kemungkinan anak laki-laki dan anak perempuan untuk dapat bersekolah, di mana dampak yang lebih besar tampak pada anak perempuan, yang biasanya bertanggung jawab dalam masalah pengumpulan air. Penelitian di Pakistan menunjukkan bahwa kaum perempuan bekerja lebih lama dan memiliki waktu lebih sedikit untuk aktivitas yang dapat

32204

menghasilkan pendapatan, dan kemudian hal ini akan berdampak pada keseimbangan wewenang dalam rumah tangga. Kaum perempuan dan para gadis memiliki risiko kesehatan yang lebih besar karena polusi udara dalam rumah, hal ini terjadi karena tidak proporsionalnya jumlah waktu yang mereka habiskan di rumah. Adanya sarana listrik di rumah dapat mengurangi kebutuhan untuk membakar bahan bakar yang berpolusi yang biasanya digunakan untuk penerangan dan memasak. Adanya perbaikan dalam penyediaan sarana listrik dan pendistribusian gas dapat menurunkan waktu yang terbuang untuk mengumpulkan bahan bakar tradisional.⁷⁵

Perbaikan infrastruktur transportasi di pedesaan dapat mengurangi biaya transaksi, memperluas akses ke pasar, dan memperbaiki tingkat pendapatan penduduk pedesaan. Diperkirakan hampir dua pertiga petani di Afrika jelas terisolasi dari pasar nasional dan dunia karena kurangnya akses ke pasar.⁷⁶ Sebaliknya, investasi di sektor perhubungan (jalan) yang kuat di Indonesia selama lebih dari tiga dasawarsa ini telah membantu kaum miskin untuk memasuki ekonomi pasar.⁷⁷ Banyaknya jalan-jalan yang dibuat juga meningkatkan jumlah lapangan pekerjaan di sektor pekerjaan umum, dan menyediakan pekerjaan untuk mereka yang tidak memiliki keterampilan. Investasi infrastruktur daerah pedesaan di Bangladesh (jalan, jembatan, gorong-gorong, dan letak pasar) telah memperbaiki getaran ekonomi pedesaan baik di sektor agrikultural maupun non-agrikultural. Investasi di bidang perhubungan (jalan) di pedesaan merupakan suatu contoh bahwa perluasan akses infrastruktur dapat berguna dalam rangka mencapai kesetaraan dan

efisiensi untuk jangka waktu yang lama, terutama di wilayah-wilayah dengan jumlah kaum miskin yang banyak dan keadaan potensi iklimnya bagus.⁷⁸

Apakah privatisasi adalah jawabannya?

Apa yang terjadi jika infrastruktur gagal untuk melayani kaum miskin, terutama di Afrika (Kotak 8.9)? Di balik peran penting sisi sejarah dan geografi, masih terdapat pembatasan finansial yang besar dan tantangan yang harus dihadapi oleh pemerintah. Sebagian besar negara berkembang terlilit masalah keuangan—investasi umum pada infrastruktur di Amerika Latin membuat GDP-nya turun dari 3 persen pada tahun 1980 menjadi kurang dari 1 persen pada tahun 2001⁷⁹—dan pengeluaran umum dengan pajak yang tinggi, dapat menurunkan efisiensi dan pendapatan. Pasar uang setempat biasanya tidak berkembang sebagaimana harusnya, dan tidak dapat menabung pendapatannya untuk kebutuhan jangka panjang, yang akhirnya akan memperbesar risiko investasi (dan, dalam kasus mana pun, penghematan di sektor swasta biasanya juga tidak besar). Modal swasta luar negeri yang biasanya beredar di pasar yang luas dan mungkin memiliki risiko yang tinggi (termasuk kebijakan dan jumlah nominalnya), akhirnya dapat diterima. Perusahaan infrastruktur negara di banyak negara—terutama ketika ketidaksetaraan kebijakan politiknya besar—sering tidak efisien.

Era tahun 1990-an ditandai dengan adanya perubahan arah kebijakan massal menuju partisipasi swasta pada

KOTAK 8.9 Kelambatan infrastruktur di Afrika

Pembangunan infrastruktur di Afrika berjalan sangat lambat, dan berada di belakang negara-negara lain di dunia dalam hal kuantitas, kualitas, biaya, dan kesetaraan akses. Hanya 16 persen jalan yang dikeraskan, rata-rata lamanya waktu yang digunakan untuk menyambungkan saluran telepon adalah tiga setengah tahun, biaya pengangkutan sangat tinggi dibandingkan daerah mana pun, dan hanya 1:5 penduduk Afrika yang mempunyai akses ke listrik. Apa yang membuat pembangunan di Afrika berjalan sangat lambat?

- *Kesulitan geografis dan sejarah yang rumit.* Jarak yang jauh dari pasar utama, Gurun Sahara, kelemahan sektor pelabuhan, dan luasnya daerah-daerah tak bertuan tanah membuat biaya pengangkutan menjadi mahal. Pembangunan infrastruktur selama masa koloni difokuskan pada pembangunan pengangkutan dari tempat sumber penghasilan ke pelabuhan. Dan pembangunan infrastruktur pascakoloni di negara-negara kecil Afrika membutuhkan biaya pengangkutan dan listrik yang tinggi, apalagi untuk daerah-daerah yang sulit dimelalui, kurangnya kerja sama di sektor pengairan dan proyek sumber tenaga, dan adanya sistem yang kurang memadai, merupakan sebagian faktor yang menyebabkan terhambatnya pembangunan.
- *Keterbatasan keuangan.* Kurangnya penanaman modal juga merupakan suatu penghalang untuk pelaksanaan pembangunan infrastruktur, terutama penanaman modal di sektor perhubungan (jalan dan pengangkutan). Contohnya, di 9 negara Afrika Timur, biaya pengeluaran yang dapat diatasi hanya sebesar 20 persen dari keseluruhan jaringan. Lemahnya tingkat pendapatan untuk mengakses infrastruktur yang nantinya akan dibangun

juga menurunkan tingkat permintaan untuk pembangunan infrastruktur, dan kecilnya jumlah penduduk yang terkonsentrasi di daerah-daerah yang luas merumitkan skala perekonomian dan membutuhkan penanaman modal yang lebih besar. Penyebaran subsidi yang pada praktiknya malah dinikmati oleh orang-orang yang relatif kaya (kaum miskin tidak mempunyai akses untuk menjangkau infrastruktur yang ada) mencerminkan ketidakberdayaan pemerintah untuk meluaskan akses.

- *Kebijakan dan akuntabilitas yang buruk.* Hal perizinan, rintangan kompetisi, dan adanya korupsi, juga ikut berperan merintanginya ketersediaan infrastruktur.

Walaupun memiliki tingkat kesulitan geografis dan tingkat kesulitan faktor-faktor struktural yang tinggi, masih ada cara untuk meningkatkan pembangunan infrastruktur di Afrika. Langkah pertama adalah dengan menaikkan tingkat penanaman modal, terutama dalam sektor rehabilitasi dan pemeliharaan. Investasi yang tinggi sangat dibutuhkan. Peran serta swasta dapat membantu pendanaan beberapa investasi dan meningkatkan efisiensi. Tetapi, hal ini tentu saja tidaklah cukup untuk memecahkan masalah infrastruktur di Afrika. Sebuah institusi penyuluhan dan suasana politik yang mendukung, dibutuhkan untuk menarik investasi baru dan memanfaatkannya dengan efektif.

Kestabilan ekonomi makro, kebebasan untuk mengembalikan modal, pajak-pajak yang bersaing, pelaksanaan kontrak, tingkat korupsi yang rendah, dan ketaatan pada peraturan-peraturan, adalah penting untuk para penanam modal swasta, terutama menjanjikan masa pembayaran kembali dalam jangka waktu yang panjang atas investasinya dalam mendukung pembangunan infrastruktur. Pada konteks di

mana sudah terdapat kebijakan yang layak namun penanam modal swasta luar negeri tetap saja sulit untuk ditarik, maka bantuan luar negeri dapat dijadikan suatu alternatif sumber untuk menyediakan pembiayaan untuk pemenuhan kebutuhan orang banyak dan memberikan jaminan untuk membantu perkembangan peran serta swasta. Peraturan dan rancangan kontrak juga dapat menjamin bahwa kondisi keuangan umum dan swasta digunakan secara efektif dan seimbang.

Meningkatkan kerja sama antardaerah adalah suatu cara agar infrastruktur di Afrika dapat lebih diakses oleh semua penduduknya. Memperkecil pembatasan daerah, dan memperbaiki kondisi jalan akan menurunkan biaya pengangkutan. Perdagangan dalam sumber daya air dan tenaga juga berpengaruh untuk menurunkan harga. Contohnya, diperkirakan bahwa Afrika Selatan dapat menghemat sebesar \$80 juta biaya operasional per tahunnya dengan mengusahakan pertukaran listrik dengan tetangganya (Masters, Sparrow, dan Bowen 1999). Mencari cara baru untuk meluaskan akses juga sangat dibutuhkan. Mozambik sudah menguji sebuah pendekatan yang menjanjikan: pemerintah mendirikan perusahaan-perusahaan di bidang keperluan rumah tangga yang menggunakan generator diesel di daerah-daerah pedalaman, kemudian menjualnya ke penanam-penanam modal swasta dengan harga pengoperasian yang murah. Kemungkinan lainnya adalah mencari bantuan dari pemerintah, LSM, atau donor-donor proyek pembangunan infrastruktur. Keterlibatan masyarakat dan pengguna pada pembangunan, pemeliharaan, dan pengelolaan infrastruktur, adalah satu dari sekian banyak cara yang efektif untuk memperluas akses di daerah pedalaman.

Sumber: World Bank (2000a).

32204

proses pengadaan infrastrukturnya—mencerminkan kekecewaan atas ketidakefektifan operasi infrastruktur oleh negara, perjanjian pendanaan oleh swasta, dan fleksibilitas lebih besar yang ditawarkan oleh perubahan teknologi dan peraturan inovasinya.⁸⁰ Tetapi, gelombang privatisasi telah menjangkau banyak negara berkembang—kawasan Afrika Sub-Sahara hanya menerima 3 persen dari seluruh jumlah investasi infrastruktur swasta antara tahun 1995 dan 2000⁸¹—dan bahkan di tempat yang mana modal swasta menjadi sumber investasi dominan (di Amerika Latin pada pertengahan tahun 1990-an ketika investasi GDP swasta mencapai sebesar 2,5persen), akibatnya untuk kesetaraan beragam. Banyak kasus privatisasi yang di dalamnya melibatkan aspek perbaikan akses kaum miskin, terutama ketika kompetisi dapat mengurangi campur tangan politik pihak yang tidak bertanggung jawab. Tetapi dari bukti yang ada memberi kesan bahwa operator swasta sebenarnya juga berfokus pada golongan masyarakat yang lebih kaya (Kotak 8.10).

Pada akhirnya, pengalaman ini mengajarkan bahwa privatisasi bukan satu-satunya jawaban. Meskipun pelayanan infrastruktur sudah dijalankan oleh pihak swasta atau pihak negara, prinsip kesetaraan dan efisiensi serta upaya untuk menggulirkan peraturan spesifik untuk memperbaiki akses untuk kaum miskin terlihat menjadi kurang penting, dan tanggung jawab si pihak penyelenggara ke masyarakat umum juga lemah.

Memperluas akses dan menjadikan layanan terjangkau

Apakah perluasan akses umum dapat bermanfaat untuk kaum miskin atau tidak tergantung tingkat awal pencakupannya. Di banyak negara Afrika, seluruh nilai akses diperbaiki selama lebih dari 10 tahun terakhir, tetapi dari 40 persen populasi yang berada di kalangan bawah tidak mencatat perkembangan sama sekali (Figur 8.3). Hal ini tidak mengejutkan. Tingkat keterjangkauan awal yang rendah oleh negara hanya akan memberikan kesejahteraan pada rumah tangga yang lebih kaya. Bagaimana pun, hal ini bukan berarti bahwa perluasan akses dengan tingkat penyediaan pelayanannya yang rendah, akan memperburuk kesetaraan. Sebaliknya—lebih baik memperluas akses daripada hanya berfokus pada kualitas peningkatan, yang hanya akan berguna untuk segelintir orang yang sudah memiliki akses.

Untuk memperluas akses untuk kaum miskin, para pembuat kebijakan dapat mengusulkan iuran untuk pelayanan atau menciptakan stimulus yang dapat mendorong pihak penyelenggara untuk menanamkan investasinya. Salah satunya dengan cara menspesifikasi iuran pelayanan secara universal—yang sudah umum di bidang pertelekomunikasian.⁸³ Walaupun hal itu bernilai sosial tinggi, namun tidak dapat dipraktikkan dalam jangka waktu yang pendek jika dimulai dengan nilai akses yang rendah. Itulah sebabnya iuran pelayanan harus memasukkan rincian kerangka

KOTAK 8.10 Dampak distribusional dari privatisasi infrastruktur di Amerika Latin: ragam isu

Peran serta swasta dalam infrastruktur meningkat secara dramatis di Amerika Latin di akhir tahun 1990-an. Naik dari \$21 miliar di tahun 1995 menjadi \$80 miliar di tahun 1998, dan turun kembali ke \$20 miliar pada tahun 2002 (World Bank 2004f). Dampak distribusional dari investasi swasta tergantung pada bagaimana perolehan efisiensi dialokasikan untuk kepentingan-kepentingan umum dan swasta. Pada kasus-kasus tertentu, privatisasi dapat memecahkan masalah-masalah yang berkaitan dengan perlindungan dan mengarah ke tingkat efisiensi yang lebih besar dan kesetaraan yang baik. Pada kasus-kasus yang lain, efisiensi dapat diarahkan ke pemerintah dan pengusaha-pengusaha swasta, atau ditujukan ke sektor swasta dan mengarahkan ke konsolidasi untuk kekuatan monopoli swasta (seperti dalam pertelekomunikasian di Meksiko). Hasilnya tergantung dari struktur pasar dan pertanggungjawabannya, termasuk tingkat efektivitas dari peraturan yang berlaku. Fakta-fakta di Amerika Latin menunjukkan bahwa privatisasi mengarah ke kategori-kategori ini, dan membuahkan hasil yang bervariasi pada kemampuan akses kaum miskin.

Penyelidikan di Argentina, Bolivia, Meksiko, dan Nikaragua menunjukkan bahwa privatisasi dapat meningkatkan akses dan menambah mutu pelayanan untuk konsumen-konsumen kaum miskin di beberapa kasus (McKenzie dan Mookherjee 2003). Di Chile, akses pelayanan untuk kelompok-kelompok berpendapatan rendah ditingkatkan di 10 tahun awal masa beroperasinya pelayanan dari pihak swasta (Estache, Gómez-Lobo, dan Leipziger 2001). Di Kolombia, fasilitas-fasilitas yang diberikan oleh pihak swasta sudah disalurkan secara lebih intens ke kaum miskin daripada ke rekan-rekan mereka yang berasal dari kelompok yang lebih beruntung (World Bank (2001a)). Penyelidikan lain menunjukkan bahwa tingkat kematian anak yang disebabkan oleh penyakit yang dimediasi oleh air turun dari 5 persen menjadi 9 persen di 30 daerah di Argentina, di mana pelayanan pengairan sudah

terprivatisasi dan menghasilkan suatu manfaat yang besar—dengan penurunan angka kematian lebih dari 25 persen—di lingkungan kaum miskin (Galiani, Gertler, dan Schargrotsky 2002).

Walaupun terjadi peningkatan di sektor akses, ada dua alasan mengapa privatisasi mungkin memiliki pengaruh yang merugikan untuk kaum miskin melalui tarif dan biaya perhubungan yang tinggi. Pertama, privatisasi dapat mengurangi penjangkauan bantuan lintas daerah. Satu studi (Campos, dkk. 2003) menunjukkan bahwa biaya pengeluaran untuk keperluan-keperluan umum telah meningkat beberapa tahun yang lalu setelah terjadi penerapan privatisasi. Ini merupakan akibat dari "*cream-skimming*," seperti yang terjadi di Argentina. Di beberapa provinsi di Argentina, kelonggaran pengaksesan pengairan hanya terjadi di kota-kota besar, pemerintah meninggalkan tanggung jawabnya untuk mengelola pengairan di kota-kota kecil dan daerah pedalaman. Hal ini terjadi karena kota-kota besar ternyata juga menikmati subsidi silang untuk daerah-daerah lain di bawah ketentuan umum, privatisasi mengurangi sumber pendanaan ini dan meningkatkan biaya pengeluaran untuk pendanaan penjangkauan, saat hasil transaksi dari adanya privatisasi tidak lagi diterima.

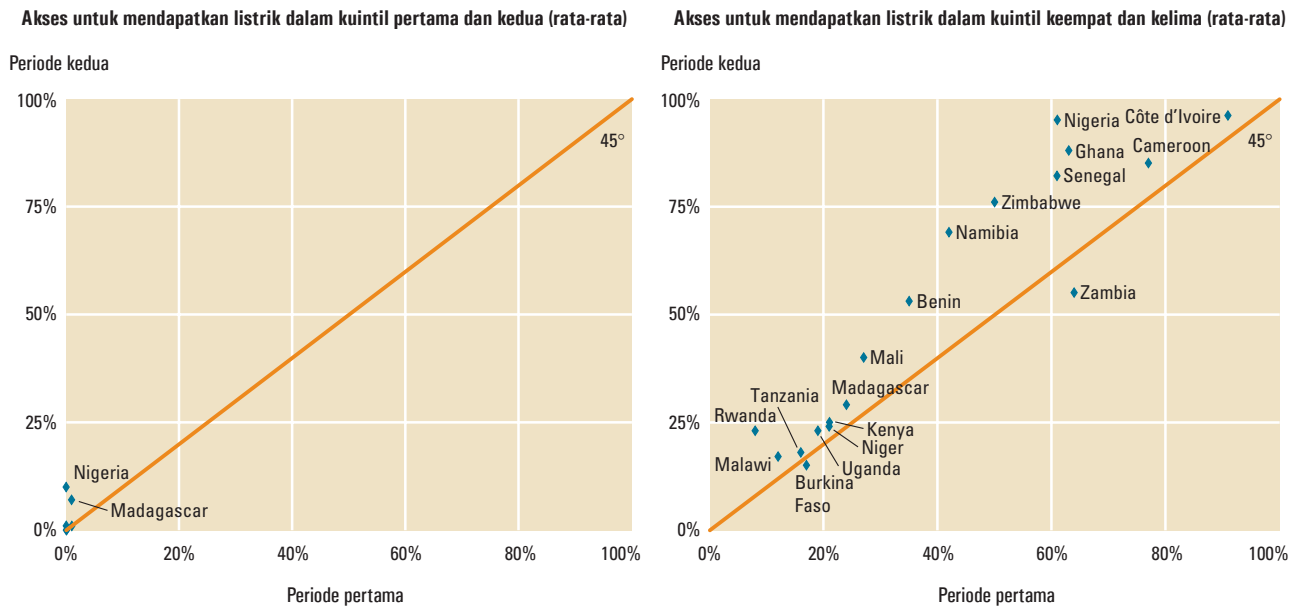
Kedua, hubungan antara biaya dan tarif digunakan untuk peremajaan tingkat pembiayaan menyusul dilangsungkannya penerapan privatisasi, yang membawa pada kemunculan harga-harga yang tinggi. Di awal tahun 1990-an, kebutuhan umum di negara-negara berkembang tersubsidi rata-rata dari 20 persen gas dan 70 persen air (World Bank 1994). Lalu ketika subsidi-subsidi tersebut dipotong, biaya pelayanan sering kali menjadi sangat mahal untuk konsumen yang berasal dari kaum miskin. Dalam proses pengaksesan air di Buenos Aires, biaya penghubungan saluran pertama ditetapkan dengan sangat tinggi, banyak pemakai yang kemudian tidak mampu membayarnya (Estache, Foster, dan Wodon 2001), yang mana hal tersebut merupakan isu utama dalam kontrak (Uguz dan Price 2003). Sektor pertelekomunikasian di Argentina juga memotong peningkatan harga menyusul penerapan

privatisasi, untuk mengimbangi kembali harga di daerah-daerah jarak jauh. Tetapi, terjadinya peningkatan harga bukan merupakan suatu norma tetap—sistem kompetisi dapat menurunkan peningkatan harga. Di Chile, liberalisasi pasar pertelekomunikasian pada tahun 1994, dapat menurunkan harga panggilan lebih dari 50 persen. Di Argentina, kontribusi di bidang ini diperoleh dari masukan 21 operator-operator baru di sektor pembangkit energi. Para konsumen listrik di sektor rumah tangga dapat menikmati penurunan tarif sebesar 40 persen selama 5 tahun setelah adanya privatisasi (1992–1997) (World Bank 2002b). Pada akhirnya, perubahan harga tergantung pada kondisi awal, perbaikan mutu, serta kerangka kerja peraturan dan susunan kelembagaan yang berperan dalam penentuan keuntungan.

Privatisasi dapat menjadi kesempatan untuk memperkuat pertanggungjawaban. Privatisasi dapat mendorong adanya diskusi-diskusi umum tentang penyaluran pelayanan, pilihan perbaikan, bentuk kontrak, dan proses timbal hasil melalui beberapa pertimbangan. Hal demikian dapat mengatasi masalah bersama dan memobilisasi para konsumen untuk mau menyatakan ketertarikan mereka. Tetapi bahayanya, kecilnya tingkat suara dari konsumen, akan memungkinkan proses privatisasi direbut oleh kepentingan yang tidak bertanggung jawab melalui hubungan politik dan kepemilikan informasi yang lebih baik. Ada sebuah alasan mengapa pandangan umum akan adanya privatisasi di Amerika Latin sangat negatif.⁸² Ada fakta-fakta bahwa privatisasi berkaitan dengan peningkatan kekuatan para konglomerat dan rekan-rekan luar negeri mereka—atase dasar keuntungan—dengan keuntungan yang lebih tinggi dalam sektor-sektor nonkompetisi. Tuduhan-tuduhan korupsi yang terjadi selama proses privatisasi, yang diajukan berdasarkan perolehan beberapa aktor (baik legal atau ilegal), pemecatan para pekerja, dan ketidakrealistisan harapan pelanggan atas tingkat pelayanan (karena janji-janji yang diusung oleh para politikus atas privatisasi yang akan dilakukan) mungkin merupakan suatu bentuk kesan umum negatif dari privatisasi (De Ferranti, dkk. 2004).

32204

Figur 8.3 Di Afrika, keluarga miskin tidak mendapat manfaat dari perluasan akses



Sumber: Diallo dan Wodon (2005).

Catatan: Waktu observasi pertama dan kedua di tiap negara berbeda-beda. Observasi pertama dilakukan pada awal sampai pertengahan tahun 1990-an dan observasi kedua dilakukan pada akhir tahun 1990-an atau awal tahun 2000-an. Rata-rata waktu antartiap observasi adalah 7 tahun.

waktunya dan usulan langkah-langkah untuk membiayai pelayanan ketika para pelanggan tidak dapat membayar. Menentukan tujuan penyaluran juga merupakan cara lain untuk meningkatkan akses. Tujuan menjadi mudah untuk diawasi dan dapat didukung dengan memberlakukan denda uang. Tentu saja, tujuan dari penyaluran ini hanya dapat ditemukan ketika para pelanggan dapat dan bersedia menggunakan pelayanannya—tergantung pada kesanggupan mereka dalam membayar pemakaian, termasuk sertifikat persyaratan serta tingkat pendapatan dan penjangkauan likuiditas (beban penyaluran yang harus ditanggung dapat menyebabkan kecanggungan).

Di banyak negara, koneksi-koneksi baru disubsidi agar dapat mencapai tujuan akses dan mempertahankan kesanggupan para pihak penyelenggara. Koneksi-koneksi

baru dapat disubsidi dari kompensasi yang berasal dari para pemakai, khususnya jika golongan pemakai lebih banyak dan lebih sejahtera dibandingkan dengan para pemakai baru yang potensial. Konsensus tentang air dan kesehatan lingkungan di Buenos Aires mengadopsi jenis ini; subsidi silang setelah mengadakan negosiasi ulang terhadap perjanjian awal yang membebani biaya koneksi untuk kaum miskin. Keuangan negara untuk subsidi koneksi juga merupakan salah satu pilihan, seperti yang ditawarkan ke pelanggan saat mereka mau mengajukan kredit untuk menyewa koneksi. Di Kolombia, tata hukumnya menuntut pembebanan koneksi untuk pelanggan miskin yang tersebar luas dalam jangka waktu sekurang-kurangnya tiga tahun.⁸⁴

Suatu pelengkap untuk mensubsidi koneksi, yakni subsidi konsumsi, baik

melalui pengiriman uang dari hasil pajak umum yang sudah diujicobakan atau melalui **tarif tali penyelamat** (*lifeline tariffs*). Tarif “tali penyelamat” yang disubsidi membutuhkan bantuan dari mereka yang tingkat konsumsinya lebih tinggi daripada mereka yang tingkat konsumsinya rendah.⁸⁵ Ketika ingin menerapkan sistem subsidi tali penyelamat, perlu diatur suatu pertahanan yang cukup tinggi dalam mengumpulkan dukungan politik. Akan tetapi, jika kaum miskin yang menjadi tujuannya, pertahanan yang diperlukan tidak terlalu tinggi. Contohnya, di Honduras ditemukan subsidi listrik terlalu tinggi—83,5 persen pelanggan rumah tangga dapat merasakan manfaat subsidi (bagi pelanggan di bawah 300 kWh per bulan). Metode pemberian *voucher* yang untuk pelayanan penyewaan merupakan jenis pilihan subsidi lain. Sama dengan pensubsidian tarif yang sudah diujicobakan, dengan tambahan fleksibilitas untuk para pelanggannya untuk dapat memilih penyedia pelayanannya masing-masing.⁸⁶

Mengingat hambatan likuiditas yang dihadapi kaum miskin dan masih adanya kemungkinan penggunaan pendapatan yang sifatnya musiman, memperkenalkan cara pembayaran yang fleksibel tampaknya turut membantu memperluas akses. Meningkatkan frekuensi pembayaran adalah salah satu pilihannya. Alat perlengkapan Prabayar, yang memfasilitasi rumah tangga yang berpendapatan rendah, juga merupakan pilihan lain. Saat posisi ekonomi keluarga dalam kondisi menurun, sistem prabayar kerap kali mengakibatkan pemutusan koneksi secara otomatis. Dapat juga dengan cara membiarkan para pemakai untuk memilih daftar tarif yang berbeda dengan

32204
 variasi kombinasi pelayanan yang berbeda-beda pula. Mengupayakan pembayaran yang lebih ringan untuk akses pelayanan dengan metode kombinasi pelayanan yang berbeda-beda dapat bermanfaat untuk para konsumen dengan sumber dana yang rendah.⁸⁷

Membiarkan para konsumen untuk menentukan sendiri kualitas-harga dari *tradeoff* yang dilakukan dengan menyediakan pelayanan kualitas rendah tampaknya juga akan dapat bermanfaat. Hal ini dapat dilakukan dengan menetapkan standar yang lebih rendah pada penyedia pelayanan resmi dalam wilayah kaum miskin tertentu, yang didukung dengan peningkatan jaringan utama dari para penyelenggara informal, langkah ini akan dapat berjalan baik melalui pengoperasian yang independen atau melalui penyusunan kontrak tambahan dengan para penyelenggara resmi.

Misalnya penyediaan pelayanan air. Sebuah penelitian yang menggunakan data dari 47 negara menunjukkan bahwa para penyelenggara informal, seperti para penjaja air yang diam di suatu tempat (kios) dan distributor keliling (seperti truk tangki dan gerobak) secara sistematis memegang peranan yang penting dalam jaringan penyelenggara, baik umum maupun swasta.⁸⁸ Fakta ekonomi mikro juga telah mendukung hal ini. Di Nigeria contohnya, rumah tangga yang lebih sejahtera memilih menggunakan distributor keliling daripada para penyelenggara informal dan membayar lebih murah per unit konsumsinya (Figur 8.4). Tetapi, para penyelenggara informal dapat menawarkan suatu pelayanan yang berharga, karena banyak konsumen yang miskin tidak dapat membayar koneksinya, atau jumlah

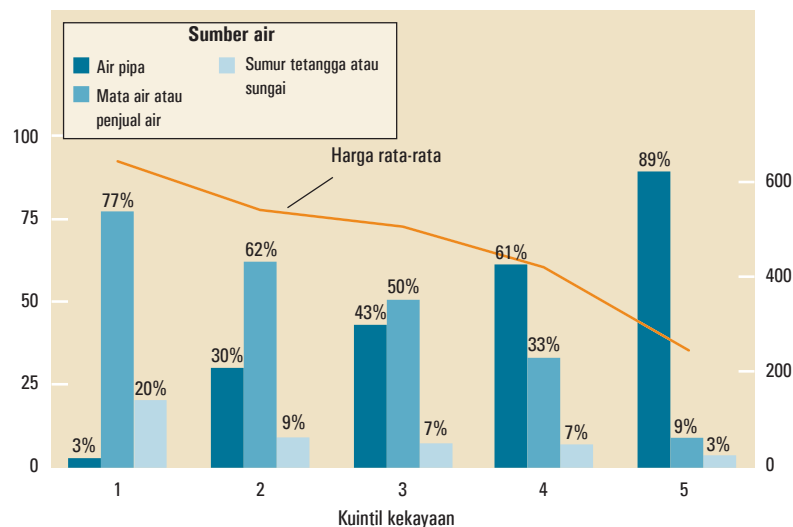
tagihan yang biasanya membengkak setiap bulannya, atau yang hidup di wilayah yang tidak dapat diakses karena alasan hukum atau teknis. Pengenalan koneksi swasta ke seluruh rumah tangga bukan pekerjaan yang mudah. Pemerintah dapat bekerja dengan para penyelenggara informal. Contohnya, pelayanan servis dapat diperbaiki dengan mensubsidi koneksi kios, meningkatkan persaingan antarkios, dan pengenalan sosialisasi ukuran dan standar kualitas.⁸⁹ Di Senegal, sebuah penelitian mengkritik pensubsidian langsung yang tidak melibatkan koneksi swasta dalam pengadaan air; malah melibatkan para penyelenggara informal lainnya (Kotak 8.11).

Tarif yang tinggi terhadap para konsumen merupakan keputusan penetapan harga dengan mempertimbangkan kelengkapan infrastruktur, dan sistem perpajakan pemerintah pusat dan daerah. Pencegahan eksklusivitas dalam kontrak dan liberalisasi catatan, termasuk partisipasi para penyelenggara swasta yang independen atau masyarakat dalam pelayanan di luar sektor jasa, dapat membantu mengurangi biaya. Banyak pemerintah yang masih memandang pelayanan infrastruktur dan telekomunikasi dengan sebelah mata, pengadaan pajak-pajak konsumsi tidak langsung cenderung regresif ketika konektivitas berada dalam tingkat yang tinggi menuju sistem yang resmi. Di Argentina, pengeluaran di bidang pelayanan mengambil sekitar 1 persen pajak penghasilan; sebagai tambahan pajak pendapatan, 21 persen PPN dan pajak pusat kota dan daerah. Sehingga pajak tak langsung bisa mencapai sebesar 55 persen di beberapa perkotaan. Pengurangan jenis pajak semacam itu dapat mengurangi tarif.⁹⁰

Figur 8.4 Di Nigeria, rumah tangga yang miskin memperoleh air dengan kualitas yang lebih rendah meskipun mereka membayar lebih mahal

Persentase kuintil yang menggunakan masing-masing sumber

Harga rata-rata per meter kubik dalam CFA franc



Sumber: Bardasi dan Wodon (2004).

Tentu saja, tingkat manfaatnya dapat menjadi lebih rendah dan memakan biaya yang banyak untuk investasi di daerah kaum miskin dan di wilayah-wilayah terpencil dengan potensi ekonomi yang singkat. Walaupun analisisnya mengacu pada perhitungan-perhitungan tersebut, tetapi dalam pertimbangannya juga melihat argumen-argumen yang ada, sehingga tingkat manfaat yang dicapai berdasarkan pemasukan dari golongan yang dimarginalkan karena lokasi atau kemiskinan dapat berlangsung lebih lama (lihat Fokus 6 tentang ketidaksetaraan regional).

Memperkuat sistem pemerintahan, aspirasi, dan pertanggungjawaban

Penyediaan infrastruktur mempunyai hambatan dari beberapa masalah korupsi

KOTAK 8.11 Agenda pro kaum miskin dalam pengadaan air untuk masyarakat kota di Senegal

Di tahun 1995, pemerintah Senegal mengadakan perbaikan besar-besaran di sektor perairan kota. Kebangkrutan yang terjadi pada sektor kebutuhan publik tidak dapat diselesaikan. Suatu ketetapan aset pada suatu perusahaan sudah diciptakan untuk mengelola sektor itu. Sebuah operator swasta juga sudah dikontrak untuk menjalankan sistem itu berdasarkan suatu proses tawar-menawar persaingan internasional. Perbaikan itu membawa pengaruh positif untuk kaum miskin, kita harus berterima kasih pada komitmen yang ditunjukkan oleh pemerintah, subsidi-subsidi untuk lingkungan dengan pendapatan rendah, dan bantuan operator dengan rancangan yang baik. Tetapi ketidaksetaraan tarif dan penargetan subsidi untuk kaum miskin masih menjadi pekerjaan rumah untuk ke depannya.

Subsidi-subsidi yang ditargetkan untuk kaum miskin mencakup tiga bentuk: subsidi untuk konsumsi, subsidi perhubungan, dan konstruksi pos-pos di daerah-daerah yang kurang memiliki hubungan dengan pihak swasta. Di Senegal, subsidi konsumsi sudah disalurkan melalui suatu peningkatan tarif bangunan dengan "tarif sosial" yang rendah untuk konsumsi rumah tangga di bawah 10 m³ tiap bulan. Permasalahan pada subsidi konsumsi adalah bahwa masih banyak

keluarga-keluarga kaum miskin yang tidak memiliki hubungan dengan sebagian atau seluruh keluarga-keluarga lain yang menggeser mereka ke suatu tingkat pengonsumsian bangunan yang lebih tinggi.

Subsidi perhubungan sudah dirasakan manfaatnya oleh kaum miskin, tetapi mereka yang seharusnya mendapatkan manfaat yang paling besar dari program ini tidak mendapatkannya karena mereka memiliki kelemahan dalam hal sertifikasi tanah dan rumah. Konstruksi pos-pos bantuan umum sudah dapat memperluas akses tetapi berhasil menyediakan air dengan biaya yang murah. Tarif-tarif penjualan air yang ditawarkan oleh para penjual air di pos-pos tersebut adalah lebih tinggi dari tarif sosial yang disubsidi, dan para penjaja tersebut juga mengenakan tarif tambahan. Analisa dari satu badan NGO menunjukan bahwa konsumen membayar 350 persen lebih mahal dari dasar tarif sosial. Menurunkan tingkat tindakan ini, dapat menjauhkan subsidi langsung yang lebih masuk akal dari hubungan swasta dan ke penyediaan air di pos-pos pelayanan atau oleh penyedia-penyedia informal lain yang melayani kaum miskin.

Sumber: Brocklehurst dan Janssens (2004).

dan kurangnya pertanggungjawaban. Karena investasi infrastruktur biasanya mencakup daerah yang luas dan tidak lancar pelaksanaannya, dan sering mengakibatkan peningkatan imbal hasil ke eksternalitas berskala atau jaringan kerja, maka mereka kurang dapat berkompetisi dalam pengaturan keuangan serta penyediaan dan generalisasi jangkauan yang signifikan dalam korupsi dan perlindungan. Para politikus menyuap para staf pelayanan umum dan menuntut tujuan-tujuan yang bersifat politik dengan

32204
pemindahan sumber-sumber penghasilan ke golongan-golongan yang secara politik berpengaruh, daripada meningkatkan pelayanan dengan cakupan yang luas dan ringan biayanya.

Salah satu solusi yang mungkin adalah dengan memajukan tingkat kegunaannya untuk menekan dan mengurangi keinginan para politikus untuk menggunakannya sebagai tujuan politik.⁹¹ Prinsip kegunaan yang ditetapkan melalui undang-undang, merupakan cara lain untuk memperkuat pertanggungjawaban dan mengurangi penyimpangan politik dan korupsi. Peraturan menjadi kunci utama dalam penjaminan bahwa kepentingan umum telah dilayani. Hal ini termasuk pengamanan nilai aset-aset umum, menegakkan norma-norma sektoral yang berhubungan dengan kesehatan dan keamanan, penyediaan informasi tentang pelaksanaan yang dilakukan oleh pihak penyelenggara pelayanan, serta mendorong adanya pelaksanaan penyesuaian dan penerapan obligasi-obligasi yang sudah disetujui.

Jika efektif, peraturan akan memiliki suatu pengaruh yang penting pada efisiensi dan kesetaraan. Fakta datang dari sebuah penelitian tentang energi, telekomunikasi, dan sektor perairan di Argentina, yang membedakan manfaat privatisasi, dari berlakunya peraturan yang efektif. Sebuah studi menemukan bahwa adanya peraturan yang efektif menghasilkan perkembangan secara operasional sepertiga lebih tinggi daripada perkembangan privatisasi itu sendiri, atau senilai 0,35 persen dari GDP-nya, atau 16 persen dari rata-rata pembelanjaan pada pelayanan-pelayanan jasa. Perkembangan yang terjadi di kuintil terbawah, secara proporsional juga lebih

32204

tinggi. Penelitian-penelitian lainnya tentang 1.000 konsensus di Amerika Latin menemukan bahwa suatu peraturan yang berjalan dengan baik dapat memberikan kesempatan untuk menegosiasikan kembali kontraknya. Kemungkinan terjadinya penegosiasian ulang sebesar 17 persen dalam situasi di mana pelaku undang-undang memenuhi angka kuorum sebesar 60 persen.⁹²

Pengaruh positif peraturan ditujukan untuk menjauhkan undang-undang dari tekanan para politikus dan pihak penyelenggara. Menghitung sumber kekuatan untuk memperkuat kemandirian undang-undang adalah penting, dan hal ini mungkin membutuhkan peran dari agens terpisah yang dapat dipercaya, dan pendanaan serta susunan kepegawaian yang tersusun dengan baik. Ketika aset-aset yang ada terdesentralisasikan, agens peraturan dapat mengambil posisi di tingkat pemerintah pusat atau regional. Singkatnya, peraturan seharusnya menjadi subjek untuk pemenuhan tuntutan yang sesuai prosedur sehingga dapat menjamin integritas, independensi, transparansi, dan pertanggungjawaban (Kotak 8.12).

Pada situasi di mana daerah mempunyai risiko penyimpangan oleh para elit setempat, pemerintah pusat dapat mengintervensi pengeluaran daerah dengan cara menggunakan insentif keuangan untuk mendorong pemerintah setempat ke arah akses yang lebih luas dan menurunkan biaya yang harus ditanggung oleh kaum miskin melalui pengiriman kesatuan pegawai pemerintah. Hal ini membutuhkan penetapan target pelaksanaan yang baik, menghapuskan persaingan antarpemerintah daerah, dan putusan pengadilan yang

KOTAK 8.12 Mengupas akuntabilitas dan transparansi bidang telekomunikasi di Brasil dan Peru

National Telecommunications Regulatory Agency Brasil mempunyai sebuah jaringan situs yang memberikan informasi tentang perbandingan harga pelayanan, hukum-hukum, dan pelaksanaan operator. Dewan Penasihat (bersama wakil-wakil masyarakat sipil) telah menilai laporan buku tahunan perwakilan perusahaan dan mengumumkan kesimpulannya dalam majalah surat kabar negara resmi dan di Web. Dan *ombudsperson* mengevaluasi pelaksanaan performa dari perwakilan setiap 2 tahun sekali. Di tahun 2000, hal ini menjadi peraturan telekomunikasi pertama di dunia dan mendapat sertifikat ISO 9001, suatu standar internasional untuk pemenuhan kebutuhan teknis konsumen.

Peru sudah membuat kemajuan yang serupa dalam perbaikan peraturannya dengan meningkatkan transparansi. *The Supervisory Authority for Private Investment in Telecommunications* menetapkan harga, menjamin pasar yang kompetitif, dan

mengawasi keluhan-keluhan atas kontrak-kontrak yang longgar dan standar mutunya. Pihak perwakilan menetapkan norma melalui suatu proses yang transparan. Usulan-usulan mengenai peraturan harus didukung oleh penilaian manfaat kesejahteraan dan praktik-praktik yang terbaik, yang diumumkan dalam surat kabar negara secara resmi, dan menjalani program konsultasi selama 30 hari. Beberapa usulan juga menjadi agenda pokok pemeriksaan umum. Pihak perwakilan mempunyai berbagai macam cara untuk memecahkan perselisihan. Komite-komite yang berdiri sendiri, didukung oleh para ahli, memecahkan perselisihan antara pemberi pelayanan dengan keluhan-keluhan ketidakpuasan konsumen melalui suatu proses peradilan yang dikelola oleh perusahaan telepon.

Sumber: World Bank (2004l).

dapat mengawasi pelaksanaan langkah tersebut. Hal tersebut juga membutuhkan otonomi kebijakan yang memadai pada tingkat daerah agar dapat mencapai target spesifiknya.

Pengawasan terhadap pelaksanaan pihak penyelenggara membutuhkan informasi yang dapat dipercaya dan penerapan putusan pengadilan. Hal ini dapat lebih mudah dilakukan karena terdapat suatu perjanjian pengelolaan atau suatu konsensus yang disertai obligasi-obligasi pelayanan yang jelas atau karena ada suatu perjanjian pelaksanaan yang bentuknya sama untuk semua pelayanan umum. Keterlibatan masyarakat dapat membantu pengawasan yang sesuai. Bentuk peraturan nasional dapat berupa pelaksanaan putusan pengadilan pemerintah setempat ketika

aset-aset infrastruktur dan putusan-putusan kebijakan terdesentralisasikan serta tersedia informasi yang berguna untuk penyaluran bantuan keuangan untuk sektor pemerintahan.

Ringkasan

Sistem peradilan mempunyai peranan penting dalam menyamakan panggung permainan di sektor politik, ekonomi, dan sosiokultural, terutama saat masyarakat mendesak adanya kesetaraan dan transparansi pada tata hukum, serta dapat dipertanggungjawabkan di dalam penerapannya. Lembaga hukum dapat mempertahankan hak politik warga negaranya dan mencegah penyimpangan yang biasanya dilakukan oleh para penguasa. Mereka dapat mendukung kesetaraan kesempatan ekonomi dengan melindungi semua hak kepemilikan dan menjamin tidak adanya praktik diskriminasi dalam pasar. Dengan cara paksa, mereka dapat mengubah wewenang sosial dengan menolak praktik-praktik ketidaksetaraan. Tetapi, posisi sistem peradilan dan lembaga hukum yang berada di tingkat struktur sosioekonomi dan politik dalam masyarakat, rentan untuk dibajak oleh kepentingan-kepentingan khusus.

Perluasan akses ke tanah dapat meningkatkan kesempatan-kesempatan masyarakat untuk terlibat dalam aktivitas produktif. Distribusi hak pertanahan, khususnya hak kepemilikan, telah diselewengkan di banyak negara, dan

32204
memberantas rencana tersebut adalah tidak mudah. Usaha reformasi agraria yang dilakukan sebelumnya menunjukkan adanya kebutuhan rancangan kebijakan yang lebih luas untuk berperan dalam proses redistribusi melalui pengambilalihan; termasuk perbaikan jaminan kedudukan dan perbaikan fungsi dari bursa persewaan. Terdapat juga sistem penjangkauan untuk program redistribusi melalui saluran-saluran lain selain melalui metode pengambilalihan.

Akses infrastruktur yang lebih setara juga memiliki manfaat yang setara dan efisien. Perluasan akses infrastruktur membuat masyarakat lebih dekat kepada pasar dan pelayanan serta kepada kekuasaan dan air yang mereka butuhkan untuk keperluan produktivitas dan kehidupan sehari-hari, serta memperluas kesempatan mereka di bidang ekonomi. Memperluas akses yang dapat terjangkau untuk kaum miskin dan daerah yang miskin membutuhkan suatu penanganan untuk mengatasi kesulitan dalam hal keuangan, merancang sistem subsidi yang efektif, bekerja sama dengan para penyelenggara informal; membuat para penyelenggara lebih bertanggung jawab dan menyuarakan manfaat yang dapat diperoleh. Tantangannya terletak pada proses perluasan akses tata peradilan, pertanahan, dan infrastruktur/prasarana serta memberantas korupsi dan penyimpangan yang dilakukan oleh para penguasa yang masih terdapat di banyak negara berkembang.

Meningkatkan pendapatan untuk kebijakan-kebijakan yang lebih berkesetaraan

Berbagai program yang dijalankan secara publik dan bertujuan untuk meningkatkan kesetaraan dalam Laporan ini, mulai dari intervensi dalam perkembangan kanak-kanak yang awal sampai penyediaan air bersih, membutuhkan pendanaan. Sumber-sumber pendanaan yang paling lazim untuk itu adalah pajak. Sebenarnya, faktor kunci untuk berfungsi baiknya sektor publik adalah pemahaman masyarakat bahwa kualitas layanan publik tergantung pada peran serta

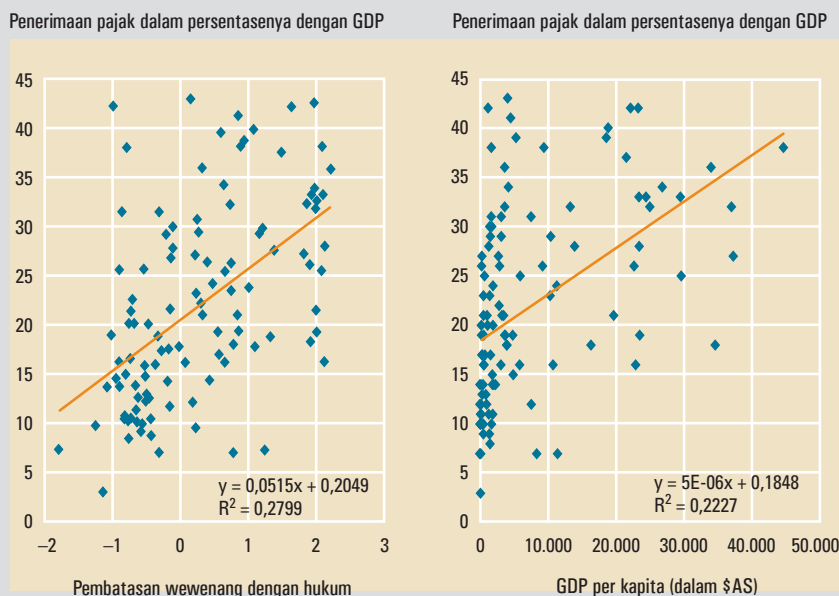
setiap orang dalam membayar pajak mereka. Bila persepsi macam ini tidak ada, bangunan sosial melemah dan penghindaran serta pengelakan pajak mewabah. Ini menyebabkan munculnya lingkaran setan “penumpang gelap” (*free-riding*) dan peningkatan besaran pajak, dengan berbagai konsekuensi buruknya untuk keuangan publik, kualitas layanan masyarakat, dan kohesi sosial.

Diketahui bahwa institusi-institusi yang sama yang memengaruhi kualitas dan kuantitas layanan masyarakat juga memengaruhi upaya pajak keseluruhan. Pendapatan atau pemasukan, seperti halnya pembelanjaan atau pengeluaran, meningkat seiring peningkatan pendapatan suatu negara, tetapi

kualitas institusi—terutama hak politik dan akuntabilitas—juga penting, bahkan juga ketika pendapatan telah diperhitungkan¹ (lihat Figur T5.1). Hak politik dan akuntabilitas dapat memperkuat upaya-upaya perpajakan, sebagaimana layanan yang disediakan bisa menjadi cerminan dari kehendak pemilih yang lebih luas daripada beberapa kalangan yang memiliki hak khusus atau privilese. Lindert (2004) berpendapat bahwa perluasan hak politik di Eropa pada abad ke-20 adalah kekuatan penggerak di balik kontrak sosial yang menghasilkan pertumbuhan tinggi dan berkesetaraan yang sejalan dengan penyediaan layanan publik yang ekstensif selama tahun 1950-1980. Di Cile dan Republik Korea pun, munculnya berbagai institusi representatif (dan peningkatan pendapatan serta kapasitas administratif) telah mendorong pada penerimaan pajak dan pengeluaran yang lebih tinggi.

Karena alasan-alasan yang serupa, tingkat ketidaksetaraan yang tinggi dalam distribusi kekuasaan politik dan kekayaan (ekonomi) kiranya menghambat upaya-upaya perpajakan yang dijalankan. Penerimaan dari sektor perpajakan yang rendah di sebagian besar negara kawasan Amerika Tengah mencerminkan rendahnya tingkat solidaritas kaum elit dengan kelompok masyarakat menengah ke bawah: lapisan masyarakat paling kaya, yang persentasenya kecil, tidak bersedia

Figur T5.1 Upaya-upaya fiskal meningkat seiring dengan pendapatan dan kualitas institusi



Sumber: Kalkulasi penyusun berdasarkan Kaufmann, Kraay, dan Mastruzzi (2005).

untuk membayar pajak yang lebih besar untuk berbagai layanan publik, karena sebagai kalangan elit mereka dapat menyediakan sendiri berbagai sarana pengganti yang sifatnya privat atas layanan-layanan yang sifatnya publik tersebut, mulai dari jaminan sosial sampai pendidikan dan sarana jalan raya.²

Rente (*rent*) sumber daya dapat menghilangkan hambatan fiskal atas

pengeluaran dan, dalam prinsipnya, menyediakan berbagai sumber daya untuk pengaturan kehidupan bersama yang lebih berkesetaraan, meski hal yang sama juga memberi tantangan ke pemerintah yang menyelenggarakannya. Kemampuan negara-negara yang kaya dengan sumber daya untuk bergantung pada penerimaan “yang tidak diupayakannya” dapat merusak akuntabilitas yang melekat pada kontrak

32204
sosial yang mendukung pembangunan publik yang sehat.³ Jika tidak ditangani secara tepat, akibatnya adalah tersia-sianya sumber daya alam, korupnya berbagai institusi negara, dan suramnya prospek negara tersebut untuk mengalami pembangunan jangka panjang yang berkesetaraan. Beberapa upaya mutakhir untuk memacu rente sumber daya untuk pembangunan dalam pengertian yang luas di berbagai negara

Menata rente sumber daya secara transparan dan setara

Standar transparansi dan akuntabilitas keseluruhan yang tinggi sangat penting sekiranya pendapatan yang diperoleh dari berbagai industri ingin dipergunakan semaksimal mungkin. Namun demikian, sebagai solusi terbaik kedua bila institusi-institusi yang ada lemah, banyak negara, baik maju maupun sedang berkembang, tidak mengakumulasi pendapatan dari industri-industri ekstraktif dengan berbagai sumber daya lain dalam suatu proses rencana anggaran dan pendapatan yang terpadu. Tetapi, mereka terhubung dengan suatu pendanaan terarah, di mana pemasukan dirancang untuk tujuan-tujuan tertentu; ditetapkan batasan laporannya yang jelas; dan disertai dengan pendirian badan pengawas untuk memastikan bahwa aturan-aturan yang dibuat diimplementasikan dengan tepat.

Salah satu tujuan dari manajemen pendapatan semacam itu adalah untuk menghemat atau mengatur sebagian aliran pemasukan. Penghematan tersebut akan dipakai untuk stabilisasi anggaran jangka pendek, sehingga ancangan anggaran terlindungi dari fluktuasi harga dan output. Penghematan itu juga dapat digunakan untuk membangun aset-aset keuangan, yang bisa menghasilkan pemasukan selama periode waktu tertentu, dan dalam kasus-kasus tertentu menjadi semacam dana abadi, sehingga generasi-generasi yang akan datang memperoleh keuntungan dari pendapatan yang dihasilkan dari eksploitasi sumber daya sekarang. Azerbaijan, Chad, dan Kazakhstan telah mengundang-

undangan program penghematan untuk menepis kecenderungan menghabiskan pemasukan secara cepat dan tidak produktif.

Manajemen pemasukan juga dapat dipakai untuk mencapai tujuan-tujuan distribusional. Di Chad, Oil Revenue Management Law menetapkan bagian dari pendapatan yang diperoleh dari minyak untuk “pendanaan generasi masa depan” dan juga mengatur alokasi untuk program pengurangan kemiskinan. Alokasi-alokasi spesifik semacam ini mungkin merupakan sesuatu yang sangat dibenci oleh para manajer keuangan, tetapi mereka menekankan dan menggarisbawahi komitmen pemerintah terhadap anggaran yang bijak dan redistributif. Pengalaman Nigeria dengan Niger Delta pada tahun 1980-an dan 1990-an merupakan contoh dari kemarahan dan instabilitas politik yang diakibatkan ketika komunitas-komunitas lokal tidak memperoleh manfaat apa pun dari industri ekstraktif yang ada di tengah-tengah mereka. Pemerintah demokratis kemudian meresponsnya dengan menciptakan *Niger Delta Development Commission* untuk mendanai pembangunan setempat, dengan kontribusi resmi dari pemerintah federal dan perusahaan-perusahaan minyak.

Standar transparansi dan akuntabilitas yang tinggi sangat penting bila pemasukan dari berbagai industri ekstraktif ingin dimanfaatkan untuk tujuan-tujuan pembangunan. Untuk mengurangi risiko penyimpangan penerimaan, *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI), yang dipimpin oleh Inggris Raya, menyerukan ke para pemerintah

dan industri ekstraktif untuk melaporkan dan mengumumkan pemasukan dan pengeluarannya. Beberapa perusahaan telah mengambil inisiatif untuk memublikasikan nilai pembayaran mereka ke pemerintah di negara-negara tempat mereka beroperasi—seperti Shell di Nigeria dan British Petroleum di Azerbaijan. Koalisi “Publish What You Pay” menganjurkan perusahaan untuk secara lebih sistematis dan terbuka mengumumkan laporan tahunan mereka dan aturan perundang-undangan di negara tempat perusahaan tersebut berada untuk menjadikan hal tersebut sebagai kewajiban. Yang sama pentingnya adalah perbaikan dalam laporan yang disusun oleh pemerintah untuk menjamin transparansi penggunaan berbagai dana atau pemasukan yang diperolehnya dari proyek-proyek besar, seperti pipanisasi Chad-Kamerun dan proyek *hydropower* Nam Theun 2 di Republik Demokratik Rakyat Laos.

Aturan-aturan manajemen pemasukan tampaknya akan lebih sukses jika mereka merupakan produk dari suatu proses konsultatif yang luas dan bila rasionalenya dimengerti secara luas. Timor-Leste telah memfasilitasi keterlibatan masyarakat sipil yang luas dalam rancangan undang-undang manajemen pemasukannya dari industri minyak dan gas lepas pantainya. Rancangan undang-undang mengenai rezim komersial dan perpajakan dalam industri tersebut serta undang-undang mengenai dana petroleum yang diusulkan dipublikasikan dan mendapatkan banyak masukan dari publik.

yang institusinya buruk bertujuan untuk memperkenalkan transparansi dan akuntabilitas yang lebih besar (lihat kotak berikut).

Bantuan luar negeri juga dapat melemahkan keutuhan sosial, dalam cara-cara yang hampir sama dengan sumber pemasukan, yakni dengan membuat pemerintah lebih tidak memiliki perhatian pada kepentingan-kepentingan sipil.⁴ Ada beberapa bukti yang menunjukkan bahwa bantuan yang lebih tinggi berarti penerimaan pemasukan yang lebih sedikit, khususnya di antara negara-negara yang miskin.⁵ Para donor, karenanya, perlu memikirkan cara-cara untuk mendukung institusi-institusi yang akuntabel di berbagai negara penerima bantuan—baik mengenai pengeluaran maupun perpajakannya (lihat Bab 10 untuk pembahasan mengenai bantuan).

Sementara transparansi dan akuntabilitas institusional serta kaitan antara layanan publik yang baik dan pajak yang mendanainya kiranya merupakan faktor penentu utama dalam upaya peningkatan pemasukan, berbagai aspek teknis keuangan publik penting untuk memperkecil biaya efisiensi. Lindert (2004) menyatakan bahwa di antara negara-negara industri, manfaat sosial yang tinggi/masyarakat pajak yang tinggi—paling jelas di kawasan Skandinavia—telah memberikan perhatian khusus ke rancangan sistem perpajakan yang dapat meminimalisasi pengaruh insentif yang merugikan upaya tenaga kerja dan investasi modal yang dapat menopang

pertumbuhan yang berkelanjutan. Rancangan pajak merupakan sebuah wilayah yang sangat luas. Dari perspektif kesetaraan, kontribusi utama pajak adalah menyediakan berbagai sumber daya yang dibutuhkan untuk mendanai pengeluaran yang bisa mempertinggi tingkat kesetaraan. Untuk itu, kriteria pokoknya adalah meminimalisasi biaya efisiensi, fisibilitas administratif, dan dukungan politik. Instrumen-instrumen pajak yang khusus mungkin juga memiliki pengaruh langsung untuk kesetaraan. Di sini, kami mengajukan tujuh prinsip dasar memobilisasi pemasukan dari pajak dengan meminimalkan biaya efisiensi, dan, pada saat yang sama, tidak merugikan untuk kesetaraan.⁶

1. *Basis pajak perlu dibuat seluas mungkin.* Pajak konsumsi yang luas, misalnya, masih tetap tidak menguntungkan bagi pasokan tenaga kerja di margin, sementara pilihan antara barang-barang dan jasa yang bisa diperjualbelikan (*tradeable*) dan tidak (*nontradeable*) tidak akan terdistorsi, juga bila semuanya diberi pajak dengan tingkat yang sama. Beberapa item (seperti bensin, produk-produk tembakau, dan alkohol) mungkin bisa diberi pajak lebih tinggi, karena pengaruh sampingannya bersifat negatif atau karena permintaan akan produk-produk ini relatif tidak terpengaruh oleh pajak. Akibatnya, pada tingkatan pajak yang mana pun, biaya efisiensinya akan relatif rendah dan pemasukannya relatif tinggi. Basis pajak perlu dibuat seluas

32204
mungkin, memperlakukan semua pendapatan, dari setiap sumber yang ada, seseragam mungkin.

2. *Tarif pajak perlu dibuat serendah mungkin* (selama hal itu menghasilkan pemasukan yang cukup untuk mendanai pengeluaran pemerintah dalam bidang yang ditujunya). Tentu saja, semakin luas basis pajak, semakin rendah tingkat yang dibutuhkannya untuk menghasilkan tingkat pemasukan tertentu. Aturan umumnya adalah bahwa pengaruh distorsi pajak meningkat secara proporsional dengan kuadrat tarif pajak, sehingga membagi dua tarif pajak mengimplikasikan peningkatan efisiensi sebanyak empat kali lipat. Dari perspektif efisiensi, adalah lebih baik menerapkan tarif pajak tunggal atas basis wajib pajak yang luas daripada membagi basis tersebut ke dalam beberapa segmen dan kemudian menerapkan tingkat yang berbeda untuk masing-masing. Cara ini perlu diimbangi dengan argumen distribusional untuk tingkat-tingkat yang berbeda.

3. *Jangan buat pajak-pajak tidak langsung menjadi regresif.* Dengan beberapa pengecualian, Pajak Pertambahan Nilai (PPN) dapat dibuat lebih tidak regresif. Bird dan Miller (1989) menunjukkan bahwa, di Jamaika membebaskan lima barang khusus saja dari PPN mengurangi setengah dari beban yang ditanggung oleh 40 persen penduduk yang paling miskin. Mengurangi pajak-pajak khusus

yang regresif (begitu juga tarif impor) atas makanan atau kerosin juga baik. Untuk menggantikan pemasukan yang hilang karena langkah-langkah ini, pajak atas alat transportasi privat dapat ditinggikan. Pajak ekspor biasanya dihindari, baik untuk alasan efisiensi maupun demi kesetaraan.

4. *Tingkatkan pajak penghasilan pribadi.* Di negara-negara berkembang, pajak yang diperoleh dari penghasilan pribadi tidak tinggi. Tetapi, dengan mempertimbangkan poin kedua di atas, pemasukan lebih besar pertama-tama seharusnya diupayakan dari penutupan celah-celah dalam aturan yang ada dan dari penerapan hukum yang lebih konsekuen, dan baru kemudian melalui tingkat marginal yang lebih tinggi. Untuk mengawasi penghindaran atau tindakan berkelit dari pajak, tingkat marginal teratas dari pajak penghasilan pribadi harus dibuat tidak terlalu jauh dari tarif pajak penghasilan korporat, yang artinya tingkat marginal tersebut tidak terlampaui tinggi.
5. *Manfaatkan pajak properti dengan lebih baik.* Pajak properti hanya menyusun sebagian kecil dari keseluruhan pajak di negara-

negara berkembang. Cakupan pajak ini umumnya tidak komprehensif, dan taksiran serta tingkat pengumpulannya rendah. Walaupun tingkat nominalnya juga rendah, pemerintah biasanya menemukan peningkatan dalam pajak yang sangat jelas ini sulit untuk dijual secara politik. Meningkatkan besaran pajak ini biasanya hanya membebani beberapa pembayar pajak yang sebenarnya. Tingkat nominal yang lebih tinggi akan dapat diterima hanya bila terdapat administrasi pajak yang lebih baik, seperti cakupan yang lebih komprehensif, taksiran yang lebih sering dan lebih baik, dan sanksi yang jelas bila terjadi keterlambatan pembayaran.⁷

6. *Pertimbangkan mengenai pajak warisan.* Karena ahli waris tidak mengusahakan kekayaan yang diterimanya, memajaki pemberian, tanah pertanian, dan warisan sejalan dengan gagasan pokok laporan ini bahwa keadaan-keadaan bawaan seharusnya tidak menentukan kesempatan atau peluang hidup seseorang.⁸ Argumen dan bukti efisiensi bercampur baur: para orang tua mungkin berusaha lebih keras

32204
atau tidak untuk menghindari pajak warisan, dan karenanya bisa menyimpan lebih banyak atau lebih sedikit. Meskipun sulit untuk dikumpulkan dan tampaknya hanya akan merepresentasikan pengurangan yang kecil dan kurang begitu berarti dalam pemusatan kekayaan, berbagai pajak warisan kiranya membantu mencegah “pewarisan konsentrasi kekayaan yang ekstrem dari satu generasi ke generasi selanjutnya.”⁹ Tambahan pula, ancaman yang melarang transfer hak kuasa atas perusahaan baik bagi kesetaraan maupun efisiensi.¹⁰

7. *Hindari pajak implisit.* Dalam banyak contoh, pajak-pajak terpenting yang memengaruhi kaum miskin bukanlah pajak resmi yang ditetapkan dan ditarik dengan kode pajak yang jelas, tetapi berbagai pungutan implisit atau liar, yang mencakup suap¹¹ dan inflasi. Pajak-pajak implisit lain yang perlu dihindari termasuk berbagai “aturan yang diperlakukan sebagai pajak,” seperti pajak semu yang dijalankan melalui kontrol atas perdagangan, harga, kredit, perdagangan asing, atau pasar modal.¹²

bab 9

Mengupayakan akses yang lebih berkesetaraan ke pasar merupakan hal yang sangat penting untuk penciptaan kesetaraan yang lebih besar dalam masyarakat maupun untuk menggerakkan negara-negara ke jalan pertumbuhan yang dinamis yang, dengan demikian, mendukung kesetaraan global. Dan baik kesetaraan maupun pertumbuhan sangat didukung oleh kebijakan makro yang baik (yang memungkinkannya menjalani peran kontrasiklisnya). Bab ini disusun di sekitar tiga pasar untuk modal, tenaga kerja, dan barang (tanah sudah dicakup di Bab 8) dan ekonomi makro, mengeksplor di setiap domain tersebut potensi dan opsi untuk menyeimbangkan ruang gerak dan memperkuat hak politik dan akuntabilitas.

Bagaimana pasar terkait dengan kesetaraan

Persoalan perancangan reformasi yang terkait dengan pasar dan kebijakan ekonomi makro sering kali dipercayakan ke kementerian keuangan, kaum ekonomi makro dan perdagangan, ahli keuangan, dan semacamnya. Sebaliknya, berbagai kebijakan yang dimaksudkan untuk mencapai kesetaraan, termasuk kebijakan-kebijakan yang mengatur konsekuensi kondisi pasar dan kondisi makro, biasanya dianggap sebagai domain dari pihak penyelenggara atau penyedia layanan pendidikan, kesehatan,

transportasi pedesaan, jaring pengaman sosial, dan sistem peradilan. Pembagian macam ini sangat keliru. Domain kebijakan yang dianggap sebagai “bidang keahlian” kelompok pertama sama pentingnya dengan upaya-upaya pencapaian kesetaraan yang secara tradisional dipandang sebagai bidang khusus kelompok kedua. Demikian pula sebaliknya.

Persoalan utamanya adalah akses. Ruang gerak di pasar umumnya sangat jauh dari seimbang. Penghambat-penghambat yang ada, secara intrinsik, jelas bertentangan dengan prinsip kesetaraan ketika hal itu memberi kelompok orang dalam (*insiders*) akses khusus ke modal, pekerjaan yang baik, pasar produk yang menguntungkan. Berbagai penghambat tersebut juga berpengaruh buruk untuk inovasi dan investasi yang merupakan inti pertumbuhan ekonomi modern. Itulah sebabnya upaya-upaya menyeimbangkan ruang gerak membuka kemungkinan untuk munculnya kesetaraan dan efisiensi yang lebih tinggi. Itulah pula mengapa upaya memperluas akses biasanya membutuhkan kompetisi ekonomi dan akuntabilitas politik yang lebih baik.

Terdapat dua kategori patologi dalam pengertian yang luas yang membuat ruang gerak sangat tidak seimbang (lihat Tabel 9.1). Patologi pertama muncul ketika kalangan yang berkuasa secara politik dan

ekonomi memberi pengaruh yang buruk untuk kesetaraan dan pertumbuhan—entah dalam bentuk predasi yang tegas oleh kaum elit politik atau pengaruh yang kelewat kuat dari kalangan elit ekonomi dalam penentuan kebijakan dan pembentukan institusi kemasyarakatan, seperti terjadi dalam “kapitalisme oligarkis.” Seperti telah kita baca dalam Bab 6, sistem keuangan Meksiko sepanjang sebagian besar sejarahnya merupakan contoh yang bagus dari “cengkeraman” kaum elit—sebuah sistem keuangan yang tertutup, relasional, dan berorientasi pada kaum yang sedang berkuasa.

Patologi kedua muncul tatkala berbagai upaya kebijakan untuk mengontrol atau mengatur pasar diarahkan, setidaknya-tidaknya dalam gagasannya, untuk meningkatkan kesetaraan, tetapi dengan biaya efisiensi yang tinggi, dan sering kali dikooptasi oleh kelas menengah (atau bahkan kaum elit) dengan cara-cara yang merugikan kaum miskin. Patologi ini mendapatkan wujudnya yang ekstrem dalam kebijakan ekonomi komunis, tetapi juga ditemukan dalam masyarakat-masyarakat di mana pasar memainkan peran yang besar. Contoh yang lain adalah

ketika perlindungan untuk para pekerja sektor formal, meski memberi keuntungan untuk sementara kalangan, memperlambat proses restrukturisasi dan penciptaan lapangan kerja untuk para pekerja yang lain. Kedua patologi tersebut, terutama yang pertama, seakan membenarkan pernyataan Adam Smith bahwa kaum yang berpengaruh bisa saja membentuk pasar yang akan mendukung dan melayani kepentingan-kepentingan kaum yang sedang berkuasa. Ia mengatakan, “Orang yang memiliki bisnis yang sama jarang bertemu, sekalipun untuk bersenang-senang atau berekreasi, tetapi perbincangan mereka biasanya berakhir dengan persekongkolan untuk melawan publik, atau untuk, secara licik, menaikkan harga.”¹

Tujuan utama bab ini bukanlah untuk memperkirakan dari mana patologi-patologi itu berasal, tetapi untuk mencari berbagai kemungkinan perubahan yang fisibel dalam konteks politik, sosiokultural, dan ekonomi yang ada saat ini. Pengamatan yang sifatnya kasual menunjukkan bahwa perubahan tersebut mungkin. Sistem keuangan Meksiko telah direformasi setelah Krisis Tequila tahun 1995. Industri Maroko

Tabel 9.1 Dua patologi dalam interaksi antara kesetaraan dan pertumbuhan

Domain	Kebijakan yang ditunggangi oleh kaum elit yang berkuasa	Upaya mewujudkan kesetaraan yang rancangannya buruk karena memiliki biaya efisiensi yang besar
Pasar keuangan	Tertutup, relasional, sistem keuangan yang berorientasi pada kaum yang sedang berkuasa di Meksiko hampir sepanjang sejarahnya	Pemberian kredit bersubsidi terarah di India dan di negara-negara lain, dengan sebagian besar pembayaran kembali diambilkan dari kalangan petani yang lebih berada
Pasar tenaga kerja	Kondisi pasar tenaga kerja yang represif di Republik Korea pada masa prademokrasi	Perlindungan yang berlebihan terhadap kalangan dalam yang bekerja di sektor formal—India, Afrika Selatan
Pasar produk	Monopoli cengkeh dan kayu	Perlindungan terhadap produksi makanan agrikultural (Filipina) dan industri yang tidak efisien (Maroko) sebelum liberalisasi perdagangan
Manajemen ekonomi makro	Resolusi regresif atas krisis ekonomi makro yang terjadi di Amerika Latin dan Indonesia	Kebijakan-kebijakan ekonomi makro yang populis (Peru semasa García) yang menyebabkan krisis (regresif) di masa depan

32204

(secara parsial) tidak lagi diproteksi. Dan banyak negara tidak lagi menjalankan kebijakan makro yang populis, terutama setelah mereka merasakan pengaruhnya yang merugikan.

Mengurangi berbagai penghambat akses ke pasar akan memberi manfaat awal, redistribusi, bukan ke kaum yang paling miskin tetapi ke kalangan atau kelas menengah. Ketidaksetaraan di

sebagian distribusi pendapatan mungkin muncul, misalnya ketika imbal hasil pada keterampilan meningkat. Ini baik untuk efisiensi dan sesuai dengan prinsip kesetaraan bila berbagai institusi yang ada memungkinkan rumah tangga dan individu merespons terhadap insentif yang baru, dan memberi jaring pengaman sosial untuk mereka yang dirugikan. Namun demikian, kondisi yang sama menjadi tidak baik bila

KOTAK 9.1 Pasar dan pembangunan: kebijakan, kesetaraan, dan kesejahteraan sosial di Cina

Cina melakukan segala upaya untuk menginterpretasikan pembangunan, terutama peran kesetaraan dalam proses-proses pembangunan. Bukankah Cina telah beralih dari bentuk komunisme yang sangat tidak berkesetaraan ke pasar domestik dan internasional yang ekstensif? Dan, tidakkah hal ini telah mendorongnya baik pada peningkatan ketidaksetaraan pendapatan maupun pengurangan kemiskinan sekaligus ekspansi program kesejahteraan sosial yang paling luar biasa dalam sejarah? Ini, sepias lalu, tampak sebagai sebuah fakta penolakan yang tak terbantahkan atas pesan sentral laporan ini: bahwa kesetaraan dapat menjadi basis untuk pembangunan yang berhasil.

Pandangan semacam ini jelas merupakan kesalahan interpretasi yang serius atas perubahan yang terjadi di Cina: banyak dari perubahan itu mendukung kesetaraan, dalam pengertian memperluas kesempatan sebagian besar penduduk Cina (Bab 6 membahas berbagai reformasi institusional yang mendasari perubahan ini). Pertimbangan beberapa perubahan besar dalam kebijakan Cina yang diinterpretasikan oleh literatur tersebut sebagai penggerak pertumbuhan dan kemiskinan pendapatan: perubahan institusional menjadi sistem tanggung jawab rumah tangga memungkinkan kaum petani kecil menghasilkan untuk diri mereka sendiri (1979 dan awal tahun 1980-an), ekspansi usaha-usaha di wilayah perkotaan dan pedesaan (*township and village enterprises—TVE*) dan pengaruh tidak langsung

yang masif dari pembukaan perdagangan internasional, pembukaan investasi luar negeri langsung (terutama pada tahun 1990-an), dan aliran migrasi internal yang besar. Semuanya ini mendorong terjadinya ekspansi besar-besaran dalam hal kesempatan (dan merupakan sumber utama untuk pertumbuhan) untuk lapisan terbesar dalam masyarakat Cina. TVE tersebar luas. Meski pada awalnya terkonsentrasi di wilayah pesisir, pengaruh pembukaan perdagangan internasional meluas dalam jangkauannya, baik karena migrasi maupun karena relokasi industri ke daerah pedalaman.

Sebaliknya, di mana dikaitkan dengan kolusi dan korupsi, investasi jelas-jelas tidak berkesetaraan, dalam pengertian tidak mengandung proses yang adil dan kesempatan yang setara untuk semua investor yang potensial. Dalam jangka panjang, memperkenalkan proses yang lebih adil dan lebih transparan akan menjadi amat penting untuk pertumbuhan yang berkelanjutan.

Ada periode-periode di mana berbagai perubahan yang terkait dengan kebijakan (seperti pembukaan selektif, penetapan harga bahan pangan, kontrol yang lebih ketat atas migrasi internal, dan akses ke pekerjaan urban) diasosiasikan dengan bias terhadap provinsi-provinsi pedalaman atau daerah pedesaan Cina. Faktor-faktor ini berada di balik meningkatnya ketidaksetaraan hasil dan "mandeknya" pendapatan kaum miskin antara akhir tahun 1980-an dan awal tahun 1990-an. Ini kiranya tidak adil, dalam pengertian bahwa

ketidaksetaraan kesempatan meningkat. Untuk contoh-contoh ini, terdapat *tradeoff*, tetapi beberapa pengamat berpendapat bahwa bias-bias yang dipicu oleh kebijakan semacam itu sangat penting untuk pertumbuhan Cina, dikontraskan dengan keseluruhan perubahan institusional dan pembukaan (pasar internasional).

Tambahan pula, dengan menggunakan lensa ketidaksetaraan pendapatan yang lebih sempit sekalipun, periode-periode ketika ketidaksetaraan turun (terutama pada awal tahun 1980-an dan pertengahan tahun 1990-an) sebenarnya ditandai dengan tingkat pertumbuhan tertinggi, bukannya terendah. Dan provinsi-provinsi yang ketidaksetaraan desanya paling sedikit meningkat memiliki tingkat pertumbuhan yang tertinggi.

Di Cina, ada perhatian yang semakin besar terhadap konsekuensi-konsekuensi negatif dari pertumbuhan yang meningkatkan ketidaksetaraan, termasuk di beberapa daerah yang mempunyai program penjaminan sosial (dalam hal kesehatan, misalnya), dan konsentrasi kekayaan karena koneksi. Namun, tidak terdapat bukti bahwa hal ini memberi keuntungan dalam hal pertumbuhan pendapatan, isu utama di sini, dan kebanyakan pengamat (dan pemerintah Cina) melihatnya sebagai wilayah yang dapat diperbaiki dengan kebijakan yang tepat.

Sumber: Ravallion dan Chen (2004), World Bank (1997b).

ia menciptakan kemungkinan untuk kelas menengah untuk “menimbun kesempatan” dengan mengorbankan pertumbuhan dan manfaat yang dapat dirasakan oleh kaum miskin pada masa yang akan datang.²

Pilihan-pilihan yang dirancang akan tergantung pada pasar dan konteks lokal, termasuk konteks politik, namun ada dua persoalan yang saling bersinggungan yang perlu diberi perhatian khusus. Pertama, adalah paradoks yang sering kali muncul: ketika sistem-sistem dibangun untuk menguntungkan mereka yang memiliki kuasa dan koneksi, liberalisasi ekonomi akan baik untuk kesetaraan; namun demikian, keadaannya tidak selalu seperti ini. Liberalisasi (ekonomi) juga dapat dipakai atau “ditunggangi” oleh kalangan yang berkuasa, sehingga berbagai struktur ekonomi yang tidak setara dan tidak efisien terus ada—dan membahayakan pergerakan politik dan sosial menjadi reformasi yang berorientasi pasar. Inilah sebabnya liberalisasi perlu dirancang sedemikian rupa sehingga mendukung munculnya persaingan yang bersih dan struktur akuntabilitas yang efektif, entah dalam bentuk peraturan, transparansi, atau bentuk-bentuk kontrol sosial yang lain.

Kedua, meskipun tingkat kesetaraan yang lebih tinggi dapat mendukung pencapaian kemakmuran jangka panjang, patologi kedua jelas-jelas menghadirkan potensi inefisiensi yang mengatasnamakan kesetaraan. *Tradeoff* antara kesetaraan dan efisiensi itu ada. Dan bahkan ketika hasil agregat memang diperoleh, kalangan berkuasa yang dilindungi akan dirugikan, setidaknya untuk jangka pendek sampai menengah (dalam jargon kaum ekonom, perubahan tidak selalu berarti

32204 perbaikan dalam hukum *factor*). Apakah masyarakat memilih untuk memberikan kompensasi ke pihak yang dirugikan adalah persoalan kesejahteraan sosial (terutama jika pihak tersebut adalah kaum miskin) dan ekonomi politik (khususnya bila mereka adalah kaum yang tidak miskin).

Kini, kita akan membahas tiga pasar untuk modal, tenaga kerja, serta barang dan ekonomi makro, mengupas potensi dan opsi yang ada di setiap domain tersebut yang bisa memperluas akses dan memperkokoh akuntabilitas. Kotak 9.1 mengilustrasikan interaksi-interaksi tertentu antara kesetaraan, ketidaksetaraan, dan pertumbuhan di Cina.

Mencapai kesetaraan dan efisiensi di pasar keuangan

Perusahaan-perusahaan merupakan penggerak roda pertumbuhan ekonomi. Suatu sektor usaha yang inovatif dan dinamis perlu dibebaskan dari berbagai penghambat, diberi jaminan atas hak milik yang efektif, dan disediakan akses yang luas ke keuangan. Di sini, kami berfokus pada poin yang disebut terakhir. Akses yang tidak setara ke keuangan dikaitkan dengan menurunnya kesempatan produktif sekaligus mencerminkan pengaruh yang tidak berkesetaraan. Liberalisasi atas pasar keuangan dapat memperluas akses, tetapi ia pun bisa “ditunggangi” pihak-pihak tertentu. Rancangan teknis yang baik dan akuntabilitas yang kuat bisa membantu memperluas akses sembari mengurangi risiko “ditunggangi” dan menjadi disinsentif untuk kredit yang lebih baik.

32204

Akses yang tidak setara ke keuangan terkait dengan kesempatan-kesempatan produktif yang tidak setara sekaligus mencerminkan pengaruh yang juga tidak setara

Seperti dibahas dalam Bab 5, akses ke layanan keuangan dan biaya yang dibutuhkannya, terutama di negara-negara berkembang, terdistribusi secara tidak setara. Banyak perusahaan dan rumah tangga yang mengeluh bahwa layanan keuangan yang baik tidak tersedia, bahwa prosedur untuk membuka rekening atau mendapatkan pinjaman terlalu berbelit-belit dan mahal (dengan kemungkinan ditolak yang tinggi), dan bahwa institusi keuangan menuntut agunan, yang biasanya tidak dimiliki oleh para debitur (miskin).

Institusi-institusi keuangan menanggapi dengan menyatakan bahwa mereka tidak dapat memberikan layanan yang memuaskan karena alasan-alasan teknis dan ekonomi. Kaum miskin memiliki tabungan yang tidak banyak, serta mencari pinjaman dan asuransi (jiwa, kesehatan, usaha) yang juga kecil, yang sulit mereka sediakan. Para klien berskala kecil sering mengajukan pinjaman dan membayarnya kembali secara mencicil, membuat pelayanan terhadap mereka sangat mahal. Namun, alasan-alasan tersebut hanya membangun sepeggal dari kisah utuhnya. Lembaga kredit mikro dan bank-bank besar, seperti Bank Rakyat Indonesia dan ICICI Bank di India, menunjukkan bahwa menyediakan layanan keuangan ke konsumen miskin dan perusahaan-perusahaan berskala kecil juga bisa menguntungkan. Akses ke keuangan

juga tidak setara dalam wilayah keuangan di mana peraturan tidak begitu diperhatikan—seperti penarikan tabungan.

Ketidaksetaraan dalam akses ke keuangan, sebagian, juga disebabkan oleh pengaruh atau kekuasaan yang tidak setara. Kaum yang sedang berkuasa, yang diuntungkan oleh sistem keuangan yang ada bisa melobi untuk membatasi akses ke keuangan, atau mendirikan berbagai peraturan baru untuk melindungi kepentingan kredit dari perusahaan-perusahaan yang telah mapan. Peraturan-peraturan yang membatasi aktivitas wirausaha umumnya lebih terasa di berbagai negara yang miskin, korup, dan tidak setara.³ Perlindungan atas hak milik yang lemah menjadi salah satu persoalan. Tetapi, hal itu bisa jadi merupakan produk dari kekuatan-kekuatan ekonomi politik—kaum elit ekonomi memiliki kepentingan sehingga melindungi hak milik tertentu, sebab mereka akan memperoleh keuntungan yang lebih besar manakala keamanan kontrak dan hak milik tergantung pada posisi, koneksi, dan kekayaan mereka.⁴

Di sini, perhatian lebih kita berikan pada patologi pertama yang sudah kita sebut di atas, yakni pengaruh kaum elit ekonomi dalam membentuk sistem keuangan. Di banyak negara, sejumlah kecil keluarga atau kelompok orang kaya memegang kontrol yang ekstensif atas sektor privat, terutama melalui piramida kontrol di mana kepemilikan saham lintas perusahaan memberi mereka hak kontrol yang dominan atas sektor perusahaan atau korporat, yang secara substansial sering berimbas pada kepemilikan atas modal. Keluarga-keluarga kaya ini biasanya membangun

hubungan dengan kaum elit politik melalui berbagai kesepakatan atau *deal* ekonomi, koneksi keluarga, dan kepemilikan bersama atas modal sosial dan kultural. Contoh dari patologi ini adalah sistem perbankan Meksiko, sebelum reformasi yang dijalaninya pada paruh kedua tahun 1990-an, dan kekayaan yang terkonsentrasi dan koneksi yang sangat erat antara kaum elit ekonomi dengan politik di Asia Timur (lihat Figur 2.8).⁵

Kontrol korporat dan kekayaan yang terpusat atau terkonsentrasi pada kalangan tertentu seharusnya diberi perhatian khusus jika hal itu hanya memperbesar akses kalangan yang berkuasa dan lebih-lebih, jika ia menghambat inovasi dan dinamisme. Berkurangnya inovasi, secara langsung, disebabkan oleh kesempatan yang terhambat dan secara tidak langsung, karena pengaruh perlindungan hak milik yang lemah. Negara-negara yang kaum jutawannya menjadi kaya raya karena usaha keras mereka sendiri cenderung tumbuh lebih cepat, sementara yang kaum jutawannya menjadi demikian karena faktor keturunan tumbuh lebih lambat, menunjukkan “biaya” dari kontrol keluarga dinasti atas ekonomi. Dalam masyarakat yang kontrol keluarga tertentunya atas sektor korporat lebih tinggi, pertumbuhan juga berjalan lebih lambat.⁶

Bukti yang lebih meyakinkan mengenai kaitan antara kekuasaan yang tidak setara dengan distorsi sektor ekonomi berasal dari materi studi kasus, pengalaman historis negara-negara yang kini dikategorikan maju, dan berbagai negara berkembang kontemporer.⁷ Tabel 9.2 menunjukkan hasil-hasil yang diperoleh dari kajian mutakhir atas berbagai negara berkembang dan negara yang sedang berada dalam transisi.

Studi-studi kasus tersebut menggambarkan bahwa kekayaan dan pengaruh yang tidak setara dan tingkat akuntabilitas politik yang rendah memiliki pengaruh buruk untuk masuknya investasi dan perlindungan atas hak milik dalam pengertian yang luas—dan, dengan demikian, mengurangi efisiensi, pertumbuhan, dan kesehatan sistem keuangan.

Pengaruh-pengaruh jangka panjang yang buruk tersebut akan semakin membesar dalam keadaan krisis, sehingga pertumbuhan semakin terhambat dan ketidaksetaraan semakin meluas. Pemberian pinjaman yang didasarkan atas koneksi akan menurunkan kualitas aset dan membuat sistem keuangan rapuh. Dan kelompok-kelompok kepentingan yang saling terhubung tersebut mampu bertahan dalam krisis, dengan cara saling melindungi seperti telah didiskusikan di bagian manajemen ekonomi makro.⁸

Paradoks liberalisasi: Liberalisasi yang pesat dan prematur pun bisa “ditunggangi”

Salah satu implikasi yang tampaknya amat jelas dari patologi yang dipaparkan di atas adalah bahwa sistem keuangan yang lebih terbuka dan lebih liberal harusnya lebih baik untuk akses, inovasi, dan pertumbuhan. Namun demikian, liberalisasi yang terlalu cepat dapat membawa bahaya baru. Tabel 9.2 menyertakan beberapa contoh proses liberalisasi dan privatisasi sistem keuangan yang membawa keuntungan yang sangat terkonsentrasi pada satu kalangan saja. Privatisasi yang berlangsung cepat atas bank-bank milik negara sering kali berarti

32204

Tabel 9.2 Kebijakan dan institusi keuangan sering kali “ditunggangi” oleh beberapa kelompok kepentingan: Bukti studi kasus

Negara	Bukti
Brasil	Lembaga-lembaga keuangan publik di Brasil tampaknya lebih melayani berbagai perusahaan yang besar daripada bank-bank swasta (Kumar 2005).
Cile	Menyusul liberalisasi perdagangan pada akhir tahun 1970-an, banyak BUMN yang diprivatisasi dimiliki oleh kelompok orang dalam (Larrain 1989).
Republik Ceko	Privatisasi massal di Republik Ceko menunda pembentukan komisi sekuritas dan perdagangan, sehingga memudahkan terjadinya <i>penggembosan</i> (pencurian aset dengan cara menyalurkannya ke perusahaan lain yang dimiliki oleh orang dalam) (Cull, Matesova, dan Shirley 2002).
Indonesia	Sistem keuangan sangat ditentukan oleh koneksi politik, menunjukkan bahwa politik, melebihi ekonomi, menentukan akses atau tingkat pinjaman orang (Fisman 2001b).
Prancis, pra-1985	Bank-bank, yang dilindungi dan sangat tergantung pada dukungan pemerintah, memberikan pinjamannya ke berbagai perusahaan yang kurang produktif (Bertrand, Schoar, dan Thesmar 2004).
Republik Korea	Pembukaan segmen layanan keuangan baru didominasi oleh orang dalam. Peningkatan keterbukaan terutama menguntungkan dan memperkuat perusahaan-perusahaan yang secara politik memiliki koneksi terbaik (Haggard, Lim, dan Kim 2003, Siegel 2003).
Malaysia	Imposisi kontrol modal pada bulan September 1998 terutama menguntungkan perusahaan-perusahaan yang memiliki hubungan dengan PM Mahathir (Johnson dan Mitton 2003).
Meksiko, akhir tahun 1800-an	Sektor keuangan di Meksiko pada akhir tahun 1800-an “dikooptasi” sehingga menghambat berbagai industri yang baru saja muncul (Haber, Noel, dan Razo 2003).
Meksiko, awal tahun 1990-an	Pada awal tahun 1900-an, pinjaman yang diberikan atas dasar koneksi sangat besar (20 persen dari pinjaman komersial) dan syarat-syaratnya jauh lebih lunak daripada pinjaman biasa (suku bunga tahunannya 4 persen lebih rendah). Pemberian pinjaman ke koneksi memiliki tingkat kemungkinan mangkir sebesar 33 persen lebih tinggi dan tingkat imbal hasil yang lebih rendah (kurang dari 30 persen) daripada pinjaman ke yang bukan koneksi (La Porta, López-de-Silanes, dan Zamarripa 2002).
Pakistan	Sepak terjang orang dalam (<i>insiders</i>) mempunyai biaya ekonomi yang signifikan. Antara tahun 1996 dan 2002, perusahaan-perusahaan yang memiliki koneksi politik dengan penguasa meminjam dua kali lebih banyak ke bank-bank pemerintah dan tingkat kemangkirannya 50 persen lebih tinggi, dengan biaya ekonomi sebesar 0,3 persen sampai 1,9 persen dari GDP per tahunnya. Aktivitas pialang menghasilkan tingkat pengembalian tahunan 50-90 persen lebih tinggi daripada yang dihasilkan oleh investor luar. Dengan demikian, manipulasi harga di tingkat perantara membantu menjaga keseimbangan pasar marginal dengan sedikit orang luar yang berinvestasi dan sedikit modal yang diperoleh (Khwaja dan Mian 2004, 2004b).
Federasi Rusia	Sistem entri perbankan Rusia yang sangat terbuka, ditambah dengan sistem perbankan universal yang dipilihnya, memberi kesempatan yang luas untuk orang dalam untuk menyerobot aset melalui skema pinjaman-untuk-semua. Tingkat akuntabilitas politik yang lemah tidak dapat menghentikan “kooptasi” terhadap sumber-sumber negara atau pinjaman yang dilindungi (Perotti 2002, Black, Kraakman, dan Tassarova 2000).
Thailand	Sebelum krisis tahun 1997, pinjaman yang diberikan atas dasar koneksi jumlahnya sangat besar dan berbagai perusahaan yang memiliki koneksi dengan bank dan politikus memiliki akses yang lebih luas ke pinjaman jangka panjang (Wiwattanakantang, Kali, dan Charumilind, akan terbit).
Amerika Serikat, awal tahun 1800-an	Lisensi pendirian bank baru diberikan ke orang dalam di negara bagian New York (Haber 2004).
Ghana, Kenya, Tanzania, Zambia, dan Zimbabwe	Perusahaan-perusahaan yang dimiliki oleh orang keturunan Asia dan Eropa memiliki kemungkinan memperoleh kredit dari penyedia yang 0,34 persen lebih tinggi (Fisman 2003).

bahwa bank-bank tersebut jatuh ke tangan orang dalam atau kelompok korporat yang kuat dan berkuasa, seperti terjadi di Cile tahun 1970-an, Meksiko tahun 1980-an, dan Federasi Rusia tahun 1990-an.⁹ Di Cile dan Meksiko, bank terbesar dijual ke beberapa keluarga kaya di negeri itu melalui proses pelelangan yang meragukan, dengan para peminat dari luar negeri berhenti menawar. Para pembeli tersebut diperbolehkan membayar pembelian mereka dengan pinjaman yang didapat dari bank itu sendiri, sehingga hal itu menjadi insentif

yang sangat buruk untuk cara kepemilikan aset. Di kedua negara itu, para pemilik bank menggunakan bank mereka untuk memberi pinjaman untuk diri mereka sendiri, sebagai salah satu strategi untuk mengontrol perusahaan-perusahaan lain. Di Meksiko, ini dikaitkan dengan ledakan kredit konsumen yang besar.

Di Republik Korea, kalangan *chaebol* (konglomerat keluarga) mendominasi lembaga-lembaga keuangan nonbank. Ini menyebabkan konflik kepentingan yang serius dan “mengakibatkan berbagai

KOTAK 9.2 Peraturan yang terlalu banyak dan terlalu sedikit: Rusia sebelum dan sesudah transisi

Dalam beberapa tahun berjalannya proses liberalisasi, jumlah bank di Rusia meningkat dari empat menjadi sekitar 3.000. Orang dapat melihat hal ini sebagai bukti yang kuat tentang tidak adanya hambatan dari kaum elit untuk masuknya “orang baru” ke sektor perbankan. Tetapi, perputaran perbankan yang sedemikian cepat di tengah kekosongan peraturan atau peraturan perbankan mencegah peluang untuk kesalahan peraturan. Hal ini mengompromikan persepsi publik mengenai apa itu bank dan bagaimana ia bekerja, merusak fondasi yang sangat dibutuhkan untuk pembangunan sektor perbankan dalam negeri. Dalam praktiknya, “bank-bank” ini tidak dapat disebut bank, melainkan entitas manajemen dana privat yang dipakai untuk menyalurkan *capital flight*. Mereka mengumpulkan uang dari masyarakat umum, meminjamkannya ke orang dalam, mempertaruhkannya secara serampangan, atau malah melarikannya ke luar negeri, dan meninggalkan bank sebagai selongsong yang penuh dengan liabilitas.

Bank bebas berbuat seperti itu bukan hanya karena pendiriannya yang begitu mudah membuat para regulator (yang bisa dikatakan belum siap) kewalahan, tetapi

juga karena lobi perbankan mengusulkan hukum yang memberikan bank kebebasan yang nyaris tanpa batas untuk beroperasi dan mengelola uang dari orang lain. Rusia menganut model “bank universal” yang sangat tidak cocok ketika tidak ada hukum dan peraturan perbankan yang jelas (meski diperdebatkan apakah ini adalah satu-satunya faktor penyebab). Kalangan pelobi perbankan juga berusaha untuk memastikan bahwa bank dibebaskan dari undang-undang kepailitan komersial yang baru (undang-undang kepailitan yang ditetapkan sebelum krisis tahun 1998 menyatakan bahwa bank bisa menjadi subjek legislasi kepailitan spesifik, yang tidak diatur sebelum tahun 1998).

Struktur perbankan yang universal dan tidak memadainya sistem kepailitan yang ada memberikan kontribusi bagi krisis keuangan yang melanda pada bulan Agustus 1998, dan menyebabkan kerugian yang besar di pihak penabung, investor asing, dan anggaran pemerintah (sebab banyak liabilitas bank-bank tersebut kemudian dialihkan ke Sberbank yang merupakan bank milik pemerintah).

Sumber: Claessens dan Perotti (2005).

aktivitas ilegal dan tidak adil, di mana dana dari lembaga-lembaga finansial yang berafiliasi dikeruk untuk kepentingan perusahaan-perusahaan sang *chaebol* yang sedang sakit.”¹⁰ dan dalam kasus Rusia yang sangat dramatis, liberalisasi gratis-bagi-semua menyebabkan konsentrasi aset dan rapuhnya sistem keuangan (Kotak 9.2).

Liberalisasi yang cepat atau prematur dalam konteks akuntabilitas politik yang rendah dapat memperlemah sistem keuangan, dan memperbesar risiko kemangkiran yang dijalankan oleh kaum

oportunis.¹¹ Strategi strategi pemberian pinjaman yang ceroboh di Cile dan Meksiko membuat sistem keuangan sangat lemah, yang kemudian runtuh ketika ada kejutan terhadap suku bunga dan nilai tukar. Persentase tingkat kemangkiran pinjaman yang besar lebih tinggi dan kerugian yang disebabkan pun lebih besar daripada pinjaman yang kecil; kerugian itu semakin besar ketika pihak peminjam berasal dari kalangan yang memiliki koneksi dengan pemilik bank, yang biasanya terbebas dari sanksi yang berat. Di kedua negara itu, sistem perbankan harus disehatkan dengan biaya publik yang besar, sementara banyak dari modal yang dipinjamkan menghilang dalam *capital flight*, seperti terjadi di Rusia. Contoh-contoh ini menunjukkan bahwa liberalisasi yang tergesa-gesa ketika sistem regulator masih lemah dapat mengakibatkan terkonsentrasinya kontrol sistem perbankan, di mana pemilik hanya “mempertaruhkan” sejumlah kecil uangnya sendiri dalam modal bank yang dipimpinnya dan pengawasan serta jaminan publik atas penabung yang lemah. Meningkatnya liabilitas berkualitas rendah (dan risiko pertaruhan yang menyertainya) menjadi faktor utama yang menyebabkan krisis keuangan.

Di negara-negara dengan tingkat akuntabilitas yang lebih tinggi, liberalisasi keuangan berjalan dengan cara yang berbeda. Di Prancis, sebelum reformasi keuangan tahun 1985, subsidi dan pembatasan pemerintah dalam persaingan mendorong bank-bank untuk menyokong perusahaan yang kurang produktif dan memberikan pinjaman yang berkualitas buruk. Setelah tahun 1985, alokasi pinjaman menjadi lebih baik dan tingkat ketersediaan

32204

kerja meningkat.¹² Meskipun reformasi tersebut menyebabkan munculnya pola-pola pemberian pinjaman yang problematis, krisis keuangan atau “kooptasi” oleh kalangan tertentu tidak terjadi. Sistem awalnya menjadi lebih berkesetaraan dan proses reformasi itu sendiri mendapat perhatian publik yang luas.

Liberalisasi yang prematur atau salah rancang juga dapat menyebabkan terjadinya reaksi balik atas reformasi, dengan catatan bahwa keuntungan terkonsentrasi hanya pada kelompok kecil yang berkuasa sementara yang dirugikan adalah masyarakat luas. Bukti mengenai hal ini dalam sistem keuangan tidak begitu spesifik, tetapi ia menjadi salah satu faktor dalam pola reaksi yang lebih luas yang menentang proses-proses liberalisasi. Lihat saja menurunnya dukungan terhadap privatisasi di Amerika Latin secara dramatis antara pertengahan tahun 1990-an dan awal tahun 2000-an (seperti didokumentasikan oleh survei-survei Latinobarómetro). Reaksi balik seperti itu cenderung akan menjadi semakin tajam ketika diasosiasikan dengan hasil yang dinikmati oleh kelompok-kelompok tertentu—yang di dalam serangkaian studi kasus dijalankan oleh Chua (2004) diinterpretasikan sebagai “kalangan minoritas yang dominan secara ekonomi”—yang dapat memperlebar rasa ketidakadilan horizontal yang dialami oleh kelompok-kelompok lain. Ini dapat menghilangkan dukungan untuk reformasi yang, dalam dirinya sendiri, sangat penting untuk pencapaian kesetaraan dan pertumbuhan. Itulah sebabnya rancangan-rancangan kebijakan perlu mempertimbangkan baik persoalan teknis maupun ekonomi politik.

Meningkatkan akses ke layanan keuangan: Rancangan teknis, akuntabilitas, dan persaingan

Jika sistem dan proses liberalisasi keuangan bisa “ditunggangi” oleh kalangan tertentu, apa implikasi hal ini bagi rancangan reformasi? Jawabannya kompleks dan hingga kadar tertentu, spesifik berdasarkan institusi keuangan dan hukum awal serta konteks politik suatu negara. Tetapi, kita dapat menarik beberapa prinsip umum. Pilihan untuk memperluas akses harus melibatkan upaya mendekatkan institusi-institusi keuangan ke “garis-garis batas kemungkinan akses” suatu negara. Ini tidak serta-merta mengimplikasikan akses keuangan untuk semua orang: karena bila kredit mikro untuk kaum miskin berhasil, yang paling mendapatkan manfaatnya dalam bentuk akses yang lebih besar adalah usaha kecil dan menengah yang dijalankan oleh kelas menengah. Namun, ini baik bagi ‘pertumbuhan yang dasarnya luas’ (*broad-based growth*) yang, pada gilirannya, akan menguntungkan semua pihak. Hal ini melibatkan baik isu-isu rancangan teknis maupun pengembangan akuntabilitas politik dan sosial yang akan mendukung dan menopang perubahan.

Isu-isu rancangan teknis. Untuk berbagai institusi keuangan, perluasan basis klien terkait erat dengan skala, yang sering kali terlalu kecil. Pengalaman mutakhir, seperti yang dialami oleh bank ICICI di India, menunjukkan bahwa biaya transaksi yang tinggi untuk volume (kredit) kecil dan perluasan jangkauan dapat diatasi. Salah satu opsinya adalah dengan menggunakan

jaringan yang telah ada dengan inovatif. Sistem postal, yang berjangkauan luas, dapat dipakai oleh banyak penyedia jasa layanan keuangan untuk mengirimkan layanan-layanan mereka yang baru. Kini, banyak solusi teknologi muncul untuk perbankan skala kecil, mulai dari *mobile banking* sampai perluasan jangkauan poin layanan—melalui kios, cabang-cabang pembantu, dan *joint ventures* dengan lembaga-lembaga keuangan nonbank. Produk-produk perbankan yang lebih sederhana, seperti rekening “Mzansi” di Afrika Selatan dan kartu Prabayar untuk transaksi-transaksi kecil, dapat mengurangi biaya yang dikeluarkan. Komputer genggam juga telah dimanfaatkan untuk transaksi pemberian pinjaman keuangan mikro yang cepat. Layanan *reverse* (pemberian pinjaman dengan biaya yang ditanggung oleh pihak penerima) dengan menggunakan *platform* Internet telah memungkinkan *Nacional Financiera* (NAFIN) di Meksiko memperluas layanan keuangan mereka. Inovasi untuk pengiriman uang internasional, yang dimiliki oleh banyak bank, juga telah dikembangkan.

Beberapa dari inovasi ini membutuhkan perubahan peraturan—sebagai contoh, identifikasi konsumen, aturan-aturan anti-pencucian-uang dan berbagai aturan lain yang dapat mencegah akses ke suatu rekening bank, seperti bila orang tidak memiliki alamat tetap atau pekerjaan formal. Pendekatan regulatif untuk konsumen seharusnya melibatkan pengadopsian persyaratan “kejujuran dalam peminjaman” untuk para debitur kecil dan mendidik orang mengenai risiko-risiko dari layanan keuangan (yang baru). Namun demikian, poin umumnya adalah bersikap hati-hati terhadap peraturan dalam lingkungan yang

32204
buruk: peraturan yang dirancang untuk melindungi penabung dan peminjam sering kali tidak efektif, tetapi tetap menghambat akses.

Apakah ada jalan pintas untuk memperluas akses, terutama ketika perbaikan institusional keseluruhan perlu waktu yang panjang? Penekanan sering lebih diberikan pada berbagai aspek sistem keuangan yang rumit dan kompleks, sementara hal-hal yang mendasar—perluasan akses ke layanan keuangan, termasuk institusi perbankan—bisa jadi lebih penting bila dilihat dari sudut pandang kesetaraan. Saling berbagi informasi bisa membantu memperbaiki kompetisi dalam sistem perbankan dan dalam segmen tertentu, dapat didorong supaya lebih cepat, termasuk dengan memberi berbagai institusi keuangan nonbank akses ke jaringan yang ada (seperti sistem pembayaran). Intervensi khusus dari pemerintah juga dimungkinkan. Tetapi, intervensi pemerintah untuk memperluas akses melalui kredit terarah biasanya kurang begitu berhasil, menyebabkan distorsi yang tidak efisien dengan sedikit saja keuntungan—jenis patologi kedua yang dibahas dalam bab ini. Banyak pemerintah, terutama pada tahun 1960-an dan 1970-an, meluncurkan berbagai bentuk kredit terarah bersubsidi, umumnya melalui bank-bank negara, sebagai sarana untuk menyalurkan dana bantuan ke petani miskin dan pengusaha berskala kecil. Kredit terarah menghambat perkembangan institusional karena bank lalu tidak memiliki alasan untuk mengembangkan keterampilan analisis kredit, seperti terjadi pada banyak bank yang kini tutup. Tingkat kemangkiran kredit terarah di negara-negara berkembang berkisar antara 40 hingga 95 persen.¹³

32204

Lagi pula, subsidi untuk perumahan, pinjaman untuk usaha kecil dan menengah, serta bantuan keuangan agrikultural sering kali justru “ditangkap” oleh kalangan yang memiliki koneksi. Beberapa skema memang mampu mencapai kaum miskin: program perbankan sosial di India melakukannya, tetapi dengan biaya yang tinggi.¹⁴ Skema-skema semacam ini, paling tidak, menjadi sarana yang tidak efisien untuk membantu kaum miskin, mengembangkan model pengembangan sektor keuangan yang tidak kokoh. Sebagai contoh, *Integrated Rural Development Program* di India menyediakan pinjaman ke kelompok-kelompok yang, secara sosial, tersingkir (kasta dan suku tertentu, serta kaum perempuan) dengan tingkat subsidi yang tinggi (25 sampai 50 persen dari volume pinjaman yang diberikan ke sektor-sektor yang lemah semacam itu). Pada tahun 2000, tingkat kepulihan pinjaman hanya sebesar 31 persen, dan hanya ada sedikit petunjuk mengenai pinjaman yang berulang.

Keuangan mikro jelas mempunyai peran untuk memperluas akses. Akan sangat baik bila ia dilihat sebagai pelengkap, dan bukannya pengganti, untuk reformasi keuangan yang lebih berkesetaraan dan pengembangan sistem keuangan yang pokok. Di kebanyakan negara, institusi-institusi kredit mikro dan keuangan mikro yang serupa menjangkau kurang dari 2 persen dari (seluruh) populasi. Hanya di beberapa negaralah, aksesnya benar-benar ekstensif—Bangladesh, Indonesia, dan Sri Lanka memiliki rasio jangkauan sebesar 8 persen atau lebih.¹⁵ Subsidi sering kali digunakan untuk mendorong pembentukan institusi-institusi keuangan mikro, tetapi institusi ini perlu dirancang dengan baik

karena dapat meningkatkan biaya akhir, dengan cara mendorong pendirian institusi-institusi yang terlampau kecil dan yang dipaksa untuk menaikkan harga demi menutup biaya tetap. Saling berbagi biaya dan risiko dengan sektor privat merupakan uji pasar yang sangat penting. Pemberian subsidi dan bentuk-bentuk dukungan lain dapat mendorong eksplorasi atau pencarian berbagai model bisnis alternatif. Pelaksanaan sistem tersegmentasi masuk akal hingga sektor keuangan mikro matang, dengan institusi yang lebih kuat dan mampu masuk ke dalam sistem keuangan utama.

Akuntabilitas dan kompetisi. Rancangan teknis penting, tetapi inti dari reformasi yang dapat diandalkan adalah pembangunan akuntabilitas politik dan regulatif. Pengawasan publik memainkan peran yang sangat penting, mengingat risiko “ditungganginya” proses dan institusi reformasi yang ada. Aktor-aktor yang potensial untuk menjalankan peran ini adalah asosiasi perusahaan kecil, kelompok konsumen, LSM, media, dan serikat buruh. Tetapi, mengingat sifat teknis dan kompleksitas yang terkandung dalam fungsi sektor keuangan, akuntabilitas sosial tampaknya akan paling efektif bila direpresentasikan oleh kelompok-kelompok kepentingan yang memiliki sistem keuangan yang lebih terbuka, yang merupakan perpaduan antara lembaga teknis nonpemerintah yang independen dan lembaga yang memiliki kapasitas untuk menganalisis kondisi sektor keuangan. Komisi-komisi pengatur bayangan dibentuk di hampir semua wilayah, dan berbagai pusat penelitian seperti *Center for Financial Stability* yang baru-baru ini

didirikan di Argentina, dapat menjadi sumber pendidikan dan corong yang dapat dipakai oleh kelompok-kelompok kepentingan yang disinggung di atas untuk menyuarakan aspirasi mereka. Yang juga sama pentingnya adalah merancang berbagai mekanisme ini dengan hati-hati supaya tidak memunculkan kekuatan veto terhadap reformasi (yang dapat mendorong pada kontra-reformasi!).

Melaksanakan reformasi yang dapat membangun sistem keuangan yang lebih terpercaya dan inklusif dalam konteks distribusi kekuasaan yang tidak setara masih dimungkinkan. Struktur-struktur regulatif formal dapat melengkapi akuntabilitas sosial. Perkembangan bursa saham di Polandia dan Republik Ceko menunjukkan apa yang dapat dihasilkan oleh peraturan dan keterbukaan macam itu. Ketika mengalami transisi dari komunisme pada tahun 1989, kedua negara ini sangat mirip, baik dalam struktur ekonomi maupun sejarahnya. Namun, rancangan reformasi keuangan mereka sangat berbeda, terutama digerakkan oleh perbedaan filosofi mereka tentang pasar.¹⁶

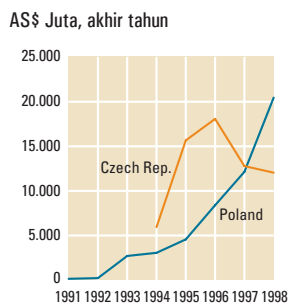
Republik Ceko menjalankan ‘privatisasi berdasarkan *voucher*’ (*voucher-based privatization*) yang radikal atas aset-aset milik negara, yakin bahwa pasar akan mengatur dirinya sendiri: dengan mengalihkan hak kepemilikan ke sektor privat, diharapkan bahwa para aktor privat tersebut akan saling bekerja sama dengan baik. Polandia mengambil cara-cara yang lebih bertahap, menjalankan privatisasi dari kasus-per-kasus dan upaya pengembangan institusional terukur untuk membangun kapasitas regulatif dan pengawasan. Perusahaan dan hukum-hukum sekuritas

di kedua negara menunjukkan perbedaan cara ini, dengan persyaratan untuk pembukaan pada publik, perlindungan ke pemegang saham minoritas, dan kekuasaan regulator independen yang jauh lebih besar di Polandia daripada di Republik Ceko.

Hasil yang diperoleh pun sangat berbeda. Bursa saham di Republik Ceko mulai dengan besar, tetapi secara cepat didominasi oleh orang dalam (*insiders*) korporat, yang menguasai “58 persen nilai perusahaan di atas kepemilikan saham mereka yang sah, dibandingkan dengan 1 persen saja di Amerika Serikat.”¹⁷ “Pengambilan hak secara paksa,” semacam pencurian aset oleh orang dalam dengan cara mengalihkannya ke institusi-institusi lain yang mereka kendalikan, marak. Bursa saham Polandia, sebaliknya, mulai dengan lambat, namun kemudian berhasil menyalip perkembangan bursa saham Republik Ceko (Figur 9.1). Skandal-skandal publik yang terjadi mendorong para regulator untuk secara efektif menindak pelanggaran, dan meletakkan landasan untuk hak milik yang lebih luas, kepercayaan diri yang lebih tinggi, dan keterbukaan. Pada akhir tahun 1990-an, sudah muncul beberapa penawaran publik di pasar.

Segmentasi menyediakan contoh lain untuk perlunya mekanisme akuntabilitas yang tepat. Peraturan sektor keuangan di banyak negara, termasuk di negara-negara maju, untuk kurun waktu yang lama, menetapkan adanya segmentasi—baik yang dilandaskan atas dasar geografis maupun jenis layanan keuangan, antara perbankan komersial, perbankan investasi, dan asuransi. Pengalaman Italia dengan bubarnya perbankan lokal menunjukkan bahwa bank-bank yang saling dukung dan

Figur 9.1 Bursa saham Polandia mulai dengan lambat tetapi kemudian menyalip bursa saham Republik Ceko



Sumber: Glaeser, Johnson, dan Shleifer (2001).

32204

topang menjalankan fungsi yang penting untuk berbagai aktivitas lokal, yang jauh lebih baik daripada bank milik negara ataupun yang dikuasai oleh politikus.¹⁸ Tetapi, kapasitas regulatif telah dilemahkan oleh perubahan teknologis. Mengingat bahwa segmentasi pun sering “ditunggangi” oleh kaum elit lokal, penghapusan hambatan biasanya mampu memperluas akses. Namun demikian, ada ruang untuk pihak-pihak perantara yang lebih kecil dan dikelola secara lokal untuk memperluas akses ke layanan keuangan. Perantara-perantara yang berfokus lokal semacam itu membutuhkan persyaratan pembukaan dan akuntabilitas ke pengguna lokal (dalam kebalikannya dengan politikus lokal), yang telah menjadi tradisi dalam bank-bank kerja sama, untuk membatasi pengaruh politik yang berlebihan dari segelintir orang.

Pembukaan sektor finansial untuk kompetisi dari institusi-institusi keuangan asing juga dapat memacu perluasan akses keuangan. Masuknya bank asing membantu meningkatkan efisiensi dan stabilitas, mengurangi keuntungan yang dilindungi, dan memaksa institusi-institusi keuangan (lokal) untuk memberi perhatian yang lebih besar pada penyediaan layanan keuangan untuk semua orang. Oleh para peminjam di negara-negara yang tingkat penetrasi bank asingnya tinggi, hambatan finansial dirasa jauh lebih sedikit, dan bahkan usaha-usaha kecil pun menikmati keuntungannya. Tetapi, catat bahwa membuka pintu untuk masuknya bank-bank asing tidak sama dengan liberalisasi rekening modal. Dengan cepat membuka rekening modal tanpa didahului penyiapan struktur regulatif dan pengawasan dalam negeri yang memadai sangat berbahaya, terutama di dunia dengan

aliran modal internasional yang besar, dan kadang-kadang luar biasa besar, ditambah dengan pinjaman yang kualitasnya buruk yang didasarkan pada koneksi politik. Hal ini jelas memperlemah posisi negara-negara seperti Indonesia, Republik Korea, dan Thailand dalam krisis yang melanda kawasan Asia Timur.

Akhirnya, terdapat potensi untuk komitmen eksternal. Keberhasilan relatif negara-negara Eropa Tengah dalam memperkuat akuntabilitas disebabkan oleh berbagai aturan yang membatasi penyalahgunaan sebelum mereka masuk ke dalam Uni Eropa. Di Slovakia, setelah satu dasawarsa yang ditandai dengan perebutan pengaruh dan reformasi sektor keuangan yang lambat, pendulum akhirnya berayun ke arah reformasi ketika detik-detik menjelang bergabungnya negara itu ke dalam Uni Eropa makin mendekat.¹⁹

Mencapai kesetaraan dan efisiensi di pasar tenaga kerja

Bagi sebagian besar orang di dunia, kesempatan ekonomi mereka sangat dipengaruhi, atau setidaknya tidaknya dimediasi, oleh pasar tenaga kerja—baik dalam sektor formal maupun informal. Upah dan kondisi kerja dalam pasar tenaga kerja memengaruhi kualitas kehidupan para pekerja dan keluarga mereka, kadang kala dengan cara-cara yang tampak keras atau tidak adil. Fungsi pasar tenaga kerja memiliki pengaruh yang sangat luas untuk kesetaraan—antarpekerja, dalam pola-pola akses ke pekerjaan, dan antara pekerja dengan majikan. Intervensi pemerintah untuk mengupayakan tingkat kesetaraan

yang lebih tinggi dalam pasar tenaga kerja sering dilakukan, tetapi tidak jarang dengan mengorbankan efisiensi—dan ini menjadi contoh untuk patologi yang kedua. Sementara ini merupakan area di mana terdapat kompromi yang murni antara perlindungan terhadap para pekerja yang lemah (yang baik untuk kesetaraan) dengan fleksibilitas atau keluwesan (yang baik untuk pertumbuhan), kooptasi oleh kaum elit dan inefisiensi yang amat mengganggu dapat ditangani dengan rancangan yang lebih baik dan akuntabilitas yang lebih luas.

Faktor-faktor kesetaraan dan efisiensi yang mendorong intervensi dalam pasar tenaga kerja

Pasar tenaga kerja berbeda dari pasar-pasar lain. Tidak seperti pasar komoditas yang lain, pasar tenaga kerja umumnya tidak kompetitif. Pasar tenaga kerja pun ditandai oleh kekuasaan yang tidak seimbang (antara majikan dengan pekerja), oleh mobilitas pekerja yang tidak sempurna, oleh informasi yang tidak memadai, atau oleh diskriminasi. Ketidaksempurnaan ini menghasilkan tegangan dalam hubungan kerja, yang kedua belah pihak berusaha menangkan. Hal ini mendorong pada hasil-hasil yang tidak adil dan tidak efisien, terutama bila posisi tawar kalangan pekerja lemah. Sebagai contoh, majikan bisa saja membayar para pekerja yang kurang giat dengan upah yang sangat rendah, memaksa mereka untuk bekerja dalam kondisi yang penuh bahaya, atau mendiskriminasikan mereka sebagai kelompok yang lemah. Pasar privat, bila dидiamkan begitu saja, juga tidak dapat melindungi para pekerja

32204 dari risiko kehilangan pekerjaan. Karena tidak mempunyai akses ke pasar keuangan atau pasar asuransi yang baik, para pekerja tidak mampu untuk memenuhi konsumsinya sebagai tanggapan terhadap kejutan pendapatan kerja. Jika tidak dapat memperoleh akses ke pasar keuangan, mereka pun tidak akan bisa berpindah dari pekerjaan yang buruk ke pekerjaan yang baik.

Semua pemerintah, tanpa memedulikan pendapatannya, melakukan intervensi dalam pasar tenaga kerja. Pemerintah biasanya melakukan intervensi untuk memperbaiki berbagai ketidaksempurnaan tersebut: melindungi para pekerja dan memberi mereka hak dan “suara” dalam hubungan kerja, memberdayakan serikat buruh untuk merepresentasikan para pekerja dalam negosiasi dengan pihak majikan, memastikan bahwa sistem pengupahan sesuai dengan hukum dan peraturan ketenagakerjaan yang ada, dan menyediakan asuransi atau penjaminan dari hilangnya pendapatan. Intervensi publik juga dapat memperbaiki kondisi pasar dan mendorong pencapaian kesetaraan: kesempatan yang lebih setara bagi para pekerja, kondisi kerja yang lebih baik, dan berkurangnya perlakuan diskriminatif. Intervensi tersebut pun dapat secara signifikan meningkatkan efisiensi: sebagai contoh, dengan memanfaatkan sepenuhnya tenaga dari kalangan-kalangan yang terdiskriminasi, dengan meningkatkan mobilitas kerja, atau dengan mengatur risiko pendapatan secara lebih baik.²⁰

Persoalannya adalah bahwa intervensi pemerintah yang rancangannya tidak sesuai juga dapat memperburuk keadaan, dengan imbas yang merugikan untuk kesetaraan dan

32204

efisiensi. Sebagai contoh, perlindungan yang berlebihan terhadap ‘orang dalam’ di sektor informal bisa menyebabkan terjadinya “pengurangan” pekerjaan di sektor tersebut, mendorong surplus tenaga beralih entah ke bidang-bidang kerja informal (seperti di India)²¹ atau pengangguran (seperti di Afrika Selatan).²²

Persoalan tersebut akut, terutama di negara-negara berkembang, karena peraturan dan standar pasar tenaga kerja umumnya hanya diterapkan ke para pekerja sektor formal, mengabaikan mayoritas angkatan kerja yang bergerak di sektor lain.²³ Melindungi para pekerja dengan undang-undang dan peraturan yang hanya diterapkan di sektor formal, tanpa langkah yang konkret untuk memperbaiki kondisi kerja dalam sektor informal, dapat memperkuat segmentasi yang sudah ada antara bidang pekerjaan formal dan informal dengan cara-cara yang secara inheren tidak adil. Di Kolombia, para pekerja secara legal berhak memperoleh uang pesangon bila diberhentikan dengan cara yang dipandang tidak adil, namun hak ini tidak dijalankan di sektor informal, yang mempekerjakan lebih dari separuh jumlah angkatan kerja. Para pekerja sektor informal di Kolombia tidak hanya tidak diuntungkan oleh undang-undang tersebut, tetapi jelas-jelas dirugikan, karena biaya tenaga kerja yang lebih tinggi yang dihasilkannya membatasi kesempatan mereka sebagai “orang luar” (terutama kaum perempuan dan orang muda) untuk mendapat pekerjaan di sektor formal.²⁴

Dalam kenyataannya, perbedaan antara bidang pekerjaan formal dan informal sering kali kabur. Beberapa pengamat menyatakan bahwa sebagian fungsi ekonomi informal adalah sebagai

sektor wirausaha yang tidak teregulasi, sering kali secara sukarela masuk meskipun pendapatan yang diperolehnya rendah.²⁵ Jelaslah bahwa sektor informal itu sangat heterogen dan mencakup baik mereka yang memang memilih untuk bekerja di sana maupun mereka yang bekerja di sana karena terpaksa. Yang berada di strata atas—wirausahawan kecil yang mempekerjakan orang lain dan yang bekerja sendiri—memperoleh penghasilan yang lumayan. Mereka yang berada di strata terbawah—tenaga kontrak dan buruh pabrik—tidak demikian. Jumlah kaum perempuan yang termasuk dalam strata atas sangat sedikit, sedangkan yang ada di strata paling bawah sangat banyak.²⁶ Mereka sering kali juga memperoleh pendapatan yang lebih sedikit dari kaum laki-laki yang memiliki strata sama dengan mereka—walaupun perbedaan ini mungkin saja mencerminkan pilihan sukarela mereka akan pekerjaan paruh waktu yang lebih fleksibel. Dalam sebuah studi mutakhirnya, *International Labour Office* (ILO) menyatakan bahwa sektor formal dan informal merupakan bagian dari suatu kontinum kondisi kerja, penghasilan, dan hak.²⁷ Sebagian besar pekerja sektor formal memiliki kondisi kerja (yang buruk) yang diasosiasikan dengan informalitas, sementara sebagian kecil dari mereka menikmati kondisi kerja yang biasanya diasosiasikan dengan pekerjaan sektor formal. Tantangannya untuk pemerintah adalah membuat kondisi kerja dalam kontinum ini lebih baik dan memberi hasil yang lebih tinggi. Dalam melakukannya, pemerintah tidak seharusnya mengorbankan efisiensi.

Sungguh, intervensi pemerintah yang rancangannya tidak sesuai juga bisa menjadi

tidak efektif dan buruk bagi pertumbuhan jangka panjang. Riset terbaru dari India, misalnya, menunjukkan bahwa berangkat dari sebuah kerangka legal yang sama (*Industries Disputes Act 1947*), negara-negara bagian yang melakukan amendemen atasnya guna memperkuat pelaksanaan hak-hak kaum buruh dan mendukung gerakan proburuh memiliki output dan produktivitas yang lebih rendah dalam bidang manufaktur formal daripada negara-negara bagian yang tidak mengubahnya atau membuat berbagai peraturan perburuhan lebih fleksibel.²⁸ Undang-undang yang relatif protektif bisa memperkecil kesempatan para pekerja—terutama mayoritas dari mereka yang tidak bekerja di sektor formal.

Figur 9.2 mengilustrasikan dampak kebijakan pemerintah terhadap pasar tenaga kerja Afrika. Banyak negara—termasuk Ghana, Uganda, dan Tanzania—yang memiliki sektor wiraswasta yang besar, yang menyerap jumlah tenaga kerja yang terus meningkat dan membantu membuat tingkat pengangguran tetap rendah. Kondisi Afrika Selatan sangat berkebalikan, dengan sektor informal yang kecil—menyerap hanya sekitar 19 persen dari seluruh angkatan kerja pada tahun 2002, jauh lebih kecil daripada proporsi pekerja nonpertanian di negara-negara Afrika yang lain—dan tingkat pengangguran yang tinggi (42 persen pada tahun 2003).²⁹ Salah satu hal yang menyebabkan hal ini adalah perbedaan upah atau gaji yang besar antara pekerja sektor formal dan informal di Afrika Selatan dibandingkan dengan negara-negara lain. Tetapi, hal itu tampaknya juga disebabkan oleh sektor informal yang luar biasa kecil (dibandingkan dengan kawasan Amerika Latin, misalnya). Beberapa kalangan

berpendapat bahwa *apartheid*-lah yang menghambat pengembangan tradisi aktivitas wirausaha berskala kecil, dan peraturan-peraturan ketenagakerjaan yang ditetapkan untuk semua perusahaan dari segala ukuran (tergantung pada industri dan kawasannya) kiranya menjelaskan mengapa perusahaan-perusahaan berskala kecil dan menengah di Afrika Selatan kurang berkembang.

Di Ethiopia, di sisi lain, mayoritas pengangguran di daerah perkotaan berasal dari kalangan yang terpelajar dan keluarga kelas menengah.³⁰ Mereka cenderung masih muda, belum memiliki pengalaman bekerja, dan durasi median pengangguran mereka empat tahun. Sekitar setengah dari kaum muda laki-laki yang masih menganggur itu sedang mencari pekerjaan sektor publik, dengan gaji 125 persen lebih tinggi daripada penghasilan rata-rata bila mereka berwiraswasta.

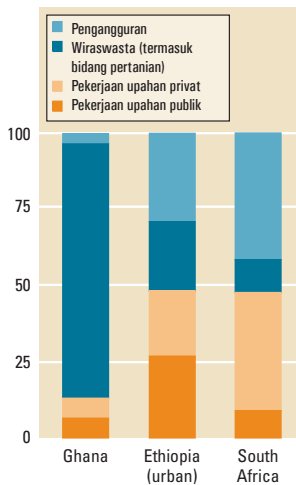
Menangani kaitan-kaitan dengan kekuasaan yang tidak setara

Intervensi pemerintah dalam pasar tenaga kerja sering kali merupakan cerminan dari distribusi agens politik. Pemerintah mungkin (dan sering memang demikian) melakukan intervensi dalam pasar tenaga kerja demi tujuan-tujuan yang berbeda dari mengatasi kegagalan pasar. Mereka melakukan intervensi untuk memenangkan dukungan dari kelompok-kelompok tertentu (misalnya, para pekerja sektor formal yang tinggal di perkotaan) atau menekan perbedaan sosial di bawah rezim yang otoritarian atau melayani kepentingan kalangan yang memiliki pengaruh politik

Figur 9.2 Pola pekerjaan dan pengangguran di beberapa negara di Afrika sangat beragam

Pekerjaan berdasarkan sektor di beberapa negara di Afrika

Persentase dari keseluruhan angkatan kerja



Sumber: Kingdon, Sandefur, dan Teal (2005). Catatan: Data tentang Ghana berasal dari tahun 1998/1999 dan pekerjaan upahan publik mencakup pegawai pemerintah dan perusahaan negara. Data tentang Afrika Selatan berasal dari tahun 2003 (*Labor Force Survey*). Data tentang Ethiopia adalah untuk daerah perkotaan pada tahun 1997 (*Labor Force Survey*) dan karena isu-isu definisional tidak dapat sepenuhnya diperbandingkan.

32204

yang lebih besar. Masyarakat kapitalis oligarkis dapat diasosiasikan dengan penekanan atau represi terhadap buruh atau dengan pewadahan dan pemberian keuntungan (relatif) ke para pekerja sektor formal yang, dalam hal-hal tertentu, memiliki kepentingan yang sama dengan mereka.

Berbagai intervensi yang ditujukan untuk mengalihkan kesejahteraan agregat ke kelompok-kelompok menengah yang secara politik kuat, sering kali dengan mengatasnamakan kesetaraan dan mengorbankan kelompok lain (sebuah ilustrasi untuk patologi kedua yang sudah kita singgung), secara inheren buruk untuk kesetaraan dan biasanya juga tidak baik untuk efisiensi. Para pekerja sektor energi dan perkumpulan para guru yang secara politik berpengaruh di Meksiko, misalnya, melindungi bidang pekerjaan dan sistem pengupahan mereka dengan cara menghambat reformasi-reformasi yang, pada akhirnya, akan mereformasi sektor energi dan menuntut sistem sekolah yang lebih berkualitas dan lebih berkesetaraan. Para pekerja sektor publik di Prancis memakai kekuatan politik mereka, dengan melakukan unjuk rasa besar-besaran, untuk menggagalkan berbagai upaya yang bertujuan menyetarakan keuntungan nongaji dan fasilitas-fasilitas lain yang mereka terima dengan mereka yang bekerja di sektor privat.

Penguatan hak-hak sipil dan politik serta perluasan mekanisme penyaluran aspirasi dapat mengurangi kemungkinan bahwa agenda kebijakan ketenagakerjaan pemerintah dibajak oleh kelompok-kelompok yang secara politik kuat. Terdapat hubungan yang amat jelas antara

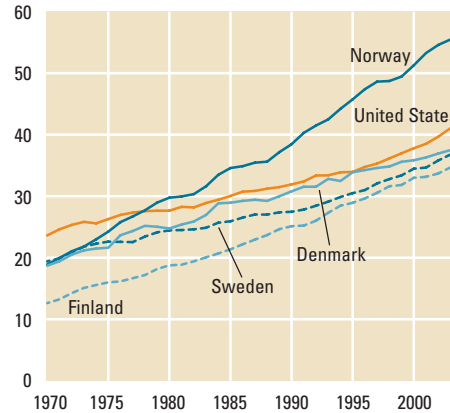
demokrasi dengan tingkat upah, baik antarnegara maupun dalam berbagai masyarakat yang pernah mengalami transisi politik, seperti Republik Korea dan Taiwan, Cina.³¹ Penghargaan yang lebih tinggi terhadap hak-hak sipil di Amerika Latin juga diasosiasikan dengan formalisasi bidang kerja dan proporsi pengupahan yang lebih besar.³² Di Spanyol, transisi menuju demokrasi yang terjadi pada pertengahan tahun 1970-an memunculkan tuntutan akan tingkat kesetaraan yang lebih tinggi dalam bentuk legalisasi serikat pekerja independen,³³ segera diperkenalkannya program-program bantuan sosial yang ekstensif (termasuk sistem pensiun dan asuransi masa menganggur), dan implementasi pajak penghasilan progresif. Hasilnya adalah pergeseran dari negara yang teregulasi, di mana perlindungan terhadap para pekerja terutama diberikan melalui pekerjaan-pekerjaan yang tetap dan sewa rumah yang terkontrol, ke ekonomi liberal dengan pasar yang fleksibel dan penyediaan layanan publik yang lebih ekstensif (lihat Fokus 3 tentang Spanyol).

Rancangan kebijakan yang lebih baik: Dapatkah institusi pasar tenaga kerja dirancang supaya pro-pertumbuhan dan pro-kesetaraan?

Tantangannya untuk pemerintah adalah untuk merancang berbagai intervensi yang mampu menyeimbangkan tujuan kesetaraan dan efisiensi dengan cara-cara yang sesuai dengan kapasitas institusional masyarakat. Sejarah menunjukkan bahwa tugas ini kompleks, dan terdapat berbagai konsekuensi riil yang perlu dipertimbangkan. Masyarakat

Figur 9.3 Penataan institusional pasar tenaga kerja yang berbeda dapat menghasilkan angka pertumbuhan produktivitas yang sama baiknya: Skandinavia versus Amerika Serikat

Produktivitas tenaga kerja (GDP per jam kerja, AS\$)



Sumber: Underlying series for OECD (2005).

Catatan: Ukuran-ukuran yang dipakai adalah volume GDP, dalam dolar AS, dengan harga yang tetap, paritas daya beli (PPP) yang konstan dengan tahun dasar penghitungan tahun 2000 dan total jam kerja untuk seluruh pekerjaan.

yang berbeda cenderung membuat pilihan-pilihan yang berbeda.

Skandinavia dan Amerika Serikat memiliki institusi pasar tenaga kerja yang sangat berlainan, namun keduanya memiliki catatan pertumbuhan baik dan rasio pekerjaan-dengan-populasi yang tinggi (Figur 9.3). Negara-negara Nordik mengamankan pemberian kompensasi dan perlindungan yang baik untuk para pekerja, yang didanai dari upaya pajak yang tinggi. Tetapi, mereka juga mempunyai cara penentuan upah dan pembuatan kebijakan yang dikoordinasi dan disentralisasi dengan amat baiknya, sehingga memungkinkan semua pihak menginternalisasi berbagai konsekuensi dari tindakan mereka, dengan gerakan serikat pekerja, secara historis, bertindak selaku penganjur keterbukaan dan persaingan. Amerika Serikat memercayakan sistem penentuan upah dan kondisi kerja, termasuk keuntungan, pada keputusan

yang dihasilkan oleh negosiasi yang dijalankan oleh pihak majikan-pekerja. Ini sangat sesuai dengan tradisi tawarnya yang desentralistik, yang memberi kebebasan ke setiap perusahaan untuk melakukan tawar-menawar dengan para pekerjanya sesuai dengan kondisi ekonomi dan keuangannya yang beragam. Kebijakan ini menyebabkan tingkat ketidaksetaraan upah yang lebih tinggi dan jam kerja yang lebih panjang serta tanpa jaminan kesehatan atau lain-lain. Namun, hal itu disertai dengan pajak yang rendah dan tingkat fleksibilitas yang tinggi.³⁴ Negara-negara Nordik dan Amerika Serikat memilih dan menerapkan model pasar tenaga kerja yang tidak sama (yang sejalan dengan sejarah, tradisi legal, dan preferensi sosial masing-masing), tetapi mereka berhasil menyediakan untuk angkatan kerja mereka lapangan kerja yang luas sekaligus meningkatkan produktivitas pertumbuhan dan pendapatan untuk jangka panjang.

Apa yang tidak jalan? Ada banyak hal yang membuat institusi pasar tenaga kerja “tidak jalan.” dan ketika hal itu terjadi di sebuah negara, salah satu segmen dalam pasar tenaga kerja (biasanya para pekerja sektor publik dan formal yang merepresentasikan titik tengah dan tertinggi distribusi) diuntungkan oleh pemberian perlindungan tambahan dengan mengorbankan orang yang berada di segmen-segmen yang lain. Pendapatan jadi sangat tidak setara, serta kerugian efisiensi dan pertumbuhan biasanya parah. Pengalaman India, Afrika Selatan, dan Kolombia yang telah disinggung di atas adalah contoh yang gamblang mengenainya.

Intervensi pemerintah juga bisa salah bila hal itu dijalankan di tengah pasar

32204

produk yang tidak kompetitif. Contoh tipikal dari hal ini adalah pembentukan serikat-serikat pekerja sektor publik. Di Meksiko, sebelum reformasi tahun 1990-an, para pekerja di sektor publik dan sektor perminyakan publik mendapatkan upah yang tinggi karena sistem monopoli yang mereka nikmati. Namun, hasil yang mereka nikmati itu diperoleh dengan mengorbankan bidang kerja dan persaingan dalam sektor privat Meksiko. Yang terjadi di Meksiko ini bukanlah sesuatu yang sama sekali unik: hal yang sama pun terjadi dengan para pekerja di perusahaan negara milik Turki sampai tahun 1990-an dan para pekerja sektor publik di India serta banyak negara lain.

Institusi pasar tenaga kerja juga bisa tidak jalan bila pemerintah mengamanatkan perlindungan tanpa memerhatikan insentif. Banyak negara di Eropa, pemerintah, dengan sangat murah hati, memberikan tunjangan masa menganggur tanpa terlalu memedulikan perilaku aktual si penerima tunjangan dalam mencari pekerjaan. Akibatnya adalah semakin lamanya masa menganggur dan munculnya pengangguran jangka panjang, dengan dampak yang negatif terhadap sumber daya manusia, hilangnya semangat kerja, melemahnya ikatan dengan kehidupan ekonomi dan sosial, dan untuk banyak orang, kemiskinan dan keterasingan sosial yang mengerikan.³⁵

Apa yang jalan? Kunci untuk menghindari kegagalan semacam itu adalah mencapai keseimbangan antara perlindungan dengan fleksibilitas. Spesifikasi-spesifikasi rancangan intervensi sangat penting, sebagaimana halnya konteks struktural yang mendasarinya. Organisasi kolektif

pekerja adalah salah satu sarana penting untuk mewujudkan kondisi kerja yang lebih baik dan berkesetaraan. Serikat pekerja yang independen merupakan batu penjuru yang amat penting dalam setiap sistem hubungan industrial yang efektif. Serikat tersebut bertindak selaku agen untuk pekerja, yang mengoordinasi tuntutan-tuntutan mereka dan mengorganisasinya menjadi sebuah entitas tunggal yang daya tawarnya sebanding dengan daya tawar yang dipunyai kalangan majikan. Serikat pekerja dapat membantu menciptakan lingkungan kerja yang positif dengan cara mengurangi jumlah pekerja yang mengundurkan diri serta meningkatkan keterampilan dan produktivitas mereka. Serikat itu ternyata juga mampu mengurangi ketidaksetaraan dan diskriminasi upah di berbagai negara seperti Ghana, Republik Korea, Meksiko, dan Spanyol.³⁶ Serikat pekerja pun memiliki peran non-ekonomi yang penting. Serikat pekerja telah menjadi sebuah kekuatan yang menggerakkan perubahan politik dan sosial yang progresif di banyak negara (Polandia, Republik Korea, dan Afrika Selatan).

Namun demikian, keterlibatan serikat pekerja dalam penentuan upah juga memiliki pengaruh ekonomi negatif yang signifikan. Bukti dari masyarakat-masyarakat industrial menunjukkan bahwa keterlibatan serikat pekerja mengurangi kesempatan kaum muda dan orang tua ("orang luar") untuk mendapatkan pekerjaan serta (hanya) menguntungkan kaum laki-laki dan perempuan yang berada pada usia emas.³⁷ Serikat pekerja sering kali bertindak sebagai kelompok pemonopoli, memperbaiki upah dan kondisi kerja anggota-anggotanya dengan mengorbankan konsumen dan pekerja yang tidak menjadi bagiannya.

Sebagai contoh, kajian-kajian terbaru mengenai upah para pekerja manufaktur di Afrika menunjukkan premium upah serikat pekerja yang substansial (di beberapa negara mencapai 30 hingga 40 persen).³⁸

Serikat pekerja paling efektif dalam memperbaiki kondisi kerja tanpa menimbulkan kerugian yang terlalu besar pada efisiensi ketika pasar produk kompetitif, sehingga serikat itu tidak dapat meningkatkan upah anggota-anggotanya dengan mengorbankan kelompok lain dalam masyarakat; ketika pengaturan dan institusi tawar-menawar kolektif cukup fleksibel untuk mengakomodasi berbagai tuntutan dan kondisi dari berbagai jenis pekerja; dan ketika serikat pekerja beroperasi dalam suatu konteks yang memungkinkan mereka untuk menginternalisasi dan menyerap biaya yang ditanggung oleh aksi atau tindakan yang diambilnya. Di sisi lain, ketika serikat pekerja dikooptasi oleh kalangan elit politik atau negara, tindakan-tindakannya pun dapat sangat merugikan efisiensi.

Ilustrasi mengenai peran yang potensial sangat positif dari serikat pekerja dalam memperbaiki kondisi kerja sembari tetap mendukung pertumbuhan produktivitas datang dari sebuah kajian tentang hubungan pekerja-perusahaan dalam pabrik produk hasil pertanian bernilai ekspor tinggi di kawasan timur laut Brasil. Aktivitas serikat pekerja di antara para buruh pertanian yang tidak berlahan dalam contoh ini merupakan salah satu faktor penting di balik perbaikan praktik-praktik kerja yang menghasilkan kualitas yang lebih tinggi (yang sangat penting untuk produk yang hendak diekspor), produktivitas yang lebih tinggi, dan kondisi kerja yang lebih baik.

Namun demikian, untuk menggerakkan perubahan ini, serikat pekerja tersebut harus mengalihkan fokus mereka dari upaya membela kepentingan basis pendukung tradisionalnya (para petani berskala kecil) ke upaya merepresentasikan kepentingan kelompok pekerja tak berlahan yang lebih besar. Keberhasilan serikat pekerja ini juga dipermudah oleh fakta bahwa, dari sisi majikan, ia sedang bernegosiasi dengan perusahaan-perusahaan besar di tenggara Brasil. Perusahaan-perusahaan yang disebut terakhir ini memiliki pengalaman dalam tawar-menawar kolektif, berkebalikan dengan para petani besar dari kawasan timur laut yang lebih tradisional dan terbiasa dengan relasi kerja yang represif dan penuh konflik.³⁹

Organisasi bersama pekerja juga dapat meningkatkan daya tawar mereka dan dengan demikian, memperbaiki kondisi kerja pada pekerja ekonomi sektor informal. Kajian-kajian terhadap asosiasi pekerja informal di India, Afrika Selatan, dan Thailand menunjukkan bahwa organisasi semacam itu mampu menurunkan tingkat invisibilitas pekerja di mata para pembuat keputusan dan penyusun undang-undang, membantu mereka memperoleh akses ke informasi, memberi mereka hak suara dan identitas diri, dan dalam beberapa kasus, membantu menyediakan untuk mereka sejumlah layanan perlindungan atau jaminan sosial (Kotak 9.3).

Penyediaan keamanan pendapatan adalah wilayah lain di mana konteks struktural dan rancangan yang spesifik, dengan memerhatikan insentif dan imbalan ke perilaku yang diinginkan, sangat penting untuk hasil-hasil yang diberikan oleh suatu kebijakan (Kotak 9.4). Hal yang sama

juga berlaku pada kebijakan-kebijakan penetapan upah minimum di mana kunci untuk menghindari biaya efisiensi yang tinggi adalah dengan menetapkan standar yang benar dan dengan menyediakan fleksibilitas yang memadai untuk berbagai jenis pekerja dan pekerjaan sehingga tuntutan mereka yang berbeda terakomodasi dan elastisitas pasokan untuk tenaga kerja mereka tersedia.⁴⁰

Rancangan yang spesifik dan konteks struktural yang lebih luas sama pentingnya untuk keberhasilan undang-undang yang mengatur perlindungan kerja yang standar (kesehatan dan keamanan) atau perlindungan kekelompok-kelompok tertentu yang lemah (seperti tenaga kerja anak-anak, kaum etnis minoritas, atau orang cacat). Ada konsensus internasional bahwa standar-standar kerja yang inti—kebebasan dari kerja paksa dan tenaga kerja anak, kebebasan dari diskriminasi di tempat kerja, kebebasan untuk berserikat, dan hak untuk melakukan tawar-menawar kolektif—memiliki nilai-nilai intrinsik yang mulia sehingga harus selalu diperjuangkan. Tetapi, bahkan untuk standar-standar yang paling inti ini pun, terdapat pertanyaan tentang bagaimana mencapainya dengan cara paling efektif dan dengan biaya yang paling rendah.⁴¹

Sebuah contoh mengenai intervensi pemerintah untuk melindungi para pekerja datang dari pengalaman Kamboja yang berhasil mengimplementasikan standar-standar kerja yang inti dalam industri garmennya. Sejak tahun 1999, Kamboja memperoleh kuota ekspor ke Amerika Serikat yang lebih tinggi karena mampu menunjukkan perbaikan dalam kondisi kerja pabrik-pabrik garmen di wilayahnya. Sebuah

KOTAK 9.3 Organisasi dalam ekonomi sektor informal

Negara-negara berkembang memiliki banyak serikat pekerja dan ekonomi sektor informal yang besar, dua fenomena yang biasanya dianggap tidak saling bersesuaian. Namun, kajian mutakhir oleh *Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing* (WIEGO) telah menemukan sejumlah besar organisasi dalam ekonomi informal. Serikat pekerja formal yang memperluas lingkup kerjanya ke kalangan pekerja informal dan serikat pekerja sektor informal merupakan dua bentuk organisasional yang muncul. Peran organisasi juga dapat dijalankan oleh koperasi, kelompok simpan-pinjam, kelompok produsen, dan perhimpunan-perhimpunan atas dasar lingkungan dan dagang.

Dalam beberapa dimensi, organisasi ekonomi informal berbeda dari organisasi ekonomi formal. Tawar-menawar kolektifnya bisa mengambil banyak pilihan bentuk. Sementara, partner tawarnya tidak terbatas pada kaum majikan, tetapi juga mencakup otoritas kota, polisi, pedagang besar, dan kelompok-kelompok kepentingan lain. Aktivitas serikat pekerja informal pun lebih dari sekadar melakukan tawar-menawar kolektif, tetapi juga mencakup sejumlah penyediaan layanan, seperti simpan-pinjam, jaring pengaman sosial, dan advokasi. Karena anggota-anggotanya tidak bekerja di suatu tempat kerja yang standar atau untuk seorang majikan, bentuk keanggotaannya pun bisa tidak biasa.

- Terdaftar sebagai serikat pekerja, *Self-Employed Women's Association* (SEWA)

di India merupakan organisasi kaum pekerja perempuan mandiri yang miskin sekaligus gerakan yang memadukan unsur-unsur tenaga kerja, koperasi, dan gerakan kaum perempuan. Organisasi ini memberikan layanan yang cakupannya luas ke hampir 700.000 anggotanya, termasuk layanan perbankan, perawatan kesehatan, perawatan anak, asuransi, bantuan hukum, kredit perumahan, dan pengembangan kapasitas diri (www.sewa.org).

- *StreetNet International*, yang diluncurkan pada tahun 2002 di Afrika Selatan, memiliki 15 afiliasi (serikat pekerja, koperasi, atau perhimpunan) di Asia, Afrika, dan Amerika Latin yang mengorganisasikan pedagang kaki lima, pedagang eceran, dan penjaja keliling. Pada awal tahun 2004, afiliasi-afiliasi ini menaungi 128.000 anggota (*UNRISD Gender Policy Report*).

- *HomeNet Thailand* adalah sebuah jaringan yang membantu mengorganisasikan pekerja subkontrak dan mandiri yang bekerja di rumah (terutama kaum perempuan). Jaringan ini menarik banyak kalangan dari pekerja ini menyusul krisis keuangan yang terjadi pada tahun 1998.

Sumber: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (2005): *Women in Informal Employment Globalizing and Organizing* (2005).

sistem pengawasan—yang dikembangkan dan dijalankan oleh ILO, dengan dukungan dari Departemen Tenaga Kerja Amerika Serikat, Pemerintah Kamboja, dan *Garment Manufacturers Association of Cambodia*—mampu menghapuskan pelanggaran kerja yang paling buruk, seperti penggunaan tenaga kerja anak dan pelecehan seksual.

32204

KOTAK 9.4 Undang-undang perlindungan tenaga kerja

Bila dibiarkan begitu saja, pasar tenaga kerja tidak mampu melindungi para pekerja dari kerugian yang besar dalam pendapatan yang terkait dengan pengangguran. Sebagai konsekuensinya, kebanyakan masyarakat mengembangkan cara-cara untuk mengatasi ancaman hilangnya pekerjaan. Ini sering kali melibatkan paduan antara mekanisme pendukung informal, simpanan atau tabungan pribadi, dan kewajiban untuk para majikan. Ketika berbagai mekanisme ini tidak berjalan baik—seperti terjadi manakala beban yang ditanggung besar, tiba-tiba, berlangsung dalam jangka waktu lama, atau memengaruhi seluruh anggota komunitas—pemerintah perlu turun tangan. Intervensi pemerintah, pada umumnya, melibatkan salah satu atau beberapa dari instrumen berikut: peraturan jaminan kerja, kewajiban memberikan pesangon, asuransi masa menganggur, atau mekanisme asuransi-diri yang sifatnya wajib.

Undang-undang jaminan kerja umumnya bertujuan untuk melindungi pekerjaan dan mencegah terjadinya kerusakan (destruksi) atasnya. Bukti-bukti yang ada menunjukkan bahwa undang-undang tersebut cukup berhasil menjalankan perannya. Undang-undang perlindungan kerja (*employment protection legislation*—EPL) yang lebih tegas, di banyak negara, terkait erat dengan keamanan kerja yang lebih baik. Tetapi, EPL mampu meningkatkan perlindungan kerja dengan biaya yang tinggi, karena ekspektasi bahwa biaya pemutusan hubungan kerja tinggi membuat banyak perusahaan enggan memperluas lapangan kerja mereka, sementara membuka atau membangun usaha baru pun tidak memberi banyak keuntungan. Jadi, perlindungan kerja juga mengurangi penciptaan lapangan kerja baru. Sebagai contoh, para peneliti menemukan bahwa undang-undang keamanan kerja yang baru (dan ketat) yang disahkan pada tahun 1980-an di

Zimbabwe telah mengurangi lapangan kerja yang tersedia di banyak industri di negara itu (Fallon dan Lucas 1993). Pada akhirnya, pengaruh undang-undang keamanan kerja untuk dunia kerja bersifat ambigu (Bertola 1990; OECD 1999; Bertola, Blau, dan Kahn 2001; Kugler 2004).

Yang jelas adalah bahwa EPL mengubah sifat pengangguran. Destruksi kerja yang lebih rendah mengurangi *terjadinya* pengangguran. Namun, penciptaan lapangan kerja baru yang lambat membuat *durasi* pengangguran lebih panjang dan dapat menyebabkan munculnya pengangguran jangka panjang.

Tidak mengejutkan, EPL tampaknya memberi imbas yang berbeda pada kelompok-kelompok pekerja yang juga tidak sama. Baik di Kolombia maupun Spanyol, turunnya biaya pemutusan hubungan kerja dan melunaknya aturan-aturan keamanan kerja mendorong peningkatan jumlah kaum muda, baik laki-laki maupun perempuan, yang direkrut ke dalam dunia kerja (Kugler 2004; Kugler, Jimeno, dan Hernanz 2003). Di Cile, Montenegro dan Pagés (2004) menemukan bahwa berbagai peraturan keamanan kerja mengurangi tingkat perekrutan di antara kaum muda dan yang tidak memiliki keterampilan, sembari menguntungkan kaum yang lebih tua dan yang lebih berpengalaman. Kajian terhadap negara-negara anggota OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) sampai pada kesimpulan yang sama: sejalan dengan pendapat yang menyatakan bahwa EPL melindungi “orang dalam,” EPL yang lebih ketat meningkatkan jumlah kaum laki-laki dewasa yang direkrut dan mengurangi jumlah pekerja muda dan kaum perempuan yang bisa masuk ke dunia kerja (OECD 1999).

Mengingat pengaruh EPL yang kompleks tersebut, bagaimana pemerintah dapat melakukan intervensi yang terbaik untuk membantu melindungi pekerja dari anjaknya pendapatan

temporer mereka karena harus menganggur? Beberapa EPL memang efektif, mengurangi syok yang dirasakan ketika seorang pekerja diberhentikan dari pekerjaannya. Tetapi, EPL yang terlampau ketat—seperti yang lazim dijumpai di banyak sektor formal di negara-negara berkembang—justru memperlambat gerak langkah destruksi kreatif yang sangat penting untuk inovasi dan pertumbuhan, dengan pengaruh yang amat merugikan mereka yang tidak memiliki pekerjaan yang “bagus.” Namun demikian, upaya memperlunak EPL itu perlu diimbangi dengan jaminan yang lebih besar terhadap pekerja yang tidak terkait dengan pekerjaan tertentu, tetapi didasarkan atas landasan kesejahteraan sosial dan politik ekonomi.

Rancangan solusi yang optimal tergantung pada kapasitas institusional dan administratif pemerintah dan atas karakteristik struktural pasar tenaga kerja (Blanchard 2004). Negara-negara yang mempunyai kapasitas administratif yang signifikan dan tingkat pendapatan menengah sampai tinggi dapat mengimplementasikan sistem tunjangan masa menganggur dengan insentif-insentif khusus supaya mereka segera mencari kerja (jumlah tunjangan berkurang sesuai lamanya masa menganggur dan penyediaan insentif ketika mereka akhirnya memperoleh pekerjaan). Negara-negara dengan tingkat pendapatan menengah yang enggan menjalankan sistem tunjangan masa menganggur yang penuh dapat mendukung berbagai mekanisme asuransi diri, seperti rekening tabungan pribadi wajib (tetapi karena keterbatasan dalam asuransi diri, cara ini tidak terlalu efektif). Sedangkan, negara-negara berpendapatan rendah dapat menjalankan skema kerja sosial, yang bila dirancang dengan efektif bisa menentukan sendiri targetnya dan dapat diimplementasikan juga ketika tingkat informalitas tinggi (Bab 7).

Studi mutakhir menunjukkan bahwa pelaksanaan standar-standar kerja inti di sektor garmen telah, secara drastis, meningkatkan nilai ekspor Kamboja ke Eropa dan Amerika Utara.⁴² Namun, apakah sistem ini akan mampu memenuhi tujuan

32204

yang dimaksudkan oleh pemberian insentif kuota Amerika Serikat masih perlu dilihat (lihat Bab 10).

Bagaimana cara mereformasi institusi-institusi pasar tenaga kerja yang “buruk”

Secara teknis dan politik, mereformasi institusi-institusi pasar tenaga kerja itu tidak mudah. Secara teknis, sulit karena mensyaratkan adanya koordinasi yang baik antara berbagai pasar tenaga kerja yang berbeda, dan sering kali, dengan reformasi yang terjadi di luar pasar tenaga kerja. Secara politik, sulit karena biasanya ada kepentingan tersembunyi untuk mempertahankan *status quo*. Tambahan pula, biaya jangka pendek reformasi bisa jadi sangat besar dan terdistribusi secara tidak merata. Ambil contoh reformasi untuk mengurangi perlindungan tenaga kerja: kalangan yang saat itu mendapat perlindungan lebih akan merasa dirugikan oleh reformasi daripada diuntungkan olehnya. Dan sekiranya mereka itu, pada saat yang sama, adalah kalangan yang berpengaruh—direpresentasikan oleh serikat kerja dan dengan suara politik—kekuatan mereka untuk menghambat reformasi dapat menjadi penghalang yang tak tertembus.

Beberapa negara telah mengimplementasikan reformasi pasar tenaga kerja yang bisa dikatakan cukup berhasil: di antara negara-negara OECD, dapat disebut Irlandia, Republik Korea, Belanda, Selandia Baru, dan Republik Slovakia; di antara negara-negara berkembang adalah Chile dan Kolombia (lihat Kotak 9.5 untuk Kolombia dan Republik Slovakia). Sementara itu,

Cina sedang berada di tengah transisi pasar tenaga kerja yang besar, dan negara-negara di kawasan Balkan sedang berjuang keras untuk dapat melalui reformasi pasar tenaga kerja yang dramatis.

Pengalaman menunjukkan bahwa perubahan yang efektif membutuhkan perpaduan antara faktor-faktor berikut: perancangan dan pengimplementasian paket kebijakan yang konsisten dan komprehensif; penanganan terhadap kepentingan yang tersembunyi; perluasan akuntabilitas sosial; dan dalam kasus-kasus tertentu, pemberian kompensasi kekelompok-kelompok yang dirugikan. Kejutan ekonomi makro dan keuangan dapat memfasilitasi perubahan, walaupun tidak selalu dalam arah yang positif. Mereformasi institusi di tengah meluasnya pemutusan hubungan kerja dan tingginya tingkat pengangguran (seperti terjadi di Republik Korea menyusul krisis keuangan tahun 1998) sangat sulit, meskipun pada saat-saat semacam itu mencapai konsensus sosial untuk menggulirkan reformasi lebih mudah.

Merancang sebuah paket kebijakan yang konsisten dan koheren. Salah satu pelajaran terpenting dari pengalaman negara itu adalah bahwa reformasi yang berskala kecil tidak memberi banyak manfaat (“mengutak-utik bagian pinggir” biasanya memiliki pengaruh distribusional yang merugikan). Lagi pula, reformasi perlu mencakup kebijakan-kebijakan pasar tenaga kerja dan dikaitkan dengan reformasi dalam sistem perlindungan sosial. Reformasi menjadi lebih efektif dan lebih berkesetaraan bila berbagai instrumen pasar tenaga kerja yang berbeda dikoordinasi: langkah-langkah

KOTAK 9.5 Dua kasus reformasi pasar tenaga kerja: satu komprehensif, yang lain parsial**Reformasi komprehensif di Republik Slovakia**

Pada tahun 2000, angka pengangguran di Republik Slovakia mencapai 19 persen dari seluruh angkatan kerja—tertinggi di antara negara-negara OECD pada waktu itu. Faktor utamanya adalah realokasi kerja yang substansial yang disebabkan oleh peralihan ke suatu ekonomi pasar, ditambah dengan mobilitas tenaga kerja yang rendah karena keterampilan dan ketidaksetaraan regional. Namun, dampak transisi atas pasar tenaga kerja itu diperburuk oleh tatanan institusi yang tidak memadai: tarif pajak tenaga kerja yang tinggi dan tunjangan masa menganggur serta sistem bantuan sosial yang terlalu membuai, yang membuat orang malas mencari kerja dan meningkatkan informalitas.

Mereformasi institusi-institusi ini di tengah angka pengangguran yang tinggi sungguh sulit, terutama untuk pemerintah reformis yang hanya didukung oleh mayoritas yang kecil di parlemen. Namun, pada awal tahun 2003, didorong oleh kemenangan mereka yang kedua dalam pemilihan umum, pemerintah Slovakia yang reformis itu menjalankan suatu reformasi kebijakan sosial dan pasar tenaga kerja yang komprehensif dan ambisius. Pemerintah memilih strategi yang memadukan berbagai langkah untuk menurunkan pajak tenaga kerja, meningkatkan insentif untuk kerja melalui reformasi tunjangan masa menganggur dan bantuan sosial, investasi dalam keterampilan tenaga kerja dan *employability*, memperbaiki kecocokan antara pekerja dengan pekerjaannya melalui fleksibilitas dan mobilitas tenaga kerja yang lebih tinggi, dan memperkuat

administrasi negara dalam kebijakan tenaga kerja dan sosial.

Strategi baru tersebut merepresentasikan perubahan yang amat signifikan dalam filosofi kebijakan ketenagakerjaan dan sosial di Republik Slovakia: dari sebuah sistem yang mencampuradukkan berbagai tunjangan dan redistribusi menjadi sistem yang memisahkan tunjangan sosial dari tujuan-tujuan kesetaraan; dan dari suatu tradisi pemberian penghargaan yang didasarkan pada norma-norma subjektif atau “moral” ke tradisi yang menjamin standar kehidupan tertentu untuk semua warga negara tanpa memedulikan alasan mengapa mereka menjadi miskin, tetapi yang menghargai inisiatif dan motivasi individual.

Hal utama yang mendorong dijalankannya reformasi ini hingga tuntas adalah pemerintah reformasi yang mempunyai amanat rakyat yang kuat; kepemimpinan dan kompetensi teknis yang luar biasa dari Menteri Tenaga Kerja dan Urusan-urusan Sosial; akses ke dalam Uni Eropa sebagai alat pendisiplin; dan persepsi publik yang kuat, yang dibangun di atas analisis dan penyebarluasannya yang menyatakan bahwa reformasi institusional diperlukan. Tambahan pula, reformasi pasar tenaga kerja ini tidak dijalankan sebagai sebuah program yang terpisah, tetapi sebagai bagian dari paket kebijakan yang lebih luas untuk membuat ekonomi Slovakia lebih kompetitif pascapenggabungan diri dengan Uni Eropa. Paket kebijakan yang dimaksud juga mencakup suatu perubahan yang menyeluruh dalam pajak pendapatan personal dan reformasi sistem pendidikan.

Reformasi pasar tenaga kerja yang parsial di Kolombia

Pada tahun 1990, Kolombia memperkenalkan sebuah reformasi pasar tenaga kerja yang secara substansial mengurangi biaya yang dikeluarkan untuk memberhentikan pekerja. Reformasi tersebut mengatur pengurangan jumlah pesangon, memperluas definisi PHK yang “adil,” memperluas pemakaian kontrak temporer, dan mempercepat proses-proses pemberhentian massal. Pengaruh gabungan dari reformasi ini dimaksudkan untuk mengurangi biaya yang terkait dengan proses pemecatan pekerja dalam perusahaan seperti diatur dalam undang-undang. Namun, reformasi ini tidak mampu menyentuh perusahaan-perusahaan sektor informal yang tidak tercakup dalam undang-undang.

Analisis atas pengaruh reformasi tersebut menunjukkan bahwa reformasi itu memang meningkatkan dinamika pasar tenaga kerja Kolombia dengan cara meningkatkan angka keluar-masuk ke pekerjaan. Terjadi peningkatan dalam pergantian (*turnover*) pekerja di sektor formal, dengan yang terbesar terjadi di kalangan pekerja muda, pekerja yang lebih terpelajar, dan pekerja yang bekerja di perusahaan-perusahaan yang lebih besar. Reformasi tersebut kiranya juga memberikan kontribusi untuk terpenuhinya standar-standar yang diatur dalam undang-undang dengan cara mengurangi biaya formalitas.

Sumber: Kugler (2004).

untuk mengurangi cengkraman “orang dalam” dan meningkatkan fleksibilitas dengan cara menghapus berbagai hambatan dan menurunkan biaya pemberhentian pekerja dapat dikaitkan dengan penciptaan mekanisme-mekanisme tunjangan masa

menganggur dan penghapusan status kontrak yang ganda. Reformasi di pasar-pasar yang lain dan dalam sektor publik sering kali menentukan keberhasilan reformasi pasar tenaga kerja. Kedalaman dan kekompetitifan pasar-pasar lain

32204

(termasuk pasar produk dan keuangan) sangat penting.

Menangani kepentingan tersembunyi.

Reformasi sering kali dipakai oleh kelompok-kelompok yang secara politik lebih berkuasa. Sebagai contoh, kebijakan-kebijakan untuk mengurangi perlindungan kerja, memungkinkan pemberian upah di bawah standar minimum, atau menyederhanakan dan memperbaiki sektor publik biasanya mendapat pertentangan yang keras dari pihak serikat pekerja. Membangun konsensus sosial yang luas untuk reformasi sering kali merupakan satu-satunya jalan untuk mengatasi berbagai kepentingan tersembunyi itu. Sebagai langkah pertama, diperlukan pendokumentasian biaya tinggi yang dikeluarkan untuk kebijakan pasar tenaga kerja yang buruk melalui pengumpulan data yang baik, analisis, dan penyebarluasannya (seperti dijalankan di Republik Slovakia).

Memperluas akuntabilitas sosial. Dalam membangun konsensus sosial yang mampu menopang reformasi pasar tenaga kerja, diperlukan langkah-langkah spesifik untuk memberdayakan kelompok-kelompok yang biasanya disebut “orang luar” (*outsider*) atau para pekerja yang hak-haknya dilucuti dan harus menanggung beban dari nonreformasi. Akan sangat membantu bila terdapat partai-partai politik serta berbagai organisasi kemasyarakatan yang memiliki basis representasi dan dukungan yang luas dan kuat. Jika semuanya itu tidak ada, kiranya perlu dipikirkan cara-cara untuk mendirikan institusi dan memberikan suara yang lebih besar dalam tawar-menawar (di

semua tingkatan) ke perwakilan berbagai kelompok yang hak-haknya dilucuti. Ini akan lebih mudah bila terdapat pemerintah lokal yang demokratis dan berbagai asosiasi otonom yang kuat—asosiasi bisnis privat independen, asosiasi-asosiasi pekerja yang merepresentasikan kepentingan kelompok tertentu, dan sebagainya. Sektor privat yang independen juga merupakan sekutu alami ketika gelombang reformasi menyentuh sektor publik dan praktik pengupahan.

Memberi kompensasi ke pihak-pihak yang dirugikan.

Biaya jangka pendek reformasi bisa jadi tinggi untuk kelompok-kelompok pekerja tertentu: reformasi tunjangan masa menganggur dan bantuan sosial di Republik Slovakia jelas-jelas merugikan para pekerja Roma dan mereka yang tinggal di kawasan-kawasan dengan angka pengangguran yang tinggi. Karenanya, pemberian kompensasi ke pihak-pihak yang dirugikan perlu dilakukan. Hal ini akan sangat baik bila dilakukan dengan cara-cara yang mampu mengatasi berbagai hambatan yang mereka hadapi ketika masuk kembali ke dunia kerja (pemberian pendidikan atau pelatihan) atau yang memfasilitasi mobilitas tenaga kerja dan mendorong insentif kerja (*voucher* transportasi ke mereka yang sudah tidak lagi menerima bantuan sosial karena sudah bekerja). Langkah-langkah kompensatif semacam ini telah diperkenalkan sebagai bagian dari paket reformasi pasar tenaga kerja di Republik Slovakia.

Pasar produk dan reformasi perdagangan

Pasar produk terkait amat erat dengan

kesetaraan, dengan pola sebab-akibat dua arah: pasar produk membentuk distribusi kesempatan ekonomi, sementara ketidaksetaraan dalam pengaruh membentuk fungsi pasar produk. Baik rancangan kebijakan perdagangan eksternal maupun praktik pasar produk internal, keduanya mencerminkan pola-pola pengaruh. Upaya menghilangkan penghambat dan peraturan yang berlebihan perlu disertai dengan langkah-langkah yang dimaksudkan untuk mencapai akses yang sesungguhnya dan membantu mereka yang dirugikan.

Perluasan dan pendalaman pasar sangat penting untuk ekspansi kesempatan: secara langsung untuk perusahaan dan para wiraswasta, dan secara tidak langsung bagi para pekerja. Seberapa setara ekspansi kesempatan ini tergantung pada interaksi antara pembukaan perdagangan eksternal, pasar dalam negeri, pola-pola infrastruktur, pasar tenaga kerja, jaring pengaman sosial, dengan langkah-langkah lain yang dimaksudkan untuk memperbaiki iklim usaha. Reformasi pasar produk dan perdagangan memiliki potensi yang besar untuk menghadirkan ekspansi kesempatan, namun, dalam jangka pendek sampai menengah, akan ada pula konsekuensi-konsekuensi yang menyertainya, yang dapat merugikan kelompok tertentu, mulai dari kalangan yang sedang berkuasa dan relatif kuat hingga kelompok-kelompok menengah dan miskin. Konsekuensi tersebut dikaitkan dengan bagaimana proses pasar dan investasi berjalan: tenaga kerja biasanya tidak sepenuhnya “dinamis,” keterampilan-keterampilan perlu waktu untuk dapat dikuasai, dan investasi sering kali “kasar” dan memakan waktu, terutama ketika perusahaan-perusahaan menghadapi pasar

32204
kredit yang tidak sempurna (lihat bagian sebelumnya) dan lingkungan investasi yang serba tidak pasti.

Fungsi pasar produk melekat dalam struktur-struktur politik dan sosial. Cengkeraman kaum elit berkisar mulai dari yang amat jelas dan mengerikan—seperti pemberian monopoli cengkeh di Indonesia ke putra mantan Presiden Soeharto (sebuah monopoli yang kini sudah ditiadakan)—sampai yang lebih samar dalam membentuk kebijakan perdagangan untuk melindungi kepentingan kaum yang berpengaruh. Juga benar bahwa kebijakan-kebijakan yang mempunyai tujuan mencapai kesetaraan (entah sungguh-sungguh ataupun retorik semata) dapat menghasilkan sesuatu yang buruk untuk pertumbuhan dan meragukan untuk kesetaraan. Ini tampak sangat jelas dalam perlindungan yang ketat pada produksi barang manufaktur dengan tenaga kerja yang relatif intensif dan produk makanan (seperti jagung di Meksiko, padi di Republik Korea, dan subsidi-subsidi pertanian yang tidak begitu populer di Uni Eropa, Jepang, dan Amerika Serikat). Meski kelompok kaum miskin kadang-kadang memang memperoleh sesuatu dari sana, kalangan menengah dan elit-lah yang paling sering diuntungkan. Sementara itu, pihak konsumen makanan dirugikan.

Sementara kebijakan-kebijakan yang mengurangi kekuasaan kalangan elit dalam pasar produk biasanya akan berakibat baik untuk efisiensi dan kesetaraan, sebuah versi “paradoks liberalisasi” yang dibahas sebelumnya sering kali terjadi. Kelompok dan individu yang mempunyai kapasitas ekonomi dan pengaruh politik berada di posisi yang sangat baik untuk meraup keuntungan dari pembukaan

32204

pasar. Dalam kondisi-kondisi tertentu, ini dapat mendorong pada reaksi balik pasar. Chua (2004) mendokumentasikan kasus-kasus “kaum minoritas yang mendominasi pasar,” yang sangat diuntungkan oleh reformasi pasar bebas, termasuk liberalisasi perdagangan. Secara tradisional, kaum etnis minoritas yang dominan, seperti orang Cina di Asia Tenggara, orang Libanon di Afrika Barat, dan orang kulit putih di Amerika Latin dan Afrika Selatan, tampaknya merupakan kalangan yang paling diuntungkan oleh marketisasi ekonomi mereka. Keadaan semacam ini dapat mengobarkan ketidakpuasan yang mendalam dan mendorong terjadinya kekerasan. Pertimbangan-pertimbangan politik ekonomi dan reaksi balik reformasi ini merupakan alasan tambahan untuk mengintegrasikan perhatian pada kesetaraan ke dalam rancangan reformasi pasar produk dan liberalisasi perdagangan.

Liberalisasi perdagangan

Liberalisasi perdagangan mengubah harga-harga relatif dalam suatu ekonomi, menyebabkan pergeseran dalam output, upah, dan kerja. Analisis-analisis mengenai liberalisasi perdagangan yang ada terutama mengupas hasilnya, hanya menyediakan bukti tidak langsung mengenai kesempatan. Analisis-analisis tersebut menunjukkan bahwa keterbukaan perdagangan itu secara positif terkait dengan pertumbuhan dan secara rata-rata, tidak ada korelasi yang kuat dengan distribusi pendapatan. Morley (2001), dengan menggunakan data dari Amerika Latin, menemukan adanya sedikit pengaruh negatif liberalisasi perdagangan atas distribusi pendapatan,

sementara Behrman, Birdsall, dan Székely (2003) menemukan pengaruh positif liberalisasi perdagangan terhadap ketidaksetaraan upah. Sebuah kajian lain yang menggunakan data panel dari 41 negara menemukan bahwa keterbukaan perdagangan memiliki keterkaitan dengan peningkatan ketidaksetaraan, setelah turut mempertimbangkan pengaruh struktural dan kebijakan lain.⁴³

Pengaruh rata-rata ini menutupi keragaman dampak liberalisasi perdagangan antarkelompok, terutama dalam jangka pendek hingga menengah. Dampak perubahan-perubahan harga yang disebabkan oleh perdagangan tidak hanya tergantung pada *pass-through* rata-rata, tetapi juga pada seberapa besar tepatnya perubahan harga tersebut dan bagaimana produsen dan konsumen meresponsnya.⁴⁴ Sebagai contoh, pengaruh dari tindakan menghapuskan proteksi terhadap pertanian akan tergantung pada apakah harga produk-produk agrikultural itu selanjutnya naik atau turun dan pada apakah kaum miskin merupakan produsen atau konsumen bersih dari produk-produk yang tidak diproteksi tersebut. Normalnya, liberalisasi perdagangan di bidang pertanian akan menguntungkan para petani skala kecil dan juga baik untuk peningkatan kesetaraan. Lagi pula, “secara tradisional, negara-negara berkembang telah menarik pajak dari sektor pertanian, sementara negara-negara maju memproteksinya.”⁴⁵ Namun demikian, dampak-dampak tersebut perlu dianalisis kasus per kasus pada tingkat mikro.

Proteksi umum yang dijalankan di Maroko menyediakan sebuah ilustrasi. Dalam analisis simulatif atas penghapusan tarif gandum, Ravallion (2004b) menemukan

bahwa, berkebalikan dari yang diharapkan, keluarga-keluarga yang tinggal di pedesaan akan rugi, sementara yang hidup di perkotaan untung. Walaupun hasil tersebut memprediksikan bahwa jumlah warga pedesaan yang memperoleh keuntungan akan lebih banyak daripada yang merugi, agregat kerugiannya tetap lebih tinggi daripada agregat keuntungannya. Lebih jauh lagi, pengaruhnya sangat beragam, dengan ketidaksetaraan horizontal yang signifikan: dua rumah tangga dengan tingkat pendapatan yang sama diprediksikan akan menerima hasil yang sangat berbeda, tergantung pada struktur produksi dan konsumsi spesifik masing-masing. Menggunakan analisis simulatif yang sama, bergabungnya Cina ke dalam *World Trade Organization* (WTO) memiliki pengaruh pengurangan kemiskinan agregat yang tak seberapa, tetapi ini menutupi variasi yang luar biasa dalam dampak yang dirasakan antara rumah tangga di pedesaan versus di perkotaan dan antara satu wilayah dengan wilayah yang lain.⁴⁶

Meskipun pengaruh agregat reformasi perdagangan atas kemiskinan dan kesetaraan tidak selalu gamblang—apakah dampak yang beragam itu kemudian terwujud dalam ketidaksetaraan kesempatan tergantung pada bagaimana aktivitas-aktivitas yang baru membuka akses, dan bagaimana tenaga kerja dapat masuk ke dalamnya—kita merasa pasti bahwa akan ada pihak yang diuntungkan dan pihak yang dirugikan. Hasil akhirnya tergantung pada kemampuan dan kesediaan pemerintah untuk mengurangi kerugian yang diderita oleh sektor-sektor yang paling terpukul, mungkin dengan redistribusi beberapa keuntungan yang dinikmati oleh pihak yang diuntungkan.

32204 *Pasar produk domestik dan kesetaraan*

Kurangnya persaingan antarpedagang, terpengaruhnya lokasi geografis, buruknya infrastruktur, dan tingginya biaya transportasi menghambat transmisi perubahan harga batas ke kalangan yang hendak dituju oleh reformasi. Penanganan masalah-masalah tersebut dapat memperbaiki dampak reformasi perdagangan atas kesetaraan.

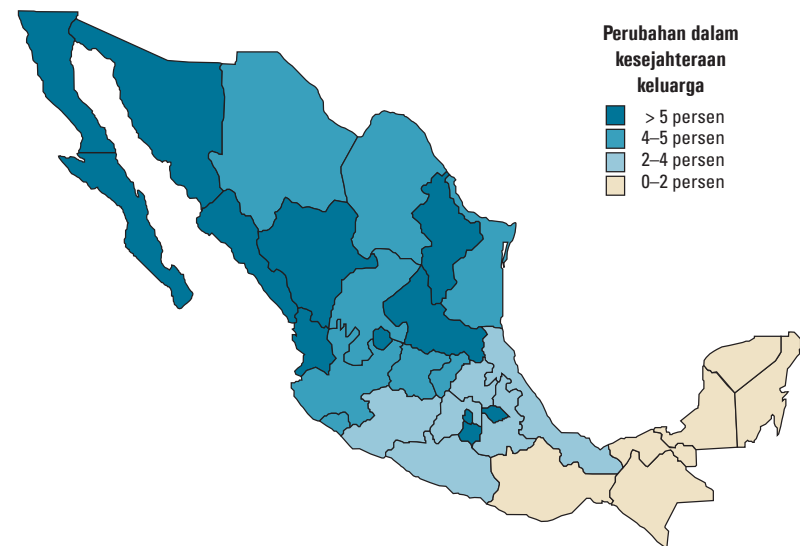
Kasus agens-agens pemasaran publik atau privat untuk hasil pertanian yang diekspor adalah sebuah contoh yang lazim. Para petani kecil di banyak negara, secara tradisional, tidak memiliki pilihan lain kecuali menjual produk yang mereka hasilkan kepada agens pemasaran dengan harga yang jauh lebih rendah daripada harga ekspor *free on board* (f.o.b.). Biaya transportasi dan pemasaran memang menjadi salah satu faktor yang membuat perbedaan harga itu, namun keuntungan monopolistik sering kali juga demikian. Karenanya, agens-agens pemasaran dapat mencegah supaya perubahan-perubahan harga yang disebabkan oleh perdagangan tidak sampai ke para petani.⁴⁷ Sebuah kajian dari tahun 1998 menemukan bahwa sistem pemasaran beras di Vietnam dikendalikan oleh sejumlah kecil perusahaan milik negara. Perusahaan-perusahaan ini membatasi transmisi perubahan harga batas bagi petani dan meninggikan biaya transaksi.⁴⁸ Contoh lain yang lebih ekstrem adalah ketika dewan pemasaran menjadi sarana ekstraksi surplus dari para eksportir hasil-hasil pertanian, sebagaimana yang terjadi dengan para petani kakao di Ghana sesaat setelah kemerdekaan negeri itu. Maladewa juga pernah menghadapi persoalan yang sama:

kartel-kartel perusahaan yang membeli teh, gula, dan tembakau telah memotong imbal hasil yang seharusnya diterima para petani.⁴⁹

Namun demikian, menghapus keberadaan dewan pemasaran tidak menjamin pemasaran yang efektif; dewan seperti itu dapat memainkan peran yang baik ketika pasar masih tipis atau tradisi perdagangan belum berkembang, seperti dalam pasar ekspor kacang mete mentah di Mozambik. Meskipun perusahaan perdagangan negara mengalami privatisasi pada akhir tahun 1980-an, belum ada tingkat persaingan yang memadai antara para pemasar privat ketika larangan ekspor kacang mete mentah dihapuskan pada awal tahun 1990-an. Bahkan, kacang mete tersebut harus melalui tiga lapis perantara dengan kekuatan yang hampir-hampir bersifat monopsoni sebelum bisa mencapai pasar dunia. Akibatnya, margin perdagangan dari kalangan petani sampai ke pabrik adalah 50 persen dan peningkatan harga liberalisasi yang diharapkan tidak pernah sampai dinikmati oleh para petani.⁵⁰

Reformasi-reformasi perdagangan yang berlangsung di Meksiko menunjukkan bagaimana infrastruktur dan biaya transportasi dapat menentukan kesempatan melalui dampak yang mereka berikan atas transmisi harga. Liberalisasi perdagangan pada tahun 1980-an dan masuknya Meksiko ke dalam *North America Free Trade Agreement* (NAFTA) pada tahun 1994 tampaknya mendorong terjadinya peningkatan penghasilan yang relatif tinggi di negara-negara bagian yang berbatasan langsung dengan Amerika Serikat.⁵¹ Studi lain mengenai Meksiko mendapati bahwa

Figur 9.4 Demi kesejahteraan keluarga, adalah lebih baik berada dekat dengan kesempatan-kesempatan ekonomi



Sumber: Nicita (2004).

Catatan: Perubahan kesejahteraan dihitung dari pengaruh perubahan harga yang terkait dengan liberalisasi perdagangan yang memengaruhi baik daya beli maupun pendapatan keluarga.

pengurangan tarif menyebabkan terjadinya pengurangan harga domestik yang semakin mengecil di tempat-tempat yang semakin jauh dari pusat. Pengaruh ini bisa jadi substansial (Figur 9.4). Kajian-kajian dari Rwanda dan Indonesia juga mencatat isolasi rumah tangga-rumah tangga yang terpencil dari perubahan harga batas.⁵²

Bahkan bila liberalisasi perdagangan memang dimaksudkan sebagai sebuah “gerakan” yang pro-kaum miskin, transmisi perubahan harga batas yang tidak sempurna baik dalam ekspor maupun impor menyebabkan ketidaksetaraan distribusi keuntungan. Dengan kata lain, mudahnya akses ke pasar internasional sangat penting. Sayangnya, mereka yang seharusnya paling diuntungkan oleh perubahan harga batas yang bagus—yakni kaum miskin yang tinggal di daerah-daerah pedesaan—justru merupakan kalangan yang paling tidak tersentuh olehnya.

Banyak faktor yang turut menentukan transmisi perubahan harga yang terkait dengan perdagangan juga memegang peranan yang penting untuk pasar produk domestik. Sebagai contoh, persaingan antarpedagang, kualitas infrastruktur, dan biaya transportasi memengaruhi bagaimana keuntungan dialokasikan dalam siklus hidup atau rantai nilai produk. Dan persentase harga akhir yang baik yang dinikmati oleh produsen pertama, produsen perantara, distributor, dan pengecer dapat sangat berbeda.

Sektor wol kashmir di Mongolia menunjukkan bagaimana reformasi pasar produk dapat mendongkrak baik tingkat kesetaraan maupun tingkat efisiensi. Jika dikembangkan dengan benar, wol kashmir dapat menjadi pilar dalam transisi ekonomi Mongolia dari sistem terpimpin ke sistem pasar. Wol kashmir merupakan usaha terbesar dan sumber penghidupan utama kaum miskin di negeri tersebut. Ia menyediakan pekerjaan untuk lebih dari 16 persen dari seluruh angkatan kerja yang ada dan memberikan kontribusi lebih dari 6,3 persen bagi GDP Mongolia antara tahun 1993–2002. Namun, kebijakan-kebijakan sektor publik yang tidak memuaskan telah membuat industri ini tidak berkembang sepenuhnya potensi yang dipunyainya.

Salah satu kelemahan utamanya adalah pemasaran dan distribusi. Pasar wol kashmir terbesar di Mongolia terletak di Ulaanbataar, 600–1.000 km dari daerah penghasil utamanya. Para peternak biasanya harus menjual produknya ke para pedagang yang langsung datang ke peternakannya atau di pasar-pasar kecil yang terdekat dengan potongan harga antara 10 hingga 45 persen dari harga di Ulaanbataar. Dengan

32204
 bekal pengetahuan tentang permintaan pasar yang tidak memadai, mereka harus mengeluarkan biaya transportasi ke pasar, tanpa kepastian bahwa produk mereka akan laku terjual. Berbagai kebijakan yang mendorong penciptaan pasar-pasar besar regional dan koperasi peternak, ataupun yang memperbaiki infrastruktur, dapat mengurangi biaya pemasaran dan meningkatkan margin yang dinikmati oleh para peternak tersebut.⁵³

Pertanian kacang kedelai di India menawarkan ilustrasi lain mengenai bagaimana saluran-saluran pemasaran produk dapat meningkatkan kesetaraan. Sembilan puluh persen panen kedelai dijual oleh para petani kecil ke tengkulak, yang bertindak selaku agens pembelian untuk pembeli besar di pasar lokal milik pemerintah, yang disebut *mandi*. Para petani hanya mempunyai pengetahuan umum mengenai tren harga dan tidak memiliki pilihan lain kecuali menerima harga yang ditetapkan untuk mereka oleh para tengkulak atau harga lelang pada hari mereka membawa panen mereka ke *mandi*. Akibatnya, para tengkulak dapat mengeksploitasi petani dan pembeli besar dengan praktik-praktik yang menciptakan inefisiensi di seluruh sistem yang ada.

Melalui program *e-Choupal Initiative*, ITC, salah satu perusahaan privat terkemuka di India, menempatkan komputer yang dilengkapi dengan akses Internet di daerah-daerah pertanian. Setiap komputer—yang ditempatkan di rumah seorang petani dan dipakai secara bersama-sama oleh sekitar 10 desa—menjadi tempat pertemuan sosial untuk saling bertukar informasi dan pusat *e-commerce*. Para petani dapat menggunakan komputer

32204

itu untuk mengecek harga, mempelajari teknik-teknik pertanian, membeli input, dan menjual panen kedelai dengan harga pasar hari sebelumnya. Mereka kemudian bisa membawa panen mereka ke sebuah pusat pemrosesan ITC, di mana kedelai itu ditimbang secara elektronik dan saat itu juga dibayar. Para petani yang menjual ke *e-Choupal*, secara rata-rata, menerima 2,5 persen lebih tinggi untuk produk mereka, dan ITC sendiri menghemat 2,5 persen dari biaya pengumpulan kedelai dengan memotong jalur tengkulak. Para petani juga diuntungkan karena penimbangan yang akurat, pembayaran yang segera, dan informasi mengenai harga dan trennya yang memungkinkan mereka untuk mengoptimalkan keputusan penjualan mereka. Sistem *e-Choupal* terus berkembang dengan pesat, menjangkau lebih dari 3,1 juta petani pada akhir tahun 2004.⁵⁴ Program inisiatif ini menggambarkan bagaimana perbaikan dalam teknologi dan infrastruktur komunikasi memberi dampak yang positif untuk kesetaraan dan efisiensi pasar produk.

Selain saluran-saluran pemasaran dan teknologi baru yang lebih baik itu, masih terdapat cara-cara lain untuk memperbaiki kompetisi pasar produk yang dapat memberi pengaruh baik bagi kesetaraan. Berbagai langkah yang dimaksudkan untuk memfasilitasi masuknya perusahaan-perusahaan baru sering kali berarti bahwa usaha kecil dan menengah memperoleh keuntungan dengan “mengorbankan” perusahaan-perusahaan besar yang mapan dan kuat secara politik. Kompetisi atau persaingan pasar produk juga dapat menurunkan harga di tingkat konsumen dan membuat barang-barang itu terjangkau

oleh orang miskin. Tentu saja, langkah-langkah untuk memperbaiki persaingan pasar produk juga memiliki imbas positif untuk efisiensi dan pertumbuhan, serta meningkatkan kesejahteraan kaum miskin.

Larangan lisensi—meski dirancang atas nama kesetaraan—adalah salah satu cara untuk menghambat persaingan. India mengkhususkan produksi lebih dari 600 produk manufakturnya, termasuk pakaian dan tekstil, untuk perusahaan-perusahaan kecil. Rezim lisensi ini dapat merugikan untuk upaya negeri itu untuk menyediakan lapangan kerja baru karena ia menghambat produsen-produsen kecil untuk tumbuh dan bersaing dengan pamanufaktur yang lebih besar di, misalnya, Cina. Beban regulatif, administratif, dan fiskal yang tinggi juga dapat mengganggu pasar produk karena membuat perusahaan tetap terkutat di sektor informal. Perusahaan-perusahaan informal menghadapi sejumlah hambatan, yang membuat mereka jauh kalah produktif dari pesaing mereka yang ada di sektor formal. Sebagai contoh, tingkat produktivitas pamanufaktur rem informal di Turki hanya 22 persen dari produktivitas Amerika Serikat, sementara pesaing sektor formalnya mencapai tingkat produktivitas 89 persen. Akses yang terjangkau ke tanah yang tersertifikat secara sah dan infrastruktur yang mantap (Bab 8) juga dapat meningkatkan kekompetitifan perusahaan dan pasar produknya.⁵⁵

Seperti sudah dibahas, infrastruktur transportasi dan logistik yang lebih baik dapat mengurangi biaya barang-barang bergerak. Hubungan transportasi yang lebih baik dengan kawasan-kawasan lain juga menjamin terhindarnya suatu wilayah

tertentu dari fluktuasi atau pergolakan harga regional. Sebagai contoh, jika terjadi kekeringan atau kekurangan persediaan pangan di suatu daerah, hubungan regional yang efisien akan memungkinkan konsumen untuk “mengimpor” bahan pangan dengan harga yang masuk akal dari daerah-daerah lain di negara itu. Terakhir, sistem transportasi dan logistik yang lebih baik mampu menurunkan biaya inventaris atau penyimpanan dengan cara membuat waktu pengiriman lebih tepat dan dapat diandalkan sehingga, lagi-lagi, baik produsen maupun konsumen merasa diuntungkan.⁵⁶

Interaksi antara pasar produk dengan pasar tenaga kerja

Perubahan-perubahan dalam pasar produk, entah yang dipicu oleh perkembangan internal ataupun berbagai perubahan eksternal yang terkait dengan perdagangan, memiliki pengaruh yang besar pada kesempatan yang dihadapi para pekerja. Teori perdagangan standar memperkirakan bahwa negara seharusnya mengekspor berbagai produknya yang, secara intensif, menggunakan faktor-faktor yang relatif banyak. Negara-negara yang tenaga kerjanya melimpah harus melihat keuntungan relatif yang ada dalam sistem upah untuk para pekerja yang tidak terampil, seperti terjadi di negara-negara macan Asia Tenggara pada tahun 1960-an dan 1970-an.⁵⁷

Pengalaman yang dirasakan oleh negara-negara kawasan Amerika Latin sangat berlawanan. Banyak negara, termasuk Argentina, Cile, Kolombia, Kosta Rika, Meksiko, dan Uruguay, menyaksikan adanya perbedaan upah yang

jauh ketika mereka membuka diri untuk perdagangan pada tahun 1980-an dan 1990-an. Beberapa kalangan berpendapat bahwa hal ini disebabkan oleh masuknya negara-negara Asia berpendapatan rendah secara masif ke dalam pasar global. Yang lain menafsirkan bukti itu sebagai pendukung perubahan teknis bias keterampilan yang umum, di mana pembukaan perdagangan memfasilitasi proses restrukturisasi, termasuk penghapusan pekerjaan-pekerjaan dalam industri yang tidak efisien, dan peningkatan tuntutan dan upah relatif untuk para pekerja terampil.⁵⁸ Apa pun alasannya, pertanyaannya adalah apakah ini adalah sumber peningkatan ketidaksetaraan kesempatan. Untuk jangka pendek sampai menengah, hampir dapat dipastikan bahwa memang demikianlah halnya, sebab para pekerja yang tidak terampil tidak dapat dengan cepat meningkatkan keterampilannya. Dalam jangka panjang, meningkatnya ketidaksetaraan upah menyediakan insentif untuk investasi di bidang pendidikan, sebab sistem-sistem pendidikan mampu menyediakan kesempatan yang setara (Bab 7).

Pengaruh restrukturisasi ekonomi terhadap para pekerja juga tergantung pada tingkat mobilitas para pekerja tersebut. Sebuah kajian dari India menunjukkan bahwa pengaruh liberalisasi perdagangan pada tahun 1990-an terhadap kemiskinan beragam dari satu negara bagian ke negara bagian yang lain, tergantung pada fleksibilitas hukum ketenagakerjaannya. Di negara-negara bagian yang tingkat fleksibilitas hukumnya rendah, di mana liberalisasi tidak menghasilkan pengaruh terukur dalam alokasi pekerja lintas sektor, dampak merugikan dari pembukaan

32204

perdagangan terhadap kemiskinan paling terasa. Sementara di negara-negara bagian dengan hukum tenaga kerja yang lebih fleksibel, pergerakan pekerja lintas sektor mengurangi syok yang disebabkan oleh perubahan-perubahan harga relatif.⁵⁹ Meski mobilitas yang lebih besar memang diharapkan, perancangan langkah-langkah yang meningkatkan fleksibilitas itu perlu diimbangi dengan tingkat proteksi terhadap pekerja yang sesuai untuk situasi institusionalnya (lihat pembahasan sebelumnya tentang pasar tenaga kerja).

Jaring pengaman dan kesempatan

Jaring pengaman melengkapi upaya pendalaman pasar produk dan sering kali merupakan unsur yang sangat penting dari strategi untuk memastikan bahwa ekspansi pasar menghasilkan kesetaraan yang lebih besar. Pertanyaan-pertanyaan umum mengenai rancangan jaring pengaman sudah dibahas dalam Bab 7; di sini, kita akan menyoroti kaitan hal itu dengan perubahan pasar produk. Seperti disinggung di atas, pembukaan perdagangan menciptakan kalangan yang diuntungkan dan dirugikan. Bagaimana hal ini memengaruhi kesetaraan sebagiannya tergantung pada bagaimana pemerintah bisa menawarkan dukungan (atau kompensasi) untuk pihak-pihak yang dirugikan.

Rodrik (1998) menemukan bahwa keterbukaan terkait erat dengan anggaran pengeluaran pemerintah yang lebih tinggi. Alasannya adalah bahwa sistem ekonomi yang terbuka lebih rentan terhadap syok atau kejutan eksternal dan menuntut pengeluaran yang lebih banyak dalam hal penjaminan

sosial untuk mengurangi risiko eksternal. Dalam ekonomi lebih maju yang memiliki kapasitas untuk mengendalikan sistem kesejahteraan sosial, paparan terhadap risiko eksternal terkorelasi erat dengan pengeluaran untuk jaminan dan kesejahteraan sosial. Sedangkan dalam ekonomi yang belum terlalu maju, pemerintah mengandalkan serangkaian perlengkapan yang lebih luas, seperti kerja publik, untuk mengurangi risiko (eksternal).

Rancangan jaring pengaman yang spesifik mampu memperluas kesempatan orang-orang yang mendapat pengaruh negatif. Sebagai contoh, program-program bantuan penyesuaian perdagangan di Amerika Serikat memperluas tunjangan masa menganggur, menyediakan pelatihan dan subsidi relokasi untuk para pekerja yang dipindahkan tempat kerja. Sementara pemerintah Amerika Serikat menawarkan program-program ini sebagai tindak lanjut dari NAFTA, pemerintah Meksiko menjalankan program *Procampo*, sebuah program penyaluran bantuan tunai ke para petani gandum untuk mengurangi beban konsekuensi persaingan yang disebabkan oleh NAFTA dari Amerika Serikat. *Procampo* dirancang untuk menyediakan dukungan konsumsi sebagai kompensasi dari anjloknya harga dan untuk memungkinkan petani melakukan diversifikasi aktivitas. Walaupun besarnya bantuan tunai ini menjadi tidak begitu berarti karena hantaman Krisis Tequila tahun 1995, ada petunjuk kuat bahwa petani mendapat keuntungan darinya dan bahwa krisis ini digunakan untuk maksud-maksud investasi selanjutnya.⁶⁰

Sementara paduan kebijakan yang ideal adalah yang menggabungkan hambatan-

hambatan yang lebih sedikit dan jaring pengaman yang ekstensif, hal ini tidak selalu fisibel. Banyak negara memperkenalkan liberalisasi secara bertahap untuk memastikan bahwa proses penciptaan lapangan kerja baru mendahului atau seiring dengan proses destruksi pekerjaan—ini merupakan ciri utama dalam pengalaman Asia Timur (lihat pembahasan tentang Cina dalam Bab 6). Hal ini membawa risiko restrukturisasi yang lebih lambat dan memperluas proteksi melampaui periode yang dijustifikasi oleh kesetaraan karena kooptasi oleh kalangan yang berpengaruh.

Kredibilitas, dukungan politik, dan rancangan reformasi pasar produk

Meskipun kaum teknokrat dapat membuat rancangan reformasi perdagangan dan pasar produk yang lain yang mendukung baik pertumbuhan maupun kesetaraan, hasil-hasil yang diharapkan tidak akan pernah terwujud bila tidak ada dukungan politik yang mencukupi. Karena sifat dasar kebijakan perdagangan—kumpulan pemenang yang terkonsentrasi dari hambatan-hambatan perdagangan versus kumpulan pemenang yang menyebar dari liberalisasi (konsumen pada umumnya)—mudahlah untuk kelompok dengan kepentingan yang tersembunyi untuk “menungganginya.” Tarif baja di Amerika Serikat dan subsidi-subsidi pertanian di Amerika Serikat, Jepang, dan Eropa adalah contoh yang amat jelas mengenai hal ini.

Bahkan setelah ditetapkan pun, hukum-hukum liberalisasi perdagangan tetap tidak *imun* dari kooptasi kelompok elit. Jika para aktor ekonomi tidak yakin bahwa reformasi

itu kredibel—yang berarti bahwa para politikus akan bersikap netral dan tidak memihak pada kelompok kepentingan tertentu—perubahan yang diharapkan tidak akan pernah terwujud. Kasus kacang mete di Mozambik, sekali lagi, menjadi contoh yang sangat bagus di sini. Pada awal tahun 1990-an, pemerintah Mozambik (bekerja sama dengan Bank Dunia) mengimplementasikan rezim penentuan harga baru yang meliberalisasikan ekspor kacang mete mentah. Namun, tidak muncul komitmen politik yang kredibel terhadap rezim penentuan harga yang baru tersebut, sehingga baik kalangan petani maupun pengolah kacang mete tidak ada yang menuruti aturan baru itu. Efisiensi yang diharapkan akan muncul dari realokasi sumber daya itu juga tidak pernah terwujud.⁶¹

Sementara bagian ini berulang kali menekankan heterogenitas pengaruh perubahan pasar produk, *message policy*-nya tidak selalu berupa reformasi yang terbeber hingga ke detail-detailnya. Hal itu berisiko besar untuk “ditunggangi.” Idealnya adalah menyeimbangkan antara liberalisasi yang bertahap namun komitmen dan keterlibatan dalam langkah-langkah komplementer yang memperluas kesempatan untuk semua orang: pendidikan, infrastruktur, persaingan, dan jaring pengaman (sosial). Debat kemasyarakatan dan penyebaran informasi dapat memastikan bahwa pemerintah tetap akuntabel untuk semua kelompok, tidak hanya untuk mereka yang memiliki akses dan koneksi. Dari hal-hal lain yang secara khusus sangat penting untuk pembukaan pasar eksternal adalah peran dari komitmen eksternal. Keikutsertaan dalam berbagai kesepakatan

32204

internasional, seperti WTO, Uni Eropa, atau NAFTA, secara efektif dapat “memaksa” para politikus untuk menjalankan reformasi perdagangan. Ketika peraturan-peraturan perdagangan diikat dengan kesepakatan internasional, komitmen akan reformasi menjadi lebih kredibel dan tidak rentan dari kooptasi kelompok kepentingan dalam negeri tertentu (asimetri kekuasaan antara pihak-pihak internasional dalam kesepakatan semacam itu tetap ada, seperti nanti akan kita lihat di Bab 10).

Manajemen ekonomi makro dan kesetaraan

Instabilitas ekonomi makro adalah penyebab sekaligus konsekuensi dari ketidaksetaraan

Stabilitas ekonomi adalah barang publik dan diharapkan, secara merata, dirasakan oleh setiap orang. Terdapat kaitan yang sangat erat antara stabilitas ekonomi makro dan pertumbuhan jangka panjang, dengan pertumbuhan, pada umumnya, menyebabkan ekspansi kesempatan untuk semua orang. Namun, fakta bahwa stabilitas merupakan barang publik tidak berarti bahwa insiden manfaat atau keuntungannya setara. Seperti sudah dibahas dalam Bab 4, distribusi pendapatan yang dihasilkan oleh pertumbuhan ekonomi biasanya sama tidak setaranya dengan distribusi pendapatan mula-mula. Tambahan pula, instabilitas ekonomi makro, entah dalam bentuk volatilitas atau inflasi yang tinggi, dapat memberi pengaruh yang berbeda dan tidak berkesetaraan, karena pola kekuasaan dan kekayaan bisa memengaruhi distribusi

kerugian—dan kelompok-kelompok yang berbeda mempunyai kapasitas yang tidak sama untuk menghadapi kejutan yang muncul berikutnya.

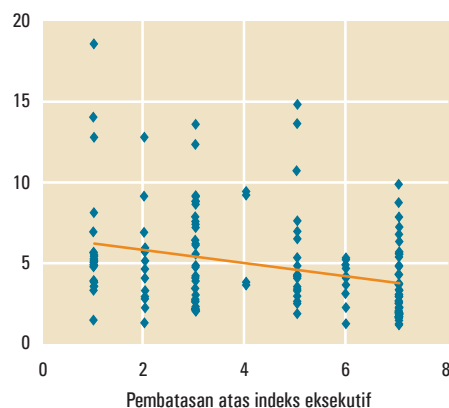
Seperti di banyak bidang yang lain, terdapat pola sebab-akibat dua arah antara kondisi ekonomi makro dengan kesetaraan. Pola-pola kekuasaan yang tidak setara dan berbagai struktur institusional yang terkait dengannya berada di pusat pengaruh kausatif dari ketidaksetaraan ke instabilitas dan dalam pengaruh krisis yang regresif. Dengan menekankan kaitan ini, kami tidak bermaksud menentang berbagai literatur ekonomi yang membahas penyebab-penyebab krisis. Tergantung pada jenis krisisnya, literatur ini melihat penyebab krisis adalah ketidakseimbangan fiskal, pergerakan yang berbondong-bondong dari para investor di belakang krisis nilai tukar, dan interaksi antara liabilitas eksternal, nilai tukar, dan kondisi keuangan-korporat, terutama di bawah “kapitalisme kroni.”⁶² Beberapa proses yang terdapat dalam literatur ini melengkapi diagnosis Laporan ini; yang lain merupakan perwujudan dari kondisi-kondisi distribusional dan institusional yang mendasari.

Figur 9.5 menunjukkan korelasi bivariat antara volatilitas ekonomi makro dan “batasan atas [kekuasaan] eksekutif,” yang diharapkan terkait erat dengan batasan untuk kaum elit politik. Pembatasan yang lemah diasosiasikan dengan volatilitas yang lebih besar (dan kecenderungan yang lebih besar untuk mengalami krisis ekonomi makro).

Korelasi tersebut tidak mengatakan apa pun mengenai hubungan sebab-akibat. Tetapi, ada petunjuk yang mendukung pandangan bahwa institusi “yang lemah dan

Figur 9.5 Institusi yang lemah terkait dengan volatilitas dan krisis ekonomi makro

Deviasi standar pertumbuhan GDP



Sumber: Kalkulasi penyusun, berdasarkan statistik Bank Dunia dan basis data *Polity IV* untuk pembatasan atas indeks eksekutif.

Catatan: Nilai batasan atas indeks eksekutif yang lebih tinggi berarti akuntabilitas yang lebih besar.

tidak setara” memiliki pengaruh kausatif atas instabilitas ekonomi. Karya-karya tradisional menafsirkan instabilitas sebagai konsekuensi perjuangan distribusional yang tidak dapat ditangani secara efektif oleh institusi.⁶³ Seperti dibahas dalam Bab 6, karya Bates (1981) yang sangat berpengaruh untuk karya-karya selanjutnya mengenai Ghana menginterpretasikan overvaluasi nilai tukar dan kebijakan penetapan harga internal sebagai mekanisme pemerintah untuk memberi pajak para petani kakao pada periode awal pascakemerdekaan guna memperoleh sumber daya untuk membeli simpati dan dukungan dari masyarakat perkotaan. Kombinasi antara pemerintah yang rakus dengan institusi-institusi penyeimbang yang lemah atau malah tidak ada sama sekali menciptakan prakondisi untuk pertarungan untuk memperebutkan sumber daya dan instabilitas politik yang sistematis hingga awal tahun 1980-an. Analisis terhadap hiperinflasi, di lingkungan yang sangat berbeda antara Bolivia dan

Israel, menunjukkan instabilitas ekonomi makro sebagai konsekuensi dari kegagalan untuk menangani konflik-konflik kemasyarakatan.⁶⁴

Instabilitas ekonomi makro dapat berinteraksi dengan pengaruh krisis yang tidak setara

Krisis, apa pun penyebabnya, secara sistematis buruk untuk pertumbuhan, apalagi ketika masih terdapat “perebutan” distribusional. Rodrik (1999a) dalam sebuah analisis empiris lintas negara, menyatakan bahwa pengaruh kejutan eksternal pada tahun 1970-an jauh lebih buruk untuk pertumbuhan dalam masyarakat di mana konflik distribusional latennya (yang diukur dengan ketidaksetaraan pendapatan atau fragmentasi etnolinguistik) lebih parah dan mekanisme-mekanisme manajemen konfliknya (diukur dengan kekokohan institusional dan berbagai indikator demokrasi) lebih lemah.

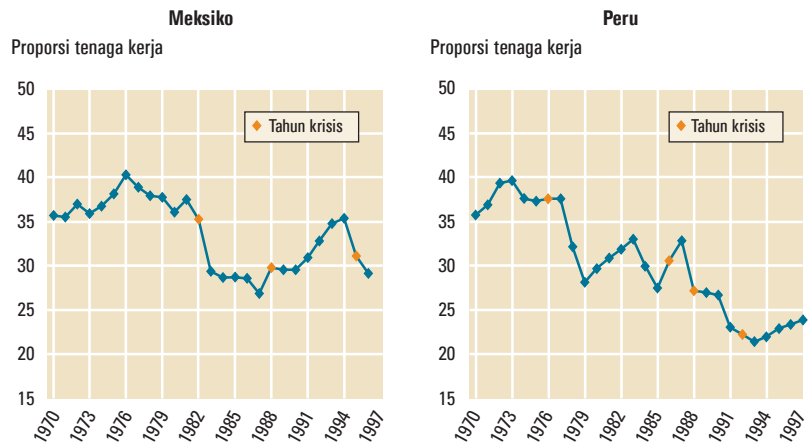
Inflasi yang tinggi dan krisis ekonomi makro terutama merugikan kaum miskin, yakni mereka yang paling tidak siap untuk menghadapi kejutan yang bersifat negatif. Mengenai dampak atas hasil distribusional, bukti survei rumah tangga tidak memperlihatkan bias penyenjang atau penyetara yang sistematis antarnegara: krisis yang melanda Meksiko pada tahun 1994–1995 sedikit memiliki pengaruh penyetara (walaupun jelas-jelas meningkatkan jumlah orang miskin); krisis yang menghantam Argentina pada tahun 2001 memiliki pengaruh penyenjang. Sementara itu, inflasi yang tinggi memiliki pengaruh yang lebih buruk bagi kalangan

orang miskin, misalnya, di Filipina⁶⁵ dan Brasil.⁶⁶

Karena tidak setaranya pengaruh, mekanisme-mekanisme untuk mengatasi krisis pun cenderung tidak berkesetaraan. Banyak dari hasil tersebut tidak sepenuhnya tercermin dalam survei pemasukan dan pengeluaran rumah tangga. Alasannya adalah bahwa tindakan yang besar biasanya terjadi di tempat lain, terutama dalam perubahan bunga dan posisi fiskal yang biasanya tidak mampu ditangkap oleh survei.

Terdapat petunjuk bahwa krisis menyebabkan berkurangnya proporsi tenaga kerja terukur (yang sangat dipengaruhi oleh pemasukan sektor formal dan kerja). Diwan (2001) menemukan bahwa proporsi tenaga kerja secara sistematis menurun selama krisis dan tidak sepenuhnya pulih setelahnya, sebuah hasil yang bersifat lintas negara sebagaimana diilustrasikan dalam contoh Meksiko dan Peru di Figur 9.6.⁶⁷ Sisi lain yang kurang signifikan dari pola ini adalah bahwa proporsi bunga sektor korporat dan keuangan relatif meningkat terhadap upah. Terdapat pula interaksi yang signifikan dengan variabel-variabel struktural. Secara khusus, perdagangan tertutup, kontrol modal, dan defisit fiskal terkait dengan proporsi tenaga kerja yang lebih tinggi pada masa normal, tetapi jauh lebih rendah ketika krisis menghantam. Krisis adalah mekanisme penyelesaian atau resolusi konflik distribusional yang tidak tertangani ketika kondisi ekonomi baik. Tenaga kerja relatif stagnan dan biasanya mengandung proporsi biaya yang lebih tinggi. Dalam kasus-kasus tertentu, proporsi tenaga kerja selama masa prakrisis terlalu tinggi untuk kekompetitifan dan

Figur 9.6 Proporsi tenaga kerja anjlok ketika krisis melanda dan tidak pernah sepenuhnya pulih setelah itu



Sumber: Kalkulasi penyusun, berdasarkan atas catatan masing-masing negara.

Catatan: Tahun krisis didefinisikan sebagai tahun ketika setidaknya dua dari tiga hal berikut terpenuhi: devaluasi nominal 25 persen (atau lebih tinggi), pertumbuhan negatif, dan angka inflasi 50 persen (atau lebih tinggi).

stabilitas, tetapi poinnya adalah bahwa krisis merupakan bentuk resolusi konflik yang mahal. Dan, interaksi antara syok dengan mekanisme-mekanisme resolusi konflik yang lemah dikaitkan dengan pertumbuhan jangka panjang yang lebih lambat.⁶⁸

Selain pengaruh yang melalui distribusi tenaga kerja dan pendapatan modal, mekanisme-mekanisme penting bekerja melalui sektor finansial dan aksi fiskal yang terkait dengannya. Krisis-krisis yang besar menyebabkan terjadinya kerugian keuangan, yang biasanya didanai dengan pengeluaran fiskal eksplisit dan implisit. Bukti yang diperoleh dari studi kasus menunjukkan bahwa krisis-krisis ini sangat regresif, melalui pihak-pihak yang diuntungkan dan dirugikan dari larinya modal, transfer dari mereka yang berada di luar ke dalam sistem keuangan, dan pola-pola penyelamatan di antara para partisipan sektor keuangan.

Biaya fiskal dari krisis sangat besar (Tabel 9.3). Sebagai contoh, dana

Tabel 9.3 Biaya fiskal dalam beberapa krisis perbankan

Negara dan episode	Biaya fiskal (persen dari GDP)
Argentina, 1980–82	55,1
Brasil, 1994–96	13,2
Cile, 1981–83	41,2
Ekuador, 1996–	13,0
Meksiko, 1994–	19,3
Venezuela, 1994–97	22,0
Republik Korea, 1997–	26,5
Indonesia, 1997–	50,0
Amerika Serikat, 1981–91	3,2

Sumber: Honohan dan Klingebiel (2000).

Catatan: Biaya yang dimaksud menunjuk pada baik pengeluaran fiskal maupun kuasi fiskal dan nilai sekarang dari aliran biaya masa depan. Krisis perbankan di Ekuador, Meksiko, Republik Korea, dan Indonesia masih terus berlangsung ketika studi ini dibuat.

penyelamatan pasca-Krisis Tequila di Meksiko diperkirakan sebesar \$112 miliar, dengan tambahan pengeluaran yang juga tidak sedikit untuk mencegah krisis melalui bantuan likuiditas, tukar-menukar surat obligasi bebas, dan mendanai investor-investor besar yang menarik uang dari proyek.⁶⁹ Halac dan Schmukler (2003) menggunakan penurunan sebesar \$23 miliar dalam simpanan di bank sentral antara bulan Februari dan Desember 1994 sebagai proksi, menghitung biaya fiskal keseluruhan dan kuasi fiskal krisis sebesar \$135 miliar. Angka ini sama dengan seperempat dari GDP Meksiko pada tahun 2000 dan sekitar empat kali lipat dari \$33 miliar modal yang diperoleh dari proses privatisasi selama tahun 1990-an.

Apa yang dimaksud dengan pola mereka yang diuntungkan dan mereka yang dirugikan? Beberapa orang kaya, tidak diragukan lagi, memang kehilangan semua milik mereka. Namun, ada kecenderungan yang kuat bahwa orang miskinlah yang kehilangan atau rugi, dan kadang-kadang mereka itu kehilangan banyak. Pertama-tama, orang kaya yang mempunyai informasi dan akses ke sistem perbankan internasional menarik uang mereka terlebih dulu. Dan mereka bahkan mungkin memperoleh keuntungan modal ketika harga aset dalam negeri jatuh dan nilai tukar melambung terhadap mata uang negara mereka. Rasio aset luar negeri Argentina terhadap GDP domestiknya meningkat dari sekitar seperempat menjadi lebih dari 90 persen antara tahun 2001 dan awal 2002, karena larinya modal dan depresiasi mata uang (Figur 9.7).

Kedua, penerima bantuan penyelamatan fiskal adalah mereka yang berada dalam

sistem keuangan—para penabung, kreditor, dan pemilik ekuitas, yang secara sistematis jauh lebih berkecukupan daripada “orang luar” mana pun. (Tentu saja, terdapat sejumlah kecil penabung berpendapatan menengah, tetapi, seperti akan disinggung di bawah, melindungi mereka tanpa menyediakan selimut proteksi sama sekali pun masih dimungkinkan.) Studi kasus yang dijalankan menunjukkan adanya bias terhadap orang kaya dan berpengaruh serta kelompok-kelompok yang berada dalam sistem keuangan. Selama krisis, para pemilik deposito yang nilainya besar di Argentina, Ekuador, dan Uruguay menikmati kompensasi yang paling tinggi, dan kadang-kadang ditambah dengan keuntungan modal (*capital gain*)—sering kali mereka berhasil “menyelamatkan” uang mereka dengan membawanya ke luar dari negara mereka, sementara para pemilik deposito yang nilainya tak seberapa menanggung kerugian. Selain itu, terdapat bukti yang kuat bahwa para debitor kelas kakap di Cile, Ekuador, dan Meksiko yang memiliki koneksi dengan bank memperoleh banyak kemudahan selama masa krisis.⁷⁰

Krisis “didanai” dengan kombinasi antara penarikan pajak yang lebih tinggi dengan pengeluaran yang lebih rendah. Siapa saja yang membayar biaya krisis tergantung pada pola marginal perpajakan dengan pengeluaran yang diterapkan. Sebagai perkiraan pertama di sisi pajak, banyak sistem perpajakan di negara-negara berkembang bersifat proporsional (setiap orang membayar proporsi yang sama dari pendapatan mereka, yang terutama ditarik melalui pajak tidak langsung). Di sisi pengeluaran, karya-karya yang membahas kondisi di Amerika Latin dan

32204

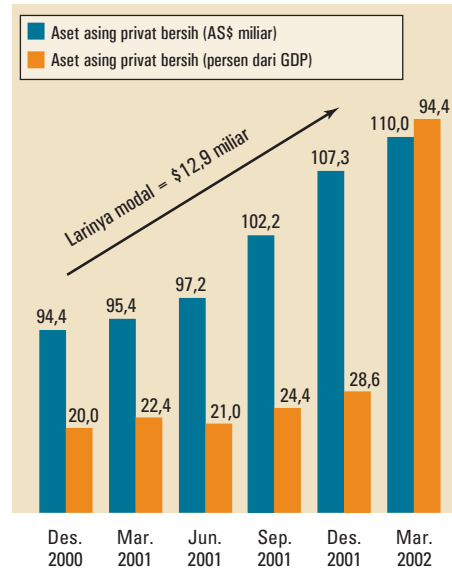
Asia pada tahun 1990-an menemukan bahwa pengeluaran marginalnya bersifat progresif, karena perluasan program-program sosial dan infrastrukturnya “berjubel” di kelompok kaum miskin.⁷¹ Dengan demikian, pihak yang paling dirugikan oleh kebijakan pengetatan anggaran atau pengeluaran tersebut adalah orang miskin. Pengaruhnya adalah latihan regresif yang sebagian besarnya didanai dengan penyesuaian fiskal regresif.

Sementara petunjuk yang diperoleh melalui studi kasus mengindikasikan adanya suatu pola konsekuensi regresi dari krisis yang kuat, hal ini tergantung pada struktur awal, pola pengaruh, dan spesifikasi kebijakan. Sebagai contoh, krisis di Rusia, meski dalam arti sosial jelas-jelas merugikan, mampu membawa negara itu kepada perubahan yang positif ke arah struktur-struktur manajemen sumber daya yang lebih berkesetaraan (Kotak 9.6).

Arah kebijakan perlu memperhitungkan rancangan kebijakan dan struktur akuntabilitas

Instabilitas ekonomi makro, karenanya, merupakan produk sekaligus penyebab dari ketidaksetaraan dan kelemahan institusional yang terkait dengannya. Instabilitas tersebut memiliki pengaruh yang sangat luas pada kesetaraan dan pertumbuhan. Apa yang dapat dilakukan? Seperti di bidang-bidang yang lain, untuk menjawab pertanyaan ini, diperlukan pemahaman yang mendalam akan peran yang saling melengkapi antara rancangan kebijakan yang spesifik, pendalaman struktur akuntabilitas, dan berbagai mekanisme kemasyarakatan

Figur 9.7 Di Argentina, kaum kaya memiliki cara keluar dari hantaman krisis



Sumber: Menteri Perekonomian, Argentina.

Catatan: Peningkatan yang tajam antara bulan Desember 2001 dan Maret 2002 disebabkan oleh devaluasi nilai tukar.

untuk menangani konflik. Hiperinflasi yang pernah terjadi di Israel merupakan salah satu contohnya. Penyelesaian atau resolusinya melibatkan seluruh kebijakan keuangan dan ekonomi makro serta proses interaksi kemasyarakatan yang intensif untuk menangani konflik-konflik tersembunyi yang terjadi antara organisasi tenaga kerja, sektor korporat, dan kelompok-kelompok kepentingan yang lain.⁷²

Mengenai spesifikasi rancangan, tersedia literatur dalam jumlah yang berlimpah. Karenanya, kami tinggal menyimpulkannya dengan komentar-komentar mengenai berbagai prinsip manajemen ekonomi makro yang muncul dari fokus pada kesetaraan. Beberapa dari prinsip yang kami maksudkan sudah cukup familiar, terutama perlunya membangun struktur regulatif dan pengawasan untuk mekanisme sistem keuangan dan asuransi yang komprehensif ketika krisis masih

KOTAK 9.6 Apakah krisis Rusia tahun 1998 memiliki konsekuensi yang menyetarakan?

Sepintas lalu, krisis Rusia tidak jauh berbeda dengan krisis-krisis lain yang terjadi pada tahun 1990-an—didorong oleh interaksi antara pergerakan modal privat dan struktur-struktur institusional dalam negeri yang menyebabkan terjadinya kebingungan moral, dan dengan dampak yang negatif pada kesejahteraan. Biaya sosialnya tinggi, dengan anjaknya GDP sebesar 5 persen pada tahun 1998. Antara tahun 1996 dan 1998, pengeluaran per kapita rumah tangga turun sebesar 25 persen, pengeluaran untuk kaum miskin meningkat dari 22 menjadi 33 persen dan bantuan tunai pemerintah turun sebesar 18 persen, meskipun penargetannya mengalami perbaikan (Lokshin dan Ravallion 2000). Modal juga lari ketika orang-orang kaya dengan segera membawa ke luar aset-aset mereka, meninggalkan kelompok masyarakat yang lain untuk membiayai biaya krisis. Fakta ini saja sudah merupakan tanda dari adanya ketidaksetaraan yang besar: orang kaya memiliki kesempatan yang lebih besar untuk melindungi aset-aset mereka dengan cara membawanya ke luar negeri. Perilaku (yang secara individual bisa dipandang rasional) ini memaksa kelompok-kelompok yang lebih miskin untuk menanggung biaya krisis.

Namun, transisi tersebut tampaknya membawa pengaruh-pengaruh tambahan yang, sedikit-tidaknyanya hingga kadar tertentu, lebih berkesetaraan. Rusia sebelum krisis berada dalam ekuilibrium yang tidak efisien dan tidak berkesetaraan, di mana perusahaan-perusahaan tidak membayar tagihan energi atau pajak mereka dan sektor energi pun tidak membayar pajak yang harus disetorkannya. Perusahaan tidak diperbolehkan untuk bangkrut karena pengaruh buruk yang ditimbulkannya pada dunia kerja. Tetapi, ini jelas bukan suatu jaring pengaman sosial yang efektif. Selama tiga tahun sebelum krisis, subsidi diperkirakan sebesar 15 hingga 20

persen dari GDP, mendorong terjadinya korupsi dan menghambat proses restrukturisasi usaha. Terjadi pengambilan hak secara paksa aset-aset secara ekstensif yang merugikan masyarakat luas.

Krisis Rusia memicu terjadinya perubahan-perubahan besar dalam hubungan ekonomi. Strategi “*devalue and default*” menyebabkan pergerakan harga yang relatif besar dan memutuskan Rusia dari pasar modal internasional. Pemutusan ini, ditambah dengan pengakuan otoritas mengenai ketidakpopuleran hiperinflasi, akhirnya memaksa sistem anggaran ketat, yang memiliki pengaruh domino yang kuat dalam menghapuskan sistem nonpembayaran, membuat transaksi ekonomi lebih transparan dan meletakkan dasar untuk pemulihan pajak. Depresiasi nilai tukar yang nyata membuat banyak perusahaan kembali kompetitif, dan ini menciptakan lapangan kerja baru. Lebih lanjut, bank-bank Moskow yang besar diperbolehkan untuk bangkrut (dengan biaya total yang relatif rendah, 2 persen dari GDP). Dan *default* berarti bahwa para pemegang surat obligasi Rusia dari luar negeri mengambil alih kerugian, sehingga memungkinkan terbentuknya tanggung jawab bersama masyarakat internasional. Meski, tentu saja, terdapat biaya reputasional, mengambil cara-cara yang sangat frontal macam ini kiranya ada manfaatnya, daripada jika melalui negosiasi yang berlarut-larut. Secara keseluruhan, walaupun suatu analisis yang mendalam atas dampak kesetaraan kesempatan tidak dimungkinkan, pergeseran efektif dalam rezim dari sistem di mana pengaruh atau kekuasaan memainkan peran yang dominan dalam alokasi sumber daya ke sistem anggaran ketat dan transparansi yang lebih tinggi kiranya baik untuk efisiensi dan kesetaraan.

Sumber: Pinto, dkk. (akan terbit).

32204
belum melanda. Begitu krisis menghantam, sangatlah sulit untuk merancang dan mengimplementasikan langkah-langkah semacam itu dan secara politik, sulit untuk mengharapkan hasil-hasil yang lebih berkesetaraan. Sebaliknya, rancangan asuransi *ex ante*—entah yang ditujukan untuk para depositor, kebangkrutan, atau pengangguran—cenderung memiliki dasar yang lebih luas dan bila sudah berjalan dengan baik, mengurangi keharusan untuk menangani kasus-kasus *ex post* yang terkait dengan kalangan berpengaruh.

Yang lebih samar-samar adalah penekanan yang berlebihan pada kehati-hatian fiskal. Dalam perdebatan publik, posisi ekonomi makro yang longgar sering kali digambarkan sebagai pendekatan yang secara distribusional progresif, entah pada masa yang baik atau masa krisis. Meskipun selalu akan muncul penilaian khusus terhadap dampak dari pilihan kebijakan fiskal dan moneter yang diambil, analisis yang kami paparkan di sini menunjukkan bahwa posisi yang “super hati-hati” atas jalannya siklus sejalan dengan pola pembangunan yang lebih setara. Di satu sisi, ini jelas-jelas memperkuat pandangan umum untuk memutus posisi-posisi kebijakan yang prosiklik. Pembatasan ekonomi makro dalam keadaan normal (dipertentangkan dengan masa krisis) akan memfasilitasi stabilisator otomatis dan kebijakan yang masuk akal untuk diterapkan ketika keadaan-keadaan yang mendesak terjadi. Dengan demikian, prioritasnya adalah membangun aturan-aturan dan institusi fiskal yang membantu mengatasi tekanan politik untuk mengurangi surplus pada

32204

masa-masa yang normal, dan juga untuk menyelesaikan berbagai persoalan asimetri informasional. Institusi-institusi ini seharusnya juga mampu meningkatkan kredibilitas dari berbagai kebijakan kontrasiklis selama masa-masa krisis.⁷³ Strategi ini, pada gilirannya, akan menjadi landasan ekonomi makro untuk jaring pengaman yang *broad-based*, dan *self-expanding*.

Terakhir, terdapat sebuah fakta dalam berbagai bentuk akuntabilitas yang berbeda. Selama kurun waktu yang panjang, pendekatan yang paling efektif adalah dengan beralih ke kontrak-kontrak fiskal dan sosial baru yang dibangun di atas struktur akuntabilitas yang lebih mendalam—menuju ekuilibrium politik yang lebih baik.⁷⁴ Karenanya, yang dibutuhkan adalah paduan yang tepat antara akuntabilitas regulatif yang kuat, yang terlindung dari tekanan politik dari segala sisi—bank sentral yang lebih mandiri atau independen dan supervisi sektor keuangan yang lebih ketat—dan transparansi yang lebih besar. Interaksi dengan aktor-aktor dan berbagai aturan eksternal yang penting untuk penanganan krisis akan dibahas dalam Bab 10.

Kita sudah mengupas kebijakan-kebijakan yang, dengan cara menyeimbangkan ruang gerak di pasar modal, tenaga kerja, serta barang dan dengan manajemen ekonomi makro, dapat menciptakan kesetaraan dan kemakmuran yang lebih besar. Pasar keuangan biasanya bias ke arah kaum yang sedang berkuasa, mencerminkan pengaruh politik historis dari mereka yang kuat. Namun, liberalisasi yang terlampau tergesa-gesa dan dirancang secara

serampangan justru dapat meningkatkan konsentrasi pengaruh yang ada. Yang diperlukan sekarang adalah kontrol sosial yang lebih besar dan cara-cara mengatasi hambatan yang lebih terukur—terutama untuk perusahaan-perusahaan berskala kecil dan menengah—yang dilindungi oleh struktur regulatif dan informasi yang lebih kuat untuk mengurangi pengaruh koneksi.

Keadaan yang kini mewarnai pasar tenaga kerja kiranya mencerminkan posisi tawar para pekerja yang lemah, tetapi berbagai kebijakan ketenagakerjaan yang ada sering kali justru menghasilkan pola-pola perlindungan kerja yang menciptakan rigiditas ekonomi, membantu memperkokoh mereka yang sudah memiliki pekerjaan yang baik, dan menghambat atau merugikan mereka yang bergerak di sektor informal. Dukungan terhadap serikat pekerja serta keamanan sosial dan ekonomi pekerja adalah tujuan yang penting, namun rancangannya perlu disesuaikan dengan kondisi-kondisi ekonomi yang dapat menjangkau para pekerja yang miskin dan informal dan meminimalisasi hambatan terhadap restrukturisasi ekonomi.

Baik rancangan kebijakan perdagangan eksternal maupun jalannya pasar produk internal mencerminkan pola kekuasaan atau pengaruh. Upaya menghapuskan berbagai bias yang ada dan memastikan bahwa semua orang mempunyai akses ke dalamnya perlu disertai dengan langkah-langkah yang dimaksudkan untuk meningkatkan keterampilan, infrastruktur, dan jaring pengaman sehingga akses yang berkesetaraan tercapai dan berbagai dampak negatifnya (terutama yang berupa

ketidaksetaraan horizontal) tertangani dengan baik. Kebijakan ekonomi makro yang sembrono biasanya tidak sejalan dengan prinsip kesetaraan: inflasi yang tinggi sangat membebani mereka yang paling tidak mampu untuk menghadapi berbagai konsekuensi yang dibawanya serta, sementara krisis keuangan sangat berbahaya, karena mereka yang berkuasa dapat diuntungkan olehnya sembari

32204
mengorbankan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat. Manajemen ekonomi makro yang hati-hati, yang didukung oleh kebijakan kebijakan kontrasiklis yang kuat dan kemandirian rancangan kebijakan, adalah sekutu, bukan musuh, dari kesetaraan. Sekarang, kita akan beralih pada berbagai kebijakan yang dapat membantu menyetarakan ruang gerak orang.

Peran kebijakan publik dalam menangani ketidaksetaraan spasial

Adanya disparitas regional dalam lingkup negara merupakan sebuah keprihatinan besar yang dihadapi oleh banyak pemerintah, baik di negara-negara kaya maupun miskin. Kejelasan mengenai faktor-faktor apa yang menyebabkan suatu daerah kurang maju dan pertimbangan saksama mengenai konsekuensinya diperlukan untuk menuntun proses pengambilan kebijakan yang terkait dengan intervensi regional.

Pendapatan rata-rata di daerah timur laut Brasil tidak sampai setengah dari pendapatan nasional rata-rata. Angka kemiskinan di sana jauh lebih tinggi daripada rata-rata nasional di beberapa negara bagian India yang sangat padat penduduknya (Bihar, Uttar Pradesh, dan Orissa), dan jurang ketidaksetaraan pendapatan regionalnya tampaknya terus melebar. Pada tahun 1990, anak-anak di bagian timur laut Nigeria memiliki kemungkinan empat kali lebih tinggi untuk tidak menerima imunisasi dan 50 persen lebih tinggi untuk meninggal dunia pada usia yang belum genap lima tahun daripada anak-anak yang tinggal di dekat ibukota negara di bagian barat daya; pada tahun 1999, kemungkinan mereka untuk tidak menerima layanan imunisasi menjadi lima kali lebih tinggi dan untuk meninggal dunia sebelum mencapai usia lima tahun sebesar 85 persen lebih tinggi. Ketertinggalan regional yang kronis dapat menimbulkan keprihatinan

yang mendalam dan mengancam keutuhan nasional—hilangnya potensi ekonomi, ketidakadilan dalam kesempatan regional, potensi instabilitas, hilangnya kohesi nasional, dan berbagai konsekuensi sosial yang negatif, termasuk angka kejahatan dan penyakit yang lebih tinggi.

Faktor-faktor geografis dan historis yang mendasari ketidaksetaraan antarregional sangat kompleks dan tumpang-tindih. Kemampuan mengelola sumber daya yang rendah dan jarak dari pasar yang jauh dapat menghambat proses pembangunan di kawasan-kawasan yang tertinggal. Dalam banyak kasus, perbedaan-perbedaan ekonomi itu disebabkan oleh relasi kuasa yang tidak setara, dan sudah berlangsung lama, antara kawasan-kawasan yang maju dengan yang tertinggal, serta kelemahan institusional pada waktu selanjutnya.¹ Bila para aktor dari kawasan yang maju mengendalikan aset, proses pengambilan keputusan dan pembuatan

kebijakan, serta berbagai prasyarat kebijakan yang atasnya kawasan-kawasan tertinggal bergantung, proses “pengejaran ketertinggalan” regional menjadi jauh lebih sulit.²

Ketika etnis, ras, dan kelompok sosial yang secara historis tertinggal terkonsentrasi di daerah-daerah tertentu, ketidaksetaraan atas dasar kelompok menjadi tercermin dalam ketidaksetaraan regional. Inilah yang terjadi di berbagai daerah di kawasan Amerika Latin, di mana kelompok-kelompok penduduk asli selain lebih miskin juga terkonsentrasi di daerah-daerah yang juga miskin,³ dan di Vietnam dan India, di mana berbagai kelompok kesukuan (*adivasis*) terkonsentrasi secara spasial.⁴

Ketika transfer fiskal redistributif tidak ada, reformasi-reformasi menuju desentralisasi yang dewasa ini dijalankan di banyak negara kiranya justru akan memperburuk disparitas regional. Pengaruh positif desentralisasi mungkin tidak akan terasa di daerah-

daerah yang kapasitas fiskalnya lebih lemah, seperti terjadi dalam reformasi desentralisasi pendidikan di Argentina.⁵ Di daerah-daerah yang miskin, di mana kaum elit memegang kekuasaan yang amat besar, desentralisasi mungkin juga memperlebar baik ketidaksetaraan dalam maupun antarregional.⁶

Tren-tren dalam ketidaksetaraan antarregional sangat bervariasi dari satu negara ke negara lain. Amerika Serikat telah mengalami konvergensi dan disparitas pendapatan antarregional yang lebih rendah. Indonesia menunjukkan konvergensi pendapatan provinsi semenjak tahun 1970-an. Selama banyak dasawarsa yang telah lalu, Brasil mengalami divergensi, dan baru belakangan ini merasakan konvergensi. India juga mengalami divergensi. Pola pertumbuhan di Cina pada tahun 1970-an dan 1980-an telah mempersempit jurang kesenjangan, yang melebar kembali pada tahun 1990-an. Dan, di Meksiko, tren konvergensi pendapatan yang lambat dan telah berlangsung lama berubah menjadi divergensi yang lambat menyusul pembukaan yang terjadi pada akhir tahun 1980-an.

Karakteristik daerah-daerah yang tertinggal

Alasan-alasan yang menyebabkan suatu daerah tertinggal sangat beragam, dan di sini kami mencoba menampilkan sebuah taksonomi sederhana.

Tingkat kepadatan penduduk miskin yang rendah, akses ke pasar yang buruk. Daerah-daerah dengan karakteristik semacam ini penduduknya jarang, terpencil, dan menghadapi berbagai tantangan geografis yang khusus. Jarak dan pengelolaan sumber daya yang buruk—sering kali ditandai dengan berbagai indikator sosial yang lemah, infrastruktur yang biasanya buruk, dan suara politik regional yang lemah—menempatkan daerah-daerah ini di pinggiran aktivitas ekonomi nasional dan kesempatan. Demi memberantas kemiskinan, mendukung pembangunan di daerah-daerah yang tertinggal ini sangat baik untuk dilakukan, meski biayanya mahal.

Tingkat kepadatan penduduk miskin yang rendah, akses ke pasar yang baik. Daerah-daerah ini dulunya pernah mengalami masa keemasan dan terintegrasi dengan ekonomi nasional secara sangat baik. Namun, perubahan pola permintaan atau habisnya sumber daya yang dipunyai menyebabkannya mengalami kemerosotan, meskipun pengaruh politiknya mungkin tetap terjaga. Untuk daerah-daerah “yang karatan” semacam ini, dibutuhkan

dukungan publik supaya orang dan sumber daya meninggalkan industri-industri yang sudah merosot, dengan didukung oleh jaring pengaman sosial untuk angkatan kerja yang terpengaruh.

Tingkat kepadatan penduduk miskin yang tinggi, akses ke pasar yang buruk. Daerah-daerah inilah yang sering kali dianggap paling sesuai menjadi target intervensi: kemiskinan terpusat di sana, tingkat kepadatan penduduknya relatif tinggi, dan integrasi pasarnya yang buruk lebih disebabkan oleh faktor historis daripada faktor geografis. Hal-hal yang kiranya menyebabkan keadaan macam ini antara lain adalah pemerintahan yang lemah, kapasitas institusional dan sumber daya manusia yang rendah, sejarah konflik sosiokultural dan dominasi, iklim investasi yang buruk, dan masalah keamanan. Daerah-daerah dengan karakteristik semacam ini merupakan rumah untuk berbagai kelompok yang secara sosial, rasial, dan etnis “kurang beruntung.” Ketika kelompok-kelompok itu tidak bersatu atau relasi patron-klien mendominasi, tantangan untuk mengembangkan organisasi, agens, dan pengaruh politik sangatlah besar.⁷

Akses ke pasar (kepadatan penduduk, biaya transportasi)		
		Rendah
Kepadatan kemiskinan (jumlah orang miskin per kilometer persegi)	Rendah	• “Zonas extremas” di Cile • Rusia Utara (pemukiman yang disponsori oleh negara) • Kanada utara
	Tinggi	• Timur laut Thailand • Negara-negara bagian di selatan Meksiko
		Tinggi
Kepadatan kemiskinan (jumlah orang miskin per kilometer persegi)	Rendah	• Daerah “karatan” di timur laut Cina • “Kota tambang batu bara” di negara maju (Prancis, Inggris, Amerika Serikat)
	Tinggi	• Daerah “Sabuk Hindu” yang miskin dan padat di India • Mezzogiorno di Italia selatan

Berbagai kebijakan dan tradeoff pembangunan regional

Kebijakan-kebijakan pembangunan regional mencakup intervensi yang dimaksudkan untuk memfasilitasi investasi ke dalam, memperbesar kesempatan untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan daerah yang tertinggal, membantu keluarga yang ingin mencari kesempatan yang lebih baik di tempat lain, dan mengubah relasi kuasa antarregional. Kebijakan-kebijakan tersebut dibatasi oleh konteks dan konsekuensi. Jika keadaan di daerah-daerah yang tertinggal tersebut mencerminkan kondisi geografis atau tiadanya agglomerasi dan skala ekonomi, intervensi publik bisa jadi sangat mahal. Namun, ketika kebijakan publik dirancang untuk memperbaiki berbagai kegagalan pasar (seperti pasar asuransi atau kredit yang kurang berkembang), menangani faktor-faktor sosial dan historis tertentu yang menghambat laju pembangunan regional, atau memperoleh bantuan luar yang sangat penting untuk kesejahteraan (kultural, lingkungan, keamanan) nasional, *tradeoff* atau biaya efisiensinya mungkin kecil atau malah tidak ada.

Insentif-insentif fiskal

Salah satu kebijakan yang populer adalah dengan memberikan insentif fiskal yang akan mendorong industri untuk bergerak dan berinvestasi di daerah-

daerah yang tertinggal: potongan pajak, aturan asuransi atau tanggungan risiko, dan subsidi langsung maupun tidak langsung melalui penyediaan layanan publik berbiaya murah. Tetapi, evaluasi atas insentif fiskal menunjukkan bahwa langkah ini bisa jadi sangat mahal dan tidak efektif. Upaya-upaya yang ditempuh Brasil untuk mengembangkan pusat industri manufaktur di Manaus di bagian utara negeri itu dalam arti tertentu berhasil, tetapi biaya untuk menciptakan tiap lapangan kerja baru tinggi.⁸ “Perang fiskal” antarregional juga mungkin terjadi sebab setiap daerah akan saling bersaing untuk menarik bisnis. Jika tidak terkoordinasi atau tidak diatur, perang ini dapat menimbulkan berbagai konsekuensi yang merugikan untuk basis pajak dan layanan umum di yurisdiksi-yurisdiksi yang bersaing. Dibandingkan dengan berbagai alternatif yang disebutkan di bawah, cara ini cenderung merupakan strategi dengan tingkat distorsi yang tinggi.

Investasi publik

Investasi publik yang ditargetkan, secara khusus dalam infrastruktur inti, adalah sebuah respons kebijakan lain yang ditujukan untuk mengurangi disinsentif geografis untuk lokasi perusahaan, entah yang baru maupun yang sudah ada sebelumnya. Cina telah menjalankan strategi ini, pertama-tama di zona ekonomi khusus di daerah pesisir, dan sekarang di kawasan baratnya (lihat kotak di bawah ini).

Investasi dalam jaringan infrastruktur regional kiranya mampu meningkatkan produktivitas perusahaan-perusahaan yang telah ada dan menarik minat berbagai perusahaan baru. Tetapi, ia juga memungkinkan perusahaan-perusahaan yang lebih efisien di daerah yang lebih kaya untuk menjual produk mereka ke daerah yang tertinggal. Inilah salah satu faktor yang memperlambat pembangunan di daerah Mezzogiorno di Italia bagian selatan yang relatif tertinggal, terlepas bahwa investasi dalam infrastruktur nasional utara-selatan yang besar-besaran telah berhasil mengurangi tingginya biaya yang harus dikeluarkan untuk transportasi.⁹

Memfasilitasi mobilitas tenaga kerja

Mendorong tenaga kerja supaya secara sukarela bergerak ke wilayah-wilayah dengan kesempatan yang lebih tinggi adalah strategi yang lain. Berkebalikan dengan insentif fiskal dan investasi publik yang berfokus untuk membawa pekerjaan ke wilayah-wilayah yang miskin, strategi yang satu ini berupaya untuk membawa orang ke berbagai wilayah yang memiliki potensi lebih baik. Bantuan relokasi mencakup penyediaan layanan transportasi, perumahan, pelatihan, tunjangan pemukiman kembali, dan jaring pengaman sosial yang dapat bergerak ke mana-mana (*portable*). Contoh dari strategi ini adalah insentif yang diberikan di Rusia ke keluarga-keluarga

yang mau berpindah dari pemukiman mereka di daerah utara—dijalankan dengan modal negara yang amat besar dan demi tujuan keamanan selama masa Perang Dingin—dan insentif untuk mendorong perpindahan tenaga kerja dari berbagai kawasan industri yang mulai meredup, seperti sektor pertambangan batu bara yang sudah sekarat di Eropa Barat dan bekas Uni Soviet sejak tahun 1960-an. Meski program-program semacam ini terbukti mampu mengurangi dampak negatif pengangguran, tetap ada pertanyaan mengenai seputar efektivitas biaya dan imbas jangka panjangnya.

Juga terdapat sejarah panjang mengenai upaya untuk memindahkan penduduk ke daerah-daerah yang terpencil atau mendorong migrasi ke tanah yang baru. Para pendatang dari Eropa di benua Amerika, termasuk yang mendiami daerah barat dan barat tengah Amerika Serikat, memperoleh

hak legal untuk membersihkan dan mendayagunakan tanah yang baru itu. Program-program yang lebih belakangan termasuk program transmigrasi di Indonesia pada tahun 1970-an dan 1980-an yang memindahkan penduduk dari Jawa ke pulau-pulau lain yang masih jarang penduduknya, atau program pemukiman kembali warga Ethiopia ke wilayah-wilayah yang lebih subur di bagian selatan dan barat daya negeri tersebut. Namun demikian, program-program semacam ini telah dikritik karena dimensi koersif atau etnisnya, yang memunculkan pertanyaan mengenai dampak merugikan yang dirasakan oleh kelompok dan penduduk asli.

Meningkatkan agens

Di mana ketidaksetaraan agens antarkelompok mendasari disparitas antarregional, kebijakan-kebijakan

nasional dan regional yang mengatur masalah diskriminasi, rasisme, dan defisit kewarganegaraan bisa menjadi sarana yang penting untuk mengatasi ketidaksetaraan spasial. Meningkatkan hak politik dan partisipasi kelompok-kelompok yang tersingkir juga penting untuk kedamaian dan kohesi nasional. Meskipun diskriminasi etnis dan ketidaksetaraan antarregional tidak serta-merta berujung pada konflik atau pertentangan, baik para peneliti maupun anggota komisi kebenaran dan rekonsiliasi sepakat bahwa hal-hal tersebut merupakan faktor kontributor ke arahnya.¹⁰ Di Aceh, Indonesia, penghasilan yang diperoleh dari minyak telah dikembalikan ke daerah tersebut sejak tahun 1976, namun konflik regional dan tuntutan akan otonomi terus bergulir dan menguat sampai beberapa waktu belakangan ini.¹¹ Ini menunjukkan bahwa transfer (dana) saja tidak memadai untuk mengobati kekecewaan dan ketidakpuasan yang

Pembangunan daerah tertinggal di Cina

Pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan yang tidak diperkirakan sebelumnya di Cina disertai oleh peningkatan yang signifikan dalam disparitas regional semenjak reformasi ekonomi mulai digulirkan pada akhir tahun 1970-an. Berbagai konsekuensi sosioekonomi dari divergensi pendapatan yang terus terjadi antara daerah-daerah yang maju dan tertinggal telah menjadi salah satu keprihatinan utama pemerintah Cina.

Pada tahun 1999, pemerintah mulai menjalankan strategi “Go West” untuk mengembangkan daerah barat negerinya yang tertinggal. Melalui investasi publik bertarget

dan subsidi fiskal, selama lima tahun terakhir, pemerintah pusat telah mengeluarkan sekitar 1.000 miliar yuan (AS\$120 miliar) untuk mengembangkan infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan lingkungan. Berbagai insentif investasi dan pinjaman berbunga rendah diluncurkan guna menarik baik perusahaan dari dalam maupun luar negeri untuk menanamkan modalnya di daerah barat yang disebutkan memiliki keuntungan komparatif tersendiri, seperti energi, pertanian, dan pengolahan produk pertanian.

Kemerosotan relatif yang terjadi di kawasan timur laut Cina, yang secara historis sangat

maju, juga dirasa memprihatinkan. Kawasan itu mulai mengalami pertumbuhan yang lambat dengan tingkat pengangguran tinggi di berbagai industrinya yang terus meredup, bersama dengan kota besar dan kecil yang semakin sesak dan terbebani. Pemerintah kemudian memulai strategi “*Revitalize Northeast*” pada tahun 2003. Strategi ini mencakup perbaikan iklim investasi, pengembangan fleksibilitas yang lebih besar dalam pasar-pasar faktor, pemakaian dana publik untuk mendukung dan bukannya menghambat penyesuaian, serta pengurangan biaya-biaya sosial melalui jaring pengaman sosial yang diperbarui dan lebih baik.

dirasakan oleh masyarakat di daerah tertentu—langkah itu perlu disertai dengan partisipasi politik dan dialog yang berarti.

Ringkasan

Apa yang menghambat pertumbuhan dan investasi regional di daerah-daerah yang tertinggal perlu di-identifikasi dan diberi perhatian khusus. Berbagai

kebijakan yang menyediakan insentif fiskal ke para investor kemungkinan besar akan gagal sekiranya faktor-faktor utama yang memberi dampak negatif terhadap iklim investasi regional yang baik—kualitas institusi lokal, ketersediaan tenaga kerja yang terampil, proksimitas ke pasar-pasar kunci, berfungsinya pasar modal dan tanah, risiko sekuritas—masih kuat mencengkam.

Investasi publik dalam infrastruktur yang mampu menurunkan biaya transportasi barang dan orang sering kali terbukti sebagai strategi yang efektif untuk integrasi. Dan, seperti halnya dengan berbagai kebijakan yang lain, solusi-solusi teknis yang dirancang dengan baik akan lebih sah untuk diimplementasikan sekiranya mereka yang tinggal di daerah-daerah tertinggal diberdayakan.

32204

32204

Mencapai Kesenjangan Global yang Lebih Besar

b a b 10

Di Bab 2, kita telah membaca bahwa ada jurang ketidakesetaraan yang amat lebar di dunia. Bahkan warga yang lumayan berada di kebanyakan negara berkembang memiliki kesempatan yang lebih terbatas daripada mereka yang miskin di negara-negara kaya. Fakta bahwa negara kelahiran menjadi salah satu faktor penentu kunci dari kesempatan yang dimiliki orang bertentangan dengan pandangan kami mengenai kesetaraan—yang menyebutkan bahwa orang seharusnya menghadapi kesempatan yang sama, tidak peduli apa pun latar belakang mereka, termasuk tempat kelahiran mereka.

Kesetaraan global yang lebih besar, dalam dirinya sendiri, dirindukan oleh setiap orang yang merasa bahwa kesetaraan adalah sesuatu yang secara intrinsik bernilai. Rezim hak asasi manusia pun mengakui bahwa semua orang memiliki hak yang sama dan harus dihindarkan dari kemiskinan atau kekurangan yang ekstrem. Beberapa kalangan bahkan berkeyakinan bahwa ada pesan moral yang amat kuat untuk negara-negara kaya untuk mengambil tindakan, karena disparitas yang besar dan karena merekalah (pandangan ini masih bisa diperdebatkan) yang menciptakan dan melanggengkan ketidakesetaraan global.¹ Tingkat kesetaraan yang lebih tinggi juga baik karena mendukung tercapainya kemakmuran global dalam jangka panjang. Tingkat kesetaraan yang lebih tinggi

dalam akses ke kesehatan dan pengobatan, khususnya untuk penyakit-penyakit menular, akan mempersempit jurang ketidakesetaraan kesehatan global dan menguntungkan baik untuk negara-negara miskin maupun kaya. Tingkat kesetaraan yang lebih tinggi dalam akses ke dan kontrol atas berbagai sumber daya alam dan barang-barang yang menyangkut hajat hidup orang banyak akan mendorong pada pemakaian yang lebih berkelanjutan. Sementara pengamat menyatakan bahwa tingkat kesetaraan yang lebih tinggi juga bisa mendorong pada penciptaan stabilitas internasional yang lebih kokoh: negara-negara yang rapuh dan gagal menghadirkan ancaman untuk stabilitas lokal dan global.²

Apa yang dapat dilakukan untuk mengurangi lebarnya jurang ketidakesetaraan yang kita hadapi dewasa ini? Perdebatan seputar apa penyebab ketidakesetaraan global dan bagaimana menanggulangnya sangat panas. Beberapa kalangan melihat globalisasi—integrasi global yang lebih besar—sebagai sumber penyetaraan, sementara yang lain sumber melebarnya jurang ketidakesetaraan, di mana negara-negara dan perusahaan-perusahaan kaya menjadi pembuat aturan yang menguntungkan diri mereka sendiri dengan mengorbankan mereka yang lemah, miskin, dan tak memiliki suara. Kedua sisi argumen tersebut mengandung

KOTAK 10.1 Hukum internasional, globalisasi, dan kesetaraan

Globalisasi (sebagian besar) terjadi dalam konteks hukum internasional, yang mengatur hubungan antarnegara, dan subjek-subjek hukum internasional yang lain, seperti organisasi internasional. Pengembangan, penerapan, pemantauan, dan pelaksanaan hukum internasional yang lebih berkesetaraan sangat penting untuk membuat globalisasi juga lebih berkesetaraan.

Arti kesetaraan dalam hukum internasional. Berbagai pertimbangan kesetaraan menjadi prinsip formatif dalam pengembangan hukum internasional, menjamin bahwa kesetaraan global yang lebih besar menjadi nilai yang diakui dan diperjuangkan bersama. Prinsip kesetaraan telah menyertai perkembangan hukum internasional selama berabad-abad (Bab 4). Kesetaraan dalam hukum internasional mencakup gagasan-gagasan keadilan korektif dan keadilan distributif—bahwa penerapan yang ketat atas hukum tersebut seharusnya diimbangi dengan pertimbangan-pertimbangan kesetaraan atau keadilan untuk meraih hasil yang adil, dan bahwa hukum internasional seharusnya memperjuangkan prinsip pembagian atau distribusi sumber daya antarnegara yang lebih seimbang. Prinsip-prinsip yang berkesetaraan telah diterapkan dalam banyak wilayah hukum internasional, mulai dari saling tukar informasi mengenai ilmu pengetahuan, teknologi, dan sumber daya alam sampai berbagai hukum yang mengatur laut, perairan internasional, ruang angkasa, dan emisi karbon. Seperti disorot dalam Bab 4, contoh yang paling relevan dari penerapan prinsip-prinsip kesetaraan dalam hukum internasional adalah rezim hak asasi manusia internasional. Dalam hukum internasional dewasa ini, kesetaraan tidak hanya merupakan sebuah dimensi antarnegara; hukum ini juga mempunyai dimensi antargenerasi, dalam pemeliharaan

lingkungan dan hal-hal global yang lain, seperti akan kita lihat di bawah.

Proses penetapan aturan. Hukum-hukum internasional ditetapkan melalui proses negosiasi yang rumit. Sejauh mana proses ini dipandang berkesetaraan memengaruhi adopsi dan implementasinya—jadi, proses memegang peranan yang sangat penting. Secara umum, suatu negara tetap bebas untuk memutuskan apakah akan menjadi pendukung suatu konvensi atau perjanjian. Dan, kepuasan suatu negara dengan proses itu yang kemudian mendorongnya untuk mengadopsi sebuah konvensi kiranya mempermudah proses penandatanganan dan adopsi yang selanjutnya. Sebagai contoh, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, yang dilihat oleh banyak kalangan sebagai landasan dari berbagai instrumen hak asasi yang berikutnya, diadopsi oleh Majelis Umum PBB, di mana semua negara anggota mempunyai representasi dan satu suara. Meski hanya merupakan sebuah deklarasi, dan tidak dimaksudkan untuk mengikat negara-negara ketika mereka mengadopsinya, proses yang menuntun pada pengadopsiannya dipandang sebagai proses yang berkesetaraan. Himpunan aturan atau standar yang ditetapkan oleh ILO adalah sebuah contoh lain dari aturan yang disusun melalui suatu proses internasional yang bersifat amat konsultatif, melibatkan tidak hanya perwakilan dari pemerintah, tetapi juga serikat pekerja dan sektor privat. Di sisi lain, proses penetapan aturan dalam Organisasi Perdagangan Dunia (dan pendahulunya, *General Agreement on Tariffs and Trade*), oleh beberapa kalangan, dianggap tidak berkesetaraan, dan hal ini, setidaknya sebagian, bertanggung jawab untuk kemandekannya.

Mekanisme aplikasi dan pelaksanaan. Proses-proses penafsiran, pengaplikasian,

dan pelaksanaan hukum internasional sangat penting dalam rangka mewujudkan tingkat kesetaraan yang lebih tinggi. Secara umum, kemampuan negara untuk menjalankan dan melaksanakan hak-hak di bawah hukum internasional bergantung pada proses penilaian atau mekanisme komplain yang tepat dan keefektifannya. Sejumlah pengadilan internasional dan badan-badan adjudikatif lain sering kali mempunyai yurisdiksi sukarela, namun sekarang tampaknya ada tren ke arah yudisialisasi dan yurisdiksi wajib. Sebagai contoh, aturan-aturan penyelesaian persengketaan yang ditetapkan dalam *U.N. Convention on the Law of the Sea* tahun 1982 dan *World Trade Organization Dispute Settlement Understanding* tahun 1994 tampaknya secara pelan tetapi pasti bergerak menuju yurisdiksi wajib dan pengambilan keputusan yang mengikat.

Kemampuan warga negara dan aktor-aktor bukan negara untuk memperjuangkan hak-hak mereka dan mencari kompensasi di bawah hukum internasional tergantung pada apakah negara mereka menjadi anggota dari instrumen yang memungkinkan mereka untuk menggunakan mekanisme *compliance*. Sebagai contoh, supaya warga negara dapat menuntut negara mereka di bawah *International Covenant of Civil and Political Rights*, negara mereka tersebut harus menandatangani dan meratifikasi *First Optional Protocol*, yang memungkinkan suatu tuntutan didengarkan oleh *Human Rights Committee* yang didirikan oleh perjanjian tersebut. Seperti diindikasikan oleh pembahasan ini dan sejajar dengan yang terjadi di arena domestik, aturan sering kali justru menghalangi akses, bahkan sebelum biaya, pengetahuan, dan kapasitas membatasinya.

kebenarannya sendiri. Dalam pengertian tren, gambaran yang kita lihat di Bab 2 campur aduk: konvergensi di bidang kesehatan dan (mungkin) pendidikan untuk sementara kalangan, dan divergensi dalam

pendapatan dan kesehatan bagi yang lain. Dalam pengertian kausalitas, sebagaimana beberapa sumber konvergensi yang besar diasosiasikan dengan globalisasi pasar dan pengetahuan—macan-macan Asia Timur,

32204

Cina, dan India memanfaatkan pasar global, penyebaran revolusi hijau dan teknologi yang terkait dengan kesehatan—berbagai aturan dan pengaruh yang tidak setara pun turut membentuk kesempatan.

Aksi domestik jelas sangat penting untuk mempersempit jurang ketidaksetaraan yang ada. Negara-negara berkembang bertanggung jawab penuh atas kemakmuran mereka sendiri; aksi global tidak dapat menggantikan berbagai kebijakan dan institusi domestik yang berkesetaraan dan efisien. Namun, kondisi-kondisi global, tentu saja, sangat memengaruhi jangkauan dan dampak kebijakan domestik. Aksi global—yang dijalankan oleh pemerintah, warga, dan organisasi di negara-negara maju serta oleh berbagai institusi internasional—bisa menentukan apakah proses globalisasi mampu mewujudkan tingkat kesetaraan yang lebih tinggi, perdamaian, dan kemakmuran, ataukah justru menegaskan ketegangan dan konflik yang, pada gilirannya, menimbulkan reaksi balik yang negatif dan kekerasan.

Disparitas yang ada dewasa ini merupakan produk interaksi antara dua faktor: sumber daya yang dimiliki negara-negara dan berbagai aturan yang membentuk pilihan untuk membawa sumber daya ini ke pasar domestik dan global. Sumber daya tersebut sangat tidak setara karena faktor sejarah dan geografis—meskipun sejarah dan aspek-aspek geografis tertentu juga merupakan produk dari pola-pola pembangunan yang tidak setara. Infrastruktur yang sangat buruk di Afrika, misalnya, sebagian merupakan warisan dari pola-pola politik dan ekonomi kolonial. Institusi-institusi lemah yang ada pada masyarakat miskin—yang kini menjadi bagian dari sumber daya mereka—juga

mencerminkan pola-pola historis, seperti telah didiskusikan dalam Bab 6. Ketimpangan sumber daya sering kali semakin diperparah oleh fungsi pasar yang tidak berkesetaraan. Seperti halnya di wilayah domestik, berbagai ketidaksempurnaan pasar bisa jadi merupakan produk dari kebijakan (misalnya hambatan-hambatan terhadap mobilitas tenaga kerja atau proteksi pertanian) atau dari kegagalan pasar intrinsik (misalnya proteksi yang lemah terhadap barang-barang yang menyangkut hidup orang banyak dan kurangnya insentif untuk penciptaan pengetahuan).

Untuk mencapai tingkat kesetaraan global yang lebih tinggi, karenanya, dibutuhkan kebijakan-kebijakan global yang mampu menyetarakan sumber daya serta mengatasi ketidaksempurnaan pasar dan berbagai institusi global yang lebih representatif. Pertama-tama, kita akan membahas pasar global untuk tenaga kerja, barang, gagasan, dan modal—yang semuanya berfungsi dalam konteks hukum internasional (Kotak 10.1). Untuk setiap pasar, kita akan menyoroti berbagai ketidaksetaraan yang ada dan dampak-dampak dari hal itu, membahas proses yang menyebabkannya, dan mengupas beberapa opsi perubahan. Kita kemudian akan mencoba meluruskan masa lalu dan menampilkan ketidaksetaraan-ketidaksetaraan dalam pemanfaatan sumber daya. Lalu, kita akan mencari tahu bilakah bantuan—tanggapan terhadap ketidaksetaraan global yang tradisional—dapat digunakan secara efektif untuk mempercepat upaya-upaya domestik membangun dan mengembangkan sumber daya. Kondisi hubungan internasional dewasa ini kiranya membuat beberapa

kalangan bertanya-tanya apakah perubahan memang dimungkinkan. Karenanya, kami menutup bab ini dengan melihat faktor-faktor yang telah memfasilitasi transisi atau peralihan keberbagai kebijakan dan institusi yang lebih berkesetaraan di masa lalu. Kami menyimpulkan bahwa perubahan tersebut tidak mudah, tetapi juga tidak mustahil.³

Membuat pasar global lebih setara

Pasar global mempunyai banyak wajah: perawat di Filipina, pekerja domestik di Sri Lanka, pengasuh anak di Polandia, insinyur di India, petani kopi di Uganda, perempuan yang bekerja di pabrik garmen di Bangladesh, pengrajin di Maroko, pekerja migran, konsumen produk yang dihasilkan negara berkembang di Australia, negara-negara di Eropa, Jepang, Amerika Serikat, dan negara-negara berpendapatan menengah hingga berpendapatan tinggi. Pasar global menciptakan kesempatan-kesempatan ekonomi yang sangat berharga untuk jutaan orang, yang mengembangkan gagasan, meningkatkan modal, serta menjual produk dan tenaga kerja mereka.

Tetapi, sumber daya yang tidak setara dan proses yang tidak adil berarti bahwa kesempatan dan aturan yang dihadapi semua orang tidak sama. Ketidaksetaraan terjadi dalam fungsi pasar-pasar ini. Para pekerja tidak terampil dari negara-negara miskin, yang dapat memperoleh penghasilan lebih tinggi di negara-negara kaya, menghadapi berbagai hambatan yang besar untuk bermigrasi. Para produsen dari negara berkembang menghadapi banyak tantangan untuk menjual produk pertanian, barang manufaktur, dan jasa layanan mereka di

negara-negara maju. Para investor asing memperoleh perjanjian yang lebih baik dalam krisis utang.

Dalam kebanyakan kasus, aturan-aturan yang lebih berkesetaraan akan membawa keuntungan baik untuk negara maju maupun negara berkembang, meskipun besarnya keuntungan yang mereka peroleh sangat beragam berdasarkan pasar. Hambatan dalam pasar tenaga kerja—faktor produksi yang dimiliki secara relatif melimpah oleh negara-negara miskin—jauh lebih besar daripada di pasar barang dan modal, dan penyetaraan harga faktor jelas tidak hanya berlangsung melalui perdagangan. Karenanya, menghapuskan berbagai hambatan yang menghalangi migrasi dapat memberi dampak yang signifikan dalam memperluas kesempatan-kesempatan yang dimiliki orang (tentu saja, migrasi memunculkan beragam persoalan kompleks yang secara politik dan sosial sulit ditangani baik oleh negara asal maupun negara tujuan).

Keuntungan yang diperoleh amat beragam tergantung pada konteks negaranya. Negara-negara dengan tingkat pertumbuhan yang pesat, seperti Cina dan India yang merupakan rumah untuk separuh penduduk termiskin di dunia, sangat diuntungkan oleh pasar global yang lebih berkesetaraan. Ruang gerak global yang lebih seimbang membantu mereka untuk mempertahankan tingkat pertumbuhan yang pesat, sementara kebijakan-kebijakan domestik yang berkesetaraan membantu memastikan bahwa pertumbuhan ini dirasakan secara “adil” oleh semua warga. Negara-negara yang sumber dayanya lebih terbatas, seperti banyak negara di Afrika, yang ekonominya jauh tertinggal,

memperoleh keuntungan yang lebih sedikit dalam jangka waktu yang pendek hingga menengah dari pasar global yang lebih berkesetaraan.

Mobilitas tenaga kerja internasional yang lebih tinggi

Pengembalian atau imbalan (*return*) atas modal, dan hingga kadar tertentu, atas tenaga kerja terampil, cenderung untuk menjadi lebih setara, tetapi imbalan atas tenaga kerja tidak terampil, yang dipunyai oleh orang miskin dan yang jumlahnya berlimpah di negara-negara miskin, biasanya tidak setara. Diferensial upah lintas negara untuk pekerjaan-pekerjaan yang membutuhkan tingkat keterampilan yang sama sangat besar, dan jauh lebih besar daripada perbedaan upah antara Amerika Serikat dengan negara-negara asal para pekerja migran pada akhir abad ke-19 (Figur 10.1). Negara-negara maju sangat membatasi masuknya para pekerja migran yang tidak terampil atau semi-terampil, yang memberikan kontribusi untuk lambatnya penyetaraan dalam hal imbalan ke para pekerja tidak terampil.

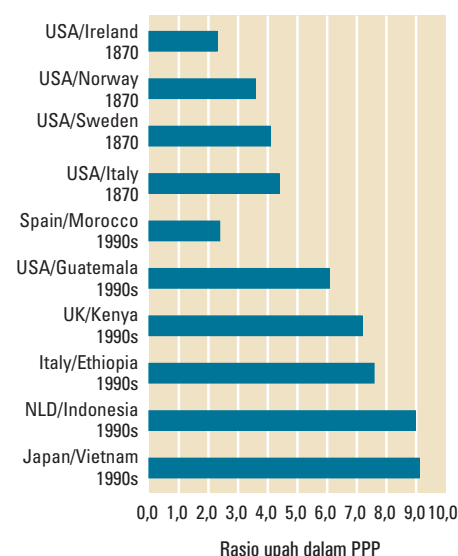
Tingkat migrasi tenaga kerja tidak terampil yang lebih tinggi cenderung akan menyetarakan imbalan, dengan menghasilkan pihak-pihak yang diuntungkan dan dirugikan, dan pengaruh baik atas efisiensi. Sejarah mengajarkan ke kita bahwa migrasi mampu menghapus penderitaan umat manusia dan mendorong pertukaran kultural dan teknologi. Migrasi massal dari Eropa ke Amerika pada abad ke-16 dan awal abad ke-20 membebaskan 60 juta orang dari jerat kemiskinan dan penganiayaan, menciptakan masyarakat

yang sekarang tergolong sebagai masyarakat paling kaya (walaupun masyarakat Amerika Asli mengalami kerugian yang amat besar dalam proses tersebut).⁴

Analisis-analisis ekonomi mengindikasikan bahwa hasil yang didapat dari perluasan migrasi bisa sangat signifikan. Hamilton dan Whalley (1984) menggunakan sebuah model ekonomi dunia yang sangat disederhanakan untuk menunjukkan bahwa keuntungan yang diperoleh dari realokasi tenaga kerja bisa jadi sangat besar (menggandakan GDP). Model macam ini, tentu saja, bergantung pada asumsi-asumsi spesifik yang digunakan dan mengabaikan berbagai isu penyesuaian, tetapi mengilustrasikan bahwa hasil-hasil migrasi memang besar dan mungkin bahkan jauh lebih besar daripada yang diperoleh dari perdagangan barang yang telah mengalami liberalisasi. Menggunakan

Figur 10.1 Diferensial upah dewasa ini jauh lebih besar daripada pada akhir abad ke-19

Rasio paritas daya beli (*purchasing power parity—PPP*) di Amerika Serikat dan partner migrasinya pada tahun 1870 dan pasangan negara pada tahun 1990-an



Sumber: Pritchett (2003).

32204

sebuah pendekatan yang mirip dengan analisis dampak perdagangan, Walmsley dan Winters (2003) memperkirakan bahwa peningkatan migrasi temporer ke negara-negara industri sebesar 3 persen dari seluruh angkatan kerja yang terampil dan tidak terampil di negara tujuan—sama dengan mengizinkan tambahan 8 juta tenaga kerja terampil dan 8,4 juta tenaga kerja tidak terampil untuk dipekerjakan sewaktu-waktu, kira-kira menggandakan jumlah kaum migran dewasa ini ke negara-negara berpendapatan tinggi—akan menghasilkan peningkatan penghasilan sebesar kira-kira \$150 miliar per tahun. Peningkatan penghasilan ini akan dinikmati secara cukup adil dan merata oleh warga negara berkembang dan negara maju. Sebagian besar hasil tersebut diperoleh dari migrasi para pekerja yang tidak terampil. Kajian-kajian mengenai negara menegaskan pernyataan bahwa migrasi dapat memberikan dampak yang signifikan. Annabi, dkk. (akan terbit) mendapati bahwa peningkatan aliran dana sebesar 50 persen ke Bangladesh akan menurunkan tingkat kemiskinan dengan pendapatan di bawah \$1 per hari sebesar 0,8 persen pada jangka pendek dan 4 persen pada tahun 2020.⁵

Tidakkah migrasi meningkatkan ketidaksetaraan pendapatan di negara asal? Sebagai sebuah aktivitas yang memiliki risiko dan potensi imbalan yang tinggi, anggota masyarakat yang lebih kaya, lebih leluasa untuk mendapatkan pinjaman atau kredit, dan lebih terpelajar adalah kalangan yang berada di peringkat pertama untuk melakukan migrasi. Melalui jaring sosial, kaum migran yang sukses kemudian memberikan informasi dan bantuan ke

mereka yang juga ingin menjadi migran, sehingga memperkecil risiko dan biaya dan memungkinkan anggota masyarakat dari distribusi pendapatan yang lebih rendah untuk bermigrasi.⁶ Pada tahap pertama proses migrasi, dana yang dikirimkan ke keluarga-keluarga yang lebih kaya dapat meningkatkan ketidaksetaraan, jika dana tersebut lebih tinggi daripada pendapatan yang sebelumnya.⁷ Ketika migrasi semakin berkembang, dana mulai mengalir ke keluarga-keluarga yang lebih miskin dan distribusi pendapatan pun mengalami perbaikan.⁸ Dana-dana tersebut, secara tidak langsung, juga memengaruhi besarnya pengeluaran, diversifikasi risiko, dan melonggarkan berbagai hambatan akses ke kredit, yang semuanya mengurangi ketidaksetaraan.⁹ Sejauh ini, bukti-bukti yang ada tidak mendukung pendapat yang menyatakan bahwa migrasi pasti dan selalu mendorong munculnya tingkat ketidaksetaraan yang lebih tinggi di negara-negara asal.

Di negara-negara tujuan, migrasi menghapuskan kekhawatiran akan kurangnya tenaga kerja dalam sektor-sektor yang membutuhkan banyak tenaga kerja manusia, seperti perawatan kesehatan, hotel dan restoran, serta konstruksi. Ketika para penduduk negara maju menjadi semakin tua dan tingkat pendidikan serta keterampilan mereka meningkat, kekurangan ini menjadi semakin terasa. Tren-tren demografis merupakan salah satu kekuatan lain di belakang migrasi. Proyeksi penduduk dewasa ini mengimplikasikan bahwa jumlah angkatan kerja di Eropa dan Jepang akan menurun pada abad mendatang, dan bahwa rasio atau perbandingan antara orang yang

32204

berada pada usia kerja dan yang berada pada usia pensiun (rasio tanggungan) akan terus meningkat sampai ke tingkat di mana skema tunjangan sosial dan hari tua yang ada sekarang ini tidak dapat lagi diterapkan. Sementara itu, penduduk di negara-negara Afrika Utara akan berkembang dengan pesat.

Terlepas dari manfaat yang besar, migrasi mendapat tantangan yang keras di negara-negara tujuan. Migrasi melibatkan berbagai isu identitas nasional dan individual yang semakin diperparah oleh kekhawatiran akan masalah keamanan. Di beberapa negara, integrasi kultural dan sosial tampaknya menjadi lebih sulit daripada yang diperkirakan sebelumnya. Tambahan pula, para pekerja yang tidak terampil mengalami penurunan upah dan pengangguran. Namun demikian, untuk para buruh pabrik, ini tidak ada bedanya dengan bila barang-barang yang diproduksi di berbagai negara yang biaya tenaga kerjanya lebih rendah menggantikan produksi domestik.

Di negara-negara asal, ada kekhawatiran mengenai biaya kemanusiaan dan sosial yang dibawa serta oleh migrasi, misalnya, tentang bagaimana migrasi para perawat dan dokter mungkin menghambat perkembangan menuju pencapaian *Millennium Development Goals* (MDG) dan migrasi tenaga kerja perempuan mengakibatkan kurangnya perhatian ke anak, keluarga, dan orang tua.¹⁰ Menetapkan larangan (seperti yang diterapkan ke para dokter) sering kali memaksa para pekerja migran yang terampil untuk bekerja di sektor yang membutuhkan tingkat keterampilan lebih rendah di negara tujuan—“penyia-

nyiaan otak,” dan imbalan yang lebih tinggi terhadap pendidikan, tampaknya tidak memacu akumulasi sumber daya manusia atau “pengembangan otak.”¹¹

Melawan arus politik yang ada—dengan beberapa pengecualian di Amerika Serikat, Kanada, dan Spanyol—kami berpendapat bahwa tingkat migrasi yang lebih tinggi akan berdampak baik untuk kesetaraan dan efisiensi. Tetapi, bagaimana prospek migrasi dalam iklim politik dewasa ini? Negosiasi multilateral dalam Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*—WTO) menawarkan sebuah kerangka kerja untuk menangani migrasi dengan Mode IV dari *General Agreement in Trade and Services* (GATS), bagian dari pakta yang menjadi landasan WTO.¹² Namun, kemajuan liberalisasi migrasi temporer yang lebih signifikan di bawah GATS Mode IV tampaknya belum akan terwujud dalam waktu dekat, mengingat isu panas yang mendominasi negosiasi dalam Putaran Doha adalah seputar perdagangan hasil pertanian dan barang.

Dalam konteks ini, kemajuan kemungkinan besar akan diperoleh dari negosiasi bilateral dan regional. Negara-negara tujuan, secara bilateral, dapat memperluas migrasi temporer (Kotak 10.2 membahas beberapa karakteristik skema migrasi temporer yang “ramah pembangunan”). Mereka juga dapat menyediakan perlindungan yang lebih baik ke para migran tersebut. Salah satu caranya adalah dengan meratifikasi *U.N. Convention on the Rights of All Migrant Workers and Their Families* tahun 1990. Bila sejumlah besar negara penerima bersedia meratifikasi

KOTAK 10.2 Membangun skema tenaga kerja migran lebih ramah pembangunan

Perhatian kerancangan skema pekerja migran temporer dan berbagai kebijakan pelengkapannya dapat menjadikannya lebih “ramah pembangunan.” Skema migrasi temporer biasanya memungkinkan pekerja untuk berada dalam sebuah negara mulai dari beberapa minggu hingga tiga atau lima tahun.

Penelitian mutakhir tentang Inggris Raya mengidentifikasi dua intervensi kebijakan utama: rekrutmen yang terpusat lengkap dengan penyingkapan oleh pemerintah negara asal, dan skema simpanan wajib, yang akan lebih baik bila dilengkapi dengan skema kredit di negara asal. Langkah perekrutan yang terpusat dan penyingkapan oleh pemerintah dapat mengurangi risiko eksploitasi calon pekerja migran oleh agen-agen perekrutan

lokal dan memastikan bahwa para pekerja migran temporer tersebut tidak tinggal melebihi visa mereka, serta mengurangi resistensi dari negara tujuan. Skema simpanan akan mendorong para pekerja migran untuk mengirimkan dana yang mereka peroleh ke negara asal, meningkatkan insentif untuk kembali, dan membantu mereka untuk memulai aktivitas produktif sekembalinya mereka ke tanah air. Contoh yang bagus adalah program Kanada-Meksiko untuk para pekerja di sektor pertanian dan kesepakatan antara Prancis dengan Sri Lanka untuk saling berbagi informasi mengenai para pekerja migran.

Sumber: Barber (2003); Schiff (2005).

konvensi ini, tidak akan ada negara yang mau ambil risiko dipandang sebagai tempat perlindungan para tenaga kerja migran yang ilegal, dan ketakutan mengenai ratifikasi mendorong aliran dana yang lebih besar.¹³ Memfasilitasi aliran dana merupakan tindakan lain yang mungkin akan membawa hasil, dan, untuk itu, pemerintah seharusnya mau bekerja sama dengan sektor privat dan LSM.¹⁴

Negara-negara asal harus mengambil langkah untuk mencegah dan mengurangi kemungkinan bahwa para pekerja migran asal negara mereka tidak menjadi korban eksploitasi, dengan fokus untuk menghentikan sindikat penjualan gadis dan perempuan.¹⁵ Ada dua aksi yang mungkin dilakukan untuk itu: mengatur agen-agen perekrutan dengan lebih baik untuk memastikan bahwa hak-hak pekerja

32204
dihormati dan melindungi berbagai kesepakatan yang mengatur aliran dan syarat-syarat migrasi dengan negara-negara tujuan utama, seperti telah dilakukan oleh Filipina. Negara-negara asal juga harus membantu para migran tersebut untuk menggunakan dananya dengan baik, untuk berinvestasi di tempat asal, dan untuk berintegrasi ulang ketika kembali.

Kurang jelas apakah organisasi internasional di mana negara-negara miskin duduk sama rendah dengan negara-negara lain dapat membantu membuat migrasi lebih mudah. Bhagwati (2003) menyatakan bahwa *World Migration Organization* yang baru dibentuk—atau *International Organization for Migration* yang lebih kuat dan merupakan bagian dari sistem PBB—bisa membantu meningkatkan dampak pengembangan migrasi dengan cara melindungi hak-hak pekerja migran, menyediakan suatu forum yang menetapkan aturan-aturan migrasi, serta mengawasi dan melaksanakan perlindungan hukum untuk mereka. Namun, negara-negara maju yang menjadi tujuan pekerja migran menolak proposal untuk menyerahkan sebagian kontrol mereka atas berbagai kebijakan imigrasi, yang mereka pahami sebagai bagian dari agenda kebijakan dalam negeri.

Perdagangan yang lebih bebas dan adil

Ketidaksetaraan-ketidaksetaraan di arena perdagangan sudah bukan merupakan barang baru: negara kaya melindungi (proteksi) pasar mereka dengan menerapkan hambatan tarif dan nontarif atas barang-

32204

barang yang banyak dihasilkan negara-negara miskin (seperti produk pertanian dan tekstil). Mereka memberikan subsidi yang tinggi ke para petani mereka, mensubsidi ekspor mereka, dan memperlemah proses penambahan nilai di berbagai negara berkembang. Mengurangi proteksi dan subsidi-subsidi macam itu akan memberi dampak yang positif pada perdagangan, pertumbuhan, dan pengurangan kemiskinan dunia.

Manfaat yang mungkin diperoleh dari liberalisasi. Beberapa kajian mutakhir, termasuk yang dibahas selama Putaran Doha yang diselenggarakan oleh WTO, telah membuat perkiraan mengenai dampak positif yang mungkin dihasilkan dari berbagai langkah liberalisasi perdagangan. Perkiraan-perkiraan tersebut sangat bervariasi, tergantung pada reformasi yang mendasarinya (mulai dari paket-paket reformasi parsial sampai liberalisasi penuh) dan apakah hasil produktivitas dinamis ikut dipertimbangkan (atau tidak). Hertel dan Winters (akan terbit) memperkirakan bahwa langkah-langkah yang didiskusikan dalam Putaran Doha akan mempunyai dampak yang kecil atas harga, kesejahteraan, dan kemiskinan dunia, dengan jumlah orang yang hidup di bawah \$2 per hari menurun sebanyak 9 juta orang pada tahun 2015 dari perkiraan jumlah keseluruhan sebanyak 2 miliar orang. Menurut studi ini, liberalisasi yang penuh pun tidak akan memberi manfaat yang besar, karena ia hanya akan membebaskan 80 juta orang dari standar kemiskinan dengan pendapatan di bawah \$2 per hari. Sementara itu, Cline (2004) memperkirakan bahwa langkah

liberalisasi penuh akan membebaskan 440 juta orang dari standar kemiskinan dengan pendapatan di bawah \$2 per hari pada tahun 2015.

Seberapa pun besar dampak yang dibawanya, para peneliti sepakat bahwa besaran itu akan beragam antara satu negara dengan negara lain dan antara satu kawasan dengan kawasan lain. Baik dalam skenario reformasi parsial maupun penuh, hasil yang diperoleh akan semakin besar untuk negara-negara yang telah, secara bermakna, terintegrasi dengan pasar global, seperti Brasil, Cina, India, dan Indonesia. Kebanyakan negara kawasan Afrika Sub-Sahara, wilayah Asia yang terpencil, dan tempat-tempat lain yang tidak terhubung dengan pasar global, serta para petaninya hidup dalam kesulitan dengan bertani untuk memenuhi kebutuhan subsisten, jauh dari jalan, pasar, teknologi, dan informasi. Banyak negara tidak mampu, secara penuh, memanfaatkan akses pasar yang lebih baik karena hambatan-hambatan sisi-pasokan dan institusional yang signifikan. Berbagai kajian yang mendetail mengenai Kamboja, Ethiopia, Madagaskar, dan Zambia menunjukkan bahwa dampak potensial reformasi perdagangan yang tampaknya akan dimasukkan dalam Putaran Doha untuk negara-negara itu kecil saja. Bahkan, beberapa negara, dalam jangka pendek, akan merugi: Bangladesh dan Mozambik, misalnya, akan mengalami penurunan pendapatan karena pilihan-pilihan yang ada sekarang turun dan harga-harga makanan pokok impor naik. Serupa dengannya, Bourguignon, Levin, dan Rosenblatt (2004b) menemukan bahwa negara-negara di dua desil terbawah dalam distribusi pendapatan

internasional akan “membaik,” hanya karena berlipat duanya besaran bantuan yang diberikan ke mereka dari besaran sekarang daripada karena reformasi perdagangan yang penuh. Dalam lingkup negara, dampak liberalisasi perdagangan yang diperkirakan pun beragam besarnya (Bab 9).

Langkah-langkah liberalisasi yang spesifik juga akan memiliki dampak yang berbeda. Anderson dan Martin (2004) menemukan bahwa penghapusan subsidi agrikultural OECD akan merugikan sektor impor pangan di negara-negara yang paling terbelakang, seperti yang berada di kawasan Timur Tengah dan Afrika Utara, dan berbagai negara yang kini menikmati preferensi khusus, seperti Filipina, karena peningkatan harga yang diakibatkannya.¹⁶ Tetapi, negara-negara penghasil pangan dan para petani yang ada di dalamnya akan untung. Sungguh, ada bukti yang lumayan kuat bahwa naiknya harga produk pertanian dunia ikut memberikan kontribusi bagi peningkatan pendapatan warga pedesaan Cina yang lebih pesat daripada pendapatan warga kotanya pada tahun 2004.

Pengenalan *Multi-Fiber Agreement*, yang menetapkan kuota untuk ekspor tekstil dari negara-negara berkembang, juga mempunyai pengaruh yang beragam. Ekspor tekstil Cina telah menunjukkan peningkatan yang signifikan di pasar-pasar yang tidak diproteksi dengan tarif—sebagai contoh, pangsa mereka di pasar Australia dan Jepang, yang tidak menerapkan restriksi kuota, adalah sebesar 70 persen. Pangsa mereka di segmen pakaian bayi di Amerika Serikat, yang kuotanya dihapuskan pada tahun 2002, melonjak dari 11 menjadi 55 persen dalam kurun waktu dua tahun.

32204
Ekspor dari Kamboja dan Jepang dilaporkan telah mengalami penurunan yang berarti. Dampak perubahan ini terhadap tingkat ketidaksetaraan pendapatan global belum jelas, dan ia tergantung pada posisi relatif dari para pekerja garmen dan mereka yang diuntungkan oleh pengaruh-pengaruh tidak langsung dalam distribusi global. Berbagai dampak dari perubahan dalam struktur tarif, di mana para produsen dari negara-negara miskin dapat mengakses pasar Amerika Serikat dan Eropa dengan bebas pajak sementara negara-negara lain, secara rata-rata, dibebani tarif sebesar 16 persen, juga masih belum jelas atas ketidaksetaraan.¹⁷ Sebaliknya, pembaruan kebijakan proteksionisme di negara maju cenderung memiliki pengaruh negatif.

Dewasa ini, belum terdapat program bantuan global untuk memberi kompensasi ke pihak-pihak yang dirugikan dalam liberalisasi perdagangan. Namun demikian, bantuan internasional untuk membantu memenuhi biaya penyesuaian adalah sebuah fokus yang penting, bersama dengan penanganan hambatan sisi-pasokan, dari upaya-upaya yang dijalankan oleh para donor, penerima, dan organisasi internasional, termasuk Bank Dunia, untuk meningkatkan bantuan bagi perdagangan dalam konteks Putaran Doha.

Menyusun aturan-aturan perdagangan.

Dari manakah asalnya aturan-aturan perdagangan, dan seberapa besarkah kemungkinan aturan-aturan tersebut dapat membuat perubahan? Aturan-aturan perdagangan, termasuk yang paling tidak berkesetaraan, merupakan bagian dari kesepakatan multilateral, regional, dan

32204

bilateral. Seperti telah disebut di Kotak 10.1, masih dipertanyakan seberapa adilkah proses pengambilan keputusan di WTO dan proses ini turut bertanggung jawab atas buntunya negosiasi dalam organisasi tersebut.

Namun, realitas negosiasi-negosiasi WTO kompleks. Dalam WTO, setiap negara memiliki satu suara, dan praktik pengambilan keputusan dengan konsensus berarti bahwa setiap negara dapat mem-veto keputusan (walaupun praktik “pelaksanaan tunggal,” atau pengambilan suara atas semua masalah secara bersama, dalam praktiknya, memperlemah kemampuan veto). Negara-negara memilih menjadi anggota WTO tidak hanya karena berbagai negosiasi eksternal yang ekstensif, namun juga proses pengambilan keputusan domestik. Jadi, ini bukanlah sebuah contoh *prima facie* dari penyusunan aturan yang tidak adil. Namun demikian, dalam praktiknya, negara-negara miskin tetap kesulitan untuk mengikuti negosiasi dalam WTO, untuk memahami implikasi dari proposal yang ditawarkan untuk mereka, dan untuk mengajukan proposal alternatif—di Bab 3, kita telah melihat bahwa kapasitas mereka untuk “hadir” di Jenewa pun sudah terbatas.

Jadi, pada akhirnya, aturan-aturan yang ditetapkan dalam WTO sering kali menjadi tidak adil, bukan karena proses formalnya memang demikian tetapi karena adanya ketidakseimbangan kekuatan antara negara-negara kaya dengan kepentingan komersial mereka yang kuat dan negara-negara miskin dengan kapasitas mereka yang lemah.¹⁸ Keseimbangan itu bahkan merugikan para pembayar pajak dan konsumen di negara-negara kaya. Lihat,

misalnya, subsidi kapas (lihat Kotak 10.3) dan kartel-kartel internasional.¹⁹ Negara-negara miskin berada di posisi yang lemah ketika bernegosiasi secara bilateral dengan partner dagang yang kuat daripada ketika mereka melakukannya secara multilateral. Paradoksnya, dengan mempertimbangkan protes antiglobalisasi yang intens, negosiasi multilateral dalam konteks WTO menawarkan janji yang paling besar untuk mengurangi ketidaksetaraan yang merugikan negara miskin. Walaupun hanya akan memberi manfaat yang terbatas, Putaran Doha yang ambisius masih merupakan sebuah tujuan yang penting untuk diperjuangkan karena kegagalan berarti semakin anjloknya kepercayaan ke berbagai negosiasi multi-lateral.

WTO mempunyai manfaat yang lain: Putaran Doha menyediakan mekanisme untuk “menghakimi” atau menyelesaikan persengketaan. Ini, seperti sudah disinggung sebelumnya, penting untuk memastikan bahwa hukum internasional dijalankan dengan konsekuen. Mekanisme penyelesaian persengketaan dalam WTO merupakan forum untuk negara-negara miskin untuk menyampaikan berbagai ketidakpuasan atau kasus mereka dan, mungkin, memenangkannya. Sayangnya, memenangkan kasus tidak serta-merta mengganti kerugian yang telah diderita: pihak yang kalah tidak diwajibkan untuk mengubah tindakannya. Mekanisme-mekanisme yang ada sekarang ini untuk melaksanakan keputusan bergantung pada kompensasi sukarela dari pihak yang kalah dan, ketika hal tersebut dirasa belum memuaskan, ada kemungkinan bahwa pihak yang menang melakukan aksi pembalasan

KOTAK 10.3 Subsidi kapas itu besar—dan tahan lama

International Cotton Advisory Committee memperkirakan bahwa, pada tahun 2001/2002, bantuan produksi langsung oleh delapan negara yang memberikan subsidi (Amerika Serikat, Cina, Uni Eropa, dan dalam kadar yang lebih kecil, Turki, Mesir, Meksiko, Brasil, serta Pantai Gading) adalah sekitar \$5,8 miliar. Bantuan langsung yang diberikan ke para produsen kapas di Amerika Serikat mencapai \$3,3 miliar, kepada Cina \$1,2 miliar (meskipun beberapa kalangan meragukannya), dan ke Uni Eropa (Yunani dan Spanyol) \$979 juta (*International Cotton Advisory Committee 2003*). Tujuan utama dari pemberian subsidi di Amerika Serikat dan Eropa adalah membuat kapas yang diproduksi di dua kawasan itu kompetitif dan mampu menurunkan harga dunia. Diperkirakan bahwa, pada tahun 2001/2002, harga kapas dunia akan menjadi 71 persen lebih tinggi bila tanpa diberi subsidi.

Pemberian subsidi itu menguntungkan para petani besar dan kaya di Amerika Serikat dan petani yang tidak begitu kaya namun cukup mapan di Eropa, tetapi merugikan mereka yang miskin dan kecil di Afrika. Kapas merupakan sebuah komoditas yang sangat penting untuk sejumlah negara miskin di kawasan Asia Tengah dan Afrika, memberikan kontribusi hingga 40 persen dari nilai ekspor barang dan 5 sampai 10 persen dari GDP. Sebagian besar petani yang mengusahakannya merupakan petani dengan lahan kecil, sehingga dampak harga kapas atas kemiskinan sangat besar. Sebuah studi yang dijalankan di Benin menemukan bahwa penurunan harga kapas di tingkat petani sebesar

40 persen—yang setara dengan penurunan harga dari bulan Desember 2000 sampai Mei 2002—menyebabkan penurunan pendapatan per kapita masyarakat desa sebesar 8 persen untuk jangka pendek dan 6 sampai 7 persen untuk jangka panjang, dengan terjadi kemiskinan berkisar antara 37 sampai 59 persen untuk jangka pendek (Minot dan Daniels 2002).

Perkiraan dampak penghapusan subsidi atas harga kapas berkisar antara 8 sampai 12 persen. Peningkatan sebesar ini tidak akan merugikan pihak konsumen—harga kapas mentah merupakan komponen kecil harga tekstil dan garmen atau pakaian jadi. Penghapusan subsidi penuh dan peningkatan harga yang diakibatkannya akan menguntungkan negara-negara di Afrika, meskipun distribusi keuntungan dalam negerinya akan bergantung pada reformasi domestik di masing-masing negara tersebut. Sebuah kajian mutakhir mengenai dampak penghapusan subsidi di tiga provinsi penghasil kapas di Zambia, misalnya, menunjukkan bahwa dampak langsung dari peningkatan harga kapas yang diakibatkannya tidaklah besar: rata-rata sebesar 1 persen dari pendapatan. Hasil yang lebih besar akan diperoleh bila petani mau beralih dari pertanian subsisten ke kapas, yang, pada gilirannya, membutuhkan reformasi domestik pelengkap dalam layanan ekstensi dan pertumbuhan permintaan kapas untuk ekspor (Balat dan Porto, akan terbit).

Keuntungan yang diperoleh negara-negara Afrika akan meningkat sekiranya mereka mau memperluas produksi pakaian dan ekspor mereka. *African Growth and Opportunity Act* yang terdapat di Amerika Serikat menyediakan jalan pembuka,

tetapi dengan syarat-syarat yang agak berat: produk pakaian dari 14 negara di Afrika mendapat akses bebas pajak dan bebas kuota ke pasar Amerika Serikat, tetapi hanya bila dibuat dengan kain, rajutan, dan benang dari Amerika Serikat. Karenanya, untuk dapat menarik keuntungan dari ketetapan ini, negara-negara tersebut perlu membangun suatu sistem visa input yang efektif supaya segala prasyaratnya (Baffes 2004), yang sangat kompleks, terpenuhi.

Dalam WTO, negara-negara penghasil kapas di Afrika Barat mengambil langkah yang tidak biasa dengan mengeluarkan pernyataan bersama yang isinya menyerukan penghapusan subsidi penuh dan penanganan produk kapas secara terpisah. Tetapi, *Framework Agreement* bulan Juli 2004 dalam *Doha Development Agenda* tidak memperlakukan kapas sebagai produk yang terpisah, dan hanya menyatakan bahwa kapas akan mendapatkan “prioritas yang memadai” dalam negosiasi pertanian. Penghapusan subsidi, secara politik, tidak dimungkinkan.

Dalam iklim sekarang ini, opsi terbaik keduanya adalah mengimplementasikan bantuan terpisah yang dirancang dengan baik, di mana subsidi tidak tergantung pada produksi dan, karenanya, tidak menyebabkan terjadinya produksi berlebihan dan “dumping,” seperti yang terjadi dengan skema yang sekarang diterapkan. Mekanisme-mekanisme yang ada perlu direformasi, karena mereka masih bergantung pada luasnya lahan dan, dengan demikian, menciptakan insentif untuk overproduksi. Tanpa produksi yang berlebihan, harga mungkin akan sedikit terangkat.

(seperti suspensi tarif atau konsesi-konsesi lain). Tentu saja, tindakan pembalasan yang dijalankan oleh negara-negara miskin terhadap partner dagangnya yang kuat tidak akan membuat negara-negara kaya meninggalkannya, sebab ia (partner dagang itu) biasanya merupakan “pembela” mereka. Namun demikian, jumlah kasus yang diajukan, dan dimenangkan, oleh negara-

negara berkembang, dari tahun ke tahun, terus meningkat.

Gerakan “fair trade” dan perdagangan etis. Yang menarik, beberapa LSM dan organisasi masyarakat sipil telah bertindak secara langsung untuk membangun relasi perdagangan yang lebih berkesetaraan. Salah satu contoh dari tindakan semacam

32204

itu adalah “*fair trade*” (perdagangan yang jujur). Inisiatif *fair trade*, yang digerakkan oleh kelompok-kelompok konsumen, LSM, serikat pekerja, dan berbagai organisasi masyarakat sipil yang lain, bertujuan mengontrol rantai pasokan dari tingkat produksi sampai ke pasar untuk memperbaiki kesejahteraan para produsen di negara berkembang dengan membuat harga komoditas mereka stabil, menghubungkan mereka secara lebih langsung dengan pasar di negara-negara kaya, dan memperkuat organisasi-organisasi mereka. Pendekatan ini berhasil: penjualan pisang, kakao, kopi, tebu, teh, dan beberapa produk lain dalam *fair trade* mengalami pertumbuhan yang fenomenal dalam beberapa tahun terakhir dan kini merepresentasikan pangsa ekspor yang signifikan di beberapa negara (misalnya, 11 persen dari pisang Ekuador dan 20 persen dari kopi Ghana sekarang dijual melalui inisiatif *fair trade*).

Beberapa studi yang membahas dampak inisiatif *fair trade* menunjukkan bahwa ia memang telah membuat perbedaan besar untuk para produsen, tidak hanya melalui tingkat pembayaran yang lebih tinggi daripada harga dunia, tetapi juga karena berbagai layanan dan bantuan yang disediakan untuk kalangan petani oleh koperasi produsen yang didukung oleh organisasi-organisasi penganjur *fair trade*. Bila ketidaksetaraan dimunculkan oleh akses yang tidak setara ke pasar dan tiadanya informasi, kredit, dan mekanisme pengurangan risiko, memperkuat asosiasi-asosiasi produsen dapat mendorong tercapainya hasil yang lebih berkesetaraan, juga tanpa perlu mengeluarkan pengeluaran tambahan, dalam konteks aturan-aturan perdagangan yang telah ada.²⁰

Jangkauan inisiatif *fair trade*, meski terus berkembang, tetap masih kecil. Di Swiss, di mana terdapat dukungan konsumen yang kuat pada inisiatif ini, pisang *fair trade* hanya merepresentasikan 25 persen dari seluruh pembelian produk pisang dan, pada tahun 2002, pengeluaran konsumen untuk semua barang *fair trade* tidak lebih dari \$10 per orang (subsidi pertanian, pada tahun yang sama, mencapai sekitar \$750 per orang). Nilai *fair trade* kopi, paling banyak, mencapai 3 persen dari seluruh tingkat penjualan kopi di dunia, dan hanya sekitar 20 persen dari kapasitas produsen *fair trade* tersertifikasi yang terserap dalam sirkuit *fair trade*.²¹

Contoh lain dari organisasi yang bertindak secara langsung untuk membangun relasi-relasi perdagangan yang lebih berkesetaraan adalah inisiatif yang terus berkembang untuk mendukung tanggung jawab sosial korporat dan perdagangan etis. Perusahaan-perusahaan yang bergabung dalam suatu organisasi perdagangan etis, seperti *Ethical Trading Initiatives* di Inggris atau *Fair Labor Association* di Amerika Serikat, berjanji untuk memerhatikan dan mematuhi ‘pedoman tingkah laku’ (*code of conduct*) supaya mendapatkan penilaian positif dari kalangan konsumen dan investor yang peduli pada pembangunan yang berkesetaraan.²² Pedoman tingkah laku ini umumnya berisi praktik-praktik ketenagakerjaan (biasanya seperti yang ditetapkan dalam konvensi ILO), standar lingkungan, dan mekanisme pengawasan yang baik—dan tidak hanya diterapkan pada fasilitas-fasilitas produksi perusahaan yang sifatnya langsung, tetapi juga pada semua pemasoknya yang terdapat dalam rantai pasokannya.

KOTAK 10.4 Akankah kondisi kerja yang membaik dalam industri tekstil Kamboja bisa bertahan setelah berakhirnya sistem kuota?

Sebagaimana telah disinggung dalam Bab 9, persetujuan perdagangan bilateral tahun 1999 antara Kamboja dengan Amerika Serikat mengandung suatu kesepakatan di mana ekspor pakaian produksi Kamboja ke Amerika Serikat akan semakin ditingkatkan dari tahun ke tahun bila standar tenaga kerja yang dijalankannya membaik. ILO diamanatkan untuk menyiapkan laporan per semester yang didasarkan atas kunjungan perusahaan dan wawancara dengan para pekerja dan serikat buruh dan untuk memublikasikannya.

Kesepakatan ini, secara bertahap, membantu memperbaiki kondisi kerja di pabrik-pabrik pakaian di Kamboja, tetapi kemajuan ini tampaknya terancam oleh berakhirnya sistem kuota. Pemerintah negara itu setuju untuk melanjutkan inspeksi ILO sampai tahun 2008, tetapi para pengusaha tidak dapat lagi tergantung pada peningkatan ekspor ke Amerika Serikat jika mereka menjalankan standar-standar aturan ketenagakerjaan yang baik. Beberapa dari mereka sadar bahwa kepatuhan ke berbagai standar ketenagakerjaan adalah satu-satunya keuntungan kompetitif mereka,

namun muncul laporan-laporan dari para pemimpin serikat buruh yang dipecat, kurang dipenuhinya aturan upah minimum dan upah lembur, serta demonstrasi yang ditekan. Para pengusaha dituduh menggunakan ancaman persaingan yang amat ketat dengan Cina untuk memotong upah dan tunjangan. Tetapi, mereka mendapatkan pengawasan—serikat-serikat buruh independen telah tumbuh dalam industri dan sistem *monitoring* ILO menjadi semakin canggih. Para pemonitor kini menggunakan komputer genggam untuk menemukan temuan-temuan mereka dalam kunjungan pabrik, sehingga laporan yang tersusun pun sangat *up to date*. Jika kondisi kerja memburuk, para aktivis, peneliti, serikat buruh, dan, yang paling penting, konsumen akan tahu. Apakah tekanan yang mereka berikan cukup untuk memastikan terpenuhinya standar-standar kerja yang baik masih merupakan sebuah pertanyaan yang terbuka.

Sumber: International Confederation of Free Trade Unions (2005), Washington Post (2004).

Apakah para konsumen di negara-negara kaya bersedia untuk membayar sedikit lebih mahal untuk memastikan bahwa barang-barang yang mereka beli diproduksi di bawah kondisi yang adil dan baik? Para pendukung dan pengusung “pedoman tingkah laku” menjawab ya. Para peneliti menemukan bahwa hampir 90 persen warga Amerika mau membayar setidaknya-tidaknya \$1 lebih banyak untuk barang seharga \$20, sekiranya mereka bisa yakin bahwa barang tersebut tidak diproduksi oleh para pekerja yang mengalami eksploitasi.²³ Sementara

32204
kalangan skeptis percaya bahwa harga mendominasi keputusan dari para pembeli korporat yang besar.

Pedoman tingkah laku yang diilhami oleh berbagai pertimbangan etis kiranya mempunyai dampak yang positif atas kesetaraan, tetapi apakah pedoman ini memang benar-benar dijalankan? Kajian oleh *Ethical Trading Initiative* menemukan bahwa dampak tersebut beragam. Para konsumen mungkin tidak mau membayar lebih tinggi untuk mendapatkan dampak positif yang belum pasti (dan sering kali tidak termonitor). Tekanan dari pihak konsumen, karenanya, belumlah cukup (Kotak 10.4). Jadi, inisiatif-inisiatif ini, meskipun penting, tetap tidak dapat menggantikan peran berbagai aturan perdagangan yang lebih berkesetaraan di bawah WTO dan organisasi-organisasi yang lain.

Hak milik intelektual dan pasar global untuk gagasan

Proteksi terhadap **hak milik intelektual** (*intellectual property rights*—IPR) adalah sebuah wilayah lain di mana kegagalan pasar dan struktur kuasa membentuk proses dan hasil yang tidak setara; kepentingan segelintir aktor yang kuat dan berkuasa merugikan masyarakat umum, terutama kaum miskin. Berbagai persyaratan yang diatur dalam perjanjian *Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS)²⁴—bahwa semua negara anggota menawarkan proteksi hak paten selama 20 tahun—dipandang sangat tidak adil oleh banyak orang. Karena proteksi hak paten sudah diadopsi oleh negara-negara OECD

32204

pada tahun 1990-an, akibat utamanya adalah bahwa persyaratan ini memperkuat proteksi paten di negara-negara miskin yang menjadi anggota WTO. Negara-negara yang mengadopsi proteksi paten sekarang melakukannya ketika GDP per kapita mereka adalah antara \$500 dan \$8.000, sementara negara-negara OECD melakukannya pada tahun 1995 saat GDP per kapita mereka sekitar \$20.000.²⁵

Paten berawal dari keinginan yang baik untuk menyediakan insentif untuk generasi pengetahuan dan menutupi biaya pengembangan pengetahuan baru. Obat atau inovasi yang sudah terpatenkan tidak dapat dikopi meski paten itu diberikan dengan “paksaan,” sehingga pihak pengembang menikmati posisi monopoli dan dapat menetapkan harga yang tinggi. Memperluas proteksi paten ke negara-negara berkembang, karenanya, dapat meningkatkan keuntungan total yang diraih perusahaan dengan cara menyedotnya dari negara-negara miskin—dan mengubah distribusi keuangan R&D, dengan bagian yang lebih besar ditanggung oleh negara-negara miskin. Namun, proteksi IPR harus diimbangi dengan keprihatinan bahwa hal itu membatasi akses ke teknologi baru. Paten membatasi akses ke inovasi dengan cara membuatnya lebih mahal dan lebih sulit untuk dikopi. Ada keprihatinan yang besar di negara-negara berkembang mengenai ketersediaan berbagai hasil inovasi, termasuk benih dan obat yang dipatenkan. Obat antiretroviral untuk memerangi AIDS adalah salah satu contohnya (Kotak 10.5).

Dalam kasus patenan obat-obatan, kita melihat ilustrasi dari persoalan-persoalan yang lebih luas. Chaudhuri, Goldberg,

dan Jia (2004) memperkirakan bahwa hasil positif yang diperoleh ekonomi India bila negara itu tidak mengikuti standar-standar perlindungan atau proteksi paten internasional adalah sekitar \$450 juta, di mana yang \$400 juta adalah hasil yang dinikmati oleh konsumen dan sisanya dirasakan oleh pihak produsen dalam negeri. Keuntungan yang hilang yang diderita oleh kalangan produsen asing pun hanya sebesar \$53 juta per tahun. Kajian ini mengilustrasikan sebuah poin yang penting, yakni bahwa keuntungan yang didapat oleh berbagai perusahaan obat di negara-negara miskin tidaklah besar. Lanjouw dan Jack (2004) memperkirakan bahwa menjalankan proteksi paten selama 20 tahun di negara-negara berkembang, dalam matriks keuntungan yang didapat, setara dengan menerapkannya selama dua minggu di negara-negara maju.

Ada sebuah solusi yang akan memberikan hasil yang lebih berkesetaraan tanpa mengorbankan efisiensi: kapan pun pasar negara kaya sudah dapat menutupi biaya riset, negara-negara miskin kiranya bisa diizinkan untuk memproduksi atau mengimpor padanan generiknya yang lebih murah. Cara ini tidak menimbulkan tingkat kerugian yang signifikan untuk negara kaya atau untuk perusahaan yang menjalankan risetnya (lihat Fokus 7 mengenai akses obat di bagian akhir dari bab ini).

Seperti semua hukum internasional yang lain, aturan-aturan proteksi IPR merupakan hasil dari negosiasi yang kompleks. TRIPS—yang pada dasarnya ditulis dan disusun oleh para pengacara industri²⁶—adalah bagian dari kesepakatan yang membangun keberadaan WTO, suatu perjanjian multidimensional, antara

KOTAK 10.5 Memperluas akses ke obat-obatan antiretroviral di Afrika Selatan

Sebagai tanggapan terhadap meningkatnya krisis AIDS, pemerintah Afrika Selatan pada tahun 1997 melakukan amandemen atas *Medicines and Related Substances Control Act* tahun 1965 sebagai salah satu upaya untuk memastikan bahwa semua warga Afrika Selatan memiliki akses yang luas ke obat-obatan yang harganya terjangkau. Amandemen ini mendorong para ahli obat untuk menggantikan obat-obat terpatenkan yang harganya mahal dengan padanan generiknya yang lebih murah, membuka impor untuk obat-obatan yang lebih murah yang tersedia di pasar pada tempat lain (impor paralel), dan mengenalkan sistem lisensi wajib yang memungkinkan para pesaing untuk memproduksi obat paten.

Pharmaceutical Manufacturers Association dan 39 perusahaan obat mengajukan peraturan yang dibuat pemerintah itu ke Pengadilan Tinggi Pretoria dengan beberapa dakwaan, termasuk melanggar kewajiban Afrika Selatan di bawah TRIPS. *Treatment Action Campaign* (TAC) dan sebuah serikat buruh, COSATU, mendukung pemerintah dalam kasus ini, menyatakan bahwa peraturan tersebut valid karena sesuai dengan tugas positif pemerintah untuk memenuhi hak warga negaranya akan kesehatan. Karena tekanan dan perhatian publik yang besar, *Pharmaceutical Manufacturers Association* dan ke-39 perusahaan obat tersebut menarik tuntutan mereka. Hasil tidak langsungnya adalah turunnya harga obat antiretroviral dari sekitar 4.000 rand per bulan menjadi 1.000 rand per bulan.

Kasus-kasus hukum yang lain (yang tidak melibatkan TRIPS) membantu memperluas

akses ke obat-obatan antiretroviral. Pada tahun 2002, sekelompok penuntut, termasuk TAC, mengadakan GlaxoSmithKline dan Boehringer Ingelheim Afrika Selatan ke *South African Competition Commission*. Dalam keputusannya yang ke luar pada bulan Oktober 2004, komisi tersebut menemukan bahwa kedua perusahaan itu telah terlibat dalam penentuan harga yang terlalu tinggi atas obat-obat antiretroviral yang dipatenkan dan menolak untuk mengizinkan produksi generiknya, tindakan yang dipandang oleh komisi tersebut sebagai pelanggaran atas *South Africa Competition Act*. Supaya kasus tersebut tidak dibawa ke tingkat pengadilan yang lebih tinggi, kedua perusahaan itu sepakat untuk menandatangani perjanjian yang isinya memberi lisensi pemroduksian obat generik dari obat-obatan antiretroviral paten mereka.

TAC juga mencoba mendorong pemerintah nasional dan provinsi untuk memberikan obat-obatan antiretroviral ke semua kaum perempuan yang tengah hamil guna mencegah transmisi virus HIV dari ibu ke anak-anak mereka; dampak dari kebijakan pemerintahan yang ada adalah dengan membuat obat *Nevirapine* tidak tersedia di berbagai fasilitas kesehatan publik, kecuali di 10 atau lebih sedikit situs perintis. Pemerintah mengajukan banding ke tingkat Mahkamah Agung setelah TAC memenangkan gugatannya.

Mahkamah Agung menyatakan bahwa Konstitusi Afrika Selatan mengamankan pemerintahan untuk merencanakan dan menjalankan, dalam batas-batas sumber daya yang

dipunyai, suatu program yang komprehensif dan terkoordinasi untuk, secara progresif, mewujudkan hak-hak kaum perempuan dan bayi mereka dalam memperoleh akses ke layanan kesehatan yang dapat mencegah terjadinya transmisi virus HIV dari ibu ke anak. Mahkamah Agung menilai bahwa kebijakan negara yang membatasi penyediaan obat-obatan antiretroviral dan layanan kesehatan yang terkait untuk mencegah terjadinya transmisi virus HIV dari ibu ke anak ke beberapa situs perintis saja tidak dapat dibenarkan, dan memerintahkan ke pemerintah untuk memperbaiki situasi dengan cara mengambil langkah-langkah yang masuk akal guna memfasilitasi ketersediaan dan pemakaian obat-obatan antiretroviral di semua fasilitas kesehatan umum atau publik.

Pada tahun 1999, TAC juga ambil bagian dalam suatu upaya tuntutan konstitusional yang sukses menentang diskriminasi terhadap awak kabin *South African Airways* yang terjangkit HIV. Hasil keputusan pengadilan menegaskan bahwa orang dengan HIV pun memiliki hak yang sama dengan orang-orang lain. Tuntutan-tuntutan legal ini memiliki dampak tidak langsung yang penting, meletakkan berbagai preseden yang inovatif, meningkatkan kesadaran aparat hukum akan kewajiban mereka untuk menghargai hak asasi manusia, dan meningkatkan kesadaran publik akan hak mereka.

Sumber: Decker, dkk. (2005), *South Africa Competition Commission* (2003).

lain *Multi-Fiber Agreement*, yang oleh negara-negara berkembang dipandang bermanfaat untuk mereka. Banyak kesepakatan perdagangan bebas bilateral (seperti kesepakatan yang belum lama ini dibuat antara Amerika Serikat dengan Cile, Yordania, Maroko, Singapura, Vietnam, dan negara-negara lain) mengandung aturan-

aturan proteksi IPR yang bahkan lebih tegas daripada TRIPS, seperti pemberian ekstensi paten atas obat-obatan dan jenis proteksi tertentu terhadap data percobaan klinis yang dikumpulkan untuk memperoleh persetujuan pemasaran. Pihak-pihak yang menandatangani kesepakatan tersebut biasanya mau menerima berbagai aturan ini

32204

supaya, sebagai gantinya, memperoleh akses yang semakin luas untuk menjual produk-produk mereka di Amerika Serikat.

Namun, sulit untuk percaya bahwa pihak-pihak yang duduk dalam kesepakatan bilateral dan multilateral ini memiliki ruang gerak atau ruang main yang sama. Secara keseluruhan, negara-negara miskin berada pada posisi tawar yang lebih lemah. Sebagai contoh, akses preferensial yang mereka peroleh dari kesepakatan perdagangan bilateral menyempit setiap kali pemerintah Amerika Serikat menurunkan tarif dan kuota yang tersisa dalam negosiasi bilateral atau multilateral, sementara proteksi IPR, dari waktu ke waktu, tidak mengalami penurunan sama sekali.²⁷ Tambahan pula, berbagai isu yang ada di seputar proteksi IPR bersifat kompleks dan membutuhkan keterampilan dan kapasitas yang dimiliki secara lebih baik oleh negara-negara kaya—sering kali berkat masukan dari perusahaan-perusahaan obat. Upaya untuk membangun kapasitas memang tengah digalakkan di berbagai negara berkembang, tetapi setidaknya-tidaknya beberapa dari agen yang menanganinya (seperti WIPO dan perusahaan-perusahaan paten di negara maju) dianggap memiliki bias tertentu. Meski mungkin masih belum memenuhi prinsip kesetaraan seperti halnya TRIPS, WTO menyediakan standar yang disepakati secara internasional, yang terbuka untuk dicermati dan dikaji, sehingga negara-negara kaya semakin sulit untuk menarik keuntungan pribadi dari kesepakatan bilateral yang dibuatnya.

Keuntungan tambahan yang bisa diperoleh dari melakukan negosiasi di bawah naungan WTO adalah bahwa hal itu mempunyai acara-acara yang dikhususkan

untuk memobilisasi opini publik. Sebuah contoh mengenai betapa positifnya hasil yang bisa diperoleh melalui proses WTO adalah *Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health* yang diadopsi di Doha pada tahun 2001, yang menegaskan pentingnya persoalan-persoalan kesehatan umum di atas proteksi IPR. Tiga kesepakatan bilateral Amerika Serikat yang selanjutnya memasukkan catatan tambahan mengenai kesehatan publik yang menegaskan pemahaman pihak-pihak yang menandatangani bahwa proteksi IPR tidak memengaruhi kemampuan mereka untuk “melindungi kesehatan umum dengan cara menyediakan obat untuk semua orang.”²⁸ Bila negosiasi dijalankan secara diam-diam dan jauh dari perhatian publik, seperti yang coba dibuat oleh perusahaan-perusahaan obat dengan lisensi obat di bawah *Doha Development Agenda Framework Agreement* pada bulan Juli 2004, pengawasan dan pengampanyeannya menjadi lebih sulit. Karenanya, negosiasi-negosiasi multilateral di bawah WTO, yang dijalankan di bawah sorotan publik, kiranya merupakan negosiasi yang paling menjanjikan, dalam pengertian mengadopsi aturan-aturan yang lebih berkesetaraan.

Liberalisasi pasar keuangan

Aliran modal ke negara-negara berkembang tumbuh sangat pesat pada tahun 1990-an, dan membawa keuntungan sekaligus tantangan yang besar. Aliran modal berjangka pendek sering kali dituduh sebagai biang ketidakstabilan keuangan dan tidak mampu memacu pertumbuhan di negara-negara yang sistem keuangannya

belum matang. Kebanyakan negara yang menerima aliran modal jangka pendek dengan volume yang tinggi pada tahun 1990-an—Argentina, Brasil, Indonesia, Korea, Meksiko, Rusia, Thailand, dan Turki—dihantam oleh krisis keuangan, yang dipicu atau diperparah oleh larinya modal jangka pendek.

Faktor-faktor dalam negeri memainkan peranan kunci dalam instabilitas keuangan, namun berbagai aturan global pun tidak bersih darinya. Sebagai contoh, mekanisme-mekanisme perencanaan utang mengikuti proses informal; proposal IMF untuk *Sovereign Debt Workout Mechanism* tidak diadopsi. Hasilnya adalah bahwa perjanjian-perjanjian yang dibuat cenderung lebih menguntungkan pihak kreditor internasional, dengan mengorbankan kalangan investor dan pembayar pajak dalam negeri.²⁹

Berlawanan dengan aliran modal jangka pendek, **investasi langsung luar negeri** (*foreign direct investment*—FDI) biasanya dianggap memberi dampak positif pada negara-negara yang menerimanya, meskipun tidak semua negara memperolehnya. Pada tahun 2002, 84 persen dari FDI ke negara-negara berkembang mengalir ke 12 negara berpendapatan menengah yang paling “menjanjikan” (termasuk Cina dan India), sementara sekitar 150-an negara yang lain hampir tidak menerima apa-apa. FDI yang masuk ke negara-negara Afrika Sub-Sahara hanya mencapai 5,3 persen.³⁰ Faktor-faktor domestik juga memainkan peranan kunci dalam menentukan lokasi FDI, tetapi, lagi-lagi, aturan global memberi kontribusi pada munculnya hasil akhir yang tidak berkesetaraan. *Basel II Capital Accord*, yang menentukan standar kecukupan

modal bank, kiranya membuat perkiraan risiko yang terlalu tinggi untuk bank-bank untuk memberikan pinjaman ke berbagai negara berkembang (sebagian karena ia mengabaikan keuntungan yang dapat diperoleh dari diversifikasi portofolio lintas negara), sehingga menaikkan biaya dan mempersempit akses ke modal eksternal, selain bahwa hal itu juga meningkatkan prosiklikalitas pinjaman dan memberi kontribusi untuk naiknya volatilitas.³¹ Standar-standar global yang dewasa ini muncul—termasuk yang dibahas dalam *Reports on the Observance of Standards and Codes* (ROSC), standar akuntansi internasional, dan *Core 25 Principles for Banking Supervision*—juga merugikan negara-negara berkembang dan tidak sesuai untuk tingkat pembangunan mereka.

Penyusunan aturan dalam pasar keuangan global. Beberapa aturan kunci yang mengatur dan mengarahkan pasar keuangan global dikembangkan oleh berbagai institusi yang tidak dimiliki oleh negara-negara berkembang. *Financial Stability Forum*, yang didirikan pada tahun 1999 untuk memajukan stabilitas keuangan global, dihadiri oleh para representatif senior bank-bank sentral, otoritas pengawas dan departemen keuangan dari sembilan negara OECD, institusi-institusi keuangan internasional, kelompok pengatur dan pengawas internasional, komite ahli dari bank sentral, dan Bank Sentral Eropa. Satu-satunya anggotanya yang merupakan kekuatan ekonomi pasar yang baru adalah Hong Kong (Cina) dan Singapura.

Basel Committee on Banking Supervision, yang merupakan pengembangan dari *Basel II Capital Accord*, terdiri atas para

32204

32204

perwakilan bank-bank sentral dan otoritas supervisi perbankan dari Belgia, Kanada, Prancis, Jerman, Italia, Jepang, Luksemburg, Belanda, Spanyol, Swedia, Swiss, Inggris Raya, dan Amerika Serikat. Penggagas utama komite ini adalah *Institute for International Finance*, sebuah kelompok konsultatif dari bank-bank internasional yang besar yang berbasis di Washington. Baik *Financial Stability Forum* maupun *Basel Committee* dapat secara sah mengatakan sebagai representasi negara-negara berkembang.³² Berbagai standar yang lain, yang umumnya dikembangkan oleh agen-agen semiprivat (seperti *International Accounting Standards Board*), didasarkan pada praktik-praktik yang dijalankan di Amerika Serikat dan Uni Eropa. Partisipasi dan suara yang lebih besar dalam badan-badan pembuat peraturan akan membantu menjamin bahwa hasil-hasil yang diperoleh lebih mendukung negara-negara berkembang.

Memperbaiki ketidaksetaraan masa lalu dan masa kini dalam pemanfaatan sumber daya alam

Penggunaan sumber daya alam adalah sebuah arena lain di mana kegagalan pasar dan kekuasaan yang tidak setara “bersekongkol” untuk menciptakan tingkat ketidaksetaraan yang luar biasa. Penggunaan sumber daya alam sangat menguntungkan negara-negara maju dan berbagai dampaknya sangat tidak berkesetaraan. Tanpa inovasi teknologi yang besar, beberapa sumber daya alam terpenting, seperti minyak bumi, akan habis sebelum kaum miskin di dunia memperoleh kesempatan untuk mengecap standar hidup yang kini dinikmati oleh warga dari negara-negara maju. Tambahan pula,

pemanasan global mengancam kehidupan manusia yang tinggal di wilayah pesisir pantai yang rendah, pulau-pulau kecil, dan kawasan beriklim kering. Namun demikian, mereka yang berpotensi terkena dampak perubahan-perubahan ini (generasi yang akan datang dan generasi masa kini yang miskin) hampir tidak memiliki suara sama sekali dalam proses pembuatan aturan.

Komunitas internasional telah mengambil langkah-langkah spesifik untuk mengatur sumber daya alam secara lebih berkesetaraan. Beberapa instrumen hukum internasional, seperti *Convention on the Law of the Sea* tahun 1982, mencerminkan konsep keadilan distributif yang dibahas sebelumnya dengan mengambil pendekatan yang menyatakan bahwa dasar laut dan samudra yang ada di atasnya, yang tidak menjadi yurisdiksi nasional negara mana pun, diklasifikasikan sebagai milik bersama masyarakat global dan keuntungan ekonomi yang diperoleh dari pemanfaatannya dibagi secara berkesetaraan.

Langkah-langkah terpenting dalam upaya memperbaiki ketidaksetaraan pemanfaatan sumber daya alam global mencakup *U.N. Framework Convention on Climate Change* tahun 1992 dan Protokol Kyoto tahun 1997. Protokol Kyoto disusun sedemikian rupa sehingga mencerminkan prinsip “tanggung jawab bersama namun tetap dalam tingkat yang berbeda” antara negara-negara maju dengan negara berkembang. Protokol itu mengakui bahwa negara-negara industrilah yang telah membuang sebagian terbesar gas rumah kaca ke atmosfer, yang menyebabkan sebagian besar makhluk hidup di atas bumi berada dalam bahaya, dan menuntut dari mereka tanggung jawab yang lebih

besar. Protokol ini menetapkan komitmen terukur yang mengikat untuk negara-negara industri untuk mengurangi emisi gas rumah kaca mereka pada tahun 2008–2012, dengan pemahaman bahwa persetujuan ini akan mencakup pula upaya mengurangi emisi gas yang sama oleh negara-negara berkembang tidak terlalu lama setelah tahun 2012.

Salah satu aspek Protokol Kyoto yang penting adalah ketentuan yang unik yang memungkinkan negara-negara maju untuk memenuhi komitmen mereka melalui aksi yang tidak sebatas dalam lingkup wilayah nasional mereka, namun juga dalam lingkup di luar itu. Ketentuan ini, *Clean Development Mechanism*, membantu mengatasi apa yang dilihat sebagai ketidaksetaraan kewajiban dan biaya untuk memenuhi kewajiban itu. Ketentuan ini memungkinkan negara-negara industri untuk membeli “kredit” pengurangan emisi yang diperoleh dari berbagai aktivitas yang dapat mengurangi emisi gas rumah kaca di negara-negara berkembang dan menggunakan kredit tersebut untuk meringankan beban tanggung jawab atau kewajiban mereka seperti diatur dalam Protokol Kyoto. Dengan demikian, mekanisme ini membantu negara-negara industri untuk memenuhi kewajiban mereka di bawah Protokol Kyoto secara lebih berbiaya efektif dan mendorong pembangunan yang berkesinambungan di negara-negara berkembang, melalui investasi dalam teknologi yang lebih bersih dan efisien maupun melalui berbagai proyek kehutanan.

Isu keadilan dalam proses perumusan Protokol Kyoto juga tidak dapat dikesampingkan. Dalam menegosiasikan protokol itu, sebagaimana halnya di sebagian besar negosiasi kesepakatan global yang lain, negara-negara industri memiliki daya

32204
tawar yang lebih kuat. Tidak seimbangny keahlian teknis, kurang memadainya dukungan publik untuk isu-isu tersebut, dan persoalan yang muncul ketika hendak membangun koalisi karena kepentingan yang berbeda-beda telah melemahkan daya tawar banyak negara berkembang.

Amerika Serikat, sebagai negara pembuang emisi gas rumah kaca terbesar di dunia, telah menyatakan bahwa ia tidak bergabung dalam Protokol Kyoto, sehingga mengurangi efektivitas protokol ini. Ketika protokol ini mulai berjalan efektif pada bulan Februari 2005, Amerika Serikat hanya menjadi pengamat di *Meetings of the Parties to the Kyoto Protocol*, namun karena besarnya emisinya, negara-negara lain tidak mungkin tidak mendengarkan suaranya.³³

Akses ke informasi yang lebih setara adalah salah satu unsur penting dalam pemanfaatan sumber daya alam yang berkesetaraan. *UN/ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)* membahas partisipasi publik dalam manajemen lingkungan dan akses ke informasi mengenai berbagai isu lingkungan. Konvensi tersebut, yang diadopsi pada tahun 1998 dan beranggotakan 35 pihak atau lembaga sejak tahun 2001, memberikan hak ke warga negara untuk membebaskan kewajiban atas otoritas dan pihak publik ke konvensi-konvensi lingkungan internasional, termasuk pengungkapan informasi, akses ke informasi, partisipasi publik dalam pembuatan kebijakan lingkungan, dan akses ke keadilan. *Convention Compliance Committee* telah dibentuk, serta kepadanya warga masyarakat dan LSM dapat mengajukan tuntutan dan ketidakpuasan mereka.

32204

Menyediakan bantuan pembangunan guna membantu membangun sumber daya

Dalam membentuk ketidaksetaraan global, aturan dan proses berinteraksi dengan modal sumber daya. Bahkan jika semua reformasi yang telah dipaparkan pada bagian sebelumnya diimplementasikan, banyak negara miskin tetap tidak akan mampu berpartisipasi secara penuh di pasar global karena modal sumber daya keterampilan, modal, infrastruktur, pengetahuan, dan ide yang mereka miliki terbatas. Tindakan untuk membangun sumber daya semacam itu terutama adalah tanggung jawab domestik, melalui investasi privat dan publik dalam infrastruktur dan wilayah-wilayah lain. Bisakah tindakan-tindakan domestik itu ditopang dengan bantuan (luar)?

Bantuan pembangunan yang lebih baik

Dari perspektif kesetaraan, peran utama bantuan adalah menolong negara untuk membangun sumber daya warganya yang “miskin” dalam hal itu, tetapi yang menjadi demikian bukan karena salah mereka sendiri, dan menghindari kemiskinan atau kekurangan yang ekstrem (yang, hingga kadar tertentu, menjustifikasi penggunaan bantuan untuk mendukung tingkat konsumsi saat itu). Fokus pada pembangunan sumber daya mengisyaratkan bahwa baik jumlah atau tingkat bantuan dan keefektifannya merupakan hal yang penting.

Meningkatkan efektivitas bantuan. Jika tujuannya adalah menyetarakan

kesempatan yang dimiliki oleh kaum miskin, efektivitas bantuan sangat penting. Bantuan yang menopang praktik korupsi atau proyek-proyek marginal, atau yang digunakan untuk meningkatkan sumber daya kaum kaya, tidak banyak gunanya. Efektivitas bantuan sangat bergantung pada modalitas penyampaian dan pada keadilan serta transparansi proses politik domestiknya. Birdsall (2004) menyebut “tujuh dosa pokok:” ketidaksabaran dalam membangun institusi, kegagalan untuk keluar, kegagalan untuk mengevaluasi, kegagalan untuk berkolaborasi, sistem manajemen keuangan yang busuk dan tidak dapat dipercaya, serta berbagai program regional dan global yang kekurangan dana—selain “penimbunan” bantuan oleh para konsultan dan perusahaan dari negara donor dan pengalokasiannya sesuai prioritas politik mereka. Praktik-praktik perencanaan dan penyampaian bantuan yang ada sekarang ini berakar pada berbagai hambatan politik dan insentif yang dihadapi oleh para pendonor, sehingga perubahan selain sulit juga lambat. Namun demikian, beberapa arahan yang muncul belakangan ini tampaknya menjanjikan: penekanan pada hasil (termasuk melalui pelacakan indikator tindakan antara dan hasil akhir yang terkait dengan MDG), tidak dipakainya lagi kondisionalitas *ex ante*, dan pergeseran perancangan dan manajemen yang progresif dari para pendonor ke negara. *Commission for Africa* (2005) yang ada di Inggris merekomendasikan perubahan yang besar dari kondisionalitas *ex ante* ke kemitraan baru di mana negara-negara di Afrika meneruskan upayanya untuk memperbaiki kinerja dan akuntabilitas pemerintahannya, dan pihak donor memberikan bantuan

yang lebih banyak, lebih murah, dan lebih pasti. Tingkat bantuan yang tinggi akan mengurangi perlunya upaya-upaya pajak domestik, yang, secara historis, telah membantu memperkuat akuntabilitas pemerintah dan tuntutan warga atas layanan yang lebih berkualitas, sehingga perhatian yang khusus perlu diberikan pada pengumpulan pemasukan.³⁴ Penyiapan strategi-strategi pengurangan kemiskinan merupakan salah satu instrumen kunci, meski tidak sempurna, bila ingin beralih ke proses yang dikendalikan oleh negara, dengan partisipasi dan pengawasan terhadap bagaimana sumber daya publik dipakai yang lebih besar.

Negara-negara yang lemah mempunyai tantangannya sendiri. Upaya stabilisasi dan penjagaan perdamaian perlu disertai dengan usaha membangun institusi dan legitimasi negara. Berbagai intervensi yang selanjutnya penting—ada petunjuk bahwa investasi jangka panjang yang diawasi secara ketat dalam pengembangan sumber daya manusia dan kerja sama dengan LSM dan sektor privat dapat bermanfaat sebagai langkah pertama. Bantuan teknis tampaknya lebih efektif setelah reformasi lepas landas dan hal itu dapat membantu meletakkan landasan untuk investasi modal dan intervensi pemberian layanan.³⁵

Bila proses politik domestik sangat tidak berkesetaraan dan korup, pihak donor dapat memberikan dukungannya pada gerakan-gerakan yang mengarah pada pengumpulan dan alokasi pemasukan yang lebih berkesetaraan; desentralisasi ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah, yang dapat membatasi kontrol pemerintah pusat; dan penguatan organisasi-organisasi berbasis komunitas, media, dan kewirausahaan

domestik, yang dapat membantu menciptakan kelas menengah dengan suara dan peran serta yang lebih baik dalam tata pemerintahan.

Memperbaiki alokasi bantuan. Distribusi bantuan juga merupakan hal yang penting. Dalam beberapa tahun terakhir, perdebatan mengenai kriteria alokasi bantuan telah berlangsung dengan sangat seru. Burnside dan Dollar (2000) dan Collier dan Dollar (2001, 2002) menemukan bahwa bantuan akan menjadi lebih efektif dalam mengurangi kemiskinan apabila dialokasikan ke negara-negara yang menjalankan kebijakan yang baik dan memiliki institusi yang juga baik. Mereka menghitung bahwa realokasi bantuan aktual yang diberikan pada tahun 1996 di berbagai negara untuk memaksimalkan upaya pengurangan kemiskinan sesuai rumus yang mereka buat akan berarti mengarahkan bantuan ke sekitar 20, dan bukannya 60, negara yang layak mendapatkannya, dan, dengan demikian, akan mampu mengentaskan dua kali lebih banyak orang dari lembah kemiskinan.³⁶

Temuan-temuan mereka itu dipertanyakan oleh Hansen dan Tarp (2001) dan para peneliti lain, yang menyatakan bahwa analisis mereka mengabaikan faktor kondisi negara dan tidak dapat bertahan terhadap spesifikasi-spesifikasi yang berbeda. Jika efektivitas bantuan beragam dari satu negara ke negara lain bukan karena kebijakan tetapi karena berbagai keadaan, seperti iklim yang berbeda, pengaturan alokasi bantuan yang berbeda akan memaksimalkan dampak pengurangan kemiskinan yang dibawa oleh bantuan asing tersebut.³⁷ Cogneau dan Naudet (2004)

32204

mengusulkan sebuah aturan alternatif untuk alokasi bantuan dan menunjukkan bahwa hasil berupa pengurangan kemiskinan yang mirip dengan yang ditemukan oleh Collier dan Dollar dapat dicapai sekiranya bantuan diarahkan ke negara-negara yang mempunyai kelemahan struktural yang lebih besar (secara geografis, historis, atau ekonomi, seperti dibahas dalam Bab 3). Alokasi yang dihasilkan akan menyebarkan risiko kemiskinan secara lebih berimbang ke segenap penduduk dunia, sembari tetap mengurangi kemiskinan hampir sebanyak alokasi yang diusulkan oleh Collier dan Dollar.

Singkatnya, perspektif kesetaraan menunjukkan bahwa sebuah pendekatan yang tidak mempertimbangkan keadaan-keadaan suatu negara kemungkinan besar melupakan berbagai informasi penting seputar kebutuhan. Tetapi, pendekatan yang mengabaikan efektivitas bantuan tidak mungkin mampu memperluas kesempatan. Untuk memberikan kontribusi bagi upaya penyetaraan kesempatan di antara semua orang di dunia, bantuan seharusnya ditargetkan ke tempat-tempat di mana kemungkinannya untuk secara efektif menjangkau mereka yang kesempatannya paling sempit—kalangan yang paling miskin dari orang miskin, dalam pengertian kesempatan yang dipunyai. Itu sangat bergantung pada tingkat kemiskinan dan kekurangan di setiap negara serta pada kemampuan dan komitmen politik pemerintahnya untuk menyalurkan bantuan ke pihak-pihak yang memang ditujunya. Namun, penelitian yang lebih lanjut diperlukan untuk memahami sepenuhnya mekanisme-mekanisme kausal yang ada.

Dalam praktiknya, penelitian mutakhir menunjukkan bahwa banyak donor sangat bergantung pada berbagai kebijakan yang baik dan kondisi awal yang miskin atau buruk. Sebuah kajian atas 40 lembaga donor oleh Dollar dan Levin (2004) menemukan bahwa bantuan, secara positif, berkorelasi dengan kebijakan yang baik dan dengan GDP per kapita, dan lembaga-lembaga yang sangat memerhatikan kebijakan yang baik juga mengarahkan bantuan mereka ke negara-negara miskin. Namun demikian, beberapa negara yang rentan (“*aid orphans*”) menerima bantuan dalam jumlah yang lebih sedikit daripada yang diprediksikan berdasarkan kebijakan dan kekuatan institusionalnya, terutama karena amat rendahnya aliran bantuan dari pihak-pihak donor bilateral, sedangkan negara-negara lain (“*aid darlings*”) menerima lebih banyak.³⁸

Menaikkan tingkat bantuan. Bergantung pada efektivitas dan distribusi, tingkat bantuan sangat penting. Antara tahun 1990 dan 2001, tingkat bantuan mengalami penurunan, baik sebagai bagian dari pendapatan nasional bruto (*gross national income*—GNI) negara-negara kaya maupun dalam pengertian nominal. Seruan untuk menggalang lebih banyak bantuan guna membantu negara-negara lain mencapai MDG bergaung keras di berbagai pertemuan internasional yang diselenggarakan belakangan ini. Dalam *International Conference on Financing for Development* di Monterrey pada tahun 2002, negara-negara kaya membuat komitmen untuk meningkatkan aliran bantuan mereka secara signifikan. Aliran dana bersih sungguh mengalami peningkatan yang

berarti, baik secara nominal maupun riil, pada tahun 2002-2004, mencapai \$78 miliar.³⁹ Ada tiga faktor utama yang melatarbelakangi peningkatan jumlah bantuan ini: peningkatan hibah bilateral yang terus berlanjut (dengan sebagian besarnya digunakan untuk kerja sama teknis, penghapusan utang, bantuan keadaan darurat dan bencana alam, serta biaya administratif); pemberian bantuan untuk rekonstruksi di Afghanistan dan Irak oleh Amerika Serikat (pada tahun 2004, bantuan itu bernilai \$0,9 miliar untuk Afghanistan dan \$2,9 miliar untuk Irak); dan depresiasi dolar Amerika Serikat. Meskipun pada tahun 2003 terdapat peningkatan yang kecil dalam besarnya bantuan pembangunan yang disalurkan ke negara-negara Afrika Sub-Sahara, juga setelah memperhitungkan penghapusan utang dan bantuan keadaan darurat, *Highly Indebted Poor Countries* (HIPC), dalam pengertian yang riil, pada tahun 2004 menerima jumlah bantuan yang lebih sedikit daripada tahun sebelumnya. Di sisi positifnya, *International Development Association*, organisasi kepanjangan Bank Dunia yang memberikan pinjaman lunak, belum lama ini menerima tambahan dana untuk tahun 2006-2008, yang paling tidak 25 persen lebih tinggi daripada penambahan dana sebelumnya dan merepresentasikan peningkatan dana yang tertinggi dalam dua dasawarsa terakhir.

Terlepas dari peningkatan tersebut, jumlah bantuan yang disalurkan tetap saja kecil, tidak saja dalam kaitannya dengan kebutuhan, tetapi juga dalam perbandingannya dengan pembangunan manusia dalam negeri dan program-program bantuan sosial yang bertujuan

menyetarakan kesempatan dan menjamin terhindarnya orang dari kekurangan atau kemiskinan yang ekstrem. Program-program semacam itu umumnya membutuhkan dana yang besarnya lebih dari 10 persen dari GDP negara-negara donor. Sebaliknya, pada tahun 2003, ODA hanya setara dengan 0,25 persen dari GNI negara-negara donor. Hanya Denmark, Luksemburg, Belanda, Norwegia, dan Swedia yang mematuhi target yang ditetapkan PBB untuk menyediakan ODA sebesar 0,7 persen atau lebih dari GNI. Banyak negara lain tidak memenuhi komitmen yang mereka buat di Monterrey (Tabel 10.1).

Bantuan juga rendah bila dibandingkan dengan pemakaian sumber daya publik yang lain. Subsidi pertanian, misalnya, pada tahun 2002 besarnya hampir lima kali lipat daripada besar bantuan. Besarnya subsidi Jepang, Uni Eropa, dan Amerika Serikat adalah 1,4; 1,3; dan 0,9 persen dari GDP sementara bantuan mereka berturut-turut adalah hanya sebesar 0,23; 0,35; dan 0,13 persen dari GDP (Figur 10.2). Negara-negara kaya harus memenuhi komitmen yang mereka buat di Monterrey; ini saja sudah akan menambah bantuan pembangunan pada tahun 2006 sebesar sekitar \$18 miliar. Supaya semakin mendekati target sebesar 0,7 persen, mereka harus menetapkan tujuan-tujuan untuk tahun 2010. Namun sekali lagi, jumlah bantuan yang lebih besar tetapi dibelanjakan dengan buruk, dipakai untuk mendukung rezim-rezim yang korup, atau justru memperlemah akuntabilitas suatu negara dapat menghambat, dan bukannya mendukung, tingkat kesetaraan yang lebih tinggi.

32204

Tabel 10.1 Persentase ODA dalam GNI, 2002, 2003, dan simulasi untuk tahun 2006

Negara	ODA bersih 2003 (juta \$)	ODA bersih 2004 (juta \$)	% ODA dalam GNI 2003	% ODA dalam GNI 2004	Simulasi % ODA dalam GNI 2006
Austria	505	691	0,20	0,24	0,33
Belgia	1.853	1.452	0,60	0,41	0,64
Denmark	1.748	2.025	0,84	0,84	0,83
Finlandia	558	655	0,35	0,35	0,41
Prancis	7.253	8.475	0,41	0,42	0,47
Jerman	6.784	7.497	0,28	0,28	0,33
Yunani	362	464	0,21	0,23	0,33
Irlandia	504	586	0,39	0,39	0,61
Italia	2.433	2.484	0,17	0,15	0,33
Luksemburg	194	241	0,81	0,85	0,87
Belanda	3.981	4.235	0,80	0,74	0,80
Portugal	320	1.028	0,22	0,63	0,33
Spanyol	1.961	2.547	0,23	0,26	0,33
Swedia	2.400	2.704	0,79	0,77	1,00
Inggris	6.282	7.836	0,34	0,36	0,42
Anggota Uni Eropa, total	37.139	42.920	0,35	0,36	0,44
Australia	1.219	1.465	0,25	0,25	0,26
Kanada	2.031	2.537	0,24	0,26	0,27
Jepang	8.880	8.859	0,20	0,19	0,22
Selandia Baru	165	210	0,23	0,23	0,26
Norwegia	2.042	2.200	0,92	0,87	1,00
Swiss	1.299	1.379	0,39	0,37	0,38
Amerika Serikat	16.254	18.999	0,15	0,16	0,19
Anggota DAC, total	69.029	78.569	0,25	0,25	0,30

Sumber: OECD-DAC (2004).

Catatan: DAC = Development Assistance Committee; GNI = gross national income; ODA = official development assistance.

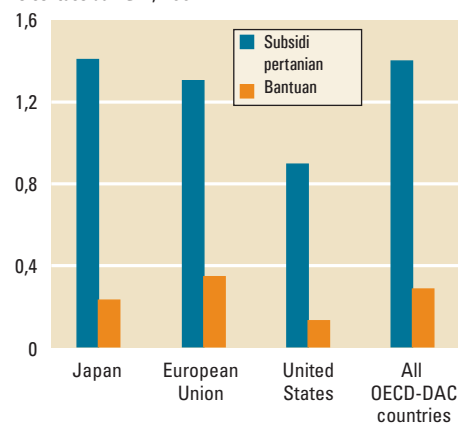
Tambahan penghapusan utang. Bantuan tidak boleh dipakai sebagai pembayaran utang. Utang multilateral, bagian utang terbesar negara-negara HIPC, adalah akibat dari berbagai pinjaman yang mereka terima pada tahun 1980-an, dan utang-utang baru, meskipun umumnya diterapkan dengan syarat-syarat yang lebih longgar, tetap menambah beban utang. Para penyokong penghapusan utang berpendapat bahwa pembayaran utang membelokkan sumber daya yang sangat berharga dari pengeluaran untuk kesehatan, pendidikan, dan program-program lain yang prokaum miskin.

Dalam dasawarsa terakhir, terdapat beberapa kemajuan. Pada tahun 1995, penghapusan utang belum menjadi agenda dalam berbagai organisasi internasional,

Figur 10.2 Besarnya subsidi melebihi bantuan

Bantuan dan subsidi-subsidi pertanian dalam perbandingannya dengan GDP negara-negara anggota OECD-DAC

Persentase dari GDP, 2002



Sumber: OECD-DAC (2004) dan OECD (2003).

sebagian karena isu-isu keuangan dan sebagian lagi karena ketakutan bahwa

hal itu menciptakan bencana moral (jika utang dihapuskan, pemerintah negara-negara pengutang mungkin saja berpikir bahwa mereka memang tidak perlu membayarnya). Selama lima tahun selanjutnya, berkat mobilisasi lapisan bawah masyarakat (*grassroot*) (masyarakat) yang kuat di negara-negara kaya, riset yang efektif mengenai dampak utang, dan kepemimpinan yang komit di beberapa negara kaya dan lembaga Bank Dunia, *HIPC Initiative* diluncurkan dan kemudian diperluas. Hingga bulan Maret 2005, 27 negara telah menerima penghapusan utang, yang besarnya diharapkan mencapai sekitar \$54 miliar, naik dari \$34,5 miliar pada akhir tahun 2000. Rasio layanan utang terhadap ekspor di negara-negara HIPC, secara kasar, mengalami penurunan sampai setengahnya, hingga 15 persen. Anggaran yang dikeluarkan untuk pengurangan kemiskinan di 27 negara yang menerima bantuan HIPC tersebut meningkat dari 6,4 persen dari GDP pada tahun 1999 menjadi 7,9 persen dari GDP pada tahun 2003.

Namun demikian, banyak negara tetap menanggung beban utang yang berat, dan mereka butuh bantuan lebih jauh. Kesepakatan-kesepakatan yang dicapai pada bulan Oktober 2004 untuk memperluas *HIPC Initiative* dan pada bulan Juni 2005 untuk memberikan pembatalan 100 persen atas utang-utang yang diterima dari Bank Pembangunan Afrika, IMF, dan Bank Dunia oleh 18 negara merupakan langkah yang amat penting.⁴⁰ Langkah ini dan langkah-langkah penghapusan utang selanjutnya seharusnya sungguh-sungguh merupakan bantuan tambahan, dan bukannya sekadar bantuan pengganti. Langkah tersebut seharusnya juga disertai dengan pertimbangan yang

32204
saksama mengenai isik kelengkapan utang, termasuk peningkatan pemberian hibah ke semua negara berpendapatan rendah, untuk menghindari terjadinya utang yang bertumpuk-tumpuk di masa depan.

Mekanisme-mekanisme inovatif untuk mendanai bantuan pembangunan.

Beberapa mekanisme inovatif untuk memperluas bantuan pembangunan, termasuk *International Financing Facility* (IFF), pajak global, dan sumbangan sukarela, sedang berada dalam tahap pembahasan. IFF memungkinkan bantuan di masa depan untuk dengan segera digunakan (bantuan tunai di depan) dan mengurangi volatilitas. IFF merupakan opsi untuk beberapa negara donor, seperti Prancis dan Inggris Raya, mengingat kerangka pembukuan dan legislatif mereka, tetapi tidak untuk negara-negara donor yang lain, yang tidak sanggup membuat komitmen jangka panjang. Bahkan ketika fisibel, IFF akan membuat bantuan *off-budget* dalam jangka pendek, tetapi IFF akan memperluas pendanaan untuk pembangunan hanya jika IFF meningkatkan keseluruhan tingkat bantuan, dan bukannya sekadar memajukan pemberian bantuan di masa depan.

Berbagai proposal yang melibatkan instrumen pajak global juga telah digagas, termasuk pajak "Tobin" atas pergerakan modal jangka pendek; pajak-pajak yang terkait dengan polusi, seperti pajak karbon global, pajak bahan bakar penerbangan internasional, dan pajak polusi laut; pajak atas pembelanjaan militer; dan biaya tambahan atas keuntungan multinasional dan pajak pertambahan nilai atau pajak penghasilan. Proposal-proposal ini perlu dipertimbangkan berdasarkan pemasukan

32204

yang dapat mereka hasilkan, juga efisiensi, kolektibilitas, fisibilitas, dan, yang tak kalah pentingnya, dampak mereka untuk kesetaraan.

Sumbangan-sumbangan sukarela yang berasal dari kalangan pribadi, korporat, yayasan privat, dan LSM—salah satu sumber bantuan pembangunan lain bersama dengan bantuan publik—terus meningkat. Tetapi, efektivitas juga merupakan sebuah isu dalam bantuan privat. Seperti dapat disaksikan dalam tanggapan atas bencana tsunami yang melanda Asia pada bulan Desember 2004, bantuan kemanusiaan privat dapat digalang secara lebih cepat daripada sumber-sumber dana publik. Namun, kontribusi privat lebih dipengaruhi oleh pemberitaan pers daripada kebutuhan yang aktual; para kontributor tampak lebih enggan untuk merogoh saku mereka guna membantu para korban gempa bumi yang melanda Iran pada bulan Februari 2005 karena sangat kurangnya pemberitaan tentangnya. Tambahan pula, kurangnya koordinasi, kekisruhan, dan tidak memadainya infrastruktur—seperti jalan yang buruk dan tidak adanya jaringan listrik dan komunikasi, yang tidak dapat diperbaiki semata-mata dengan bantuan kemanusiaan dari kalangan privat—dapat menghambat efektivitasnya. Penyerasian dengan strategi-strategi yang ditempuh oleh negara penerima bantuan juga perlu dijalankan.

Peralihan ke kesetaraan yang lebih besar

Berbagai perubahan dalam kebijakan dan institusi global yang memperjuangkan

dan memajukan kesetaraan dapat muncul melalui aksi yang dilakukan oleh pemerintah dan koalisi pemerintah—sering kali dalam forum-forum internasional, kepemimpinan yang melek informasi dan mobilisasi lapisan bawah masyarakat (*grassroot*), analisis dan riset kebijakan untuk mencari alternatif, dan jaringan yang menyebarluaskan alternatif-alternatif tersebut. Bagian ini mengupas beberapa contoh yang mengilustrasikan proses perubahan; tidak berpretensi untuk menjadi komprehensif atau untuk menilai faktor-faktor individual.

Contoh-contoh yang dimaksud mencakup berbagai pemerintah negara maju yang mengambil inisiatif secara unilateral—seperti negara yang sudah mencapai target 0,7 persen dari GNI untuk diberikan sebagai bantuan untuk negara-negara berkembang atau menghapuskan sejumlah besar piutang yang dipunyai di negara-negara yang miskin—dan juga pemerintah-pemerintah yang membentuk koalisi untuk perubahan. Yang disebut belakangan ini lebih sering muncul dalam berbagai negosiasi perdagangan, di mana sekelompok negara berkembang yang besar (termasuk Brasil, Cina, dan India) menjadi penggagas dan penyokong utama proposal-proposal yang menuntut liberalisasi perdagangan yang lebih tinggi.

Salah satu cara untuk memacu perubahan kebijakan yang memajukan kesetaraan oleh negara-negara maju adalah membarengi seruan untuk perubahan dengan mekanisme pengawasan. MDG ke-8 berkaitan dengan pemberian bantuan dan penghapusan utang dalam jumlah yang lebih signifikan dan pengadopsian berbagai kebijakan perdagangan yang lebih berkesetaraan. Perkembangan ke arah tujuan

ini telah ditinjau pada bulan September 2005 sebagai bagian dari *Millennium Summit*+5.

Langkah lain untuk memonitor kebijakan-kebijakan yang diambil oleh negara kaya, sebagaimana dijalankan oleh *Center for Global Development* dan majalah *Foreign Policy*, adalah *Commitment to Development Index*. Indeks ini mengamati lebih banyak faktor daripada MDG ke-8, termasuk lingkungan, keamanan, investasi, dan teknologi (*Center for Global Development 2004*). Meskipun metodologinya masih dipertanyakan, terutama mengenai pemberian nilai di berbagai wilayah pengamatannya, indeks ini berhasil memaparkan bagaimana beberapa negara lebih baik dalam beberapa hal daripada negara-negara lain—Norwegia, misalnya, sangat baik dalam memberikan bantuan, tetapi buruk dalam perdagangannya; Swiss memiliki nilai yang buruk dalam perdagangan, tetapi lebih baik dalam lingkungan; Amerika Serikat memiliki nilai yang tidak memuaskan dalam lingkungan hidup, tetapi, bersama dengan Kanada, mempunyai kebijakan migrasi yang paling baik—dan bagaimana semua negara mempunyai kesempatan yang amat luas untuk memperbaiki kebijakan mereka.

Mobilisasi warga. Dalam beberapa tahun terakhir, mobilisasi warga, yang menggabungkan baik kelompok-kelompok kepentingan lapisan bawah masyarakat maupun kelas menengah lintas negara, mengalami perkembangan yang pesat. Dalam beberapa kasus, gerakan sosial, jaringan, atau aliansi internasional telah muncul untuk mencoba memengaruhi agenda global. Salah satu contohnya adalah peluncuran gerakan *Enhanced HIPC*

32204
Initiative pada tahun 2000. *HIPC Initiative* yang pertama memang telah memberi keuntungan untuk beberapa negara, tetapi perkembangannya lambat dan berbagai masalah muncul. Pada tahun 1999, fakta ini sudah sangat disadari, namun suatu inisiatif lebih lanjut membutuhkan dukungan dari negara-negara kreditor dan Bank Dunia serta IMF, sebab ia membutuhkan dana tambahan. Kampanye Jubilee 2000, yang memadukan kesadaran mengenai pengaruh yang amat buruk dari utang yang terlalu banyak dengan seruan penghapusan utang yang diilhami oleh gagasan tahun Yubileum dalam iman Kristen, telah memobilisasi ratusan ribu orang di negara-negara seperti Jerman, Italia, Amerika Serikat, dan Inggris Raya. Pemerintah-pemerintah di beberapa negara tersebut menaruh perhatian pada kampanye ini dan, akhirnya, setuju untuk mengambil beberapa tindakan, termasuk memperluas *HIPC Initiative* dan menghapuskan utang bilateral. Contoh lain dari tekanan yang diberikan oleh organisasi-organisasi masyarakat sipil yang mendorong perubahan tata aturan di dunia ini adalah berbagai kampanye untuk mereformasi kebijakan Bank Dunia atas penduduk asli, pemukiman kembali, dan usaha penjaagaan lain.

Dalam kasus yang kedua, tata aturan internasional, di atas kertas, sudah ada, dan gerakan sosial yang muncul berusaha untuk membuatnya memiliki dampak dengan cara menjadikan keberadaannya disadari dan kemudian diimplementasikan. Dalam banyak kasus, proses ini terjadi di tingkat negara, tetapi melibatkan interaksi dengan perubahan tata aturan dan kebijakan global. Inisiatif perdagangan etis yang sudah dibahas sebelumnya merupakan mobilisasi

32204

warga untuk mendorong diterapkannya hukum-hukum global dan lokal. Serupa dengannya, upaya-upaya yang digalang oleh berbagai kelompok masyarakat asli, LSM, dan kalangan aktivis lain memastikan bahwa *ILO Covenant 169* mengenai masyarakat asli atau pribumi diakui memiliki bobot hukum (dalam praktiknya) di berbagai negara. Pengalaman menunjukkan bahwa mobilisasi menjadi paling efektif ketika dibangun dalam koalisi berbasis luas yang memperjuangkan perubahan lintas negara dan kelompok.

Tetapi, mobilisasi warga juga mempunyai risikonya sendiri. Gerakan-gerakan masyarakat sipil mungkin harus berhadapan dengan berbagai saluran formal yang tidak setara, tetapi mereka merupakan mekanisme pengumpulan suara yang tidak sempurna dan akuntabilitas mereka sering kali tidak jelas. Dalam beberapa tahun terakhir, ada beberapa kejadian di mana kampanye-kampanye yang digalang oleh LSM membawa akibat atau hasil yang merugikan, seperti pengunduran diri pihak pendonor dari proyek infrastruktur dan pemukiman hanya untuk melihat pemerintah tetap bersikeras melanjutkannya tanpa memantau internasional berkenaan dengan berbagai konsekuensi sosial dan lingkungannya.

Analisis dan riset. Analisis dan riset kebijakan sosioekonomi juga memberi kontribusi untuk menjadikan domain ketidaksetaraan tertentu objek perdebatan dan aksi publik. Analisis global terhadap diskriminasi gender serta hilangnya anak-anak gadis dan kaum perempuan (Kotak 2.9) telah membangunkan kesadaran publik untuk memperbaiki ketidaksetaraan gender

yang terjadi. Analisis dan riset kebijakan *ex ante* juga merupakan bagian yang amat penting untuk membuat desain proposal kebijakan yang baik. Suatu kumpulan riset mutakhir yang jumlahnya amat banyak, termasuk yang mengupas evaluasi dampak seriusnya, berfokus pada cara-cara yang efisien dan efektif untuk meraih MDG. Semakin banyak riset yang dibuat dan semakin banyak peneliti dari negara berkembang yang dilibatkan memperbesar kemungkinan bahwa hasil-hasilnya akan dijadikan acuan pembuatan kebijakan.

Beberapa dari unsur kunci ini telah hilang dalam upaya yang gagal untuk membuat perubahan. Analisis dan riset kebijakan dijalankan dan berbagai solusi teknis diajukan; namun demikian, kemauan politik untuk mengimplementasikannya tidak ada, karena para pemimpin politik tidak menganggap isu itu penting atau karena koalisi yang menganjurkannya kurang kuat. Dalam kasus-kasus lain, mobilisasi di tingkat lapisan bawah masyarakat sudah kuat, tetapi ia tidak mempunyai proposal untuk reformasi yang dikembangkan dengan baik dan yang dapat diimplementasikan. Sungguh, beberapa kampanye yang dijalankan oleh LSM justru membawa akibat yang merugikan, seperti terjadi ketika organisasi internasional menarik dukungannya dari proyek yang berada di bawah kritik internasional hanya untuk melihat bahwa pemerintah terus berjalan tanpa memantau internasional berkenaan dengan konsekuensi sosial dan lingkungannya.

Organisasi internasional. Berbagai institusi keuangan internasional dapat turut membantu memperjuangkan kesetaraan

global melalui penyusunan agenda dan penyediaan titik fokus untuk negosiasi-negosiasi internasional. Mekanisme penyelesaian sengketa dan kekuatan hukum mereka dapat memastikan bahwa kebijakan mereka diimplementasikan. Namun, struktur-struktur kepemimpinan Bank Dunia dan IMF belum berkembang sejalan dengan besar dan peran yang terus meningkat dari pasar negara-negara berkembang dalam ekonomi dunia. Tambahan pula, negara-negara berpendapatan rendah dan menengah ke bawah mempunyai peran yang terbatas dalam proses pengambilan keputusan di kedua lembaga tersebut. Pemerintah-pemerintah negara maju memiliki suara mayoritas dalam dewan pimpinan IMF dan Bank Dunia, dan dua direktur eksekutifnya merepresentasikan lebih dari 40 negara Afrika.

Beberapa opsi untuk memperluas partisipasi dan peran serta dalam IMF dan Bank Dunia telah dijelajahi, tetapi kemajuan yang dicapai baru sedikit. Pada bulan April 2005, para menteri yang tergabung dalam *Group of Twenty-Four* mendesak dikembangkannya sebuah formula kuota yang baru (hak suara bergantung pada kuota), yang akan memberi bobot yang lebih besar pada GDP yang diukur dengan paritas daya beli. Mereka juga menyatakan bahwa, untuk memperkuat suara negara-negara kecil dan berpendapatan rendah, suara dasar perlu ditingkatkan untuk

memulihkan bagian signifikan dari suara mereka.⁴¹ Meningkatkan suara dan partisipasi negara-negara berkembang dalam proses pengambilan keputusan di Bank Dunia dan IMF sangat penting untuk meningkatkan legitimasi dan efektivitas institusi-institusi keuangan internasional dalam memperjuangkan kesetaraan global. *13th General Review of IMF Quotas* menjadi sebuah kesempatan penting untuk memperjuangkan isu-isu kuota, suara, dan partisipasi.

Ringkasan

Secara singkat dapat dikatakan bahwa aksi-aksi global memainkan peranan yang amat penting dalam memperbaiki aturan-aturan yang tidak setara dan membantu menyetarakan sumber daya. Tata aturan yang mengatur pasar tenaga kerja, barang, gagasan, modal, dan sumber daya alam perlu dibuat lebih berkesetaraan. Upaya-upaya dalam negeri untuk membangun sumber daya kaum miskin dapat didukung dengan pemberian bantuan, yang tidak dibelanjakan dengan buruk, mendukung rezim yang korup, atau merusak akuntabilitas domestik. Di atas segalanya, perubahan membutuhkan akuntabilitas yang lebih besar di tingkat global, dengan representasi kepentingan kaum miskin yang lebih besar pula dalam badan-badan pembuat aturan.

Menyeimbangkan akses orang miskin ke obat-obatan dengan pemberian insentif untuk inovasi farmasi

Cara manakah yang terbaik untuk memperluas akses ke obat-obatan di berbagai negara berkembang, sembari tetap menjaga insentif untuk riset farmasi? Solusi yang mungkin mensyaratkan pengakuan bahwa pasar obat jauh dari seragam dan baik hakikat penyakit maupun pendapatan suatu negara merupakan hal yang penting untuk akses dan insentif.

Beberapa penyakit, seperti malaria, yang terutama “menyerang” negara-negara miskin belum memperoleh investasi R&D dan perawatan yang memadai. Dalam beberapa tahun terakhir, perhatian terus dicurahkan untuk membangun insentif yang tepat dan mengatur keuangan guna meningkatkan investasi R&D dalam obat-obatan untuk berbagai penyakit yang memengaruhi negara miskin, yang baginya potensi komersial tidak menyediakan cukup stimulus.¹ Inisiatif-inisiatif politik yang diambil mencakup:

- Peningkatan riset melalui institusi-institusi sektor publik—sebagai contoh, berbagai program yang dikoordinasi oleh *U.S. National Institute of Allergy and Infectious Diseases*, *Special Programme for Research and Training in Tropical Diseases* dari WHO, dan lembaga nirlaba *Drugs for Neglected Diseases Initiative* yang didirikan oleh *Medécins Sans Frontières*.
- Penggalangan kemitraan antara sektor publik-privat, seperti *Medicines for Malaria Venture* dan *Malaria Vaccine Initiative*, *International AIDS Vaccine Initiative*, dan *Global Alliance for Tuberculosis Drug Development*.
- Perancangan suatu komitmen pembelian untuk vaksin-vaksin baru (“*Advanced Markets*”). Disponsori oleh Bill dan Melinda Gates Foundation, karya awal dalam bidang ini telah diawali dengan penciptaan pasar melalui komitmen di muka dari para pendonor yang bersedia mendanai sebagian dari biaya pengembangan vaksin baru yang masih belum ditemukan. Langkah semacam ini memberi insentif untuk perusahaan untuk berinvestasi di area ini.² (Inisiatif serupa sudah diusulkan untuk riset pertanian yang relevan untuk pembangunan di negara-negara berkembang.³)
- Pengembangan pendekatan sumber daya-terbuka untuk tahap awal riset

penyakit-penyakit tropis. Idennya adalah untuk mengembangkan keahlian dan sumber daya para ilmuwan akademis, mahasiswa, peneliti sektor publik, dan kalangan yang lain yang bersedia meluangkan waktunya untuk mengerjakan riset mengenai penyakit-penyakit daerah tropis entah untuk maksud altruistik maupun karena keingintahuan ilmiah (mirip dengan yang terjadi pada pengembangan peranti lunak *open-source*). Karya-karya rintisan yang muncul kemudian dapat dimasukkan ke dalam skema lain untuk pengembangan dan uji klinis tahap lanjut.⁴

Penyediaan proteksi paten untuk pasar obat-obatan di negara miskin, bagi mereka sendiri, tidak memberi insentif yang memadai, karena daya beli masyarakatnya sangat rendah. Tetapi, bahkan peningkatan yang kecil dalam insentif riset berbasis pasar dapat sangat membantu strategi perbaikan perawatan terhadap penyakit-penyakit

khusus di berbagai negara berkembang yang lebih luas.

Penyakit-penyakit lain memiliki tingkat kejadian yang global dan pasar yang mendunia, dan merupakan pemicu kematian dan “kerugian” seumur hidup untuk kalangan orang miskin. Di kawasan-kawasan dengan angka kematian tinggi, penyakit kardiovaskular diperkirakan merupakan penyebab utama kematian melebihi malaria dan penyakit-penyakit tropis bila digabungkan.⁵

Walaupun menderita karena berbagai penyakit global, banyak orang di negara-negara miskin merupakan bagian yang tidak signifikan dalam pasar komersial. Perkiraan menunjukkan bahwa, dewasa ini, hampir separuh dari penduduk dunia tinggal di negara-negara yang secara bersama-sama merepresentasikan kurang dari 2 persen dari pengeluaran global untuk obat penyakit kardiovaskular.⁶ Karena asimetri pasar yang besar, banyak orang miskin dimungkinkan untuk memiliki akses generik ke kelas-kelas obat yang penting tanpa merusak insentif riset. Pendekatan ‘lisensi pendaftaran luar negeri’ (*foreign filing license*) yang diuraikan di bawah merupakan salah satu cara yang fisibel untuk mencapai hasil ini.

Komitmen yang mengikat secara hukum tidak dimaksudkan untuk memaksakan hak paten

Proposal yang dibahas di sini⁷

memungkinkan para investor di negara-negara maju untuk membuat komitmen yang mengikat secara hukum dengan pemerintah mereka untuk tidak menjalankan hak paten di pasar farmasi tertentu. Pasar yang dimaksudkan adalah yang secara bersama-sama merepresentasikan, katakanlah, 2 persen terbawah dari tingkat penjualan obat global di setiap kelas penyakit (lihat figur di bawah ini).

Digambarkan dengan sumbu horizontal adalah kelas penyakit, di mana arah kiri menunjukkan berbagai penyakit yang terkonsentrasi di negara-negara miskin dan semakin ke kanan menunjukkan kejadian penyakit yang semakin mengglobal. Sumbu vertikal menggambarkan urutan negara berdasarkan pendapatan per kapita. Wilayah berwarna putih menunjukkan “kawasan generik” yang hendak diciptakan dengan kebijakan ini. Dalam kawasan ini, perusahaan-perusahaan farmasi dapat memproduksi dan menjual berbagai produk generik tanpa kompleksitas politik atau prosedural yang muncul dari sistem paten. Setiap tahun, kawasan generik akan dihitung dan ditinjau ulang untuk mengakomodasi perubahan-perubahan pendapatan dan evolusi pasar.

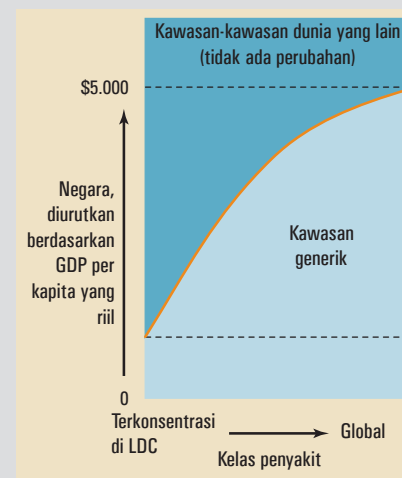
Karena berbagai penyakit yang terdapat di sebelah kiri lebih terkonsentrasi di negara-negara miskin, 2 persen dari pasar global dicapai di tingkat GDP per kapita riil yang lebih rendah. Tampaknya merupakan hal yang kontradiktif untuk mengajukan perbedaan semacam ini, tetapi memang untuk berbagai penyakit

yang terkonsentrasi di negara-negara berkembanglah beberapa insentif untuk pengembangan produk perlu dibuat dari penjualan di kawasan negara-negara berkembang.

Negara-negara sangat miskin yang berada pada area di bawah garis putus-putus diperbolehkan untuk menggunakan obat generik dari segala kelas. Sementara, untuk negara-negara yang tingkat pendapatannya lebih tinggi, seperti India, diterapkan kebijakan campuran. Negara-negara tersebut akan berada di lingkup TRIPS untuk berbagai penyakit yang terkonsentrasi di negara berkembang, dan, pada saat yang sama, di kawasan generik untuk penyakit-penyakit global. Untuk pasar yang terletak di wilayah abu-abu di atas garis kurva, kebijakan ini tidak berlaku. Baik tanggung jawab maupun fleksibilitas TRIPS tetap.

Besar kecilnya kawasan generik tergantung pada dua parameter: tingkat pendapatan batas atas (di sini \$5.000) dan, yang lebih penting, bagian

Kawasan generik yang diusulkan



Sumber: Lanjouw (2004).

penjualan produk obat global yang “disisihkan” (di sini 2 persen).

Proposal ini akan diimplementasikan dengan cara mendorong para investor di negara-negara maju untuk membuat suatu komitmen yang secara hukum mengikat dengan pemerintah mereka bahwa mereka tidak akan menjalankan hak paten di kawasan generik yang disepakati, sebagai bagian dari upaya mereka untuk mendapatkan lisensi guna melakukan pendaftaran paten luar negeri. Perusahaan dapat terus memperoleh paten kapan pun ia mau, dan tidak ada keputusan yang terkait dengan kebijakan yang diperlukan pada waktu ia mengajukan paten. Sebaliknya, keputusan-keputusan yang terkait dengan kebijakan—mengenai di mana hak paten dapat diterapkan—hanya akan muncul ketika produk sudah sampai di pasar. Untuk memastikan bahwa hal ini dipatuhi, pemegang hak paten akan kehilangan haknya untuk menerapkan paten domestik atas produk yang sama bila ia mengabaikan komitmennya dan mulai menerapkan hak patennya di pasar-pasar yang telah “tertutup” baginya.

Implementasi kebijakan ini perlu dikoordinasi secara bersama oleh negara-negara maju yang mempunyai aktivitas riset farmasi, seperti, setidaknya, Kanada, Eropa, Jepang, dan Amerika Serikat. Untuk itu, dewan perwakilan rakyat di setiap negara tersebut perlu melakukan amandemen atas hukum patennya. Di Inggris dan Amerika Serikat, amandemen ini mencakup penambahan pernyataan penemu pada proses lisensi pendaftaran luar negeri yang telah ada; sementara negara-negara lain perlu memasukkan lisensi serupa dalam hukum hak patennya.⁸ Klasifikasi negara dan kelas penyakit dapat dijalankan oleh suatu organisasi internasional dan ditinjau ulang setiap tahun.

Negara-negara berkembang tidak diwajibkan untuk mengambil langkah-langkah tertentu guna mengimplementasikan kebijakan ini. Yang perlu mereka lakukan adalah mengambil langkah-langkah untuk memenuhi aturan TRIPS dan setiap kewajiban perjanjian bilateral lain yang sesuai dengan rencana pembangunan mereka saat itu. Negara-negara yang berada dalam kawasan generik,

32204
dari sudut pandang paten, dapat diperlakukan sebagai satu negara. Produksi obat dapat dilakukan di negara mana pun dan produknya dapat diekspor ke semua negara lain dalam kelompok itu, tanpa biaya apa pun yang terkait dengan hak paten dan lisensi wajib.

Jadi, bila sebuah negara dalam kawasan generik mempunyai kemampuan untuk memproduksi obat jenis tertentu, negara-negara lain di kawasan tersebut pun mendapat keuntungan dari kapasitas produksinya itu. Ini akan membantu menyelesaikan masalah yang membuat aktivitas pemasaran dan produksi di kebanyakan negara kecil tidak laik jalan.

Banyak perusahaan telah menyatakan komitmen sukarelanya untuk tidak menjalankan hak paten di negara-negara yang sangat miskin. Proposal lisensi pendaftaran luar negeri yang dibahas di sini mendukung komitmen tersebut dan mengubahnya menjadi sebuah bagian yang terpercayanya dalam sistem global yang didasarkan pada aturan.

Sumber: Lanjouw (2002, 2004).

32204

Laporan ini dengan tegas mencoba menjelaskan bahwa kesetaraan menduduki tempat sentral dalam interpretasi pengalaman dan perancangan kebijakan pembangunan—dan bahwa kesetaraan belum dimengerti secara memadai dan justru diremehkan dalam arus pemikiran dewasa ini. Sebaliknya, mengakui pentingnya kesetaraan (yang berarti pemerataan kesempatan dan terhindarnya manusia dari kemiskinan atau kekurangan yang ekstrem) mengisyaratkan perlunya upaya-upaya untuk mengintegrasikan dan memperluas berbagai pendekatan yang ada. Di bagian epilog ini, kami berusaha menempatkan analisis dan pesan Laporan ini dalam konteks aliran pemikiran dan aksi mengenai pembangunan kontemporer yang besar.

Terdapat empat aliran pemikiran yang berada dalam inti wacana dan praktik pembangunan dalam tiga dasawarsa terakhir: peran sentral pasar sebagai mekanisme alokasi sumber daya, pentingnya pembangunan manusia, peran institusi, dan fokus pada pemberdayaan.

Aliran pertama menekankan keunggulan atau superioritas pasar atas perencanaan (pemerintah) pusat sebagai mekanisme untuk mengalokasikan sumber daya dan untuk menentukan aktivitas ekonomi. Fakta ini sudah lama dimengerti

dalam dunia ekonomi, tetapi ada masanya ketika ia menjadi pandangan yang minoritas di kalangan ekonom pembangunan.¹ Situasi berubah drastis sejak tahun 1980-an, ketika pertama-tama India dan kemudian Cina beranjak dari rancangan, dan pentingnya insentif di dalam menentukan perilaku individu (sebagai konsumen, produsen, dan pengatur atau regulator) menjadi semakin dipahami. Pertumbuhan yang pesat dan berkelanjutan di kedua negara yang disebut di atas seakan membenarkan poin ini. Pada tahun 1990-an, transisi ekonomi yang “meninggalkan” rancangan di negara-negara bekas komunis di Eropa Timur dan Asia Tengah menepis semua pandangan yang menyatakan bahwa pembangunan mungkin dilakukan tanpa pasar dan sektor privat.

Walaupun “*Washington Consensus*” kadang-kadang ditafsirkan antinegara, ini bukanlah pesan utama yang muncul setelah hal ini dipertimbangkan dengan saksama. Sebaliknya, sebagaimana menegaskan bahwa pasar itu sangat penting bagi pembangunan, berbagai peristiwa yang terjadi pada tahun 1990-an juga menunjukkan bahwa pemerintahan yang baik teramat penting bagi berfungsi baiknya pasar. Pasar bekerja di dalam suatu kerangka yang ditentukan oleh institusi, dan pasar hanya bekerja

dengan baik ketika institusi pun baik. Karenanya, pasar berada dalam kondisinya yang terbaik ketika suatu negara mampu mempertahankan ketertiban dalam lingkup hukum, menyediakan regulasi yang efektif, stabilitas ekonomi makro dan barang-barang umum yang lain, serta memperbaiki berbagai kegagalan pasar yang lain.

Aliran kedua melihat sentralitas pembangunan manusia dalam proses pembangunan, melalui perluasan keterampilan, kesehatan, dan kapasitas semua orang untuk terlibat dalam berbagai aktivitas sosial dan ekonomi dan untuk mengelola risiko yang mereka hadapi. Meskipun WDR 1980 berfokus pada Pembangunan Manusia,² lembaga-lembaga di bawah PBB—terutama UNDP lewat seri *Human Development Reports* (PBB 2003)—yang kemudian menempatkan persoalan-persoalan ini di pusat agenda pembangunan. Dalam hal ini, mereka diikuti (dalam pengertian yang benar) oleh seluruh komunitas pembangunan.

Bagi Bank Dunia, WDR 1990 mengenai Kemiskinan³ menandai permulaan dari proses tahunan untuk menjadikan pengurangan kemiskinan tujuan “utama” dari lembaga ini, yang dibangun di atas dua aliran pertama dalam pemikiran tentang pembangunan. Laporan tahun 1990 itu menyatakan bahwa pengurangan kemiskinan membutuhkan suatu strategi ganda—penciptaan lapangan kerja melalui pertumbuhan yang berbasis pasar; dan perluasan modal sumber daya manusia, terutama melalui penyediaan layanan-layanan sosial dalam pengertian yang luas.

Selama tahun 1990-an, aliran pemikiran yang ketiga dan keempat mengalami penguatan yang signifikan. Aliran ketiga

menekankan peran “institusi” dalam pembangunan, yang dibangun di atas tren-tren pemikiran akademik maupun praktik pembangunan di berbagai organisasi. Hal itu mencerminkan bahwa pasar, betapa pun penting, tidak bekerja dalam suatu ruang hampa. Pasar membutuhkan aturan dan institusi-institusi yang memastikan penerapannya. Penekanan pada institusi mengambil rupa yang amat beragam: fokus pada dampak korupsi; keprihatinan dalam arti yang luas terhadap pemerintahan; dukungan kepada reformasi pengadilan; dan pemahaman praktis yang lebih baik terhadap perlunya regulasi publik yang dirancang dengan baik, akuntabel, dan efektif mengenai monopoli oleh pihak swasta.

Aliran pemikiran yang keempat berupaya untuk memberdayakan orang yang menjadi sasaran dari proses pembangunan. Jika tujuan sentral pembangunan adalah pengurangan kemiskinan, orang miskin seharusnya punya suara yang menentukan atas arah pembangunan tersebut. Bila pembangunan membutuhkan pasar, sementara pasar memerlukan institusi, bagaimana institusi itu diatur haruslah jelas. Sekiranya kekuasaan membantu menentukan hasil baik di dalam pasar maupun di dalam proses pembangunan, distribusi kekuasaan pada penduduk pasti merupakan hal yang amat penting bagi pembangunan. Dalam arti praktis, penekanan pada pemberdayaan berupaya memperbesar partisipasi kaum miskin di dalam berbagai proyek yang memengaruhi kehidupan mereka, preokupasi yang lebih besar dengan dukungan politik ekonomi terhadap reformasi, dan eksplorasi mengenai peran kebudayaan dalam pembangunan.

32204

Beberapa WDR Bank Dunia telah berupaya untuk mengintegrasikan aliran pemikiran yang ketiga dan keempat: Laporan tahun 1997 mengenai “State in a Changing World” (Kedudukan Negara dalam Dunia yang Mengalami Perubahan),⁴ Laporan tahun 2002 mengenai “Building Institutions for Markets” (Membangun Institusi yang Mendukung Pasar),⁵ dan Laporan milenial tahun 2000/2001 tentang “Attacking Poverty” (Melawan Kemiskinan).⁶ Laporan tahun 2001 menyatakan bahwa upaya pengentasan kemiskinan mensyaratkan perluasan kesempatan yang dimiliki kaum miskin (khususnya melalui pertumbuhan yang berorientasi pada pasar), pemberdayaan kaum miskin, dan langkah-langkah yang menjamin keamanan (sosial dan ekonomi) kaum miskin. Di Bank Dunia, sintesis ini mengkristal di dalam *Strategic Framework* untuk pembangunan, yang terdiri atas dua pilar: pembangunan iklim investasi yang baik dan pemberdayaan kaum miskin.⁷

Pilar pertama memadukan aliran pemikiran mengenai pentingnya pasar dan sentralnya peran institusi. Pilar itu menyatakan bahwa hanya dengan institusi pemerintahan yang efektif sekaligus akuntabel, pasar dapat membuahkan hasil terbaik bagi investasi dan pertumbuhan. Tema ini dikupas dalam Laporan tahun 2005, “A Better Investment Climate for Everyone” (Iklim Investasi yang Lebih Baik bagi Setiap Orang).⁸

Pilar yang kedua juga merupakan paduan yang serupa: dalam upaya untuk memberdayakan kaum miskin—yang harus dilihat sebagai subjek penggerak, dan bukannya subjek pasif, dari pembangunan—ia menggabungkan pemikiran mengenai

pembangunan manusia, institusi, dan pemberdayaan. Laporan tahun 2004, “Making Services Work for Poor People” (Menjalankan Layanan yang Bermanfaat bagi Kaum Miskin), mengupas tema-tema ini di dalam penyediaan dan penyaluran layanan-layanan pokok.⁹

Walaupun berbagai unsur pemikiran dan kebijakan tersebut punya sifat saling melengkapi—dan bahkan dianggap sebagai unsur yang “komprehensif” atau “holistik” dalam proses pembangunan—narasi-narasi tentangnya, dalam praktiknya, dibatasi oleh dua batasan utama. Yang pertama adalah kecenderungan untuk *mengotak-ngotakkan* kemiskinan. Dan, yang kedua adalah upaya untuk memperlakukan aksi yang dijalankan di berbagai bidang sebagai sesuatu yang terpisah atau tidak saling terkait. Ada kecenderungan untuk menyerahkan kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan perdagangan dan kebijakan makro kepada para manajer ekonomi makro dan menteri keuangan, seakan-akan “iklim investasi” hanya merupakan kepentingan kaum kaya atau seolah-olah orang miskin hanya diuntungkan secara tidak langsung atas pengaruh “tetes air” dari investasi yang dilakukan oleh orang kaya dewasa ini.

Kadang-kadang, pemberdayaan dipandang sebagai sesuatu yang tidak memberi dampak pada kualitas institusi, kesempatan investasi kaum miskin, atau proses pertumbuhan ekonomi. Menurut pandangan ini, pemberdayaan adalah jargon milik LSM-LSM dan kalangan pembangunan sosial, yang tidak punya dampak besar atas jalannya ekonomi.

Pemisahan dua pilar tersebut—antara iklim investasi dan pemberdayaan—sangat tidak benar dan menyesatkan. Analisis

dalam Laporan ini menunjukkan bahwa akar penyebab kemiskinan dapat ditemukan dalam paduan antara kemiskinan kekuasaan dengan kesempatan berinvestasi. Rendahnya pendapatan, rendahnya akses ke layanan-layanan publik, dan rendahnya tingkat kepemilikan aset “bergandengan tangan” dengan lemahnya hak suara, tiadanya kekuasaan, dan rendahnya status. Aksi publik *dapat* meningkatkan kapabilitas investasi dari mereka yang kesempatannya amat terbatas dengan cara berinvestasi pada sumber daya mereka dan pada infrastruktur yang mereka gunakan dan dengan memastikan keadilan dan keamanan di dalam pasar tempat mereka melakukan transaksi. Dan, bila gagal dalam melakukan hal-hal tersebut, aksi publik tentunya memang telah diarahkan ke tempat lain. Dalam kasus semacam ini, pemerintah akan lebih memilih untuk berinvestasi di sekolah atau universitas yang mahal, misalnya, daripada berinvestasi di sekolah atau universitas yang diperuntukkan bagi kaum miskin. Pemerintah akan lebih berfokus pada pengumpulan pajak daripada pembangunan jalan di daerah pedesaan. Pemerintah lebih memilih untuk mengizinkan bank-bank mempunyai kekuasaan pasar hingga kadar tertentu dan meminjamkan dana kepada para kroninya daripada mendorong masuknya entri baru dan persaingan yang memaksa kalangan perantara untuk mengupayakan tingkat pengembalian yang tertinggi atas modal. Kebijakan-kebijakan yang tidak mampu mengatasi ketidaksetaraan secara efisien merupakan akibat dari pilihan politik, entah yang diambil secara implisit ataupun eksplisit.

Berbagai kegagalan dalam aksi publik semacam itu, yang muncul dari dan

32204
melanggengkan ketidaksetaraan, juga tidak baik bagi upaya mewujudkan kemakmuran. Orang-orang yang tidak mempunyai kesempatan tidak dapat memberi kontribusi bagi pembangunan negara mereka. Talenta potensial mereka tersia-siakan, modal, tanah, dan berbagai sumber daya yang lain terpakai secara tidak optimal. Kontrol atas sumber daya yang tidak setara makin menegaskan konsentrasi kekuasaan yang juga tidak setara, dan ini tercermin dalam institusi-institusi pemerintahan yang semakin buruk: lembaga penyedia layanan publik tidak didorong untuk menjadi lebih akuntabel. Jika baik yang mengatur maupun yang diatur dalam membuat dan menjalankan aturan mendasarkan diri pada prinsip pertemanan, kualitas agens regulatifnya kemungkinan besar tidak akan mengalami perbaikan yang berarti. Polisi dan sistem peradilan tidak akan memperlakukan setiap orang secara sama. Begitu seterusnya. Kegagalan-kegagalan institusional ini hanya menambah pengaruh negatif ketidaksetaraan atas pembangunan.

Kebijakan yang dibuat pemerintah menunjukkan siapa sebenarnya pemerintah itu—ini jelas dalam contoh Mali hingga Cile. Tidak ada kelompok yang *tidak* punya kuasa, kecuali bila ada kelompok yang *berkuasa*. Bila suatu distribusi kesempatan yang tidak berkesetaraan berarti bahwa iklim investasi bagi kebanyakan orang tidak baik, ini terkait erat dengan tidak adanya kekuasaan di dalam kelompok itu untuk memengaruhi proses pengambilan keputusan yang dapat mendorong perubahan. Dan, bila kekuasaan tidak seimbang, ini dikarenakan kekayaan dan kesempatan ekonomi tidak setara. Perangkap ketidaksetaraan adalah lingkaran

32204

setan di mana berbagai ketidaksetaraan ekonomi dan politik menguatkan atau menegaskan satu sama lain.

Laporan ini percaya bahwa reformasi-reformasi kebijakan dan institusional dapat membantu memutus perangkap ketidaksetaraan, dan mengubah lingkaran setan menjadi proses penyetaraan kesempatan ekonomi yang makin menguatkan upaya penyetaraan politik, dan sebaliknya. Reformasi dapat mewujudkan hal ini dengan berbagai cara, yang terkait erat dengan empat aliran pemikiran yang telah didiskusikan di atas. Berbagai intervensi yang mampu membangun kapasitas manusia yang lebih besar bagi mereka yang kesempatannya paling terbatas (yang umumnya terdiri atas kaum miskin) akan mempersiapkan mereka untuk menjadi lebih produktif secara ekonomi dan efektif secara politik. Proses-proses yang meredistribusi akses ke tanah, atau ke layanan infrastruktur, atau bahkan ke dalam sistem peradilan, dapat memberdayakan sekaligus meningkatkan kesempatan investasi kaum miskin. Dan, memperjuangkan keadilan di dalam pasar tidak ada bedanya dengan memperbaiki kualitas institusi yang mendukung dan melengkapi pasar dengan cara-cara yang memperluas akses dan menjamin dilaksanakannya aturan-aturan yang lebih berkesetaraan.

Ini sejalan dengan pilar kembar iklim investasi dan pemberdayaan kaum miskin yang lebih baik. Jelas bahwa—bagi sebagian besar orang di negara-negara berkembang, dan tentu saja, bagi orang miskin—tidak mungkin untuk memiliki yang satu tanpa yang lain. Iklim investasi yang baik sama dengan kesempatan ekonomi yang riil. Kesetaraan adalah tentang penyamaan ruang

gerak sehingga kesempatan menjadi terbuka atas dasar talenta dan usaha, dan bukannya atas dasar gender, ras, latar belakang keluarga, atau keadaan-keadaan bawaan lain. Ruang gerak ekonomi yang seimbang tidak akan bertahan lama tanpa ruang gerak politik yang juga seimbang, demikian pula sebaliknya. Jika kita menginginkan suatu iklim investasi yang lebih baik, itu sama saja dengan menginginkan pemberdayaan. Perpaduan antara keduanya adalah yang menyusun kesetaraan.

Isu-isu ini juga muncul dalam gaung yang sama di tingkat global. Ketidaksetaraan-ketidaksetaraan luar biasa dalam kesempatan yang dimiliki oleh para individu yang dilahirkan di negara-negara yang berbeda mencerminkan perbedaan sejarah politik dan ekonomi antarnegara. Meskipun kebijakan domestik, tak diragukan lagi, sangat penting, interaksi global membantu membentuk konteks bagi kemajuan ekonomi dan sosial suatu negara. Secara eksplisit, Monterrey Consensus menekankan perlunya kesatuan antara masyarakat kaya dengan masyarakat miskin untuk mewujudkan *Millennium Development Goals*. Konsensus tersebut menyadari pentingnya peran negara-negara kaya, terutama dalam hal memberikan bantuan dan dalam bidang perdagangan. Dalam hal bantuan, kesadaran ini tercermin dalam upaya untuk mengubah relasi donor-penerima dari relasi pemberian menjadi relasi kemitraan, dengan negara-negara berkembang menjadi “pemimpin” di dalam perancangan kebijakan dan institusi mereka.

Laporan ini menggarisbawahi pentingnya kemitraan internasional yang padu dan lebih setara. Tetapi, Laporan ini juga menyoroti berbagai ketidaksetaraan yang

ada dalam proses penyusunan tata aturan permainan di ruang main internasional. Ketidaksetaraan-ketidaksetaraan dalam kekuasaan ekonomi dan politik di arena global memengaruhi rancangan aturan dalam cara-cara yang sering kali membatasi, dan bukannya memperluas, kesempatan yang dipunyai oleh negara miskin—dan, terlebih

32204
lagi, kelompok-kelompok yang lebih miskin di dalamnya. Karenanya, sebagaimana dalam konteks domestik, kesetaraan dan efisiensi di arena internasional lebih mungkin untuk dicapai melalui reformasi-reformasi yang memperbesar kekuasaan dan memperluas akses ekonomi dari negara-negara di mana kaum miskin hidup dan tinggal.

Laporan ini menggunakan berbagai dokumen Bank Dunia dan sejumlah besar sumber luar. Tulisan latarnya dipersiapkan oleh Martin Andersson, Armando Barrientos, Carles Boix, Leila Chirayath, Stijn Claessens, Klaus Decker, Ashwini Deshpande, Leopoldo Fergusson, José Fernández-Albertos, Christer Gunnarsson, Emmanuel Gyimi-Boadi, Karla Hoff, Markus Jäntti, José Antonio Lucero, Marco Manacorda, Siobhan McNerney-Lankford, Joy Moncrieffe, Enrico Perotti, Vibha Pingle, Pablo Querubi, Martin Ravallion, Michael Ross, Juho Saari, Rachel Sabates-Wheeler, Carolina Sánchez-Páramo, Norbert Schady, Andrew Shepherd, Milena Stefanova, dan Juhana Vartiainen. Tulisan latar ini dapat dilihat pada situs Web Bank Dunia: <http://www.worldbank.org/wdr2006>, di bawah kepala *Background Papers* atau melalui kantor *World Development Report* (WDR). Pendapat-pendapat yang dinyatakan dalam tulisan tersebut tidak selalu merupakan pendapat Bank Dunia atau Laporan ini.

Banyak orang, baik dari dalam Bank Dunia maupun dari luar, telah memberikan masukan ke tim penyusun Laporan ini. Masukan dan kontribusi yang berharga sudah kami dapat dari Nisha Agrawal, Asad Alam, Sabine Alkire, Sudhir Anand, Cristian Baeza, Gianpaolo Baiocchi, Catherine Baker,

Judy L. Baker, Giorgio Barba Navaretti, Catherine Barber, Jacques Baudouy, Gordon Betcherman, Lisa Bhansali, Vinay K. Bhargava, Amar Bhattacharya, Nancy Birdsall, Andrea Brandolini, John Bruce, Barbara Bruns, Donald Bundy, Luis Felipe López Calva, Shubham Chaudhuri, Martha Chen, Shaohua Chen, Aimee Christensen, Denis Cogneau, Giovanni Andrea Cornia, Anis Dani, Roberto Dañino, Jishnu Das, Klaus Decker, Arjan de Haan, Klaus Deininger, Asli Demirguc-Kunt, Kemal Dervis, Jean-Jacques Dethier, Shanta Devarajan, Peter A. Dewees, Charles Di Leva, Mala Escobar, Antonio Estache, Joan Maria Estebán, Shahrokh Fardoust, Massimo Florio, David Freestone, Adrian Fozzard, Teresa Genta Fons, Vivien Foster, M. Louise Fox, Sebastián Galiani, Alan Gelb, Alec Gershberg, Elena Glinskaya, Delfin Go, Carol Graham, Maurizio Guadagni, Susana Cordeiro Guerra, Isabel Guerrero, David Gwatkin, Jeff Hammer, Patrick Heller, Amy Jill Heyman, Bert Hofman, Patrick Honohan, R. Mukami Kariuki, Christine Kessides, Homi Kharas, Elizabeth King, Larry Kohler, Jacob Kolster, Somik Lall, Ruben Lamdany, Danny M. Leipziger, Victoria Levin, Sandy Lieberman, Peter Lindert, Amy Luinstra, Xubei Luo, Bill Maloney, Katherine Marshall, Siobhan McNerney-Lankford, Stephen Mink, Pradeep Mitra, Ed Mountfield, Chris Murray,

Edmundo Murrugarra, Mamta Murthi, Ijaz Nabi, Mustapha K. Nabli, Julia Nielson, Pedro Olinto, Robert O'Sullivan, Çağlar Özden, John Page, Sheila Page, Guillermo Perry, Lant Pritchett, Agnes Quisumbing, Maurizio Ragazzi, Robin Michael Rajack, Raghuram G. Rajan, Dena Reingold, Kaspar Richter, Maria Estela Rivero-Fuentes, Peter Roberts, John Roemer, Fabio Sánchez, Milena Sánchez de Boado, Stefano Scarpetta, George Schieber, Maurice Schiff, Jessica Seacor, Binayak Sen, Shekhar Shah, Tony Shorrocks, Ricardo Silveira, Nistha Sinha, Milena Stefanova, Nicholas Stern, Kalanidhi Subbarao, Mark Sundberg, Rosa Alonso i Terme, Vinod Thomas, Peter Timmer, Bernice K. Van Bronkhorst, Rogier J.E. van den Brink, Rudolf Van Puymbroeck, Tara Vishwanath, Adam Wagstaff, L. Alan Winters, Ruslan Yemtsov, Nobuo Yoshida, Mary Eming Young, Hassan Zaman, dan Heng-Fu Zou.

Bantuan yang tak kalah penting juga diberikan oleh Jean-Pierre S. Djomalieu, Gytis Kanchas, Polly Means, Nacer Mohamed Megherbi, dan Kavita Watsa. Christopher Neal dan Stephen Commins membantu tim dengan konsultasi dan penyebaran informasi.

Terlepas dari upaya kami untuk membuat daftar ini komprehensif, ada beberapa orang yang mungkin secara tidak sengaja terlewatkan. Tim meminta maaf karenanya dan mengucapkan terima kasih ke semua orang yang memberikan kontribusinya untuk Laporan ini.

Tulisan Latar (Background Papers)

Andersson, Martin, dan Christer Gunnarsson. "Egalitarianism in the Process of Modern Economic Growth: The Case of Sweden."

Barrientos, Armando. "Cash Transfers for Older People Reduce Poverty and Inequality."

Boix, Carles. "Spain: Development, Democracy and Equity."

Chirayath, Leila, Caroline Sage, dan Michael Woolcock. "Customary Law and Policy Reform: Engaging with the Plurality of Justice Systems."

Claessens, Stijn, dan Enrico Perotti. "The Links Between Finance and Inequality: Channels and Evidence."

de Haan, Arjan. "Disparities Within India's Poorest Regions: Why Do The Same Institutions Work Differently In Different Places?"

Decker, Klaus, Siobhan McNerney-Lankford, dan Caroline Sage. "Human Rights and Equitable Development: 'Ideals', Issues and Implications."

Decker, Klaus, Caroline Sage, dan Milena Stefanova. "Law or Justice: Building Equitable Legal Institutions."

Deshpande, Ashwini. "Affirmative Action in India and the United States."

Hoff, Karla. "What Can Economists Explain by Taking into Account People's Perceptions of Fairness? Punishing

32204

- Cheats, Bargaining Impasse, and Self-Perpetuating Inequalities.”
- Jäntti, Markus, Juho Saari, dan Juhana Vartiainen. “Country Case Study: Finland-Combining Growth with Equity.”
- Lucero, José Antonio. “Indigenous Political Voice and the Struggle for Recognition in Ecuador and Bolivia.”
- Moncrieffe, Joy. “Beyond Categories: Power, Recognition, and the Conditions for Equity.”
- Pinglé, Vibha. “Faith, Equity, and Development.”
- Rao, Vijayendra. “Symbolic Public Goods and the Coordination of Collective Action: A Comparison of Local Development in India and Indonesia.”
- Ravallion, Martin. “Why Should Poor People Care about Inequality?”
- Ross, Michael. “Mineral Wealth and Equitable Development.”
- Sabates-Wheeler, Rachel. “Asset Inequality and Agricultural Growth: How Are Patterns of Asset Inequality Established and Reproduced?”
- Shepherd, Andrew dan Emmanuel Gyimah-Boadi, dengan Sulley Gariba, Sophie Plagerson, dan Abdul Wahab Musa. “Bridging the North-South Divide in Ghana.”

32204

Gambaran Umum

1. Angka kematian bayi hanya dihitung secara terpisah di tingkat provinsi, dan tidak mempertimbangkan perbedaan-perbedaan rasial, jenis kelamin, atau keadaan sosial yang lain. Statistik harapan hidup didasarkan pada kelompok ras dan jenis kelamin, serta tidak memperhitungkan perbedaan regional atau tingkat pendapatan. Berbagai perbedaan riil yang ada antara individu-individu yang tipikal dengan berbagai karakteristik yang terdaftar, karenanya, tampak kurang diperhitungkan. Tambahan pula, harapan hidup Nthabiseng bisa jadi jauh lebih rendah jika ia tertular HIV/AIDS, seperti halnya banyak kaum perempuan muda Afrika Selatan. Data mengenai hal ini diambil dari Day dan Hedberg (2004). Prediksi tentang lamanya masa pendidikan bergantung pada informasi yang dibedakan—oleh provinsi, jenis kelamin, ras, tempat tinggal (apakah di daerah pedesaan atau perkotaan), pengeluaran untuk konsumsi, dan tingkat pendidikan ibu—dari *Labor Force Survey* dan *Income and Expenditure Survey for 2000*, yang dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik Afrika Selatan.

2. Prediksi pengeluaran untuk konsumsi bulanan pada tahun 2000 bagi orang-orang dengan karakteristik semacam

itu adalah Rand 119 (setara dengan daya beli sebesar \$45) untuk Nthabiseng dan Rand 3.662 (\$1.370) untuk Pieter. Rata-rata anak laki-laki kulit putih dari ibu yang terpelajar dan tinggal di Cape Town serta termasuk dalam daftar 20 persen peringkat tertinggi distribusi menguasai 99 persen dari seluruh distribusi pendapatan. Data mengenai hal ini diperoleh dari *Labor Force Survey* dan *Income and Expenditure Survey for 2000*.

3. Selain itu, terdapat pula berbagai perbedaan dalam hal pendapatan, konsumsi, dan lain sebagainya: Sven dapat berharap memperoleh pendapatan sebesar \$833 per bulan, sementara rata-rata pendapatan per bulan orang Afrika Selatan ialah \$207 (Nthabiseng hanya akan memperoleh \$44 per bulan). Jika Sven lebih beruntung, misalnya karena di Swedia ia dilahirkan di kelas sosial yang setara dengan kelas sosial Pieter di Afrika Selatan, pendapatan per bulannya dapat diharapkan akan mencapai angka \$2.203. Dengan itu, Sven dapat bepergian ke negara mana pun yang diinginkannya tanpa perlu repot, sementara Nthabiseng dan Pieter mungkin harus menunggu selama berjam-jam untuk mengajukan visa, yang bisa jadi tidak akan pernah mereka dapatkan.

4. Dalam beberapa kasus, seperti dekolektivisasi pertanian Cina yang dijalankan pada akhir tahun 1970-an, suatu reformasi bisa saja menghasilkan efisiensi dan kesempatan yang lebih setara, namun, pada saat yang sama, juga ketidaksetaraan atau ketimpangan pendapatan (antardaerah) yang lebih besar. Pengalaman Cina—dan dekompresi upah di sejumlah negara dengan perekonomian transisi di Eropa dan Asia Tengah—adalah ilustrasi yang baik dari poin yang lebih umum: karena kesetaraan merujuk pada proses yang setara dan kesempatan yang sama, ia tidak disimpulkan dari distribusi pendapatan saja. Kesetaraan yang lebih baik biasanya, meski tidak selalu, menyebabkan tingkat ketidaksetaraan yang lebih rendah dalam hal pendapatan. Dan, tidak semua kebijakan yang mengurangi ketidaksetaraan meningkatkan kesetaraan.

5. Mazumder (2005).

6. Interaksi-interaksi lain antara kesempatan yang tidak setara dengan kondisi sosial juga bersifat kemasyarakatan, termasuk kaitan antara ketidaksetaraan dengan kejahatan, serta antara ketidaksetaraan dengan kesehatan. Kami secara singkat menyinggung hal-hal tersebut dalam Laporan ini, tetapi tetap berfokus utama pada signifikansi langsung dari kesetaraan.

7. Ada banyak alasan ekonomi yang kedengarannya masuk akal untuk tingkat suku bunga yang disesuaikan dengan risiko yang besarnya beragam ini, termasuk biaya administratif tetap, asimetri informasional, dan semacamnya. Poinnya di sini adalah bahwa hal itu memberi dampak yang lebih memberatkan untuk kelompok-kelompok miskin, dengan beragam cara yang tidak ada kaitannya dengan kesempatan investasi

mereka, sehingga menimbulkan terjadinya inefisiensi yang semakin besar dan terus langgengnya ketidaksetaraan.

8. Rata-rata ini didasarkan pada episode aktual dan mengacu pada elastisitas pertumbuhan total dari pengurangan kemiskinan, dan bersifat inklusif terhadap semua tingkat ketidaksetaraan. Tingkat ketidaksetaraan “rendah” dan “tinggi” berturut-turut mengacu pada koefisien 0,3 dan 0,6. Elastisitas parsial kemiskinan ke pertumbuhan, dengan mengasumsikan bahwa tidak ada perubahan dalam kurva Lorenz, menunjukkan penurunan yang serupa, tetapi tidak sampai pada angka nol (lihat Bab 4).

9. Sementara proses redistribusi yang dapat meningkatkan kesetaraan biasanya terjadi dari kelompok yang lebih kaya ke kelompok yang lebih miskin, redistribusi yang “baik” juga dapat terjadi dari kelompok yang kaya ke kelompok menengah, yang tidak dapat dikatakan sebagai kelompok miskin. Proses redistribusi mana yang lebih baik akan tergantung pada kesalahan pasar macam apa yang terjadi. Sebagai contoh, sistem finansial yang diperbarui pertamanya dibuat untuk memberi kemudahan untuk usaha kecil dan menengah. Kaum miskin akan mendapat manfaat ketika akses yang lebih mudah ke berbagai layanan finansial yang didapat oleh kalangan pengusaha kelas menengah “terwujud” dalam pertumbuhan [ekonomi] yang lebih cepat dan penciptaan lapangan kerja.

Bab 1

1. Rumusan ini disadur secara bebas dari Roemer (1998), tetapi juga dikaitkan dengan karya Dworkin (1981b), Dworkin (1981a), dan Sen (1985).

32204

2. Lihat Rawls (1971).
3. Lihat Acemoglu dan Robinson (2000), Bourguignon dan Verdier (2000), serta Ferreira (2001).
4. Tema ini berulang kali muncul di banyak disiplin ilmu—di sosiologi dan antropologi, lihat Bourdieu (1986), Bourdieu (1990), dan Tilly (1998); dalam ilmu ekonomi lihat Engerman dan Sokoloff (2001), Bénabou (2000), dan Piketty (1995).
5. Untuk berbagai perspektif mengenai interkoneksi atau kesalingterkaitan antara ketidaksetaraan kultural, sosial, dan ekonomi, silakan lihat Acemoglu dan Robinson (2000), sementara untuk bahasan umum mengenai ketidaksetaraan yang didasarkan pada kelompok, lihat Stewart (2001).
6. Appadurai (2004).
7. Lebih jauh mengenai hal ini, silakan lihat Bourdieu (1990) yang mengupas persoalan kekerasan simbolik.
8. Steele (1999).
9. Appadurai (2004).
10. Lebih jauh mengenai “ketidaksetaraan dalam hal agens” semacam ini, silakan lihat Rao dan Walton (2004).
11. Lihat juga Birdsall, Graham, dan Sabbot (1998) dan Thorbecke (2005).
12. “Terlalu banyak” dan “terlalu sedikit” dipakai di sini dalam kaitannya dengan optimum sosial. Pilihan tersebut biasanya, secara pribadi, bersifat rasional.
13. Peran ketidaksetaraan dalam hal kekuasaan politik dan kekayaan sebagai penghalang untuk pembangunan modern di era modern telah menjadi bidang kajian yang berkembang dengan pesat. Berbagai temuan yang mengejutkan ditampilkan dalam Sokoloff dan Khan (1990), Engerman dan Sokoloff (1997, 2002), Acemoglu, Johnson, dan Robinson (2001, 2002), dan Banerjee, dkk. (2001). Gambaran umum mengenai perumusan masalah dalam kajian ini terdapat dalam Engerman dan Sokoloff (2002), Hoff (2003), dan Acemoglu, Johnson, dan Robinson (2004).
14. Hal ini akan terjadi sekiranya distribusi talenta dan asimetri informasi antara pengusaha dan karyawan serupa dengan antara kaum laki-laki dan kaum perempuan. Perhatikan bahwa efisiensi yang didapat belum sesuai dengan kriteria yang ditetapkan Pareto. Beberapa kaum laki-laki mungkin akan merasa dirugikan. Kriteria efisiensi di sini adalah dominansi urutan pertama, di bawah aksioma anonimitas.
15. Tentu saja, nilai yang terkandung dalam kesetaraan ini mungkin tercermin dalam prioritas distribusional yang sesuai, yang menjustifikasi manfaat-manfaat ini.
16. Ini merupakan tema yang berulang kali muncul dalam kajian ekonomi pembangunan dan kajian-kajian yang dibuat oleh World Bank. Untuk bahasan awal yang amat bagus mengenai topik ini, silakan lihat Chenery, dkk. (1994).
17. World Bank (1990).
18. World Bank (2001h).

Fokus 1

1. Studi yang dimaksud dilaksanakan oleh Agricultural Economics Research Centre dari University of Delhi dan Oxford University yang kemudian dilanjutkan oleh tim dari London School of Economics.
2. Drèze, Lanjouw, dan Sharma (1998), 51.
3. Drèze, Lanjouw, dan Sharma (1998), 211.

Bab 2

1. Filmer (2004).
2. Lihat, misalnya, Wilkinson (1992) dan Wilkinson (2000).
3. Kedudukan yang tinggi, sebaliknya, memiliki pengaruh yang bagus untuk kesehatan, termasuk meningkatkan resistensi seseorang terhadap penyakit infeksi.
4. Fujii (2005).
5. Yang menarik, untuk ketiga kelompok penduduk tersebut, perbedaan relatif dalam angka kematian bayi antarkelompok meningkat di paruh pertama negara dan turun di setengah yang lain.
6. Chaudhury, dkk. (2005).
7. Araujo, Ferreira, dan Schady (2004) menggunakan rangkaian data baru, yang disusun dari data catatan individual dalam survei rumah tangga di 124 negara. Hasil-hasil yang secara kualitatif mirip juga didapat oleh Castello dan Domenech (2002) serta Thomas, Wang, dan Fan (2002), yang menggunakan rangkaian data pendidikan internasional yang dikembangkan oleh Barro dan Lee (2001).
8. Lihat, misalnya, Kanbur (2000).
9. Lihat Kanbur (2000), Elbers, dkk. (2005).
10. Wan, Lu, dan Chen (2004).
11. Berbagai korelasi ini menentukan apakah ketidaksetaraan antar-kelompok diukur dengan metodologi konvensional atau alternatif. Mereka juga bertanggung jawab atas perbedaan-perbedaan besar atau *outlier* yang ada (meskipun Afrika Selatan menunjukkan contoh tentang regresi ketidaksetaraan dalam perbedaan kelompok sosial). Hasil-hasil ini juga menentukan kapan semua perbedaan antarkelompok berubah menjadi sebuah indikator tunggal

32204
yang merefleksikan apakah suatu negara tertentu memiliki besaran perbedaan antar-kelompok yang lebih tinggi daripada nilai tengahnya.

12. Bourguignon dan Morrisson (1998).
13. Li, Squire, dan Zou (1998).
14. Modul konsumsi yang terdapat dalam *National Sample Survey India* tahun 1999/2000 sedikit saja berbeda dari modul yang sama dari tahun 1993/1994, mengompromikan berbagai perbandingan kemiskinan dan ketidaksetaraan dari waktu ke waktu. Deaton dan Kozel (2004) memberikan suatu gambaran umum yang sangat baik mengenai isu-isu ini berikut berbagai implikasinya.
15. Deaton dan Drèze (2002), Sen dan Himanshu (2004), dan Banerjee dan Piketty (2003) mencatat adanya peningkatan dalam ketidaksetaraan di India, tetapi dengan besaran yang berbeda-beda. Berbagai estimasi ini diprediksi berdasarkan asumsi-asumsi tertentu berkaitan dengan masalah fundamental komparabilitas data seperti disebut sebelumnya.
16. Khan dan Sen (2001).
17. Narayan dan Yoshida (2004).
18. *Nepal National Planning Commission* (1995-1996).
19. Untuk perspektif sosiologis dari ketidaksetaraan yang diwariskan, silakan lihat Erikson dan Goldthorpe (2002).
20. Solon (1999).
21. Mazumder (2005).
22. Hertz (2001) untuk Afrika Selatan; Dunn (2003) untuk Brasil.
23. Solon (2002).
24. World Bank (2001h).
25. Jha, Rho, dan Woolcock (akan terbit).

32204

26. Appadurai (2004).
27. Lihat, misalnya, Fernández-Kelly (1995) mengenai kehidupan perkotaan di Amerika Serikat.
28. Appadurai (2004).
29. Istilah ini berasal dari Nussbaum (2000) dan karyanya mengenai diskriminasi gender dan pembangunan, walaupun gagasan intinya sebenarnya memiliki sejarah intelektual yang panjang dalam ilmu sosial.
30. Perlu juga dicatat bahwa sikap yang *seolah-olah menerima* “ketidakadilan yang coba diinternalisasi” (misalnya dengan bekerja lambat atau semaunya) bisa juga menjadi strategi tersembunyi yang dipakai oleh kelompok yang termarginalkan untuk mensubversi sistem yang tidak dapat mereka lawan dengan cara lain. Lihat Scott (1986).
31. Bila ketidaksetaraan pendapatan, sebuah ukuran yang statis, merupakan proksi yang baik untuk mobilitas sosial, sebuah konsep yang dinamis, teori ini mendapatkan dukungan dari banyak literatur yang membahas ketidaksetaraan pendapatan dan kejahatan. Lihat, misalnya, Demombynes dan Özler (2005) untuk pembahasan topik ini dalam tingkat negara, dan Fajnzylber, Lederman, dan Loayza (2000) mengenai relasi antara ketidaksetaraan pendapatan dengan kejahatan dalam tingkat lintas negara.
32. Lihat Narayan (2002) untuk kategorisasi pendekatan dan studi kasus mengenai topik ini.
33. Lihat Petesch, Smulovitz, dan Walton (2005).
34. Gibson dan Woolcock (2005); untuk detail-detail metodologis mengenai proyek penelitian yang lebih luas, di mana studi ini menjadi bagiannya, silakan lihat Barron, Smith, dan Woolcock (2004).
35. Lihat juga Rao (2005) mengenai gagasan yang terkait dengan bidang seperti “barang publik simbolis.”
36. Maynard (1966); Casagrande dan Piper (1969).
37. Oster (2005) belum lama ini menyatakan bahwa hepatitis B dapat memengaruhi rasio keturunan. Ia juga menyebutkan bahwa pola geografis dari prevalensi hepatitis B dapat menjelaskan sekitar 45 persen dari “raibnya kaum perempuan.” Besarnya pengaruh hepatitis B, hingga sekarang, masih menjadi subjek kontroversi yang hangat (lihat, misalnya, Klasen 2005).
38. Das Gupta, dkk. (2003).
39. Llyod (akan terbit), dengan data asli dari *The Center for Reproductive Law and Policy*.
40. Llyod (2005) (akan terbit).
41. Agarwal (1994); Deere dan León (2003).
42. Mason dan Carlsson (akan terbit).
43. Rahman dan Rao (2004).
44. Kabeer (1999).
45. Kabeer (1997).
46. Disparitas ini lebih samar di tingkat pendidikan dasar, yang sudah menjadi lebih setara dalam dasawarsa terakhir.
47. Browning dan Chiappori (1998).
48. Lihat Strauss, Mwabu, dan Beegle (2000) untuk memperoleh model survei ekonomi yang sangat bagus mengenai alokasi intrarumah.
49. Thomas (1990).
50. Lundberg, Pollak, dan Wales (1997).
51. Quisumbing dan Maluccio (2003).

52. Heise, Ellsberg, dan Gottemoeller (1999).
53. Kabeer (1997).
54. Rahman dan Rao (2004).
55. Munshi dan Rosenzweig (akan terbit).
56. Quisumbing, Estudillo, dan Otsuka (2004).
57. Das Gupta, dkk. (2004).

Bab 3

1. Deaton (2004), 31. Perbedaan angka kematian yang besar tidak hanya ada di antara negara-negara miskin dan negara-negara kaya, atau antara kelompok warga yang berbeda di negara-negara miskin saja. Pada tahun 2002, rata-rata usia kematian penduduk asli Australia 20 tahun lebih muda daripada rata-rata usia kematian penduduk laki-laki pendatang, yakni 76 tahun (*Australian Bureau of Statistics* 2003).
2. Di Botswana, yang merupakan salah satu negara dengan angka infeksi HIV/AIDS tertinggi di seluruh dunia, usia harapan hidup warganya mengalami kemerosotan yang paling tajam dari 60 tahun pada tahun 1980-an menjadi 39 tahun pada tahun 2000.
3. Bourguignon, Levin, dan Rosenblatt (2004a), 3.
4. Lihat kutipan-kutipan berikut yang secara amat baik menunjukkan perdebatan seputar globalisasi dan ketidaksetaraan pendapatan: "Globalisasi meningkatkan pendapatan dan kaum miskin dapat berpartisipasi secara penuh," *The Economist*, 17 Mei 2000, 94. "Ada banyak petunjuk yang menyatakan bahwa pola pertumbuhan dan globalisasi dewasa ini justru memperlebar disparitas pendapatan," Direktur Kebijakan

32204
Oxfam, surat ke *The Economist*, 20 Juni 2000, 6.

5. Dalam praktiknya, untuk melakukan hal ini, diperlukan data survei rumah tangga berikut berbagai penyesuaian dan asumsinya—yang semuanya jauh dari sederhana—sehingga begitu banyak orang yang mendiskusikan ketidaksetaraan internasional atau antarnegara lebih memilih untuk memakai data *National Accounts* daripada ketidaksetaraan global.
6. Pritchett (1997).
7. Penting untuk dicatat bahwa semua petunjuk yang ditampilkan di sini mengacu pada ketidaksetaraan *antarnegara* atau *internasional* dalam harapan hidup pada waktu kelahiran, dan tidak pada ketidaksetaraan *global*, sebab kami tidak menggunakan petunjuk mengenai perbedaan harapan hidup dalam negara.
8. Goesling dan Firebaugh (2004).
9. Patut dicatat bahwa penurunan dalam harapan hidup di sebagian besar negara kawasan Afrika Sub-Sahara bukan merupakan akibat langsung dari perubahan dalam angka kematian bayi, yang dalam banyak kasus terus menurun. Namun demikian, seperti diungkapkan oleh Cornia dan Menchini (2005), tingkat kematian bayi pada dasawarsa terakhir mengalami penurunan yang berarti, yang tidak dapat dijelaskan semata-mata dengan perubahan yang terjadi di Eropa, Asia Tengah, dan Afrika Sub-Sahara.
10. Deaton (2004).
11. Pritchett (akan terbit). Kuintil kelompok masyarakat terkaya dihitung berdasarkan indeks aset yang disusun oleh Filmer dan Pritchett (1999).
12. Salah satu contoh dari dekomposisi atau penguraian macam itu adalah

32204

Pradhan, Sahn, dan Younger (2003), yang mengklaim bahwa kurang dari sepertiga tingkat ketidaksetaraan dunia dalam bidang kesehatan anak disebabkan oleh perbedaan-perbedaan antarnegara.

13. Gwatkin (2002). Sekali lagi, desil terkaya di sini dihitung berdasarkan indeks aset yang disusun oleh Filmer dan Pritchett (1999).

14. Preston (1980) sebagaimana dikutip dalam Deaton (2004).

15. Patut juga dicatat bahwa semua negara yang berada di bawah garis kurva, yakni yang harapan hidup pada waktu kelahirannya jauh di bawah GDP per kapitanya, seperti Afrika Selatan, berada di kawasan Afrika Sub-Sahara.

16. Lihat Deaton (2004). Dalam kenyataannya, Cornia dan Menchini (2005) menyatakan bahwa peningkatan angka melek huruf di kalangan para orang tua dan perbaikan pendidikan kaum perempuan adalah faktor utama di balik penurunan angka kematian bayi yang mengagumkan, yang terjadi di kawasan Amerika Latin, Karibia, Timur Tengah, dan Afrika Utara pada tahun 1980-an.

17. Peningkatan ketidaksetaraan antarnegara dalam harapan hidup pada waktu kelahiran pada tahun 1990-an juga diakui oleh Goesling dan Firebaugh (2004).

18. Sebuah makalah mutakhir yang ditulis oleh Brainerd dan Cuttler (2004) mengatakan bahwa penyalahgunaan alkohol dan stres psikologis yang dipicu oleh ketidakmenentuan masa depan adalah dua kontributor utama untuk penurunan angka harapan hidup di Rusia dan negara-negara bekas Uni Soviet yang lain.

19. Gambaran realitas di Maroko ini juga berlaku untuk kurang lebih tiga

perempat siswa di Indonesia dan Turki, serta sekitar 85 persen siswa di Kolombia dan Filipina.

20. Sembari membuat perbandingan-perbandingan antarnegara macam ini, para pembaca perlu mengingat pembahasan tentang komparabilitas data dalam Kotak 2.5 dan tidak menginterpretasikan berbagai perbedaan tersebut secara harfiah.

21. Gambaran perkotaan dan pedesaan di Cina (dan India) tersebut belum memperhitungkan perbedaan biaya hidup. Mengingat diferensial harga dari waktu ke waktu terus meningkat dan, saat ini secara signifikan (Chen dan Ravallion 2004), gambaran tersebut melebihi-lebihkan berbagai perbedaan dalam standar hidup antara orang Cina yang tinggal di pedesaan dan perkotaan.

22. Kolm (1976) mengajukan ukuran ketidaksetaraan yang absolut berikut ini:

$$K = \frac{1}{\kappa} \ln \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n e^{\kappa(\mu - y_i)} \right],$$

di mana $K > 0$ adalah parameter yang menghasilkan aversi ketidaksetaraan.

23. Atkinson dan Brandolini (2004) membahas berbagai perubahan yang terjadi dalam ketidaksetaraan internasional dan global. Kami hanya menggunakan hasil ketidaksetaraan internasional untuk menjelaskan perbedaan tren ketika orang beralih dari konsep ketidaksetaraan relatif ke konsep yang absolut.

24. Seperti, Milanovic (2005).

25. Lihat Firebaugh dan Goesling (2004), Sala-i-Martin (2002).

26. Analisis kami menunjukkan bahwa kami dapat mengestimasi $GE(0)$, yakni deviasi log rata-rata, dari data kelompok,

khususnya bila jumlah kelompok lebih banyak daripada 10, tanpa bias yang berarti dengan memakai teknik-teknik penghalusan.

27. Kesulitan-kesulitan dalam mengumpulkan basis data untuk menghitung ketidaksetaraan global selama periode waktu yang lebih panjang dipaparkan secara mendetail dalam Bourguignon dan Morrisson (2002), 729-730.

28. Pritchett (1997), 14.

29. Bourguignon, Levin, dan Rosenblatt (2004a).

30. Ravallion (2004a) dikutip dalam Bourguignon, Levin, dan Rosenblatt (2004a).

31. Lihat, misalnya, Chen dan Ravallion (2004).

32. Vietnam dan Thailand, secara praktis, terhapus dari kemiskinan \$1 per hari selama periode ini.

33. Proyeksi pencapaian tujuan-tujuan lain yang ditetapkan dalam *Millennium Development Goals* tidak memberi kita rasa optimisme yang besar. Asia Timur, Eropa, dan Asia Tengah hampir dapat dipastikan bisa mencapai target dalam hal pendidikan dasar, tetapi kawasan-kawasan lain masih jauh dari sana. Hanya sedikit negara yang kiranya bisa mencapai tujuan dalam hal penurunan angka kematian bayi, terutama di kawasan Amerika Latin dan Karibia. Hanya 21 persen dari penduduk di negara-negara berkembang yang secara realistis dapat mencapai tujuan dalam hal angka kematian ibu. Setengah dari jumlah penduduk yang tidak memiliki akses ke air bersih dan sanitasi mensyaratkan penyediaan akses ke air bersih dan sanitasi untuk sekitar 1,5 miliar orang antara tahun 2000 dan 2015. Dengan tingkat ekspansi

32204
layanan seperti sekarang, baru seperlima yang kiranya bisa terlayani. Lihat <http://www.un.org/millenniumGoals/> untuk mengetahui 8 tujuan, 18 tujuan, dan hampir 50 indikator yang terdapat dalam *Millennium Development Goals*.

34. Deaton (2004). Aturan main pada tingkat global, dan terutama proses penyusunan aturan-aturannya, akan dibahas secara terperinci dalam Bab 10.

35. Cara pembagian suara dalam lembaga World Bank yang memberi pinjaman lunak, *International Development Association*, mirip: Bagian I negara-negara yang memegang 61 persen saham dan Bagian II negara-negara yang memegang 39 persen saham. Dalam bank-bank pembangunan regional, negara berkembang terwakili secara lebih baik, tetapi di sana pun negara yang memiliki saham terbesar tetaplah negara maju.

36. Dalam semua kasus yang lain, delegasi yang bertugas mengurus masalah-masalah ekonomi mungkin juga mengurus berbagai masalah yang ada kaitannya dengan WTO, UNCTAD, ITU, ILO, dan WIPO.

37. Berdasarkan GDP per kapita pada tahun 2002, setiap negara masuk ke dalam salah satu dari empat kategori berikut: pendapatan rendah, pendapatan menengah ke bawah, pendapatan menengah ke atas, dan pendapatan tinggi.

38. López (2000) seperti dikutip dalam Deaton (2004).

39. Pritchett (2001) dan Pritchett (2004b).

40. Firebaugh dan Goesling (2004).

41. Sala-i-Martin (2002).

42. Pritchett mengaitkan frasa ini dengan Gerschenkron (1962).

32204

43. Pritchett (1997), 15.

44. Seperti dikutip dalam Goesling dan Firebaugh (2004).

45. Seperti dikutip dalam Sala-i-Martin (2002).

46. Goesling dan Firebaugh (2004).

Fokus 2

1. Evans (2004).

2. Lihat Petesch, Smulovitz, dan Walton (2005) untuk membaca mengenai interaksi antara struktur kesempatan dengan agens kelompok-kelompok subordinat.

3. Chaudhuri dan Heller (2003).

4. Baiocchi, Chaudhuri, dan Heller (2005).

5. Chaudhuri, Harilal, dan Heller (2004).

6. Konsep “*terms of recognition*” dan “kapasitas untuk bercita-cita” berasal dari Appadurai (2004); sedangkan “kapasitas untuk terlibat” dari Gibson dan Woolcock (2005).

7. Rao dan Walton (2004).

8. Mengenai asal usul, struktur, dan tujuan KDP, silakan lihat Guggenheim (akan terbit).

9. Gibson dan Woolcock (2005).

10. Barron, Diprose, dan Woolcock (2005).

Bagian II

1. Dalam pidato pelantikannya yang kedua sebagai presiden, Roosevelt juga menyatakan bahwa menghindari kemiskinan merupakan sebuah tujuan yang mulia. Ia mengatakan, “Ujian kemajuan kita bukan apakah kita semakin memperkaya mereka yang sudah memiliki banyak; tetapi, apakah kita memberi cukup ke mereka yang memiliki sedikit” (Washington, DC, 20

Januari 1937). Tampaknya, terdapat lebih sedikit kesepahaman mengenai pentingnya ketidaksetaraan dalam bidang penghasilan. Menulis mengenai ketidaksetaraan pendapatan, Feldstein (1998) berpendapat bahwa peningkatan ketidaksetaraan yang disebabkan oleh pendapatan yang lebih besar di kalangan atas mengingatkan mengenai tiadanya kebijakan yang baik dan merepresentasikan “perbaikan Pareto yang murni,” yang hanya ditentang oleh “segelintir kaum egalitarian.”

2. Michael Ferry, pesan konsultasi online, tanggal 26 Oktober 2004, 10:56 pagi.

3. Sebagaimana juga sudah disebutkan di Bab 1, pernyataan ini *tidak* ekuivalen dengan pernyataan yang menyebutkan bahwa pengimplementasian redistribusi itu bebas dari konsekuensi, khususnya dalam jangka pendek, atau bahwa inefisiensi yang mengerikan tidak dapat muncul bila redistribusi dijalankan tanpa memedulikan insentif. Kita kembali membahas isu-isu kebijakan yang sulit ini di Bab 7, 8, dan 9.

Bab 4

1. Lihat Pinglé (2005).

2. Plato, *The Laws*, 745, dikutip dalam Cowell (1995), 21.

3. Yang menyebabkan munculnya reputasi macam ini adalah kombinasi antara tujuan utilitarian dengan sejumlah asumsi (yang agak restriktif) tentang nilai guna atau utilitas individual: (i) pilihan individu dapat direpresentasikan dalam satu fungsi nilai guna; (ii) tingkat nilai guna menjadi indikator utama dari kesejahteraan individu; (iii) nilai guna seseorang dapat diperbandingkan dengan nilai guna orang lain; (iv) fungsi nilai guna meningkat tetapi bersifat mencekung (yaitu, meningkat pada

angka yang menurun) dalam pendapatan; dan (v) semua individu mempunyai fungsi nilai guna yang khas. Jika semua asumsi tersebut benar, untuk tingkat pendapatan agregat yang tetap, nilai guna tertinggi dapat diperoleh dengan cara membagi pendapatan secara setara atau sama di antara semua individu.

4. Sen (2000), 69.

5. Sebagai contoh, dalam sistem Pengadilan Jerman, standar mengenai apa yang setara didasarkan pada “pendapat dari semua orang yang berpikir dengan cara yang jujur dan adil” (Palandt 2004, artikel 242).

6. Sebagai contoh, dalam yurisdiiksi *common law*, prinsip-prinsip utama yang menjadi pedoman penerapan nilai kesetaraan mencakup prinsip “ketidakmasukakalan,” “pengaruh yang salah,” “paksaan,” dan “pengayaan yang tidak adil.” Suatu transaksi dianggap tidak masuk akal bila “salah satu pihak dalam transaksi mengalami kerugian yang besar ketika berurusan dengan pihak lain karena penyakit, ketidaktahuan, kurangnya pengalaman, sakit jiwa, kebutuhan finansial, atau keadaan-keadaan lain yang memengaruhi kemampuannya untuk memperjuangkan kepentingannya sendiri, dan pihak yang lain secara tidak masuk akal mengambil keuntungan dari kesempatan yang ada di tangan mereka itu.” (High Court of Australia, *Blomey v. Ryan* 1956, 99 CLR 362 di hal. 415, per Kitto J.)

7. Aristoteles, *The Nicomachean Ethics*, Buku 5, Bab 10, 350 SM.

8. Kritzer (2002), hal. 495. Untuk pembahasan yang lebih mendetail mengenai evolusi filosofi konsep ini, lihat Alland dan Rials (2003).

9. Chancellory Courts memperoleh otoritasnya dari sisa-sisa kekuasaan

32204
diskresioner Raja, dan biasanya dipimpin oleh Konselor. Sistem peradilan ini dimaksudkan untuk memperbaiki atau menyelesaikan kasus-kasus yang tidak bisa diputuskan dengan adil oleh sistem peradilan *common law*.

10. Dalam tradisi *common law*, yurisdiiksi yang setara juga diasosiasikan dengan sejumlah prinsip yang telah lama diakui, yang disebut “maksim kesetaraan.” Contoh dari maksim ini, antara lain, adalah: *Orang yang mencari kesetaraan harus mempraktikkannya sendiri*—artinya penuntut yang mencari tegaknya nilai kesetaraan harus bertindak adil ke para tergugat; *Ia yang menginginkan kesetaraan harus datang dengan tangan yang bersih*—artinya hampir sama dengan prinsip sebelumnya, tetapi ada kaitannya dengan tindakan yang pernah dilakukan si penuntut; *Kesetaraan menganggap maksud atau intensi lebih penting daripada bentuk*—artinya kesetaraan lebih berkepentingan dengan substansi daripada dengan bentuk.

11. Cadet (2004), 425.

12. Lihat Arnaud (1993) dan Draï (1991).

13. Pembukaan atau Preambul *Universal Declaration of Human Rights* (1948).

14. Perhatikan juga artikel 1(3)—tujuan Piagam—“memperjuangkan dan mendorong penghormatan pada hak-hak asasi manusia dan kebebasan dasar semua orang tanpa memandang perbedaan ras, jenis kelamin, bahasa, atau agama;” Artikel 2(1)—“semua anggota (PBB) setara”—mengindikasikan keseimbangan antara prinsip kemerdekaan serta sikap tidak mencampuri urusan pihak lain dan penghormatan terhadap hak asasi manusia; Artikel 55—“penghormatan universal dan

32204

ketaatan pada hak-hak asasi manusia.” Referensi lain tentang hak asasi manusia adalah Artikel 13(b)(1), 62(2), dan 68.

15. *Vienna Declaration and Programme of Action Vienna Declaration* (UNGA) (A/CONE, 157/23), 12 Juli 1993. Deklarasi ini ditetapkan oleh U.N. *World Conference on Human Rights* di Wina, Austria, 14-25 Juni 1993.

16. Hak-hak yang disebutkan oleh UDHR meliputi hak “yang sama di hadapan hukum, tanpa mengalami diskriminasi” (Artikel 7), hak untuk “ambil bagian dalam pemerintahan negaranya, secara langsung atau bebas memilih wakil mereka” (Artikel 21), dan hak untuk memperoleh pendidikan (Artikel 26).

17. Dalam “traktat pokok yang mengatur hak asasi manusia,” terdapat beberapa karakterisasi yang berbeda. Salah satunya adalah “International Bill of Rights,” yang terdiri atas *Universal Declaration on Human Rights*, *International Covenant on Civil and Political Rights*, dan *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*. Konseptualisasi lain menyatakan adanya enam traktat hak asasi manusia: ICCPR (1966), ICESCR (1966), *Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (ICERD) (1964), *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) (1989), *Convention Against Torture* (CAT) (1984), dan *Convention on the Rights of the Child* (CRC) (1989). Tidak satu pun dari karakterisasi ini yang harus dipandang sebagai traktat yang paling komprehensif atau eksklusif; masih ada beberapa traktat hak asasi penting yang lain di bawahnya, baik dalam sistem PBB maupun dalam sistem-sistem regional. OHCHR mendaftarkan

adanya “tujuh instrumen dasar hak asasi manusia;” enam sudah disebut di atas, ditambah *International Convention on the Protection of the Rights of the Migrant Workers and Members of their Families* (1990). Selain itu, kita juga harus menyebut *Genocide Convention* (1948).

18. Henrich, dkk. (2004) melaporkan Permainan Ultimatum yang dimainkan dalam 15 kelompok masyarakat skala kecil di seluruh dunia. Dalam sebuah eksperimen di Indonesia, Cameron (1999) menemukan bahwa penawaran yang tinggi muncul dalam permainan yang dimainkan dengan taruhan dana yang juga tinggi.

19. Lihat, misalnya, Fehr dan Schmidt (1999) mengenai teori “penolakan terhadap ketidaksetaraan” dan Rabin (1993) mengenai model perilaku yang secara langsung mempertimbangkan intensi orang lain.

20. Ibid.

21. Terry, Carey, dan Callan (2001).

22. Ini merupakan salah satu pertanyaan yang diajukan dalam *United States General Social Survey*, yang dilakukan setiap tahun antara tahun 1972 dan 1997. Pertanyaan yang hampir sama juga ditemukan dalam survei *Euro-Barometer*, yang juga digunakan dalam studi ini.

23. Kesejahteraan subjektif—atau “kebahagiaan”—survei juga telah dilakukan untuk menguji hipotesis pendapatan relatif dalam sejumlah situasi yang berbeda. Mengikuti penelitian awal yang dilakukan oleh Easterlin (1974), yang menyatakan bahwa, terlepas dari pertumbuhan ekonomi yang sudah mampu diraih dan dipertahankan, masyarakat di beberapa negara kaya tidak menjadi semakin bahagia, sejumlah studi terbaru menemukan bahwa kesejahteraan meningkat ketika pendapatan

pribadi juga meningkat, tetapi menurun dengan pendapatan orang-orang lain dalam kelompok referensinya. Hal ini umumnya diartikan bahwa kesejahteraan, setidaknya sebagian, dipengaruhi oleh pendapatan relatif, daripada semata-mata oleh tingkat absolutnya. Lihat Graham dan Felton (2005) untuk kawasan Amerika Latin; Ravallion dan Lokshin (2002) untuk Federasi Rusia; serta Luttmer (2004) untuk Amerika Serikat. Literatur mengenai pendapatan relatif tidak begitu penting untuk Laporan ini, karena hal itu sekadar memperkuat gagasan bahwa posisi seseorang dalam masyarakat dalam kaitannya dengan orang lain cukup penting, baik untuk perilaku individual maupun untuk kesejahteraan.

24. Lihat De Ferranti, dkk. (2004) untuk pembahasan awal seputar data ini.

25. Pekerjaan yang dimaksud di sini mencakup buruh pabrik yang terampil, dokter yang membuka praktik sendiri, pemimpin sebuah perusahaan nasional yang besar, pengacara, pelayan toko, menteri kabinet federal, hakim Mahkamah Agung, pemilik/manajer perusahaan besar, dan buruh yang tidak terampil. Para responden juga ditanya seputar pendapatan mereka sendiri.

26. Negara pada sampel ISSP adalah Austria, Australia, Kanada, Prancis, Jerman, Italia, Israel, Jepang, Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Portugal, Spanyol, Swedia, Swiss, Inggris, dan Amerika Serikat.

27. Figur ini sudah diperbarui, dan didasarkan pada data terbaru dan figur asli yang ditampilkan dalam penelitian Ravallion dan Chen (1997).

28. Lihat, sekali lagi, Ravallion dan Chen (1997) serta Bourguignon (2003).

29. Dengan menggunakan dataset yang agak lain, dan teknik penguraian yang

32204
juga memperhitungkan tingkat sensitivitas diferensial ukuran kemiskinan yang berbeda dalam perubahan pendapatan rata-rata, Kraay (akan terbit) menemukan bahwa angka pertumbuhan dalam varians ini mendekati 70 persen. Dalam sampel jangka panjang saja, angka tersebut meningkat sampai 94 persen.

30. Sementara elastisitas pertumbuhan total dari pengurangan kemiskinan semata-mata mengaitkan perubahan kemiskinan total dengan pertumbuhan pendapatan rata-rata, tanpa memperhitungkan perubahan distribusi relatif, dan yang, karenanya, dirumuskan sebagai:

$$\epsilon_{\mu}^T = \frac{\Delta P}{P} \frac{\mu}{\Delta \mu},$$

elastisitas pertumbuhan parsial dari pengurangan kemiskinan mengendalikan perubahan ketidaksetaraan. Hal ini berarti bahwa elastisitas tersebut dihitung dalam kurva Lorenz:

$$\epsilon_{\mu}^P = \frac{\Delta P}{P} \frac{\mu}{\Delta \mu} \bigg|_{L_t} = \frac{P\left(L_t, \frac{\mu_{t+1}}{z}\right) - P\left(L_t, \frac{\mu_t}{z}\right)}{P\left(L_t, \frac{\mu_t}{z}\right)} \frac{\mu}{\Delta \mu}.$$

Definisi ini, seperti penguraian yang menjadi dasarnya, bersifat tidak bebas, dan elastisitasnya akan lebih berbeda jika dihitung berdasarkan kurva Lorenz periode terakhir, daripada periode awal. Tidak ada metode regresi yang digunakan, sehingga tidak ada bentuk fungsional dari berbagai jenis yang muncul dari hubungan tersebut.

31. Temuan ini, secara kualitatif, konsisten dengan estimasi relasi alternatif antara elastisitas pertumbuhan total dan

32204

parsial di satu sisi, dan ketidaksetaraan pendapatan di sisi lain. Lihat Bourguignon (2003) dan Ravallion (2005).

32. Empat kombinasi garis dan ukuran kemiskinan lain juga dihitung, dan pola lengkung naik, secara kualitatif, juga terlihat jelas.

33. Lihat pula Bourguignon, Ferreira, dan Lustig (2004) untuk pembahasan yang lebih mendetail tentang tujuh negara yang dipelajari

34. World Bank (2005b) menemukan bahwa, secara rata-rata, 20 persen kaum paling miskin yang hidup di 14 negara dalam penelitian mereka tumbuh sebesar 0,7 persen untuk setiap poin pertumbuhan sebesar 1 persen dalam pendapatan rata-rata.

Bab 5

1. Lihat, misalnya, Fisman (2001a).

2. Bahkan dalam dunia hipotetis yang pasarnya berfungsi sempurna pun, tetap ada pengaruh tidak langsung, yang berasal dari pengaruh kekayaan atau pendapatan dalam pengambilan keputusan. Dinyatakan bahwa orang miskin cenderung kurang bisa menabung dan, akibatnya, simpanan agregat sebagai bagian dari pendapatan agregat meningkat, jika yang kaya mengambil keuntungan dari yang miskin. Ini dapat memengaruhi keputusan investasi melalui pengaruh pasokan simpanan pada harga modal. Ketidaksetaraan, dalam pandangan kaum Kaldorian (mengikuti nama Nicholas Kaldor, ekonom Cambridge), akan mendukung pertumbuhan, walaupun itu merupakan kemenangan Pyrrhic. Kaldor mengkhawatirkan keniscayaan terjadinya berbagai krisis di bawah kapitalisme, dan ia menganggap pertumbuhan

cepat yang disertai dengan meluasnya ketidaksetaraan sebagai “resep” untuk krisis yang berkelanjutan.

3. Catat bahwa redistribusi dari yang kaya ke yang miskin tidak harus selalu pada kaum yang paling miskin dalam masyarakat, tetapi lebih ke mereka yang mempunyai kesempatan untuk berkembang dengan baik.

4. Kecuali jika terdapat dua kesempatan investasi berbeda yang mempunyai keuntungan sama, laba bersih.

5. Dasgupta, Nayar dan Asosiasi. (1989).

6. Lihat juga Gill dan Singh (1977) dan Swaminathan (1991).

7. Lihat Djankov, dkk. (2003).

8. Untuk detail, silakan lihat Deaton (1997).

9. Lihat Townsend (1995).

10. Fafchamps dan Lund (2003) menemukan bahwa, di Filipina, rumah tangga lebih terjamin dari kejadian luar biasa daripada kejadian yang lain. Secara khusus, mereka tidak begitu terjamin dalam masalah kesehatan, suatu temuan yang mirip dengan yang dibuat oleh Gertler dan Gruber (2002) di Indonesia.

11. Lihat Banerjee (2000) untuk pembahasan mengenai pandangan-pandangan alternatif.

12. Walaupun di beberapa negara beasiswa pemerintah untuk pendidikan tinggi mensyaratkan si subjek untuk bekerja ke pemerintahan selama beberapa tahun setelah kelulusan (ikatan dinas).

13. Blair, Judd, dan Chapleau (2004). Lihat juga Loury (2002) untuk kajian dengan cakupan yang lebih luas.

14. Lihat survei yang dilakukan oleh Steele dan Aronson (1995).

15. Dari McKenzie dan Woodruff (2003), Figur 1.

16. Olley dan Pakes (1996).

17. ICOR mengukur peningkatan output yang diprediksi dengan peningkatan satu unit dalam pasar modal. Ini dihitung dengan memperhitungkan pengalaman masa lalu negara tersebut dan mengasumsikan bahwa unit modal selanjutnya akan digunakan seefisien sebelumnya (atau sebaliknya). Kebalikan dari ICOR, karenanya, menjadi batas atas untuk produk marginal rata-rata perekonomian—nilai ini menjadi batas atas karena kalkulasi ICOR tidak memperhitungkan pengaruh peningkatan faktor-faktor produksi yang lain, yang juga memberi kontribusi pada peningkatan output. Asumsi tersirat bahwa berbagai faktor produksi lain juga mengalami peningkatan rasanya masuk akal di sebagian besar negara berkembang, kecuali mungkin di Afrika.

18. Banerjee dan Munshi (2004); Banerjee, Duflo, dan Munshi (2003).

19. Ini tidak dikarenakan modal dan bakat kebetulan saling menggantikan. Dalam data ini, seperti secara umum diasumsikan, modal dan kemampuan bersifat saling melengkapi.

20. Dari Goldstein dan Udry (1999), Figur 4.

21. Dari Goldstein dan Udry (1999), 38.

22. Berdasarkan Berry dan Cline (1979).

23. Beberapa akibat dari tiadanya jaminan mungkin subtil saja. Banerjee dan Newman (1991), misalnya, menyatakan bahwa ketersediaan jaminan di suatu wilayah (desa) dan ketidaktersediaannya di wilayah (kota) lain bisa mengakibatkan

keputusan migrasi yang tidak efisien, karena orang-orang yang memiliki potensi tinggi di kota mungkin lebih memilih untuk menetap di desa agar memperoleh jaminan yang lebih baik.

24. Fakta bahwa terdapat rata-rata tingkat investasi yang rendah dan tidak hanya sebagian orang yang mempunyai banyak sapi jantan dan sebagian lain mempunyai sedikit, kiranya disebabkan oleh kenyataan bahwa sapi jantan merupakan investasi yang buruk, dan memiliki lebih dari dua sapi jantan dianggap tidak efisien untuk produksi (tidak ada penyesuaian kecil yang dianggap mungkin di margin).

25. Sebuah petunjuk relevan yang lain adalah pengaruh hak kepemilikan tanah nonpertanian. Field (2003) mengajukan bukti yang diperolehnya dari program pensertifikatan tanah di daerah kumuh di perkotaan Peru yang menunjukkan bahwa kurang jelasnya hak milik atas tanah di mana Anda telah mendirikan rumah mengurangi kemampuan anggota keluarga untuk bekerja di luar. Field menduga bahwa ini terjadi karena orang butuh rumah yang siap dipertahankannya dari pengambilalihan oleh orang lain. Tetapi, ia tidak menemukan petunjuk apa pun bahwa hak kepemilikan tanah meningkatkan akses orang ke kredit.

26. Angka ini menunjukkan fakta bahwa hanya 20 persen dari seluruh penduduk Indonesia yang kekurangan zat besi. Keuntungan pribadi yang diperoleh dari suplementasi zat besi untuk seseorang yang tahu bahwa ia kekurangan zat besi—yang dapat diketahui melalui tusukan di jari—adalah \$200.

27. Kremer (1993).

28. Li, dkk. (1994).

32204

29. Banerjee dan Duflo (2004b), 11.

30. Lihat Bénabou (1996) untuk sebuah survei.

31. Forbes (2000) juga mengoreksi bias yang muncul dengan cara memperkenalkan suatu variabel ketinggalan dalam spesifikasi pengaruh-tetap dengan menggunakan estimator *Generalized Method of Moments* (GMM) yang dikembangkan oleh Arellano dan Bond (1991).

32. Barro (2000) memperkirakan suatu relasi lintas-seksional antara ketidaksetaraan dengan pertumbuhan jangka pendek dan menemukan relasi negatif di negara-negara miskin tetapi relasi positif di negara-negara kaya.

33. Banerjee, Gertler, dan Ghatak (2002).

Bab 6

1. Engerman dan Sokoloff (1997).

2. Acemoglu, Johnson, dan Robinson (2001), 1387.

3. Klarén (2000), 44-48.

4. Lihat Hemming (1970), 264 mengenai Pizzaro dan Melo (1996), 222 tentang Kolombia.

5. Bakewell (1984), Cole (1985), Lockhart (1969), dan Mörner (1973).

6. Lockhart dan Schwartz (1983), 34.

7. Parry (1948).

8. Cardoso (1991), Mahoney (2001), dan Lang (1975), 28.

9. Kisah serupa terjadi di bagian yang lain dari kawasan yang sama, yang cocok untuk pertanian perkebunan, terutama tebu. Kaum kolonis di Karibia, wilayah Brasil sekarang, dan Amerika Serikat bagian selatan mengambil keuntungan dari pasar internasional dengan mempekerjakan

budak dan mengembangkan rezim-rezim yang sangat koersif.

10. Lihat Crosby (1986), 143-144.

11. Lihat Craven (1932) dan Morgan (1975).

12. Lihat Acemoglu, Johnson, dan Robinson (2002), Acemoglu, Johnson, dan Robinson (2004), dan Rodrik, Subramanian, dan Trebbi (2002).

13. Sebagai tambahan untuk berbagai argumen yang ditulis di atas, lihat analisis ekonometris yang menyebutkan bahwa pemerintahan menyebabkan pertumbuhan, dan tidak sebaliknya, dalam Kaufmann dan Kraay (2002).

14. Haggard (1990) dan Kang (2002).

15. Liddle (1991) dan MacIntyre (2001b), 259.

16. Geertz (1963), Elson (2001), 194-201, 280-281; Rock (2003), 14.

17. World Bank (1993).

18. Bates (1981).

19. Bates (1981), 122.

20. Bates (1989).

21. Bowman (1991).

22. Fisman (2001b), MacIntyre (2001a), Stern (2003).

23. Lipset (1959).

24. Perkiraan ini dikuatkan oleh catatan standar mengenai evolusi institusi-institusi di Inggris, yang mencapai puncaknya pada Revolusi Glorious tahun 1688 (North dan Thomas 1973, North dan Weingast 1989, dan O'Brien 1993).

25. Lihat Brenner (1976), Tawney (1941), Moore (1966), serta Acemoglu, Johnson, dan Robinson (2002b).

26. Lihat Thompson (1963), Tilly (1995), dan Tarrow (1998).

27. Acemoglu dan Robinson (2000), Acemoglu dan Robinson (2005).

28. Lindert (2003), Lindert (2004).
29. Data lain tentang upah riil dan tingkat sewa riil atas tanah mendukung klaim ini; lihat O'Rourke dan Williamson (2002).
30. Li, Squire, dan Zou (1998), Rodrik (1999b).
31. Bagian ini didasarkan pada Andersson dan Gunnarsson (2005) dan Jäntti, dkk. (2005).
32. Wade (1990).
33. Anderson dan Gunnarsson (2005), 4.
34. Chen dan Ravallion (2004).
35. Montinola, Qian, dan Weingast (1995), 51-52.
36. Qian (2003), 305.
37. Di Cina, pendapatan dikumpulkan di tingkat daerah dan dibagi dengan pemerintah di tingkat yang lebih tinggi.

Fokus 4

1. World Bank (1993).
2. Menggunakan data dari van der Eng (1993a, 1993b, 2002), indeks pertumbuhan yang berpihak pada kaum miskin dari tahun 1880 sampai dengan 1990 dapat disusun (Timmer 2005). Indeks tersebut menunjukkan bahwa tingkat pertumbuhan yang berpihak pada kaum miskin untuk setiap era historis itu adalah sebagai berikut: 1880-1905 = 0,05 persen per tahun; 1905-1925 = 4,57 persen per tahun; 1925-1950 = -2,57 persen per tahun; 1950-1965 = 2,37 persen per tahun; dan 1965-1990 = 6,56 persen per tahun.
3. Semua data distribusional Indonesia tidak mengandung respons yang memadai baik dari kalangan yang paling miskin maupun paling kaya. Secara khusus, SUSENAS tidak memaparkan akumulasi

32204
kekayaan yang sangat tidak seimbang atau konsumsi yang mencolok dari kalangan konglomerat.

4. Terdapat suatu model ekonomi “standar” di balik model ini, di mana model individual—keterampilan formal dan informal, tanah, lokasi, dan bahkan akumulasi simpanan—digerakkan untuk memperoleh pendapatan, dengan kemungkinan-kemungkinan yang ditentukan oleh teknologi, biaya transaksi, dan harga pasar. Lihat Alatas dan Bourguignon (2004).

5. Temple (2001). Institusi-institusi tersebut, entah baik atau buruk, tetap bertahan setelah era Soeharto.

6. Timmer (2005).

Bab 7

1. Studi tersebut menunjukkan bahwa kualitas interaksi orang tua-anak, terutama melalui tindakan orang tua berbicara ke anak, adalah hal yang sangat penting (Hart dan Risley 1995).

2. Pollitt, Watkins, dan Husaini (1997), Grantham-McGregor dan Ani (2001), Stoltzfus, Kvalsvig, dan Chwaya (2001), Black (2003), Dickson, dkk. (2000), Smith, Brooks-Gunn, dan Klebanov (1997).

3. Shore (1997).

4. Rutter, Giller, dan Hagell (2000), Karr-Morse dan Wiley (1977).

5. Paxson dan Schady (2005).

6. Pritchett (2004a).

7. Carneiro dan Heckman (2003).

8. Tiga kajian yang terdokumentasi dengan sangat baik di Amerika Serikat adalah yang membahas Chicago Child-Parent Centers, sebuah program setengah hari berskala besar di berbagai sekolah umum di Chicago; program Abecedarian,

32204

sebuah program pendidikan sehari penuh selama sepanjang tahun di Chapel Hill, North Carolina, dengan tindak lanjut sampai usia 21 tahun; dan High/Scope Perry Preschool, sebuah program setengah hari berskala kecil di Ypsilanti, Michigan, sekolah umum dengan tindak lanjut sampai usia 40 tahun. Dua yang disebut terakhir merupakan eksperimen kecil yang acak. Kajian tentang program Chicago menggunakan berbagai teknik statistik untuk memperhitungkan bias seleksi dan faktor-faktor lain yang mungkin membaurkan interpretasi hasilnya.

9. Slide 5 dari presentasi mengenai Heckman dan Masterov (2004), di http://www.ced.org/docs/presentation_heckman1.pdf.

10. Young (2002). Untuk Amerika Serikat, Currie (2000) mencatat bahwa, meskisemua anak dalam proyek Abecedarian di North Carolina berisiko mengalami keterbelakangan mental, pengaruh positif berlipat dua untuk sebagian besar anak yang tidak beruntung di antara mereka. Currie dan Thomas (1999) menemukan bahwa hasil ujian yang terkait dengan Head Start lebih tinggi untuk anak-anak Hispanik daripada untuk anak-anak kulit putih non-Hispanik.

11. Grantham-McGregor, dkk. (1991).

12. Deutsch (1998), Attanasio dan Vera-Hernandez (2004).

13. Paxson dan Schady (2005).

14. Scott-McDonald (2004).

15. Doryan, Gautman, dan Foege (2002).

16. Kirpal (2002).

17. Banyak transfer uang tunai bersyarat di Amerika Latin memiliki ciri-ciri tersebut.

18. Currie dan Thomas (1995) menemukan bahwa kemampuan kosakata dan membaca di kalangan anak-anak kulit hitam yang ikut Head Start “memudar,” juga ketika mereka masih duduk di bangku sekolah dasar. Namun, hal itu tidak terjadi dengan anak-anak kulit putih, meskipun kemampuan awal kedua kelompok tersebut sama. Currie dan Thomas (2000) mengatakan bahwa keadaan ini disebabkan oleh fakta bahwa anak-anak kulit hitam di Head Start melanjutkan ke sekolah dasar yang kualitasnya lebih rendah daripada sekolah dasar anak-anak kulit hitam lain. Tetapi, hal yang sama tidak berlaku pada anak-anak kulit putih.

19. King, Orazem, dan Paterno (1999).

20. UNESCO (2005).

21. Tiga puluh dua negara yang lain tidak memiliki data yang memadai mengenai hal ini (Bruns, Mingat, dan Rakotomalala 2003 dan *FTI Secretariat* 2004).

22. Lihat Wodon (2005) untuk Niger dan Senegal—di Senegal, bila sekolah terletak sejauh 15 menit dari rumah, probabilitas anak laki-laki untuk pergi ke sekolah meningkat sebesar 30 persen daripada bila jarak sekolah ke rumah lebih dari satu jam perjalanan. Burney dan Irfan (1995) menemukan berbagai dampak dari jarak rumah ke sekolah yang tidak dapat diabaikan.

23. Studi tersebut menemukan bahwa anak-anak berusia antara dua dan empat tahun, pada tahun 1974, memperoleh peningkatan tahun pendidikan sebanyak 0,12 sampai 0,19 dan upah yang lebih tinggi, 1,5 sampai 2,7 persen, untuk setiap sekolah baru yang dibangun per 1.000 anak (Duflo

2001). Studi-studi lain yang menemukan pengaruh baik dari perluasan infrastruktur sekolah, antara lain adalah Birdsall (1985) di daerah perkotaan di Brasil, DeTray (1988) dan Lillard dan Willis (1994) di Malaysia, Lavy (1996) di Ghana, serta Case dan Deaton (1999) di Afrika Selatan.

24. Pritchett (2004a).

25. Kremer, Moulin, dan Namunyu (2002).

26. Di Brasil pada tahun 2001, program Bolsa Escola mengeluarkan dana sebesar hampir \$700 juta selama satu tahun dan menjangkau 8,6 juta anak sekolah, atau sepertiga dari seluruh siswa sekolah dasar di negara itu. Di Bangladesh, anggaran program *Food for Education* pada tahun 2000 adalah \$77 juta, menolong 2,2 juta anak, atau 13 persen dari jumlah total anak sekolah (Morley dan Coady 2003). Di Meksiko, menurut angka-angka yang dibuat oleh pemerintah, pada tahun 2004, Oportunidades mengeluarkan sekitar \$2,3 miliar per tahun atau sekitar 1,5 persen dari total anggaran pengeluaran, dan menjangkau 5 juta rumah tangga—hampir 20 persen dari seluruh jumlah keluarga di Meksiko.

27. Morley dan Coady (2003) serta Schultz (2004).

28. Ada beberapa negara di mana disparitas gender menuntut perhatian yang lebih besar pada anak laki-laki, juga untuk tingkat sekolah dasar (Mongolia) dan tingkat pendidikan yang sedikit lebih tinggi (Brasil, Filipina).

29. Herz dan Sperling (2004).

30. World Bank (2004d).

31. Pritchett (2004a).

32. Satu nilai di bawah deviasi standar rata-rata OECD dipandang sebagai hasil yang buruk.

33. Lihat Hanushek (1986) dan Hanushek (1996).

34. Wößmann (2000).

35. Lihat Glewwe, Kremer, dan Moulin (2002), Glewwe, Ilias, dan Kremer (2003), Glewwe, dkk. (2004), Kremer, Miguel, dan Thornton (2004), Miguel dan Kremer (2004).

36. Merupakan hal yang juga penting untuk memperhitungkan perilaku keluarga untuk merespons perubahan-perubahan dalam input sekolah. Das, Dercon, Habrayimana, dan Krishnan (2004) menemukan bahwa anggaran rumah tangga dan bantuan dana (nongaji) ke sekolah merupakan pengganti yang tidak memiliki dampak pada pembelajaran dari peningkatan dana sekolah yang telah diantisipasi. Dana yang tidak diantisipasi memiliki dampak-dampak pembelajaran yang signifikan.

37. Hanushek dan Wößmann (2005).

38. Ladd (2002).

39. Analisis tersebut tidak mampu memisahkan pengaruh sekolah swasta dengan pengaruh insentif untuk upaya yang lebih besar yang diciptakan oleh kebijakan *voucher*. Perbedaan itu penting karena upaya yang sama juga bisa dipacu dengan memberikan beasiswa ke para siswa yang bersekolah di sekolah umum, seperti kita lihat dalam program Balshaki. Lihat Angrist, dkk. (2002).

40. Chubb dan Moe (1990).

41. Lihat McEwan (2000) mengenai Cile. Hoxby (2002) menemukan adanya peningkatan prestasi siswa karena pilihan sekolah dari *charter school* di Michigan dan Arizona; Holmes, DeSimone, dan Rupp (2003) menemukan bahwa kompetisi dari pilihan sekolah di North Carolina

32204

meningkatkan hasil ujian siswa secara signifikan. Cullen, Jacob, dan Levitt (2000) dan Cullen, Jacob, dan Levitt (2003) menemukan tiadanya dampak dari pilihan sekolah di Chicago. Lihat juga Witte (2000). Hoxby (2000) menemukan hasil produktivitas yang berarti untuk sampel yang representatif di Amerika Serikat, sementara Rothstein (2005) menggunakan data yang sama, menemukan hasil yang lebih tidak berarti.

42. McEwan dan Carnoy (2000) dan Hsieh dan Urquiola (2003).

43. Lindert (2004).

44. Di Brasil, reformasi tahun 1997 menetapkan patokan terbawah anggaran pendidikan di seluruh wilayah. Ini mendorong meningkatnya persentase anak yang duduk di sekolah dasar, dari 55 menjadi 85 persen hanya dalam kurun waktu enam tahun (World Bank 2005f).

45. lihat Grindle (2004) dan Fiszbein (2005) untuk contoh-contoh di Amerika Latin.

46. World Bank (2003j).

47. Wößmann (2004) berpendapat bahwa yang terbaik adalah memberikan otoritas pengambilan keputusan ke mereka yang memiliki informasi paling relevan dan prospek untuk mendapatkan keuntungan pribadi yang paling rendah. Ia menemukan bahwa prestasi siswa meningkat dengan kontrol pusat atas kurikulum, anggaran, dan ujian; delegasi proses dan keputusan kepegawaian ke sekolah; peran guru yang lebih besar dalam pemilihan metode pengajaran yang paling sesuai; pengawasan yang reguler atas prestasi belajar siswa; dan kepentingan orang tua terhadap isi pengajaran. Persaingan dari berbagai institusi pendidikan swasta dan hadirnya

perkumpulan para guru, di sisi lain, memiliki pengaruh yang merugikan.

48. Lihat World Bank (2003j) dan Pritchett (2004a).

49. World Bank (2003j) untuk Afrika Selatan; Duan (2005).

50. World Bank (2004k).

51. World Bank (2004k).

52. Kementerian Kesehatan Umum Thailand dan World Bank (2005).

53. Rawlings (2004).

54. Lihat Barber, Bertozzi, dan Gertler (2003) untuk Meksiko; Das dan Hammer (2004) serta Das dan Hammer (2005) untuk India; Barber, Gertler, dan Harimurti (2005) untuk Indonesia; serta Leonard dan Masatu (2005) untuk Tanzania.

55. World Bank (2003j).

56. Gertler dan Barber (2004).

57. World Bank (2005f).

58. World Bank (2004h).

59. Lihat World Bank (2001c) untuk Vietnam, World Bank (2005f) untuk Kamboja, dan Lewis (2002) untuk negara-negara Eropa dan Asia Tengah.

60. Schieber (2005).

61. Gertler dan Gruber (2002) menemukan bahwa sementara keluarga-keluarga di Indonesia sanggup membayar perawatan untuk berbagai penyakit ringan (70 persen dari pendapatan dikeluarkan untuk ini), mereka hanya sanggup membayar sebesar 38 persen dari biaya untuk perawatan penyakit yang sangat membatasi fungsi fisik (atau parah).

62. Sekhri dan Savedoff (2005).

63. Savedoff (2004).

64. Escobar (2005); Escobar dan Panopoulou (2002); Castaneda (2003).

65. Tingkat pemanfaatan sarana-sarana kesehatan di Uganda menurun karena

diperkenalkannya biaya kesehatan pada tahun 1990-an, dan meskipun warga miskin Uganda mendapat pengecualian, mereka sering kali tetap harus membayar sebesar warga yang lain. Deininger dan Mpuga (2004) memperkirakan bahwa penghasilan yang digunakan untuk sistem kesehatan dari pembebasan biaya pengobatan pada tahun 2001 lebih kecil daripada keuntungan yang diperoleh dari pemasukan sebelumnya, berkat tingkat kesehatan warga yang lebih tinggi.

66. Kementerian Kesehatan Umum Thailand dan World Bank (2003).

67. Lihat Chaudhury, Hammer, dan Murrugarra (2003) untuk Armenia, World Bank (2005f) untuk Cina, dan Meesen dan Van Damme (2004) untuk Kamboja.

68. Republik Sosialis Vietnam dan World Bank (2005).

69. Preker dan Carrin (2004), Atim (1999).

70. Ranson, dkk. (2005).

71. World Bank (2004k), World Bank (2003j), Banerjee, Deaton, dan Duflo (2004), Chaudhury dan Hammer (2004) tentang Bangladesh.

72. World Bank (1997a).

73. Peran perlindungan sosial dalam memajukan kesetaraan dan kesempatan merupakan konsep yang mendasari strategi sektor perlindungan sosial World Bank (World Bank 2001e, Holzmann dan Jorgensen 2001). Sumber-sumber yang lain, antara lain adalah World Bank (2003f), Devereux (2001), dan Ravallion (2003).

74. Akses yang meningkat ke kredit dilaporkan terjadi di Afrika Selatan (Ardington dan Lund 1995) dan Brasil (Schwarzer dan Querino 2002), di mana

32204
kartu kredit elektronik yang dikeluarkan oleh otoritas pelaksana program pensiun sosial ini sering kali dipakai sebagai bukti untuk mendapatkan kredit atau pinjaman. Banyak dari kalangan penerima pensiun ini, yang tinggal di daerah pedesaan Brasil, yang mengatakan bahwa mereka menggunakan sebagian dari dana yang mereka peroleh untuk membeli benih dan alat-alat pertanian (Delgado dan Cardoso Jr. 2000); yang lain memanfaatkannya untuk memperbaiki rumah. Anak-anak dan kaum lanjut usia dari keluarga penerima program pensiun sosial di Afrika Selatan (Case 2001) memiliki tingkat kesehatan yang lebih baik. Jumlah anak usia sekolah dari keluarga penerima program ini yang masuk sekolah juga lebih banyak, baik di Afrika Selatan (Duflo 2003) maupun di Brasil (de Carvalho Filho 2000).

75. Kanbur (2005).

76. Lindert (2004).

77. Esping-Andersen (1990), misalnya, menyatakan bahwa keberhasilan sistem *welfare* di Eropa daratan disebabkan oleh sifatnya yang universal.

78. Alesina dan Glaeser (2004) menunjukkan bahwa pilihan-pilihan yang berbeda bergantung pada berbagai faktor politik dan institusional, termasuk bentuk demokrasi, derajat atau tingkat homogenitas, dan keyakinan-keyakinan masyarakat mengenai penyebab kemiskinan.

79. Skema ini mampu memberi pekerjaan ke sekitar 10 persen dari angkatan kerja yang ada (World Bank, 2000b).

80. Coady, Grosh, dan Hoddinott (2004).

81. Lihat World Bank (2002a), World Bank (2003d), dan World Bank (2003e).

32204

82. Para pekerja sosial menemukan 52 faktor yang berbeda yang dikelompokkan ke dalam 7 dimensi (identifikasi, kesehatan, pendidikan, dinamika keluarga, perumahan, kerja, dan pendapatan). Lihat Kementerian Perencanaan Pembangunan Cile (2004); tentang Bangladesh, lihat Hashemi (2000).

83. Mengenai Argentina, lihat Jalan dan Ravallion (1999); mengenai skema Maharashtra, Ravallion (1991); dan mengenai Bolivia, Newman, Jorgensen, dan Pradhan (1992).

84. Analisis tersebut menunjukkan penurunan kemiskinan sebesar 11 persen dalam komunitas yang menjadi tujuan program PROGRESA dan peningkatan kemiskinan dalam kelompok kontrol.

85. Lihat Bourguignon, Ferreira, dan Leite (2004) mengenai program Bolsa Escola di Brasil; lihat Rawlings (2004) serta Morley dan Coady (2003) tentang program PROGRESA di Meksiko; dan lihat World Bank (2005d) mengenai program sekolah menengah pertama di Kamboja.

86. Perserikatan Bangsa-bangsa (2002).

87. Lihat Holzmann dan Hinz (2005) dan World Bank (2001b).

88. Kecuali untuk hambatan tersirat yang disebabkan oleh skema yang bersyarat (Barrientos 2005).

89. Case dan Deaton (1998).

90. Barrientos (2005), Rawlings (2004), De Ferranti, dkk. (2004).

91. Lihat James (2000) untuk argumen yang umum, van der Berg dan Brendenkamp (2002) tentang Afrika Selatan, serta Paes de Barros dan de Carvalho (2004) tentang Brasil.

92. Lund (1999) dan Atkinson (1995).

93. Hoogeveen, dkk. (2004).

Bab 8

1. Lihat Haber (2001).

2. Hellman, Jones, dan Kaufmann (2003).

3. Pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dimaksudkan untuk menghindari bahaya penumpukan kekuasaan pada satu orang atau kelompok saja. Masing-masing kekuasaan tersebut saling mengawasi dan menjalankan mekanisme “*check and balance*” untuk yang lain. Sistem ini juga dianggap bisa menjaga kompetisi yang sehat dalam institusi politik. Lihat Haber (2001).

4. Bank Pembangunan Asia (2003), 24-25; Garapon (2003), Russel dan O’Brien (2001).

5. *Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia* (1995).

6. Tien Dung (2003), 8.

7. Lihat Buscaglia dan Dakolias (1999).

8. Ringera, dkk. (2003).

9. Lihat Langseth dan Stolpe (2001), Dakolias dan Thatchuk (2000).

10. Untuk Asia Timur, silakan lihat Bank Pembangunan Asia (2003).

11. Buka www.tsj.gov.ve untuk penjelasan mengenai portal yudisial.

12. Perbedaan yang penting di sini adalah antara penyelidikan media yang menghambat kebebasan yudisial (yang tujuannya adalah putusan-putusan yang tidak populer) dengan penyelidikan yang berfungsi sebagai mekanisme pengecekan atas kesalahan yudisial (mengungkapkan kebusukan peradilan). Lihat Bank Pembangunan Asia (2003), 8-9.

13. Lihat World Bank (2004g); World Bank (2004c); dan Hammergreen (2004).

14. Penting untuk dicatat bahwa banyak praktik, sistem, dan tradisi telah

digolongkan sebagai hukum informal, tradisional, atau adat, yang semuanya berada dalam konteks yang sangat beragam. Pemakaian istilah “informal” dikontraskan dengan sistem hukum negara yang “formal” dan tidak untuk mengimplikasikan bahwa institusi-institusi semacam itu, secara prosedural, informal.

15. World Bank (2004j), 12.
16. Augustinus (2003).
17. Lihat *Centre for Housing Rights and Evictions* (2004).
18. Mamdani (1996).
19. Fortman (1998).
20. Lihat Buscaglia (1997) dan Mattei (1998). Lihat juga Kranton dan Swamy (1999) serta Pistor dan Wellons (1999).
21. *Sungusungu* menghindari kooptasi oleh negara, dan miskinnya pengetahuan orang akan hukum dan hak manusia bisa mendorong pada terjadinya tindak penyalahgunaan. Lihat Mwaikusa (1995), 167-78, dan Bukurura (1994).
22. Buscaglia (1997).
23. Lihat pembahasan yang dibuat oleh Bush (1979) mengenai berbagai upaya yang dilakukan oleh negara-negara di Afrika untuk secara dinamis mengintegrasikan hukum adat ke dalam hukum negara.
24. Yang menarik, seratus tahun kemudian, *Black Administration Act* yang ditetapkan pada tahun 1927, yang mengakui sistem hukum resmi yang ganda, menjadi landasan untuk pembedaan antara orang kulit putih dan orang Afrika semasa pemerintahan apartheid. Lihat Van Niekerk (2001).
25. Lihat Bennett (1999) untuk pembahasan mengenai isu ini.
26. Lebih dari dua pertiga kasus yang masuk ke *European Court of Human*

Rights antara tahun 1949 dan 2003 adalah mengenai pelanggaran terhadap proses peradilan yang baik, secara khusus, proses peradilan yang sangat panjang.

27. Antara tahun 2002 dan 2004, kasus mediasi yang ditangani adalah sebanyak 14.992. Lihat Malik (2005).
28. Feierstein dan Moreira (2005).
29. Das (2004).
30. Lihat *Human Rights Watch* (2000).
31. Lihat Greenwood, dkk. (1998), Gottfredson (1998), Tremblay dan Craig (1995), Waller, Welsh, dan Sansfaçon (1999), Waller dan Sansfaçon (2000), World Bank (2003a).
32. World Bank (2003a), *Council for Scientific and Industrial Research* (2000).
33. Graham dan Bowling (1995), Shaw (2001).
34. Sloth-Nielsen dan Gallinetti (2004), Bottoms (1990), Shaw (2001).
35. Lihat Harber (1999), Shaw (2004).
36. Untuk detailnya, silakan buka situs Web program ini di <http://www.bac.co.za/Web%20Content/Projects/Tiisa%20Thuto/Intro%20Template%20for%20Tiisa%20Thuto.htm>.
37. *Penal Reform International* membantu mendirikan program kerja sosial sebagai ganti hukuman di Zimbabwe, Kenya, Malawi, Uganda, Zambia, Burkina Faso, Kongo, Republik Afrika Tengah, dan Mozambik.
38. Morrisson, Ellsberg, dan Bott (2004).
39. *Council for Scientific and Industrial Research* (2000).
40. Mtani (2002).

32204

32204

41. Lihat Binswanger, Deininger, dan Feder (1995). Di India, bekerja sebagai buruh di bidang pertanian (dalam perbandingannya dengan menggarap tanah sendiri) berkorelasi erat dengan kemiskinan (Kijima dan Lanjouw 2004). Sama halnya, di Thailand, dengan ikut mempertimbangkan faktor-faktor lain, menyewa tanah meningkatkan kemungkinan miskin sebesar 30 persen dibandingkan bila orang mengolah lahannya sendiri (World Bank 2001f).

42. Cardenas (2003), Conning dan Robinson (2002).

43. Deininger (akan terbit).

44. Deininger dan Olinto (2000) membahas lebih jauh dan menyatakan bahwa ketidaksetaraan dalam kepemilikan aset merupakan determinan kausal utama untuk pembangunan.

45. Mereka adalah para pemungut pajak yang menerima hak kepemilikan atas tanah (dalam berbagai bentuknya, tergantung pada kebijakan negara) untuk “melancarkan” aliran sumber daya antara para pengolah tanah dan pemerintah kolonial.

46. Appu (1997), 196.

47. Banerjee, Gertler, dan Ghatak (2002). Di Benggala Barat, upaya-upaya untuk mencatat para buruh tani dan mengatur hak-hak mereka pada akhir tahun 1970-an dan awal tahun 1980-an didukung oleh partai kiri yang saat itu berkuasa (Appu 1997).

48. Berdasarkan transaksi-transaksi yang spontan di mana baik tuan tanah maupun penyewa saling memperjualbelikan kepentingan mereka, pemerintah mencari cara untuk membantu memfasilitasi transaksi jual beli tersebut agar lebih sistematis dan

setara. Karenanya, pemerintah mengizinkan salah satu pihak untuk memperoleh hak kepemilikan yang penuh atas tanah (Nielsen dan Hanstad 2004).

49. De Janvry dan Sadoulet (2002).

50. Scott (1976), Gunning, dkk. (2000), Deininger, Hoozevee, dan Kinsey (2004), serta Kinsey dan Binswanger (1993).

51. De Ferranti, dkk. (2004).

52. Lihat De Janvry dan Sadoulet (1989), Jonakin (1996), Alston, Libecap, dan Mueller (1999).

53. Lihat, misalnya, Feder (1988) dan Jacoby, Li, dan Rozelle (2002). Beberapa kajian melaporkan bahwa, dengan adanya jaminan keamanan untuk para petani penggarap, investasi dan hasil tanah meningkat dua kali lipat (30-80 persen) (World Bank 2003i). Hingga sejauh mana investasi yang sangat visibel seperti pohon dan pagar menjadi sebuah cara untuk menentukan hak milik, kausalitas berlaku secara terbalik (Brasselle, Gaspart, dan Platteau, 2002). Sebuah kajian yang mutakhir dari Ethiopia menunjukkan bahwa ketidakamanan kepemilikan tanah telah mendorong investasi dalam pohon yang memiliki dampak kecil pada produktivitas, sementara tingkat keamanan kepemilikan yang lebih tinggi jelas berkaitan dengan investasi yang memajukan produktivitas (Deininger, dkk. 2003).

54. De Ferranti, dkk. (2004).

55. Lihat Palmade (2005) untuk India. Lihat Field (2003) untuk Peru.

56. Payne (2002), Durand-Lasserve (2003).

57. Tiga tahap tersebut adalah: (1) hak untuk mendapat tempat tinggal (entah di lahan yang didiami atau di tempat lain bila terjadi relokasi); (2) sewa pakai berjangka 30 tahun yang dapat dialihkan bila terjadi

kematian; (3) sewa pakai selama 199 tahun yang secara efektif bisa menjadi hak milik bila dibayar.

58. World Bank (2003j).

59. Peraturan tanah juga dapat merugikan kaum miskin kota. Ketika parameter-parameter pembangunan tanah yang formal (seperti ukuran lahan minimal, penyusutan, dan standar layanan infrastruktur) tidak memerhatikan tingkat daya beli mayoritas warga perkotaan, kaum miskin kota dipastikan akan terpinggir dari kepemilikan tanah yang formal. Bertaud dan Malpezzi (2001), Payne dan Majale (2004).

60. Gravois (2005).

61. Brasselle, Gaspard, dan Platteau (2002).

62. World Bank (2003i).

63. Secara historis, penjualan tanah yang buruk telah memainkan peran penting dalam akumulasi tanah oleh para tuan tanah yang kaya di Cina (Shih 1992) dan Jepang awal (Takeoshi 1967) dan sebagian besar tuan tanah di Punjab (Hamid 1983). Penghapusan sistem sewa komunal dan hilangnya mekanisme pendiversifikasian risiko yang terkait dengannya merupakan salah satu faktor yang mendasari lahirnya tanah-tanah perkebunan yang luas di Amerika Tengah (Brockett 1984).

64. World Bank (2003i).

65. World Bank (2003i).

66. Untuk Sudan, lihat Kevane (1996); untuk Kolombia, Deininger, Castagnini, dan González (2004).

67. World Bank (2003i).

68. Kontrak sewa jangka panjang yang tetap, ditilik dari perspektif ekonomi, merupakan langkah yang paling efisien karena sesuai dengan insentif untuk usaha

32204
dan investasi, namun kota-kota sempurnaan pasar membuatnya jarang terealisasi (Bab 5).

69. Disebagian besar negara, kurangnya dukungan politik terhadap undang-undang memungkinkan para tuan tanah melakukan subversi atas maksud baik hukum. Benggala Barat adalah pengecualian—kampanye registrasi para penyewa tanah mendapatkan dukungan politik yang kuat dan berhasil melindungi mereka (Appu 1997).

70. De Janvry dan Sadoulet (2002).

71. De Ferranti, dkk. (2005).

72. World Bank (2003j).

73. Lihat Van de Walle dan Crary (2004) tentang Vietnam. Lihat Jalan dan Ravallion (2002) untuk Cina.

74. Lihat Jalan dan Ravallion (2003). Temuan-temuan tersebut juga mengindikasikan bahwa tingkat kesehatan anak-anak di keluarga miskin terkait erat dengan pendidikan ibunya yang rendah.

75. Lihat Malmberg Calvo (1994) mengenai negara-negara di Afrika yang disebutkan; Ilahi dan Grimard (2000) serta Ilahi dan Jafarey (1999) tentang Pakistan; World Bank (2001g) tentang listrik dan gas; dan Khandker, Lavy, dan Filmer (1994) mengenai Maroko.

76. Sekitar 60 persen penduduk pedesaan Afrika tinggal di wilayah-wilayah dengan potensi agrikultural yang bagus, tetapi akses ke pasar yang payah, sementara hanya 23 persen yang tinggal di daerah yang potensi agrikultural dan akses ke pasarnya baik. Sisanya tinggal di wilayah yang potensi agrikultural dan akses ke pasarnya buruk (Byerlee dan Kelley 2004).

77. Antara tahun 1970 dan 1998, panjang jalan (dalam km) meningkat 8,3 persen per tahun (World Bank 2005c).

32204

78. World Bank (2005c).

79. De Ferranti, dkk. (2004).

80. Bidang-bidang ekonomi dari produksi yang besar sampai jasa pengiriman telah mengurangi aktivitasnya, terutama telekomunikasi dan pembangkit energi. Lihat World Bank (1994) dan World Bank (2004l).

81. World Bank (2004f) dan Bab 10.

82. Menurut Latinobarómetro, proporsi responden yang mengatakan bahwa privatisasi memberi keuntungan untuk negara mereka terus mengalami penurunan dari 46 persen pada tahun 1998 menjadi 21 persen pada tahun 2003 (Lagos 2005).

83. Estache, Foster, dan Wodon (2001).

84. Estache, Foster, dan Wodon (2001).

85. Tarif “tali penyelamat” berarti tingkat yang meningkat setelah melampaui ambang konsumsi (tingkat yang dianggap wajib untuk memenuhi kebutuhan rumah tangga yang paling mendasar).

86. Wodon, Ajwad, dan Siaens (2005) serta Estache, Foster, dan Wodon (2001).

87. Estache, Foster, dan Wodon (2001).

88. Kariuki dan Schwartz (2005).

89. Gulyani, Talukdar, dan Kariuki (2005).

90. Estache (2003).

91. Irwin dan Yamamoto (2004).

92. Lihat Chisari, Estache, dan Romero (1999) serta Guasch (2003).

Fokus 5

1. Bird, Martínez-Vazquez, dan Torgler (2004).

2. Bird, Martínez-Vazquez, dan Torgler (2004).

3. Moore (2001); Davis, Ossowski, dan Fedelino (2003).

4. Moore (2001).

5. Gupta, dkk. (2003).

6. De Ferranti dan lainnya (2004).

7. Bird dan Slack (2002).

8. Rudnik dan Gordon (1996).

9. Boskin (1977).

10. Rajan dan Zingales (2003).

11. Prud’Homme (1990).

12. Bird (1991).

Bab 9

1. Smith (1776), 128.

2. Lihat Tilly (1998) mengenai peluang yang “ditimbun” oleh kelas menengah.

3. World Bank (2004b), Perotti dan Volpin (2004).

4. Lihat De Soto (2000), Glaeser, Sheinkman, dan Shleifer (2003), dan Haber, Noel, dan Razo (2003).

5. Lihat Morck, Wolfenzon, dan Yeung (2004) serta Claessens, Djankov, dan Lang (2000).

6. Morck, Stangeland, dan Yeung (2000), serta Morck dan Yeung (2004).

7. Mengenai negara-negara maju, silakan lihat Rajan dan Zingales (2003).

8. Halac dan Schmukler (2003) serta Perotti dan Feijen (2005).

9. Lihat Velasco (1988), Valdés-Prieto (1992), Haber dan Kantor (2004), Claessens dan Pohl (1994), serta Perotti (2002). Lihat pula Kotak 9.2 tentang Rusia.

10. Haggard, Lim, dan Kim (2003), 87. Lihat juga Siegel (2003) untuk pembahasan mengenai pentingnya koneksi politik di Republik Korea.

11. Feijen dan Perotti (2005); Claessens dan Perotti (2005).

12. Bertrand, Schoar, dan Thesmar (2004).

13. Braverman dan Guasch (1986).
14. Lihat pembahasan dalam Armendáriz de Aghion dan Morduch (2005), Pulley (1989), serta Meyer dan Nagarajan (2000) mengenai bantuan sosial untuk kaum miskin, serta Burgess dan Pande (2004) mengenai dampak positif dari program perbankan sosial untuk orang miskin.
15. Honohan (2004).
16. Pembahasan mengenai pembentukan bursa saham di Ceko dan Polandia dapat dilihat dalam Glaeser, Johnson, dan Shleifer (2001).
17. Rajan dan Zingales (2003), 159.
18. Guiso, Sapienza, dan Zingales (2004).
19. Roland dan Verdier (2000) dan Claessens dan Perotti (2005).
20. Lihat, misalnya, Diamond (1981), Blanchard (2004), Bertola (2003), Agell (2002).
21. Untuk pembahasan mengenai peraturan pasar tenaga kerja India dan pengaruhnya yang merugikan, silakan lihat Stern (2002), Hasan, Mitra, dan Ramaswamy (2003), serta Basley dan Burgess (2004). Sebagai contoh, undang-undang sektor industri menetapkan bahwa majikan dengan lebih dari 100 orang pekerja wajib memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari pemerintah sebelum bisa memecat pekerjanya. Praktik ini telah menempatkan India di peringkat 90 dari 100 negara di dunia dalam daftar “indeks tingkat kesulitan untuk memberhentikan pekerja” yang terdapat di *Doing Business in 2005*, terbitan World Bank (World Bank 2005e).
22. Lihat Kingdon, Sandefur, dan Teal (2005). Pelaksanaan peraturan pasar tenaga kerja yang amat ketat di Afrika Selatan—juga di perusahaan-perusahaan kecil—turut memberikan kontribusi bagi angka pengangguran yang tinggi, dengan cara menghambat perkembangan perusahaan yang bergerak di sektor informal.
23. Pada tahun 1997-1998, 83 persen dari pekerjaan nonagrikultural di India berada di sektor informal (ILO 2002).
24. Kugler (2004).
25. Maloney (1999), Maloney dan Nuñez Mendez (2004).
26. Chen, Vanek, dan Carr (2004).
27. ILO (2002).
28. Besley dan Burgess (2004).
29. Angka pengangguran tersebut didasarkan pada definisi angkatan kerja yang luas (yang sudah bekerja + pengangguran yang sedang mencari dan tidak sedang mencari pekerjaan). Dengan menggunakan ukuran angkatan kerja yang ketat (yang sudah bekerja + pengangguran yang sedang mencari kerja), tingkat pengangguran Afrika Selatan pada tahun 2003 adalah 32 persen. Data ini berasal dari 2003 *Labor Force Survey* sebagaimana dikutip oleh Kingdon, Sandefur, dan Teal (2005). “Rasio kerja sektor informal non-pertanian dengan pengangguran di Afrika Selatan adalah sebesar 0,7, tetapi sebesar 4,7 di kawasan Afrika Sub-Sahara; 7,0 di kawasan Amerika Latin; dan 11,9 di Asia.” (Kingdon, Sandefur, dan Teal 2005).
30. Estimasi itu menunjukkan tingkat pengangguran yang tinggi (20 sampai 30 persen di kalangan kaum laki-laki yang tinggal di daerah perkotaan), tetapi terdapat persoalan pengukuran yang membiaskan estimasi itu ke atas.
31. Rodrik (1999b).
32. Galli dan Kucera (2004).
33. Serikat-serikat ini kemudian memainkan peran yang sangat penting

32204

dalam mendorong agenda sosial dan ekonomi menuju kebijakan-kebijakan yang lebih berorientasi pada kesejahteraan (Fishman 1990, Boix 1998, dan Boix 2005).

34. Beberapa pengamat berpendapat bahwa sistem Skandinavia tidak mudah ditiru, karena dibangun di atas tingkat kepercayaan dan modal sosial yang luar biasa. Dengan kata lain, kondisi-kondisi politik yang dibutuhkan untuk mencapai demokrasi sosial dan “tawar-menawar solidaritas” ala Skandinavia sulit diwujudkan di negara-negara berkembang, terlepas dari manfaat-manfaat ekonomi potensialnya yang besar. Lihat Moene dan Wallerstein (2002). Namun, keadaannya tidak selalu demikian; tingkat kepercayaan sosial yang tinggi muncul dari konflik yang meluas pada pertengahan tahun 1930-an.

35. Nickell (1997).

36. Boeri (2002); Blunch dan Verner (2004); Bover, Bentolila, dan Arellano (2002); Chaykovsky dan Slotsve (2002); Panagides dan Patrinos (1994).

37. Bertola, Blau, dan Kahn (2001).

38. Kingdon, Sandefur, dan Teal (2005).

39. Damiani (2003).

40. Lihat Neumark, Cunningham, dan Siga (akan terbit) untuk pembahasan mengenai bagaimana upah minimum Brasil tampaknya tidak mampu mengangkat pendapatan keluarga yang berada di piramida distribusi pendapatan yang bawah. Di Kolombia, Arango dan Pachón (2004) menemukan bahwa “upah minimum menjadi regresif, memperbaiki kondisi kehidupan keluarga-keluarga yang berada dalam tingkat distribusi

menengah dan atas dan merugikan untuk keluarga-keluarga yang ada di tingkat bawah.”

41. Lihat situs Web ILO (www.ilo.org) untuk penjelasan mengenai standar-standar kerja. Contoh seputar pilihan kebijakan yang terkait dengan tenaga kerja anak dapat dilihat di ILO (2003) dan Burra (1995).

42. Lihat World Bank (2004a). Hampir 80 persen dari pembeli luar negeri Kamboja menempatkan standar kerja sebagai salah satu dari prioritas tertinggi mereka dalam menentukan negara asal produk yang mereka beli. Mereka juga mengatakan bahwa standar-standar tersebut mempunyai pengaruh yang positif dalam angka kecelakaan kerja, tingkat produktivitas usaha, kualitas produk, jumlah barang yang “cacat,” dan kemangkiran.

43. López (2003).

44. Ada dua cara untuk mengukur hasil: simulasi *ex ante* menggunakan analisis CGE (*Computable General Equilibrium*) dan analisis ekonometrik *ex post* yang didasarkan pada data survei rumah tangga. Bila analisis semacam itu tidak ada, memprediksi dampak reformasi perdagangan atas kemiskinan atau kesetaraan tidaklah mudah. Sejumlah studi yang terkait dengan tema-tema bagian ini dapat dijumpai dalam Hertel dan Winters (2005).

45. Schiff dan Valdés (1998), 30.

46. Analisis CGE menghasilkan perubahan harga dan upah yang mencakup pengaruh harga langsung dari perubahan kebijakan perdagangan dan pengaruh tidak langsung “putaran kedua” atas imbal hasil faktor dan harga barang-barang. Hasil dinamis yang diperoleh dari keterbukaan

perdagangan yang lebih besar tidak dikooptasi. Sebagai contoh, perdagangan dapat menghasilkan teknologi dan inovasi baru yang meningkatkan produktivitas jangka panjang (Ravallion 2004b).

47. Winters, McCulloch, dan McKay (2004); Mundlak dan Larson (1992); Lloyd, dkk. (1999); dan McKay, Morrissey, dan Vaillant (1997).

48. Minot dan Goletti (1998).

49. Lihat Bates (1981) dan Bab 6 untuk Ghana, serta CUTS—*Consumer Unity and Trust Society* (2003) untuk Malawi.

50. McMillan, Rodrik, dan Horn Welsh (2002).

51. Lihat Hanson (2003). Penelitian lain menyebutkan bahwa keuntungan lebih besar dari reformasi perdagangan yang dinikmati oleh negara-negara bagian perbatasan disebabkan oleh lebih tingginya kualitas sumber daya manusia dan modal industrial serta lebih baiknya infrastruktur komunikasi dan transportasi di sana (Chiquiar 2005).

52. Lihat Nicita (2004) untuk Meksiko dan Goetz (1992); *International Fund for Agricultural Development* (2001); Minot (1998); serta Thomas, dkk. (1999) untuk Indonesia.

53. Arulpragasam, dkk. (2004), World Bank (2003c).

54. Annamalai dan Rao (2003), India Today (2004).

55. Palmade (2005).

56. Carruthers, Bajpai, dan Hummels (2004).

57. Wood (1997).

58. Lihat Wood (1997), Sánchez-Páramo dan Schady (2003), dan De Ferranti, dkk. (2004).

59. Topalova (2004).

60. World Bank (2004), Cord dan Wodon (2001).

61. McMillan, Rodrik, dan Horn Welsh (2002).

62. Untuk pembahasan serba singkat mengenai penyebab krisis yang berbeda-beda, silakan lihat Krugman (1999). Untuk rujukan, silakan lihat Aghion, Bacchetta, dan Banerjee (2001), Chang dan Velasco (2001), Krugman (1979), Obstfeld (1996), dan Velasco (1996).

63. Acemoglu, dkk. (2003).

64. Mengenai Bolivia, silakan lihat Morales dan Sachs (1998); tentang Israel, lihat Bruno (1993).

65. Blejer dan Guerrero (1990).

66. Ferreira dan Litchfield (2001).

67. Lihat juga Diwan (2002).

68. Rodrik (1999a).

69. Honohan dan Klingebiel (2000).

70. Halac dan Schmukler (2003).

71. Lihat De Ferranti, dkk. (2004), Lanjouw dan Ravallion (2003).

72. Bruno (1993).

73. Perry (2003).

74. Robinson (2003); lihat Fokus 5 tentang perpajakan untuk pembahasan mengenai kontrak-kontrak sosial-fiskal.

Fokus 6

1. Massey (2001).

2. Shepherd, dkk. (2005); Massey (2001).

3. Psacharopoulos dan Patrinos (1994); Hall dan Patrinos (2005); Vakis (2003).

4. de Haan (2005).

5. Galiani dan Schargrotsky (2002).

6. Manor (1999).

7. Fox (1990).

8. Ferreira (2004).

32204

9. Funck dan Pizzati (2003).
10. Shepherd, dkk. (2005); Willanakuy (2004).
11. Ross (2005).

Bab 10

1. Pogge (2004).
2. Chauvet dan Collier (2004) mengestimasi bahwa dewasa ini, “biaya” yang harus ditanggung, baik oleh negara yang bersangkutan maupun oleh negara-negara tetangganya, bila sebuah negara merosot ke status *low-income country under stress* (LICUS), sebagaimana ditetapkan oleh World Bank, adalah sekitar \$80 miliar, dan biaya ini sebagian besarnya harus ditanggung oleh negara-negara tetangga.
3. Kesimpulan ini sama dengan temuan-temuan dari *World Commission on Social Dimensions of Globalization* (2004).
4. Goldin, dkk. (akan terbit).
5. Itu artinya 4 persen, bukan 4 persen poin.
6. Stark dan Bloom (1985); Cox, Eser, dan Jimenez (1998).
7. Asumsi bahwa pendapatan setelah migrasi lebih tinggi daripada pendapatan yang sebelumnya tidak selalu benar. Adams menemukan bahwa tingkat pendapatan akan menjadi lebih tinggi tanpa migrasi di tiga desa di Mesir dan sama di empat distrik pedesaan di Pakistan (Adams 1989, 1992). Barham dan Boucher (1998) menemukan hasil yang pada dasarnya sama di tiga wilayah di Nikaragua. Mengenai dampak yang mungkin terjadi pada ketidaksetaraan pendapatan, Mendola (2004) menemukan bahwa dana dari anggota keluarga yang mempunyai tanah atau lahan pertanian yang luas di daerah pedesaan Bangladesh berkorelasi dengan adopsi berbagai

teknologi pertanian yang baru, sehingga meningkatkan produktivitas keluarga yang sebelumnya memang sudah berkecukupan dan, dengan demikian, juga meningkatkan ketidaksetaraan.

8. McKenzie dan Rapoport (2004).
9. Sejumlah kajian yang dijalankan oleh *World Bank Research Program on International Migration* dan berbagai lembaga lain mendokumentasikan dampak-dampak positif dari aliran dana para pekerja migran. Lihat Taylor (1992), Taylor dan Wyatt (1996), dan Yang (2004) untuk memperoleh contoh mengenai kelonggaran akses ke kredit. Adams (2005) menemukan bahwa keluarga-keluarga di Guatemala yang menerima aliran dana dari pekerja migran menghabiskan sejumlah besar dari dana tersebut untuk perumahan, yang pada gilirannya, menghasilkan pengaruh positif tidak langsung atas upah, usaha, dan kesempatan kerja. Yang (2004) mendapati bahwa keluarga-keluarga di Filipina yang menerima aliran dana dari pekerja migran yang lebih tinggi, karena perubahan yang “positif” dalam nilai tukar uang, mampu menyekolahkan anak-anak mereka ke tingkat yang lebih tinggi, terbebas dari tenaga kerja anak, memiliki waktu lebih banyak untuk bekerja secara mandiri, dan memiliki kesempatan yang relatif lebih besar untuk masuk ke perusahaan-perusahaan yang bonafit.
10. Ehrenreich dan Hochschild (2003).
11. Mengenai fenomena penyalahgunaan otak, silakan lihat Mattoo, Neagu, dan Ozden (2005); mengenai kekeringan otak, silakan lihat Faini (2003) dan Schiff (2005).

12. Mode IV adalah salah satu dari empat mode pasokan layanan lintas batas yang saling terkait dalam GATS.

13. Hingga bulan Mei 2004, hanya 25 negara, sebagian besar darinya merupakan negara asal tenaga kerja migran, yang telah meratifikasi konvensi ini.

14. Sebuah contoh yang menarik mengenai kemitraan yang inovatif untuk memfasilitasi aliran dana semacam ini adalah *New Alliance Task Force* yang diluncurkan oleh *Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC) dan Konsulat Meksiko di Chicago, yang bertujuan memperbaiki akses ke sistem perbankan Amerika Serikat, menyediakan pendidikan keuangan, dan mengembangkan berbagai produk dengan dana tersebut.

15. Penyelundupan dan jual beli manusia (*trafficking*) adalah sebuah industri beromzet multimiliar dolar yang dijalankan oleh jaringan kriminal. *United Nations International Organization for Migration* (2000) memperkirakan bahwa 2 juta perempuan dan anak-anak diperjualbelikan secara global per tahunnya.

16. Salah satu opsi untuk mengatasi kerugian ini adalah menetapkan bantuan pembangunan ke negara-negara miskin yang dirugikan dengan berbagai langkah spesifik ke dalam kesepakatan WTO; lihat Ricupero (2005).

17. Struktur tarif dewasa ini dapat berubah melalui negosiasi bilateral dan multilateral. Sebagai contoh, bila *Central American Free Trade Agreement* disetujui oleh Kongres Amerika Serikat, sebagian besar tekstil dari negara-negara seperti Honduras dan El Salvador akan

memperoleh keuntungan karena bisa masuk ke pasar Amerika Serikat dengan bebas tarif, yang kini memang sudah berlaku untuk beberapa barang yang diatur dalam preferensi unilateral.

18. Lihat, misalnya Birdsall (2002).

19. Perbaikan harga oleh kartel-kartel internasional menyebabkan kerugian yang signifikan ke para konsumen dari negara maju maupun negara berkembang. Analisis atas enam kartel tingkat tinggi yang dipaparkan pada tahun 1990-an (vitamin, asam sitrat, bromin, tabung baja antikatrat, elektroda grafit, lysin) mengindikasikan bahwa peningkatan harga yang diperkirakan berkisar mulai dari 10 persen untuk tabung baja anti-karat sampai 45 persen untuk elektroda grafit, dan kenaikan harga kumulatif yang harus dibayarkan oleh negara-negara berkembang berkisar dari \$3 sampai \$7 miliar, tergantung pada metode kalkulasi yang dipakai. Lihat Connor (2001), OECD (2000), dan World Bank (2003b).

20. Ronchi (2001) dan Ronchi (2002).

21. Lewin, Giovannucci, dan Varangis (2004).

22. Untuk informasi lebih mendalam, silakan buka www.ethicaltrade.org dan www.fairlabor.org.

23. Fung, O'Rourke, dan Sabel (2001).

24. "Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights," Annex 1C dalam *Agreement Establishing the World Trade Organization*.

25. Lanjouw dan Jack (2004).

26. Sell (2003).

27. Fink dan Reichenmuller (2005).

32204

28. Tiga kesepakatan yang dimaksud adalah antara Amerika Serikat dengan Maroko (2004), Bahrain (2004), dan Republik Dominika-CAFTA (sudah ditandatangani meski belum mendapat persetujuan dari kongres Amerika Serikat).

29. Claessens dan Underhill (2004).

30. World Bank (2005g) dan UNCTAD (2004).

31. Lihat Claessens, Underhill, dan Zhang (2003) dan Bhattacharya dan Griffith-Jones (2004).

32. Kami membahas representasi dalam World Bank dan Dewan IMF di bagian selanjutnya.

33. O'Sullivan dan Christensen (2005).

34. Moore (2004).

35. McGillivray (2005).

36. Data untuk tahun 2001, yang telah mengalami pembaruan, menunjukkan hasil yang mirip (Levin 2005).

37. Temuan-temuan yang diperoleh Burnside dan Dollar (2000), Collier dan Dollar (2001), dan Collier dan Dollar (2002) tidak dapat bertahan terhadap perubahan dalam bentuk fungsional, spesifikasi terma interaksi, dan seleksi sampel; lihat Hansen dan Tarp (2001), Easterly, Levine, dan Roodman (2004), serta Dalgaard, Hansen, dan Tarp (2004). Kajian-kajian ini, antara lain, juga menjelaskan pentingnya iklim.

38. Levin dan Dollar (2005).

39. Angka ini mencakup bantuan pembangunan resmi (*official development assistance*—ODA) yang diberikan oleh negara-negara anggota DAC (*Development Assistance Committee*) dalam OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*). Negara-negara non-

DAC juga memberikan ODA; donor non-DAC yang terbesar adalah Arab Saudi (pada tahun 2003, memberikan \$2,4 miliar dari total \$3,4 miliar); Republik Korea (\$366 juta); Uni Emirat Arab (\$188 juta); dan Kuwait (\$133 juta).

40. Pada saat itu, 18 negara masuk kualifikasi untuk dibebaskan dari utangnya, dan 20 negara yang lain akan menyusulnya. Lihat *G-8 Finance Ministers' Conclusions on Development*, London, 10-11 Juni 2005 (*G-8 Finance Ministers*, 2005) di http://www.hm-treasury.gov.uk/othermthsites/g7/news/conclusions_on_development_110605.cfm. Persetujuan para Menteri Keuangan Negara-negara G8 itu ditegaskan kembali dalam Pertemuan Tingkat Tinggi Negara-negara G8 di Gleneagles bulan Juli 2005.

41. Lihat *G-24 Communique*, tersedia di <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DEVCOMMEXT/0,,menuPK:600001663~pagePK:64001141~piPK:64034162~theSitePK:277473,00.html>.

Fokus 7

1. Lihat Lanjouw dan MacLeod (2005) dan Organisasi Kesehatan Dunia (2004).

2. Lihat Kremer dan Glennester (2004) dan Barder (2004).

3. Lihat Masters (2005).

4. Lihat artikel menarik yang ditulis oleh Maurer, Sali, dan Rai (2004) mengenai bagaimana pendekatan sumber daya terbuka dapat berhasil.

5. Organisasi Kesehatan Dunia (2004).

6. Berdasarkan data dari *IMS HEALTH Global Services* di <http://www.ims-global.com>.

7. Proposal ini, secara mendetail, dituliskan dalam Lanjouw (2002).

8. Untuk detail-detail legalnya, silakan lihat Lanjouw (2002).

Epilog

1. Ini sangat jelas dalam judul karya Bauer (1971).

2. World Bank (1980).

3. World Bank (1990).

4. World Bank (1997c).

5. World Bank (2002b).

6. World Bank (2001h).

7. Lihat Stern, Dethier, dan Rogers (2005) untuk penjelasan terinci mengenai sintesis ini.

8. World Bank (2005h).

9. World Bank (2003j).

32204

- Kata “Diproses,” secara informal, merujuk pada karya-karya yang biasanya tidak tersedia di perpustakaan.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, dan James Robinson. 2001. “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation.” *American Economic Review* 91(5):1369–401.
- . 2002a. “Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution.” *Quarterly Journal of Economics* 117(4):1231–94.
- . 2002b. “The Rise of Europe: Atlantic Trade, Institutional Change, and Economic Growth.” Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 9378.
- . 2004. “Institutions as a Fundamental Cause of Long-run Growth.” Dalam Philippe Aghion dan Steven Durlauf, (editor) , *Handbook of Economic Growth*. Amsterdam: North Holland.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James Robinson, dan Yunyong Thaicharoen. 2003. “Institutional Causes, Macroeconomics Symptoms: Volatility, Crises and Growth.” *Journal of Monetary Economics* 50(1):49–131.
- Acemoglu, Daron, dan James Robinson. 2000. “Why Did the West Extend the Franchise? Growth, Inequality and Democracy in Historical Perspective.” *Quarterly Journal of Economics* 115(4):1167–99.
- . 2005. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Adams, Martin. 2000. *Breaking Ground: Development Aid for Land Reform*. London: Overseas Development Institute.
- Adams, Richard. 1989. “Workers’ Remittances and Inequalities in Rural Egypt.” *Economic Development and Cultural Change* 38(1):45–71.
- . 1992. “The Impact of Migration and Remittances on Inequality in Rural Pakistan.” *Pakistan Development Review* 31(4):1189–203.
- Adams, Richard H. Jr. 2005. “Remittances, Household Expenditures and Investment in Guatemala.” Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3532. Tersedia dalam <http://econ.worldbank.org/resource.php?type=5>.
- Agarwal, Bina. 1994. *A Field of One’s Own: Gender and Land Rights in South Asia*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Agell, Jonas. 2002. “On the Determinants of Labor Market Institutions: Rent Seeking vs. Social Insurance.” *German Economic Review* 3(2):107–35.
- Aghion, Philippe, Philippe Bacchetta, dan Abhijit Banerjee. 2001. “A Corporate

- Balance Sheet Approach to Currency Crises." London: Centre for Economic Policy Research 3092.
- Alatas, Vivi, dan François Bourguignon. 2004. "The Evolution of Income Distribution during Indonesia's Fast Growth, 1980–96." *Dalam* François Bourguignon, Francisco Ferreira, dan Nora Lustig, (editor) , *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics: In East Asia and Latin America*. New York: Oxford University Press untuk World Bank.
- Aleem, Irfan. 1990. "Imperfect Information, Screening, and the Costs of Informal Lending: A Study of Rural Credit Market in Pakistan." *World Bank Economic Review* 4(3):329–49.
- Alesina, Alberto, Rafael Di Tella, dan Robert MacCulloch. 2004. "Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different?" *Journal of Public Economics* 88(n9-10):2009–42.
- Alesina, Alberto, dan Edward Glaeser. 2004. *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*. Oxford: Oxford University Press.
- Alland, Denis, dan Stéphanie Rials. 2003. *Dictionnaire de la Culture Juridique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Alston, Lee J., Gary D. Libecap, dan Bernardo Mueller. 1999. "A Model of Rural Conflict: Violence and Land Reform Policy in Brazil." *Environment and Development Economics* 4(2):135–60.
- Andersson, Kim, dan Will Martin. 2004. "Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda." Makalah dipresentasikan dalam International Trade Brown Bag Lunch Seminar. 15 Desember. Washington, DC.
- Andersson, Martin, dan Christer Gunnarsson. 2005. "Egalitarianism in the Process of Modern Economic Growth: The Case of Sweden." Tulisan latar (*background paper*) untuk WDR 2006.
- Angrist, Joshua D., Eric Bettinger, Eric Bloom, Elizabeth M. King, dan Michael Kremer. 2002. "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment." *American Economic Review* 92(5):1535–58.
- Annabi, Nabil, Bazlul Khandkher, Selim Raiham, John Cockburn, dan Bernard Decaluwe. Akan terbit. "The Impact of Trade Reforms on Bangladesh." *Dalam* Thomas W. Hertel dan L. Alan Winters (editor) *Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of a WTO Agreement*. Washington, DC: World Bank.
- Annamalai, Kuttayan, dan Sachin Rao. 2003. *What Works: ITC's EChoupal and Profitable Rural Transformation*. University of Michigan: World Resource Institute Digital Dividend. Tersedia dalam <http://povertyprofit.wri.org/>.
- Appadurai, Arjun. 2004. "The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition." *Dalam* Vijayendra Rao dan Michael Walton, (editor) , *Culture and Public Action*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Appu, P. S. 1997. *Land Reforms in India: A Survey of Policy, Legislation and Implementation*. New Delhi: Vikas Publishing House.
- Arango, Carlos A., dan Angelica Pachón. 2004. "Minimum Wages in Colombia: Holding the Middle with a Bite on the

32204

- Poor.” Colombia: Banco de la República (Bank Sentral Kolombia) 280. Tersedia dalam <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra280.pdf>.
- Araujo, Caridad, Francisco Ferreira, dan Norbert Schady. 2004. “Is the World Becoming More Unequal? Changes in the World Distribution of Schooling.” World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Ardington, E., dan F. Lund. 1995. “Pensions and Development: Social Security as Complementary to Programmes of Reconstruction and Development.” *Development Southern Africa* 12(4):557–77.
- Arellano, Manuel, dan Stephen Bond. 1991. “Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations.” *Review of Economic Studies* 58(2):277–97.
- Armendáriz de Aghion, Beatriz, dan Jonathan Morduch. 2005. *The Economics of Microfinance*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Arnaud, André-Jean, edisi 1993. *Dictionnaire Encyclopédique de Théory et de Sociologie du Droit (2nd edition)*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- Arulpragasam, Jehan, Francesco Goletti, Tamar Manuelyan Atinc, dan Vera Songwe. 2004. “Trade in Sectors Important to the Poor: Rice in Cambodia and Vietnam and Cashmere in Mongolia.” Dalam Kathie Krumm dan Homi Kharas, (editor) , *East Asia Integrates*. Washington, DC: Oxford University Press untuk World Bank.
- Asian Development Bank. 2003. *Judicial Independence Overview and Country-Level Summaries*. Manila, Philippines: Asian Development Bank. Tersedia dalam http://www.adb.org/Documents/Events/2003/RETA5987/Final_Overview_Report.pdf.
- Assunção, Juliano Junqueira, dan Humberto Moreira. 2001. “Towards a Truthful Land Taxation Mechanism in Brazil.” Makalah dipresentasikan dalam LACEA. 18 Oktober. Montevideo, Uruguay.
- Atim, C. 1999. “Social Movements and Health Insurance: A Critical Evaluation of Voluntary, Non-profit Insurance Schemes with Case Studies from Ghana and Cameroon.” *Social Science and Medicine* 48(7):881–896.
- Atkinson, A. B. 1995. *Incomes and the Welfare State: Essays on Britain and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Atkinson, Anthony B. 2003. “Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations.” Munich: CESifo Working Paper Series 881.
- Atkinson, Anthony B., dan Andrea Brandolini. 2001. “Promise and Pitfalls in the Use of ‘Secondary’ Data-sets: Income Inequality in OECD Countries as a Case Study.” *Journal of Economic Literature* 39(3):771–99.
- . 2004. “Global World Inequality: Absolute, Relative or Intermediate?” Makalah dipresentasikan dalam 28th General Conference of the International Association for Research on Income and Wealth. 22 Agustus. Cork, Irlandia.
- Atkinson, Anthony B., A. Maynard, dan Christopher Trinder. 1983. *Parents and Children: Incomes in Two Generations*. London:Heinemann.

- Atkinson, Anthony B., dan Joseph E. Stiglitz. 1980. *Lectures on Public Economics*. London: McGraw-Hill International Editions.
- Attanasio, Orazio P., dan A. Marcos Vera-Hernandez. 2004. "Medium and Long Run Effects of Nutrition and Child Care: Evaluation of a Community Nursery Programme in Rural Colombia." London: Institute for Fiscal Studies Working Paper EWP04/06. Tersedia dalam http://www.ifs.org.uk/publications.php?publication_id=3146.
- Augustinus, Clarisa. 2003. "Comparative Analysis of Land Administration Systems: African Review with Special Reference to Mozambique, Uganda, Namibia, Ghana, South Africa." World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Australian Bureau of Statistics. 2003. *Deaths in Australia 2002*. Canberra: Australian Bureau of Statistics.
- Ayadi, Mohamed, Ghazi Boulila, Mohamed Lahouel, dan Philippe Montigny. 2004. *Pro-Poor Growth in Tunisia*. Paris: International Development and Strategies. Tersedia dalam <http://www.kfw-entwicklungsbank.de/EN/Fachinformationen/Pro-PoorGr77/oppgtunisia.pdf>.
- Azam, Jean-Paul, Magueye Dia, Clarence Tsimpo, dan Quentin Wodon. 2005. "Has Growth in Senegal after the 1994 Devaluation Been Pro-Poor?" World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Baffes, John. 2004. "Cotton: Market Setting, Trade Policies and Issues." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3218.
- Baiocchi, Gianpolo, Shubham Chaudhuri, dan Patrick Heller. 2005. "Evaluating Empowerment and Participatory Budgeting in Brazil." World Bank. Washington, DC. Tersedia dalam <http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/Brazilpres.pdf>. Diproses.
- Bakewell, Peter J. 1984. *Miners of the Red Mountain*. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Balat, Jorge, dan Guido Porto. Akan terbit. "The WTO Doha Round, Cotton Sector Dynamics and Poverty Trends in Zambia." Dalam Thomas W. Hertel dan L. Alan Winters (editor) *Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of a WTO Agreement*. Washington, DC: World Bank.
- Banerjee, Abhijit. 2000. "Land Reforms: Prospects and Incentives." Dalam Boris Pleskovic dan Joseph E. Stiglitz, (editor), *Annual World Bank Conference on Development Economics, 1999*. Washington, DC: World Bank.
- Banerjee, Abhijit, Shawn Cole, Esther Duflo, dan Leigh Linden. 2004. "Remedying Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India." Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, MA. Tersedia dalam http://econ-www.mit.edu/faculty/download_pdf.php?id=677. Diproses.
- Banerjee, Abhijit, Angus Deaton, dan Esther Duflo. 2004. "Health Care Delivery in Rural Rajasthan." Cambridge, MA: Poverty Action Lab Papers 7.
- Banerjee, Abhijit, dan Esther Duflo. 2003. "Inequality and Growth: What Can the Data Say?" *Journal of Economic Growth* 8(3):267-99.
- _____. 2004a. "Do Firms Want to Borrow More? Testing Credit Constraints using

32204

32204

- a Direct Lending Program.” London: CEPR Working Paper Series 4681.
- . 2004b. “Growth Theory Through the Lens of Development Economics.” Cambridge, MA: MIT Department of Economic Working Papers 05-01.
- Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, dan Kaivan Munshi. 2003. “The Miss(allocation) of Capital.” *Journal of the European Economic Association* 1(2-3):484–94.
- Banerjee, Abhijit, Paul Gertler, dan Maitreesh Ghatak. 2002. “Empowerment and Efficiency: Tenancy Reform in West Bengal.” *Journal of Political Economy* 110(2):239–80.
- Banerjee, Abhijit, Dilip Mookherjee, Kaivan Munshi, dan Debraj Ray. 2001. “Inequality, Control Rights, and Rent Seeking: Sugar Cooperatives in Maharashtra.” *Journal of Political Economy* 109(1):138–90.
- Banerjee, Abhijit, dan Kaivan Munshi. 2004. “How Efficiently is Capital Allocated? Evidence from the Knitted Garment Industry in Tirupur.” *Review of Economic Studies* 71(1):19–42.
- Banerjee, Abhijit, dan Andrew Newman. 1991. “Risk-Bearing and the Theory of Income Distribution.” *Review of Economic Studies* 58(2):211–35.
- Banerjee, Abhijit, dan Thomas Piketty. 2003. “Top Indian Incomes: 1956–2000.” Cambridge, MA: MIT Department of Economics Working Paper 03-32.
- Barber, Catherine. 2003. “Making Migration ‘Development-Friendly.’” Tesis Kennedy School of Government Master’s. Harvard University.
- Barber, Sarah, Stefan Bertozzi, dan Paul Gertler. 2005. “Variations in Prenatal Care Quality in Mexico Mirror Health Inequalities.” World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Barber, Sarah, Paul J. Gertler, dan Pandu Harimurti. 2005. “Promoting High Quality Care in Indonesia: Roles for Public and Private Ambulatory Care Providers.” World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Bardasi, Elena, dan Quentin Wodon. 2004. “Comparing Subsidies for Access or Consumption in Basic Infrastructure: A Simple Approach.” World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Barder, Owen. 2004. “Making Markets for Vaccines: A Practical Plan.” Washington, DC: Center for Global Development Brief 1. Tersedia dalam <http://www.cgdev.org/Publications/?PubID=173>.
- Barham, Bradford, dan Stephen Boucher. 1998. “Migration, Remittances and Inequality: Estimating the Net Effect of Migration on Income Distribution.” *Journal of Development Economics* 55(2):307–31.
- Barrientos, Armando. 2005. “Cash Transfers for Older People Reduce Poverty and Inequality.” Tulisan latar (*background paper*) untuk WDR 2006.
- Barro, Robert J. 2000. “Inequality and Growth in a Panel of Countries.” *Journal of Economic Growth* 5(1):5–32.
- Barro, Robert J., dan Jong-Wha Lee. 2001. “International Data on Educational Attainment: Updates and Implications.” *Oxford Economic Papers* 53(3):541–63.
- Barron, Patrick, Rachel Diprose, dan Michael Woolcock. 2005. “Local Conflict and Community Development in Indonesia: Assessing the Impact of the Kecamatan Development Program.” Kantor World Bank Regional Jakarta. Jakarta. Diproses.

- Barron, Patrick, Claire Q. Smith, dan Michael Woolcock. 2004. "Understanding Local Level Conflict in Developing Countries: Theory, Evidence and Implications for Indonesia." Washington, DC: World Bank, Social Development Papers, Conflict Prevention & Reconstruction 19.
- Basta, S., D. Soekirman, dan N. Scrimshaw. 1979. "Iron Deficiency Anemia and the Productivity of Adult Males in Indonesia." *American Journal of Clinical Nutrition* 32(4):916–25.
- Bates, Robert H. 1981. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, CA: University of California Press.
- . 1989. *Beyond the Miracle of the Market*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Bauer, Peter. 1971. *Dissent on Development: Studies and Debates in Development Economics*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Behrman, Jere, Nancy Birdsall, dan Miquel Székely. 2003. "Economic Policy and Wage Differentials in Latin America." Washington, DC: Center for Global Development Working Paper 29. Tersedia dalam <http://www.cgdev.org/Publications/?PubID=29>.
- Bénabou, Roland. 1996. "Inequality and Growth." Dalam Ben Bernanke dan Julio J. Rotemberg, (editor), *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual 1996*. Cambridge, MA: MIT Press.
- . 2000. "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract." *American Economic Review* 90(1):96–129.
- Bennett, T. W. 1990. *Customary Rights and African Customary Law under the South African Constitution*. Cape Town: Juta and Co.
- Bentham [1781], Jeremy. 2000. *The Principles of Morals and Legislation*. Kitchener, Ontario Kanada: Batoche Books.
- Berry, R. Albert, dan William Cline. 1979. *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries: A Study Prepared for the International Labour Office within the Framework of the World Employment Program*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Bertaud, Alain, dan Stephen Malpezzi. 2001. "Measuring the Costs and Benefits of Urban Land Use Regulation: A Simple Model with an Application to Malaysia." *Journal of Housing Economics* 10(3):393–418.
- Bertola, Giuseppe. 1990. "Job Security, Employment and Wages." *European Economic Review* 34(4):851–86.
- . 2003. "Distribution, Efficiency, and Labor Market Regulation in Theory." Makalah dipresentasikan dalam the Séptima Conferencia Anual del Banco Central de Chile: Mercado Laboral e Instituciones. 6 November. Santiago de Chile.
- Bertola, Giuseppe, Francine D. Blau, dan Lawrence M. Kahn. 2001. "Comparative Analysis of Labor Market Outcomes: Lessons for the US from International Long-run Evidence." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 8526.
- Bertrand, Marianne, dan Sendhil Mullanaithan. 2003. "Are Emily and Greg more Employable than Lakisha and Jamal?: A Field Experiment on Labor

32204

32204

- Market Discrimination.” Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 9873.
- Bertrand, Marianne, Antoinette S. Schoar, dan David Thesmar. 2004. “Banking Deregulation and Industry Structure: Evidence from the French Banking Reforms of 1985.” London: CEPR Discussion Papers 4488.
- Besley, Timothy, dan Robin Burgess. 2000. “Land Reform, Poverty Reduction, and Growth: Evidence from India.” *Quarterly Journal of Economics* 115(2):389–430.
- . 2004. “Can Labor Regulation Hinder Economic Performance? Evidence from India.” *Quarterly Journal of Economics* 119(1):91–134.
- Besley, Timothy, Rohini Pande, Lupin Rahman, dan Vijayendra Rao. 2004. “The Politics of Public Good Provision: Evidence From Indian Local Governments.” *Journal of the European Economic Association* 2(2-3):416–26.
- Bhagwati, Jagdish. 2003. “Borders Beyond Control.” *Foreign Affairs* 82(1):98–104.
- Bhattacharya, Amar, dan Stephany Griffith-Jones. 2004. “The Search for a Stable and Equitable Global Financial System.” Dalam Jan Joost Teunissen dan Age Akkerman, (editor) , *Diversity in Development: Reconsidering the Washington Consensus*. Washington, DC: Fondad.
- Binswanger, Hans, Klaus Deininger, dan Gershon Feder. 1995. “Power Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations.” Dalam Jere Behrman dan T. N. Srinivasan, (editor) , *Handbook of Development Economics*, vol. 3B. Amsterdam: North Holland.
- Binswanger, Hans, dan Mark Rosenzweig. 1986. “Behavioural and Material Determinants of Production Relations in Agriculture.” *Journal of Development Studies* 22(3):503–39.
- Bird, Richard M. 1991. *More Taxing than Taxes? The Tax-like Effects of Non-tax Policies in LDC’s*. San Francisco: ICS Press.
- Bird, Richard M., Jorge Martínez-Vazquez, dan Benno Torgler. 2004. “Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries.” Toronto: University of Toronto, International Tax Program Paper 04011.
- Bird, Richard M., dan Barbara Diane Miller. 1989. “The Incidence of Indirect Taxes on Low-income Households in Jamaica.” *Economic Development and Cultural Change* 37(2):393–409.
- Bird, Richard M., dan Enid Slack. 2002. “Land and Property Taxation: A Review.” Makalah dipresentasikan dalam Workshop on Land Issues in Latin American and the Caribbean. 19 Mei. Pachuca, Meksiko.
- Birdsall, Nancy. 1985. “Public Inputs and Child Schooling in Brazil.” *Journal of Development Economics* 18(1):67–86.
- . 2002. “Asymmetric Globalization. Global Markets Require Good Global Politics.” Washington, DC: Center for Global Development Working Paper 12.
- . 2004. “Seven Deadly Sins: Reflections on Donor Failings.” Washington, DC: Center for Global Development Working Paper Series 50.
- Birdsall, Nancy, Carol Graham, dan Richard Sabot. 1998. *Beyond Tradeoffs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

- Black, Bernard, Reinier Kraakman, dan Anna Tassarova. 2000. "Russian Privatization and Corporate Governance: What Went Wrong?" *Stanford Law Review* 52(6):1731–808.
- Black, Maureen M. 2003. "Micronutrient Deficiencies and Cognitive Functioning." *Journal of Nutrition* 133(11 Suppl 2):3927S–3931S.
- Blackhurst, Richard, Bill Lyakurwa, dan Ademola Oyejide. 2000. "Options for Improving Africa's Participation in the WTO." *World Economy* 23(4):491–510.
- Blair, Irene V., Charles M. Judd, dan Kristine M. Chapleau. 2004. "The Influence of Afrocentric Facial Features in Criminal Sentencing." *Psychological Science* 15(10):674–79.
- Blanchard, Olivier. 2004. "Reforming Labor Market Institutions: Unemployed Insurance and Employment Protection." Cambridge, MA: MIT Department of Economics Working Paper Series 04-38.
- Blejer, Mario, dan Isabel Guerrero. 1990. "The Impact of Macroeconomic Policies on Income Distribution: An Empirical Study of the Philippines." *Review of Economics and Statistics* 72(3):414–23.
- Bloch, Francis, dan Vijayendra Rao. 2002. "Terror as a Bargaining Instrument: A Case-study of Dowry Violence in Rural India." *American Economic Review* 92(4):1029–43.
- Blunch, Niels-Hugo, dan Dorte Verner. 2004. "Asymmetries in the Union Wage Premium in Ghana." *World Bank Economic Review* 18(2):237–52.
- Boeke, Julius Herman. 1946. *The Evolution of the Netherlands Indies Economy*. New York: Netherlands and Netherlands Indies Council of Pacific Relations.
- Boeri, Tito. 2002. "Increasing the Size of the European Labor Force: The Relevant Trade-offs." *Economic Survey of Europe* 2:99–108.
- Boix, Carles. 1998. *Political Parties, Growth and Equality: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- . 2005. "Spain: Development, Democracy and Equity." Tulisan latar (*background paper*) untuk WDR 2006.
- Boskin, Michael J. 1977. "An Economist's Perspective on Estate Taxation." Dalam Edward C. Halbach Jr., (editor), *Death, Taxes and Family Property*. St. Paul, MN: West Publishing Co.
- Bottoms, A. E. 1990. "Crime Prevention Facing the 1990s." *Policy and Society* 1(1):3–22.
- Bourdieu, Pierre. 1986. "The Forms of Capital." Dalam John G. Richardson, (editor), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood Press.
- . 1990. *The Logic of Practice*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Bourguignon, François. 2003. "The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time-periods." Dalam T. Eichler dan S. Turnovsky, (editor), *Growth and Inequality*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira, dan Phillippe G. Leite. 2004. "Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Microsimulating Brazil's Bolsa

32204

32204

- Escola Program,” *World Bank Economic Review* 17(2):229–54.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira, dan Nora Lustig. 2004. *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*. New York: Oxford University Press untuk World Bank.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira, dan Marta Menendez. 2005. “Inequality of Opportunity in Brazil?” World Bank. Washington, DC. Diprores.
- Bourguignon, François, Victoria Levin, dan David Rosenblatt. 2004a. “Declining Economic Inequality and Economic Divergence: Reviewing the Evidence through Different Lenses.” *Economie Internationale* 100(4).
- . 2004b. “Global Redistribution: The Role of Aid, Market Access, and Remittances.” World Bank. Washington, DC. Diprores.
- Bourguignon, François, dan Christian Morrisson. 1990. “Income Distribution, Development and Foreign Trade: A Cross-sectional Analysis21’.” *European Economic Review* 34(6):1113–32.
- Bourguignon, François, dan Christian Morrisson. 1993. “External Trade and Income Distribution.” *Journal of Development Economics* 41(1):207–9.
- . 1998. “Inequality and Development: The Role of Dualism.” *Journal of Development Economics* 57(2):233–57.
- . 2002. “Inequality among World Citizens: 1820–1992.” *American Economic Review* 92(4):727–44.
- Bourguignon, François, dan Thierry Verdier. 2000. “Oligarchy, Democracy, Inequality and Growth.” *Journal of Development Economics* 62(2):285–313.
- Bover, Olimpia, Samuel Bentolila, dan Manuel Arellano. 2002. “The Distribution of Earnings in Spain During the 1980s: The Effect of Skill, Unemployment and Union Power.” Madrid: Banco De Espana, Servicio de Estudios, Documento de Trabajo 015. Tersedia dalam <http://www.bde.es/informes/be/docs/dt0015e.pdf>.
- Bowen, William G., dan Derek Bok. 1998. *The Shape of the River: Long Term Consequences of Considering Race in College and University Admissions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bowman, Larry W. 1991. *Mauritius: Democracy and Development in the Indian Ocean*. Boulder, CO: Westview Press.
- Brainerd, Elizabeth, dan David M. Cuttler. 2004. “Autopsy on an Empire: Understanding Mortality in Russia and the Former Soviet Union.” Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 10868.
- Brasselle, Anne-Sophie, Frederic Gaspard, dan Jean-Philippe Platteau. 2002. “Land Tenure Security and Investment Incentives: Puzzling Evidence from Burkina Faso.” *Journal of Development Economics* 67(2):373–418.
- Braverman, Avishay, dan J. Luis Guasch. 1986. “Rural Credit Markets and Institutions in Developing Countries: Lessons for Policy Analysis from Practice and Modern Theory.” *World Development* 14(10/11):1253–67.
- Brenner, Robert. 1976. “Agrarian Class Structure and Economic Development in Preindustrial Europe.” *Past and Present* 70(1976):30–75.

- Brockett, C. D. 1984. "Malnutrition, Public Policy, and Agrarian Change in Guatemala." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 26(4):477–97.
- Brocklehurst, Clarissa, dan Jan G. Janssens. 2004. "Innovative Contracts, Sound Relationships: Urban Water Sector Reform in Senegal." Washington, DC: World Bank Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper 1.
- Brosnan, Sarah F., dan Frans B. M. De Waal. 2003. "Monkeys Reject Unequal Pay." *Nature* 425(6955):297–99.
- Browning, Martin, and Pierre-Andre Chiappori. 1998. "Efficient Intra-household Allocation: A General Characterization and Empirical Tests." *Econometrica* 66(6):1241–78.
- Bruno, Michael. 1993. *Crisis, Stabilization, and Economic Reform: Therapy by Consensus*. New York: Clarendon Press.
- Bruno, Michael, Martin Ravallion, dan Lyn Squire. 1998. "Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues." *Dalam* Vito Tanzi dan Ke-young Chu, (editor) , *Income Distribution and High-quality Growth*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Bruns, Barbara, Alain Mingat, dan Ramahatra Rakotomalala. 2003. *Achieving Universal Primary Education by 2015: A Chance for Every Child*. Washington, DC: World Bank.
- Buchanan, James M. 1976. "A Hobbesian Interpretation of the Rawlsian Difference Principle." *Kyklos* 29(1):5–25.
- Bukurura, Sufian Hemed. 1994. "The Maintenance of Order in Rural Tanzania: The Case of the Singuud." *Journal of Legal Pluralism* 34:1–29.
- Burgess, Robin, dan Rohini Pande. 2004. "Do Rural Banks Matter? Evidence from the Indian Social Banking Experiment." London: Center for Economic Policy Research Discussion Papers 4211.
- Burney, Nadeem A., dan Mohammad Irfan. 1995. "Determinants of Child School Enrollment: Evidence from LDCs Using Choice-theoretic Approach." *International Journal of Social Economics* 22(1):24–40.
- Burnside, Craig, dan David Dollar. 2000. "Aid, Policies and Growth." *American Economic Review* 90(4):847–68.
- Burra, Nera. 1995. *Born to Work: Child Labour in India*. New York: Oxford University Press.
- Buscaglia, Edgardo. 1997. "Introduction." *Dalam* Edgardo Buscaglia, Louise Cord, dan W. Ratliff, (editor) , *Law and Economics of Development*. Greenwich, CT: JAI Press Inc.
- Buscaglia, Edgardo, dan Maria Dakolias. 1999. *An Analysis of the Causes of Corruption in the Judiciary*. Washington, DC: World Bank, Legal and Judicial Reform Unit.
- Bush, Robert A. 1979. "Access to Justice and Societal Pluralism." *Dalam* Mauro Cappelletti dan Bryant Garth, (editor) , *Access to Justice, Vol. 3*. Milan: Guiffre Editore.
- Byerlee, D., dan T. Kelley. 2004. "Surviving on the Margin: Agricultural Research and Development Strategies for Poverty Reduction in Marginal Areas." World Bank, Agriculture and Rural Development. Washington, DC. Diproses.

32204

- Cadiet, Loïc. 2004. *Dictionnaire de la Justice*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Cain, Mead. 1981. "Risk and Insurance: Perspective on Fertility and Agrarian Change in India and Bangladesh." *Population and Development Review* 7(3):435–74.
- Cameron, Lisa. 1999. "Raising the Stakes in the Ultimatum Game: Experimental Evidence from Indonesia." *Economic Inquiry* 37(1):47–59.
- Campos, Javier, Antonio Estache, Noelia Martin, dan Lourdes Trujillo. 2003. "Macroeconomic Effects of Private Sector Participation in Infrastructure." Dalam William Easterly dan Luis Servén, (editor), *The Limits of Stabilization*. Washington, DC: World Bank dan Stanford Social Sciences, sebuah terbitan Stanford University Press.
- Cardenas, Juan-Camillo. 2003. "Real Wealth and Experimental Cooperation: Experiments in the Field Lab." *Journal of Development Economics* 70(2):263–89.
- Cardoso, Ciro F. S. 1991. "The Liberal Era, 1870-1930." Dalam Leslie Bethell, (editor), *Central America Since Independence*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Carneiro, Pedro, dan James Heckman. 2003. "Human Capital Policy." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 9495.
- Carruthers, Robin, Jitendra N. Bajpai, dan David Hummels. 2004. "Trade and Logistics: An East Asia Perspective." Dalam Kathie Krumm dan Homi Kharas, (editor), *East Asia Integrates: A Trade Policy Agenda for Shared Growth*. Washington, DC: Oxford University Press untuk World Bank.
- Casagrande, Joseph B., dan Arthur R. Piper. 1969. "La Transformación Estructural de una Parroquia Rural en las Tierras Altas del Ecuador." *América Indígena* 29:1029–64.
- Case, Anne. 2001. "Does Money Protect Health Status? Evidence from South African Pensions." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 8495.
- Case, Anne, dan Angus Deaton. 1998. "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa." *Economic Journal* 108(450):1330–61.
- . 1999. "School Quality and Educational Outcomes in South Africa." *Quarterly Journal of Economics* 114(3):1047–84.
- Castaneda, Tarsicio. 2003. "Targeting Social Spending to the Poor with Proxy-Means Testing: Columbia's SISBEN System." World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Castello, Amparo, dan Rafael Domenech. 2002. "Human Capital Inequality and Economic Growth: Some New Evidence." *Economic Journal* 112(478): C187–C200.
- Center for Global Development. 2004. *Ranking the Rich: The 2004 CGD/FP Commitment to Development Index*. Washington, DC: Center for Global in Development. Tersedia di <http://www.cgdev.org/rankingtherich/home.html>.
- Centre for Housing Rights and Evictions. 2004. *Bringing Equality Home: Promoting and Protecting the Inheritance Rights of Women*. Geneva: Centre for Housing Rights and Evictions. Tersedia dalam <http://www.cohre.org/downloads/>

- womens-inheritance-rights-africa.pdf.
- Chang, Roberto, dan Andrés Velasco. 2001. "A Model of Financial Crises in Emerging Markets." *Quarterly Journal of Economics* 116(2):489–517.
- Chattopadhyay, Raghavendra, dan Esther Duflo. 2004. "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India." *Econometrica* 72(5):1409–43.
- Chaturvedi, S., B. C. Srivastava, J. V. Singh, dan M. Prasad. 1987. "Impact of Six Years Exposure to ICDS Scheme on Psycho-social Development." *Indian Pediatrics* 24:153–64.
- Chaudhuri, Shubham, Pinelopi K. Goldberg, dan Panle Jia. 2004. "Estimating the Effects of Global Patent Protection in Pharmaceuticals: A Case Study of Quinolones in India." World Bank. Washington, DC. Tersedia dalam <http://www.econ.yale.edu/~pg87/TRIPS.pdf>. Diproces.
- Chaudhuri, Shubham, K. N. Harilal, dan Patrick Heller. 2004. *Does Decentralization Make a Difference? A Study of the Peoples Campaign for Decentralized Planning in the Indian State of Kerala*. New Delhi: Ford Foundation.
- Chaudhuri, Shubham, dan Patrick Heller. 2003. "The Plasticity of Participation: Evidence from a Participatory Governance Experiment." New York: Columbia University ISERP Working Paper 03-01.
- Chaudhury, Nazmul, dan Jeffery Hammer. 2004. "Ghost Doctors: Absenteeism in Rural Bangladeshi Health Clinics." *World Bank Economic Review* 18(3):423–41.
- Chaudhury, Nazmul, Jeffery Hammer, K. Muralidharan, dan F. H. Rogers. 2005. "Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries." World Bank. Washington, DC. Diproces.
- Chaudhury, Nazmul, Jeffery Hammer, dan Edmundo Murrugarra. 2003. "The Effects of a Fee-Waiver Program on Health Care Utilization among the Poor: Evidence from Armenia." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 2952.
- Chauvet, Lisa, dan Paul Collier. 2004. "Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds." Oxford University, Centre for the Study of African Economies. Oxford, UK. Tersedia dalam <http://www.oecd.org/dataoecd/32/59/34255628.pdf>. Diproces.
- Chaykovsky, Richard P., dan Richard A. Slotsve. 2002. "Earnings Inequality and Unions in Canada." *British Journal of Industrial Relations* 40(3):493–519.
- Chen, Martha, Joann Vanek, dan Marilyn Carr. 2004. *Mainstreaming Informal Employment and Gender in Poverty Reduction*. London: Commonwealth Secretariat.
- Chen, Shaohua, dan Martin Ravallion. 2004. "How Have The World's Poorest Fared since the Early 1980's?" *World Bank Research Observer* 19(2):141–69.
- Chenery, Hollis, Clive Bell, J. Duloy, dan Richard Jolly. 1974. *Redistribution with Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Cile's Ministry of Planning. 2004. *Sistema de Proteccion Social: Cile Solidario*. Santiago de Cile: Ministry of Planning, Government of Cile.
- Chiquiar, Daniel. 2005. "Why Mexico's Regional Income Convergence Broke

32204

- Down.” *Journal of Development Economics* 77(1):257–75.
- Chirayath, Leila, Caroline Sage, dan Michael Woolcock. 2005. “Customary Law and Policy Reform: Engaging with the Plurality of Justice Systems.” Tulisan latar (*background paper*) untuk WDR 2006.
- Chisari, Omar, Antonio Estache, dan Carlos Romero. 1999. “Winners and Losers from the Privatization and Regulation Utilities: Lessons from a General Equilibrium Model of Argentina.” *World Bank Economic Review* 13(2):357–78.
- Chua, Amy. 2004. *World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*. New York: Anchor Books.
- Chubb, John E., dan Terry M. Moe. 1990. *Politics, Markets, and America’s Schools*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov, dan Larry H. P. Lang. 2000. “The Separation of Ownership and Control in East Asian Corporations.” *Journal of Financial Economics* 58(1-2):81–112.
- Claessens, Stijn, dan Enrico Perotti. 2005. “The Links Between Finance and Inequality: Channels and Evidence.” Tulisan latar (*background paper*) untuk WDR 2006.
- Claessens, Stijn, dan Gerhard Pohl. 1994. “Banks, Capital Markets, and Corporate Governance: Lessons from Russia for Eastern Europe.” Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 1326.
- Claessens, Stijn, dan Geoffrey R. D. Underhill. 2004. “The Need for Institutional Changes in the Global Financial System: An Analytical Framework.” Makalah dipresentasikan dalam Developing Countries, Global Finance, and the Role of the IMF: Towards a New Relationship? 12 November. The Hague.
- Claessens, Stijn, Geoffrey R. D. Underhill, dan Xiaoke Zhang. 2003. “Basle II Capital Requirements and Developing Countries: A Political Economy Perspective.” Makalah dipresentasikan dalam Quantifying the Impact of Rich Countries’ Policies on Poor Countries. 23 Oktober. Washington, DC.
- Cline, William R. 2004. *Trade Policy and Global Poverty*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Coady, David, Margaret Grosh, dan John Hoddinott. 2004. *Targeting Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Washington, DC: World Bank.
- Coate, Stephen, dan Glenn Loury. 1993. “Antidiscrimination Enforcement and the Problem of Patronization.” *American Economic Review* 83(2):92–8.
- Coatsworth, John H. 1993. “Notes on the Comparative Economic History of Latin America and the United States.” Dalam W. L. Bernecker and H. W. Tobler, (editor) , *Development and Underdevelopment in America: Contrasts of Economic Growth in North and Latin America in Historical Perspective*. Berlin: de Gruyter.
- Cogneau, Denis. 2005. “Equality of Opportunity and Other Equity Principles in the Context of Developing Countries.” Paris, Prancis: Développement, Institutions & Analyses de Long terme (DIAL) Working Paper DT/2005/01.
- Cogneau, Denis, dan Jean-David Naudet. 2004. “Who Deserves Aid? Equality of

- Opportunity, International Aid, and Poverty Reduction.” Makalah dipresentasikan dalam Equity and Development Workshop. 6 September. Berlin.
- Cole, Jeffrey A. 1985. *The Potosi Mita, 1573-1700: Compulsory Indian Labor in the Andes*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Collier, Paul, dan David Dollar. 2001. “Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals.” *World Development* 29(11):1787–802.
- . 2002. “Aid Allocation and Poverty Reduction.” *European Economic Review* 46(8):1475–500.
- Commission on Macroeconomics and Health. 2001. *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*. Geneva: World Health Organization.
- Conning, Jonathan H., dan James A. Robinson. 2002. “Land Reform and the Political Organization of Agriculture.” London: CEPR Working Paper 3204.
- Connor, John M. 2001. *Global Price-Fixing: Our Customers Are the Enemy*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishing.
- Cord, Louise, dan Quentin Wodon. 2001. *Do Mexico's Agricultural Programs Alleviate Poverty: Evidence from the Ejido Sector*. Washington, DC: World Bank.
- Cornia, Andrea Giovanni, dan Leonardo Menchini. 2005. “The Pace and Distribution of Health Improvements during the Last 40 Years: Some Preliminary Results.” Makalah dipresentasikan dalam Forum on Human Development. 17 Januari. Paris.
- Council for Scientific and Industrial Research. 2000. *Making South Africa Safe: A Manual for Community Based Crime Prevention*. Department of Safety and Security, South African Police Service.
- Cowell, Frank A. 1995. *Measuring Inequality (second edition)*. Wheatsheaf: Prentice Hall.
- Cox, Donald, Zekeriya Eser, dan Emmanuel Jimenez. 1998. “Motives for Private Transfers Over the Life Cycle: An Analytical Framework and Evidence for Peru.” *Journal of Development Economics* 55(1):57–80.
- Craven, Wesley F. 1932. *Dissolution of the Virginia Company*. New York: Oxford University Press.
- Crosby, Alfred. 1986. *Ecological Imperialism: The Biological Expansion of Europe 900-1900*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Cull, Robert, Jana Matesova, dan Mary Shirley. 2002. “Ownership and the Temptation to Loot: Evidence from Privatized Firms in the Czech Republic.” *Journal of Comparative Economics* 30(1):1–24.
- Cullen, Julie Berry, Brian A. Jacob, dan Steven Levitt. 2000. “The Impact of School Choice on Student Outcomes: An Analysis of the Chicago Public Schools.” Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 7888.
- . 2003. “The Effect of School Choice on Student Outcomes: Evidence from Randomized Lotteries.” Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 10113.
- Currie, Janet. 2000. “Early Childhood Intervention Programs: What do we Know?” Chicago: JCPR Working Paper 169.

32204

- Currie, Janet, dan Duncan Thomas. 1995. "Does Head Start Make a Difference?" *American Economic Review* 85(3):341–64.
- . 1999. "Does Head Start Help Hispanic Children?" *International Journal of Social Economics* 74(2):235–62.
- . 2000. "School Quality and the Longer-Term Effects of Head Start." *Journal of Human Resources* 35(4):755–74.
- CUTS (Consumer Unity and Trust Society). 2003. *Spine Chilling Experiences of Anti-Competitive Practices in Malawi*. India: CUTS.
- Dakolias, Maria, dan Kim Thatchuk. 2000. "The Problem of Eradicating Corruption from the Judiciary." *Dalam* Marco Fabri dan Philip M. Langbroek, (editor) , *The Challenge of Change for Judicial Systems*. Amsterdam: IOS Press.
- Dalgaard, Carl-Johan., Henrik Hansen, dan Finn Tarp. 2004. "On the Empirics of Foreign Aid and Growth." *Economic Journal* 114(496):F191–F216.
- Damiani, Octavio. 2003. "Effects on Employment, Wages and Labor Standards of Nontraditional Export Crops in Northeast Brazil." *Latin American Research Review* 38(1):83–112.
- Das Gupta, Monica, Sunhwa Lee, Patricia Uberoi, Danning Wang, Lihong Wang, dan Xiaodan Zhang. 2004. "State Policies and Women's Agency in China, The Republic of Korea, and India, 1950–2000: Lessons from Contrasting Experiences." *Dalam* Vijayendra Rao dan Michael Walton, (editor) , *Culture and Public Action*. Stanford: Stanford University Press.
- Das Gupta, Monica, Jian Zhenghua, Li Bohua, Xie Zhenming, Woojin Chung, dan Bae Hwa-Ok. 2003. "Why is Son Preference so Persistent in East and South Asia? A Cross-country Study of India, China and the Republic of Korea." *Journal of Development Studies* 40(2):153–87.
- Das, Hans. 2004. "Restoring Property Rights in the Aftermath of War." *International and Comparative Law Quarterly* 53(2):429–44.
- Das, Jishnu, dan Jeffery Hammer. 2005. "Poverty and the Access to Quality Health-Care: Evidence from Delhi." World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Das, Jishnu, dan Jeffrey Hammer. 2-28-2004. "Strained Mercy; Quality of Medical Care in Delhi." *Economic and Political Weekly*.
- Dasgupta, A., C. P. S. Nayar, dan Asosiasi. 1989. *Urban Informal Credit Markets in India*. New Delhi: National Institute of Public Finance and Policy.
- Datt, Gaurav, and Martin Ravallion. 1992. "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s." *Journal of Development Economics* 38(2):275–95.
- Davies, James B., dan Anthony F. Shorrocks. 2005. "Wealth Holdings in Developing and Transition Countries." Makalah dipresentasikan dalam Luxembourg Wealth Study Conference. 27 Januari. Luksemburg.
- Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, dan Annalisa Fedelino, edisi 2003. *Fiscal Policy Formulation and Implementation*

- in Oil-Producing Countries*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Day, Candy, dan Calle Hedberg. 2004. "Health Indicators." *South African Health Review* 2003(4):349–420.
- de Carvalho Filho, Irineue Evangelista. 2000. "Household Income as a Determinant of Child Labour and School Enrollment in Brazil: Evidence from a Social Security Reform." Boston University. Boston. Diproses.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, William Foster, Daniel Lederman, dan Alberto Valdés. 2005. *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*. Washington, DC: World Bank.
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferreira, dan Michael Walton. 2004. *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington, DC: World Bank.
- de Haan, Arjan. 2005. "Disparities Within India's Poorest Regions: Why Do The Same Institutions Work Differently In Different Places?" Tulisan latar (*background paper*) untuk WDR 2006.
- De Janvry, Alain, dan Elisabeth Sadoulet. 1989. "A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin American Land Reform." *World Development* 17(9):1397–407.
- . 2002. "Land Reforms in Latin America: Ten Lessons toward a Contemporary Agenda." Makalah dipresentasikan dalam World Bank's Latin American Land Policy Workshop. 14 Juni. Pachuca, Meksiko.
- . 2004. "Conditional Cash Transfer Programs: Are they Really Magic Bullets?" University of California. Berkeley, CA. Tersedia dalam <http://are-berkeley.edu/~sadoulet/papers/ARE-CCTPrograms.pdf>. Diproses.
- De Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books.
- Dearden, Lorraine, Stephen Machin, dan Howard Reed. 1997. "Intergenerational Mobility in Britain." *Economic Journal* 107(440):47–66.
- Deaton, Angus. 1997. *The Analysis of Household Surveys*. Washington, DC: World Bank.
- . 2003. "Health, Inequality and Economic Development." *Journal of Economic Literature* 41(1):113–58.
- . 2004. "Health in an Age of Globalization." Makalah dipresentasikan dalam Brookings Trade Forum. 13 Mei. Brookings Institution, Washington, DC.
- Deaton, Angus, dan Jean Drèze. 2002. "Poverty and Inequality in India: A Reexamination." *Economic and Political Weekly* 7 September:3729–48.
- Deaton, Angus, dan Valerie Kozel. 2004. *Data and Dogma: The Great Indian Poverty Debate*. New Delhi: McMillan.
- Decker, Klaus, Siobhan McNerney-Lankford, dan Caroline Sage. 2005. "Human Rights and Equitable Development: 'Ideals,' Issues, and Implications." Tulisan latar (*background paper*) untuk WDR 2006.
- Decker, Klaus, Caroline Sage, dan Milena Stefanova. 2005. "Law or Justice: Building Equitable Legal Institutions." Tulisan latar (*background paper*) untuk WDR 2006.
- Deere, Carmen Diana, dan Magdalena León. 2003. "The Gender Asset Gap: Land in Latin America." *World Development* 31(6):925–47.

32204

- Deininger, Klaus. Akan terbit. "Land Policy Reforms." *Dalam* Aline Coudouel dan Stefano Paternostro (editor) *The Distributional Impact of Reforms: A Practitioners' Guide, Volume I, Trade, Monetary and Exchange Rate Policy, Utility Provision, Agricultural Markets, Land, and Education*. Washington, DC: World Bank.
- Deininger, Klaus, Raffaella Castagnini, dan María A. González. 2004. "Comparing Land Reform and Land Markets in Colombia: Impacts on Equity and Efficiency." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3258.
- Deininger, Klaus, J. Hoozeveen, dan B. Kinsey. 2004. "Economic Benefits and Costs of Land Redistribution in Zimbabwe in the early 1980s." *World Development* 32(10):1697-709.
- Deininger, Klaus, Songqing Jin, Berhanu Adenew, Samuel Gebre-Selassie, dan Berhanu Nega. 2003. "Tenure Security and Land-Related Investment: Evidence from Ethiopia." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 2991.
- Deininger, Klaus, dan Paul Mpuga. 2004. "Economic and Welfare Effects of the Abolition of Health User Fees: Evidence from Uganda." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3276.
- Deininger, Klaus, dan Pedro Olinto. 2000. "Asset Distribution, Inequality and Growth." World Bank: World Bank Policy Research Working Paper Series 2375.
- Deininger, Klaus, dan Lyn Squire. 1996. "A New Data Set Measuring Income Inequality." *World Bank Economic Review* 10(3):565-91.
- . 1998. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth." *Journal of Development Economics* 57(2):259-87.
- Delgado, Guilherme, dan José Celso Cardoso Jr., edisi 2000. *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: A Previdência Rural nos Anos 90*. Brasília: IPEA.
- Demombynes, Gabriel, dan Berk Özler. 2005. "Crime and Local Inequality in South Africa." *Journal of Development Economics* 76(2):265-92.
- Deshpande, Ashwini. 2005. "Affirmative Action in India and the United States." Tulisan latar (*background paper*) untuk WDR 2006.
- DeTray, Dennis. 1988. "Government Policy, Household Behavior and the Distribution of Schooling: A Case Study in Malaysia." *Dalam* T. P. Schultz, (editor), *Research in Population Economics, Vol. 6*. Greenwich, CT: JAI Press.
- Deutsch, Ruthanne. 1998. "Does Child Care Pay? Labor Force Participation and Earnings Effects of Access to Child Care in the Favelas of Rio." Washington, DC: Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist Working Paper Series 384.
- Devereux, Stephen. 2001. "Livelihood Insecurity and Social Protection: A Re-emerging Issue in Rural Development." *Development Policy Review* 19(4):507-19.
- Diallo, Amadou Bassirou, dan Quentin Wodon. 2005. "A Note on Access to Network-based Infrastructure Services in Africa: Benefit and Marginal Benefit Incidence Analysis." World Bank. Washington, DC. Diproses.

- Diamond, Peter A. 1981. "Mobility Costs, Frictional Unemployment, and Efficiency." *Journal of Political Economy* 89(4):798–812.
- Dickson, Rumona, Shally Awasthi, Paula Williamson, Colin Demellweek, dan Paul Garner. 2000. "Effects of Treatment for Intestinal Helminth Infection on Growth and Cognitive Performance in Children: Systematic Review of Randomized Trials." *British Medical Journal* 320(7251):1697–701.
- Diwan, Ishac. 2001. "Debt as Sweat: Labor, Financial Crisis, and the Globalization of Capital." World Bank. Washington, DC. Tersedia dalam <http://info.worldbank.org/etools/docs/voddocs/150/332/diwan.pdf>. Diproses.
- . 2002. "The Labor Share during Financial Crisis: New Results." World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes, dan Andrei Shleifer. 2003. "Courts." *Quarterly Journal of Economics* 118(2):453–517.
- Do, Toan, dan Laksmi Iyer. 2003. "Land Rights and Economic Development: Evidence from Vietnam." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3120.
- Dollar, David, dan Aart Kraay. 2002. "Growth is Good for the Poor." *Journal of Economic Growth* 7(3):195–225.
- . 2004. "Trade, Growth and Poverty." *Economic Journal* 114(493): F22–F49.
- Dollar, David, dan Victoria Levin. 2004. "The Increasing Selectivity of Foreign Aid." Washington DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3299.
- Doryan, Eduardo W. K. C. Gautman, dan William H. Foege. 2002. "The Political Challenge: Commitment and Cooperation." Dalam Mary Eming Young, (editor), *From Early Childhood Development to Human Development: Investing in our Children's Future*. Washington, DC: World Bank.
- Draï, Raphaël. 1991. *Le Mythe de la Loi du Talion*. Paris: Alinea.
- Drèze, Jean, Peter Lanjouw, dan Naresh Sharma. 1998. "Economic Development in Palanpur, 1957–93." Dalam Peter Lanjouw and Nicholas Stern, (editor), *Economic Development in Palanpur over Five Decades*. New York: Clarendon Press.
- Duan, Chengrong. 2005. "China: Gender Inequality Status Report." Renmin University. Beijing. Diproses.
- Duflo, Esther. 2001. "Schooling and Labor Market Consequences of School Construction in Indonesia: Evidence from an Unusual Policy Experiment." *American Economic Review* 91(4):795–813.
- . 2003. "Grandmothers and Granddaughters: Old-age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa." *World Bank Economic Review* 17(1):1–25.
- Duflo, Esther, Michael Kremer, dan Jonathan Robinson. 2004. "Understanding Technology Adoption: Fertilizer in Western Kenya, Preliminary Results from Field Experiments." Makalah dipresentasikan dalam LSE Conference 'Behavioral Economics, Public Economics and Development Economics. 28 Mei. London.
- Duflo, Esther, dan Christopher Udry. 2004. "Intrahousehold Resource Allocation in

32204

32204

- Côte d'Ivoire: Social Norms, Separate Accounts and Consumption Choices." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 10498.
- Dunn, Christopher. 2003. "Assortative Matching and Intergenerational Mobility in Family Earnings: Evidence from Brazil." University of Michigan. Ann Harbor, MI. Diproses.
- Durand-Lasserve, A. 2003. "Land Issues and Security of Tenure. Background Report for the UN Millennium Project Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers." National Centre for Scientific Research. Prancis. Diproses.
- Dworkin, Ronald. 1981a. "What is Equality? Part 2: Equality of Resources." *Philosophy and Public Affairs* 10(3):283–345.
- . 1981b. "What is Equality? Part 1: Equality of Welfare." *Philosophy and Public Affairs* 10(3):185–246.
- Easterlin, Richard. 1974. "Does Economic Growth Improve the Human Lot?: Some Empirical Evidence." *Dalam* David A. Paul dan Melvin W. Reder, (editor) , *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramowitz*. New York: Academic Press.
- Easterly, William, dan Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 112(4):1203–50.
- Easterly, William, Ross Levine, dan David Roodman. 2004. "Aid, Policies, and Growth: Comment." *American Economic Review* 94(3):774–80.
- Ehrenreich, Barbara, dan Arlie Russell Hochschild, edisi 2003. *Global Woman. Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*. New York: Metropolitan Books.
- Elbers, Chris, Peter Lanjouw, Joan Mistiaen, Berk Özler, dan K. Simler. 2004. "On the Unequal Inequality of Poor Communities." *World Bank Economic Review* 18(3):401–21.
- Elbers, Chris, Peter Lanjouw, Johan Mistiaen, and Berk Özler. 2005. "Reinterpreting Sub-group Inequality Decompositions." World Bank. Washington, DC. Tersedia dalam <http://globetrotter.berkeley.edu/macarthur/inequality/papers/OzlerReinterpretingDecomp.pdf>. Diproses.
- Elo, Irma, dan Samuel H. Preston. 1996. "Educational Differences in Mortality: United States." *Social Science and Medicine* 42(1):47–57.
- Elson, Robert E. 2001. *Soeharto: A Political Biography*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Engerman, Stanley, dan Kenneth Sokoloff. 1997. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States." *Dalam* Stephen Haber, (editor) , *How Latin America Fell Behind*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Engerman, Stanley L., dan Kenneth Sokoloff. 2002. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies." *Economia* 3(1):41–88.
- Engerman, Stanley L., dan Kenneth L. Sokoloff. 2001. "The Evolution of Suffrage Institutions in the New World." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 8512.
- Erikson, Robert, dan John Goldthorpe. 2002. "Intergenerational Inequality:

- A Sociological Perspective." *Journal of Economic Perspectives* 16(3):31–44.
- Escobar, Javier, dan Máximo Torero. 2003. "Adverse Geography and Differences in Welfare in Peru." Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Discussion Paper 2003/73.
- Escobar, María-Luisa. 2005. "The Columbia Health Sector Reform and the Poor." World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Escobar, María-Luisa, dan Panagiota Panopoulou. 2002. "Chapter 6: Health." Dalam Giugale, Lafourcade, dan Luff, (editor) , *Columbia: The Economic Foundations for Peace*. Washington, DC: World Bank.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Estache, Antonio. 2003. "On Latin America's Infrastructure Privatization and its Distributional Effects." Makalah dipresentasikan dalam Distributional Consequences of Privatization Conference. 24 Februari. Washington, DC.
- Estache, Antonio, Vivien Foster, dan Quentin Wodon. 2001. *Accounting for Poverty in Infrastructure Reform: Learning from Latin America's Experience*. Washington, DC: World Bank.
- Estache, Antonio, Andrés Gómez-Lobo, dan Danny Leipziger. 2001. "Utilities Privatization and the Poor: Lessons and Evidence from Latin America." *World Development* 29(7):1179–98.
- Esteban, Joan, dan Debraj Ray. 1994. "On the Measurement of Polarization." *Econometrica* 62(4):819–51.
- Evans, Peter. 2004. "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and Potentials of Deliberation." *Studies in Comparative International Development* 38(4):30–53.
- Fafchamps, Marcel. 2000. "Ethnicity and Credit in African Manufacturing." *Journal of Development Economics* 61(1):205–35.
- Fafchamps, Marcel, dan Susan Lund. 2003. "Risk-sharing Networks in Rural Philippines." *Review of Economic Studies* 71(2):261–87.
- Faini, Riccardo. 2003. "The Brain Drain: An Unmitigated Blessing?" Milan: Centro Studi Luca d'Agliano Development Studies 173. Tersedia dalam <http://ssrn.com/abstract=463021>.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman, dan Norman Loayza. 2000. "Crime and Victimization: An Economic Perspective." *Economía* 1(1):219–78.
- Fallon, Peter R., dan Robert E. B. Lucas. 1993. "Job Security Regulations and the Dynamic Demand for Industrial Labor in India and Zimbabwe." *Journal of Development Economics* 40(2):241–75.
- Feder, Gershon. 1988. *Land Policies and Farm Productivity in Thailand*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University.
- . 2002. "The Intricacies of Land Markets: Why the World Bank Succeeds in Economic Reforms through Land Registration and Tenure Security." Makalah dipresentasikan dalam International Federation of Surveyors Conference. 19 April. Washington, DC.
- Fehr, Ernst, dan Urs Fischbacher. 2003. "The Nature of Human Altruism." *Nature* 425(Oktober):785–91.

32204

- Fehr, Ernst, dan Simon Gächter. 2000. "Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments." *American Economic Review* 90(4):980–94.
- Fehr, Ernst, dan Klaus M. Schmidt. 1999. "A Theory of Fairness, Competition and Cooperation." *Quarterly Journal of Economics* 114(3):817–68.
- Feierstein, Mark, dan John Moreira. 2005. *Liberians Have New Outlook On Their Future*. Washington, DC: Greenberg Quinland Rosner Research Inc. Tersedia dalam <http://www.greenbergresearch.com>.
- Feijen, Erik, dan Enrico Perotti. 2005. "Lobbying for Strategic Default." University of Amsterdam. Amsterdam. Diproses.
- Feldstein, Martin. 1998. "Income Inequality and Poverty." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 6770.
- Fernández-Kelly, Patricia. 1995. "Social and Cultural Capital in the Urban Ghetto: Implications for the Economic Sociology of Immigration." Dalam Alejandro Portes, (editor), *The Economic Sociology of Immigration: Essays in Network, Ethnicity, and Entrepreneurship*. New York: Russell Sage Foundation.
- Ferreira, Francisco H. G. 2001. "Education for the Masses? The Interaction between Wealth, Educational and Political Inequalities." *Economics of Transition* 9(2):533–52.
- Ferreira, Francisco H. G., dan Julie A. Litchfield. 2001. "Education or Inflation? The Micro and Macroeconomics of the Brazilian Income Distribution during 1981–95." *Cuadernos de Economía* 38(114):209–38.
- Ferreira, Pedro Cavalcanti. 2004. *Regional Policy in Brazil: A Review*. Rio de Janeiro: Fundacao Getulio Vargas.
- Field, Erica. 2003. "Entitled to Work: Urban Tenure Security and Labor Supply in Peru." Princeton, NJ: Princeton University, Princeton Law & Public Affairs Working Paper 02-1.
- Fields, Gary S. 1989. "Changes in Poverty and Inequality in Developing Countries." *World Bank Research Observer* 4(2):167–85.
- Fields, Gary S., dan George H. Jakubson. 1994. "New Evidence on the Kuznets Curve." Cornell University. Ithaca, NY. Diproses.
- Filmer, Deon. 2004. "If you Build it, Will They Come? School Availability and School Enrollment in 21 Poor Countries." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3340.
- Filmer, Deon, Margaret Grosh, Elizabeth M. King, dan Dominique Van de Walle. 1998. "Pay and Grade Differentials at the World Bank." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 1912.
- Filmer, Deon, dan Lant Pritchett. 1998. "The Effect of Household Wealth on Educational Attainment." Policy Research Working Paper #1980, The World Bank.
- Filmer, Deon, dan Lant Pritchett. 1999. "The Effect of Household Wealth on Educational Attainment: Evidence from 35 Countries." *Population and Development Review* 25(1):85–120.
- Fink, Carsten, dan Patrick Reichenmüller. 2005. "Tightening TRIPs: The Intellectual Property Provisions of Recent US Free Trade Agreements." Washington, DC: World Bank, Trade Note 20.

- Firebaugh, Glenn, dan Brian Goesling. 2004. "Accounting for the Recent Decline in Global Income Inequality." *The American Journal of Sociology* 110(2):283–312.
- Fishman, Robert M. 1990. *Working Class Organization and the Return to Democracy in Spain*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Fisman, Raymond. 2001a. "Trade Credit and Productive Efficiency in Developing Countries." *World Development* 29(2):7311–21.
- . 2001b. "Estimating the Value of Political Connections." *American Economic Review* 91(4):1095–102.
- . 2003. "Ethnic Ties and the Provision of Credit: Relationship-Level Evidence from African Firms." *Advances in Economic Analysis and Policy* 3(1):1211–1211.
- Fiszbein, Ariel. 2005. *Citizens, Politicians and Providers: The Latin American Experience with Service Delivery Reform*. Washington, DC: World Bank.
- Fleshman, Michael. 2001. "AIDS Orphans: Facing Africa's Silent Crisis." *Africa Recovery* 15(3):1–1.
- Forbes, Kristin J. 2000. "A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth." *American Economic Review* 90(4):869–87.
- Fortman, Louise. 1998. "Why Women's Property Rights Matter." Makalah Dipresentasikan dalam International Conference and Workshop on Land Tenure in the Developing World. Cape Town.
- Foster, Andrew D., dan Mark R. Rosenzweig. 1995. "Learning by Doing and Learning from Others: Human Capital and Technical Change in Agriculture." *Journal of Political Economy* 103(6):1176–209.
- Fox, Jonathan, edisi 1990. *The Challenge of Rural Democratization: Perspectives from Latin America and the Philippines*. London: Frank Cass and Company.
- FTI Secretariat. 2004. *Education for All (EFA)-Fast Track Initiative (FTI); Status Report*. Washington, DC: World Bank. Tersedia dalam http://www1.worldbank.org/education/efaiti/documents/Brasilia/status_report_dec6.pdf.
- Fujii, Tomoki. 2005. "Micro-tingkat Estimation of Child Malnutrition Indicators and its Application in Cambodia." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3662.
- Funck, Bernard, dan Lodovico Pizzati, edisi 2003. *European Integration, Regional Policy, and Growth*. Washington, DC: World Bank.
- Fung, Archon, Dara O'Rourke, dan Charles Sabel. 2001. *Can we Put an End to Sweatshops? A New Democracy Forum on Raising Global Labor Standards*. Boston, MA: Beacon Press.
- Galasso, Emanuela, dan Martin Ravallion. 2005. "Decentralized Targeting of an Anti-poverty Program." *Journal of Public Economics* 89(4):705–27.
- Galiani, Sebastián, Paul Gertler, dan Ernesto Schargrotsky. 2002. "Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality." Stanford, CA: Stanford University, Center for Research on Economic Development and Policy Reform Working Paper 154.
- Galiani, Sebastián, dan Ernesto Schargrotsky. 2002. "Evaluating the Impact of School

32204

- Decentralization on Educational Quality." *Economía* 2(2):275–314.
- . 2004. "Effects of Land Titling." Makalah Dipresantasikan dalam World Bank Poverty and Applied Micro Seminar Series. 6 Oktober. Washington, DC.
- Galli, Rossana, dan David Kucera. 2004. "Labor Standards and Informal Employment in Latin America." *World Development* 32(5):809–828.
- Garapon, Antoine, edisi 2003. *Les Juges Un Pouvoir Irresponsable?* Paris: Éditions Nicolas Philippe.
- García-Montalvo, José, dan Marta Reynal-Querol. Akan terbit. "Why Ethnic Fractionalization? Polarization, Conflict, and Growth." *American Economic Review*.
- Geertz, Clifford. 1963. *Peddlers and Princes; Social Change and Economic Modernization in Two Indonesian Towns*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gerschenkron, Alexander. 1962. *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Books of Essays*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Gertler, Paul, dan Sarah Barber. 2004. "The Returns to Investing in Quality Healthcare." Institute of Business and Economic Research, University of California. Berkeley, CA. Diproses.
- Gertler, Paul, dan Jonathan Gruber. 2002. "Insuring Consumption against Illness." *American Economic Review* 92(1):51–76.
- Gibson, Christopher, dan Michael Woolcock. 2005. "Empowerment and Local Level Conflict Mediation in Indonesia: A Comparative Analysis of Concepts, Measures, and Project Efficacy." World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Gill, A., dan U. C. Singh. 1977. "Financial Sector Reforms, Rate of Interest and the Rural Credit Markets: The Role of Informal Lenders in Punjab." *Indian Journal of Applied Economics* 6(4):37–65.
- Glaeser, Edward L., Simon Johnson, dan Andrei Shleifer. 2001. "Coase versus the Coasians." *Quarterly Journal of Economics* 116(3):853–99.
- Glaeser, Edward L., José Sheinkman, dan Andrei Shleifer. 2003. "The Injustice of Inequality." *Journal of Monetary Economics* 50(1):199–222.
- Glewwe, Paul, Nauman Ilias, dan Michael Kremer. 2003. "Teacher Incentives." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 9671.
- Glewwe, Paul, Michael Kremer, dan Sylvie Moulin. 2002. "Textbooks and Test Scores: Evidence from a Prospective Evaluation in Kenya." Harvard University. Cambridge, MA Tersedia dalam http://post.economics.harvard.edu/faculty/kremer/webpapers/Textbooks_Test_Scores.pdf. Diproses.
- Glewwe, Paul, Michael Kremer, Sylvie Moulin, dan Eric Zitzewitz. 2004. "Retrospective vs. Prospective Analyses of School Inputs: The Case of Flip Charts in Kenya." *Journal of Development Economics* 74(1):251–68.
- Goesling, Brian, dan Glenn Firebaugh. 2004. "The Trend in International Health Inequality." *Population and Development Review* 30(1):131–46.
- Goetz, Stephan J. 1992. "A Selectivity Model of Household Food Marketing Behavior in Sub-Saharan Africa." *American Journal of Agricultural Economics* 74(2):444–52.

- Goldin, Ian, Kenneth A. Reinert, dan Andrew Beath. Akan terbit. "Migration." Dalam Ian Goldin dan Kenneth A. Reinert (editor) *Globalization and Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- Goldstein, Markus, dan Christopher Udry. 1999. "Agricultural Innovation and Resource Management in Ghana." Yale University. New Haven, CT. Diproces.
- . 2002. "Gender, Land Rights and Agriculture in Ghana." Yale University. New Haven, CT. Diproces.
- Gottfredson, Denise. 1998. "School-based Crime Prevention." Dalam Lawrence W. Sherman, Denise Gottfredson, Doris MacKenzie, John Eck, Peter Reuter, dan Shawn Bushway, (editor) , *Preventing Crime. What Works. What Doesn't. What's Promising*. Washington, DC: U.S. Department of Justice.
- Graham, Carol, dan Andrew Felton. 2005. "Does Inequality Matter to Individual Welfare?: An Initial Exploration based on Happiness Surveys from Latin America." Washington, DC: Brookings Institution, CSED Working Paper 138. Tersedia dalam http://www.brookings.edu/es/dynamics/papers/csed_wp38.pdf.
- Graham, Jean, dan Benjamin Bowling. 1995. "Young People and Crime." London: Home Office Research Study 145.
- Grantham-McGregor, S, dan C. Ani. 2001. "A Review of Studies on the Effect of Iron Deficiency on Cognitive Development in Children." *Journal of Nutrition* 131(2S-2):649S–668S.
- Grantham-McGregor, S., C. Powell, S. P. Walker, dan J. H. Himes. 1991. "Nutritional Supplementation, Pshychosocial Stimulation, and Mental Development of Stunted Children: The Jamaican Study." *The Lancet* 338(8758):1–5.
- Gravois, John. 28-1-2005. "The De Soto Delusion." *Slate*.
- Greenwood, Peter W., Karyn T. Model, C. Peter Rydell, dan James Chiesa. 1998. *Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Cost and Benefits*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Grindle, Merilee S. 2004. *Despite The Odds: Contentious Politics of Education Reform*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Guasch, J. Luis. 2003. *Concessions of Infrastructure Services: Incidence and Determinants of Renegotiation: An Empirical Evaluation and Guidelines for Optimal Concession Design*. Washington, DC: World Bank Institute.
- Guggenheim, Scott. Akan terbit. "Crises and Contradictions: Understanding the Origins of a Community Development Project in Indonesia." Dalam Anthony Bebbington, Scott Guggenheim, Elizabeth Olson, dan Michael Woolcock (editor) *The Search for Empowerment: Social Capital as Idea and Practice at the World Bank*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- Guiso, Luigi, Paola Sapienza, dan Luigi Zingales. 2004. "Does Local Financial Development Matter?" *Quarterly Journal of Economics* 119(3):929–69.
- Gulyani, Sumila, Debabrata Talukdar, dan R. Mukami Kariuki. 2005. "Water for the Urban Poor: Water Markets, Household Demand, and Service Preferences in Kenya." Washington, DC: World Bank Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series 5.

32204

- Gunning, Jan Willem, John Hoddinott, Bill Kinsey, dan Trudy Owens. 2000. "Revisiting Forever Gained: Income Dynamics in the Resettlement Areas of Zimbabwe, 1983–96." *Journal of Development Studies* 36(6):131–54.
- Gunther, Richard, José Ramón Montero, dan Joan Botella. 2004. *Democracy in Modern Spain*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, Alexander Pivovarsky, dan Erwin R. Tiongson. 2003. "Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter?" Washington, DC: International Monetary Fund Working Paper Series WP/03/176.
- Gurr, Ted Robert. 1997. "Polity II: Political Structures and Regime Change, 1800–1986." Ann Arbor, MI: ICSPR Study No. 9263. Tersedia dalam <http://webapp.icpsr.umich.edu/cocoon/ICPSR-STUDY/09263.xml>.
- Gwatkin, Davidson R. 2002. "The Poor Come Last: Socio-Economic Inequalities in Use of Maternal and Child Health Services in Developing Countries." Makalah dipresentasikan dalam Presentation at the Meeting of the Fogarty International Center. 24 Juli. National Institutes of Health, Bethesda, MD.
- Gwatkin, Davidson R., Shea Rutstein, Kiersten Johnson, Eldaw Abdalla Suliman, dan Adam Wagstaff. 2004. *Socio-economic differences in health, nutrition, and population, volumes I–III*. Washington, DC: World Bank.
- Haber, Stephen. 2004. "Political Institutions and Economic Development: Evidence from the Banking Systems of the United States and Mexico." Makalah dipresentasikan dalam Economics, Political Institutions, and Financial Markets II: Institutional Theory and Evidence from Europe, the United States, and Latin America Conference. 5 Februari. Palo Alto, CA.
- Haber, Stephen, dan Shawn Kantor. 2004. "Getting Privatization Wrong: The Mexican Banking System, 1991–2003." Makalah dipresentasikan dalam World Bank Conference on Bank Privatization in Low and Middle-Income Countries. 23 November. Washington, DC.
- Haber, Stephen, dan Noel Maurer. 2004. "Related Lending and Economic Performance: Evidence from Mexico." Makalah dipresentasikan dalam Sixty Fifth Annual Meeting of the American Finance Association. 7 Januari. Philadelphia.
- Haber, Stephen, Maurer Noel, dan Armando Razo. 2003. *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico: 1876–1929*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Haber, Stephen H. 2001. "Political Institutions and Banking Systems: Lessons from the Economic Histories of Mexico and the United States, 1790–1914." Department of Political Science, Stanford University. Stanford, CA. Diproses.
- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan, Wonhyuk Lim, dan Euysung Kim, edisi 2003. *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*. New York: Cambridge University Press.

- Halac, Marina, dan Sergio L. Schmukler. 2003. "Distribution Effects of Crises: The Role of Financial Transfers." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3173.
- Hall, Gillette, dan Harry Anthony Patrinos, eds. 2005. *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994–2004*. New York: Palgrave MacMillan.
- Hall, Robert E., dan Charles I. Jones. 1999. "Why Do Some Countries Produce so Much More Output per Worker than Others?" *Quarterly Journal of Economics* 114(1):83–116.
- Hamid, N. 1983. "Growth of Small-scale Industry in Pakistan." *Pakistan Economic and Social Review* 21(1-2):37–76.
- Hamilton, Bob, dan John Whalley. 1984. "Efficiency and Distributional Implications of Global Restrictions on Labor Mobility." *Journal of Development Economics* 14(1-2):61–75.
- Hammergreen, Linn. 2004. "Use and Users Study of the Justice System in Peru." World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Hansen, Henrik, dan Finn Tarp. 2001. "Aid and Growth Regressions." *Journal of Development Economics* 64(2):547–70.
- Hanson, Gordon H. 2003. "What Has Happened to Wages in Mexico since NAFTA? Implications for Hemispheric Free Trade." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 9563.
- Hanushek, Eric A. 1986. "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools." *Journal of Economic Literature* 24(3):1141–77.
- . 1996. "School Resources and Student Performance." *Dalam* Gary Burtless, (ed.), *Does Money Matter? The Effects of School Resources on Student Achievement and Adult Success*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Hanushek, Eric A., dan Ludger Wößman. 2005. "Does Educational Tracking Affect Performance and Inequality? Differences-in-Differences Evidence Across Countries." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 11124.
- Harber, Clive. 1999. *Protecting Your School from Violence and Crime: An Evaluation of One-Year Programme*. KwaZulu-Natal, Afrika Selatan: Independent Project Trust.
- Hargreaves, James R., dan Judith R. Glynn. 2002. "Educational Attainment and HIV Infection in Developing Countries: A Systematic Review." *Tropical Medicine and International Health* 7(6):489–98.
- Harsanyi, John C. 1955. "Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility." *Journal of Political Economy* 63(4):309–21.
- Hart, Betty, dan Todd R. Risley. 1995. *Meaningful Differences in Everyday Experiences of Young American Children*. Baltimore, MD: Paul H. Brookes Publishing Co.
- Hasan, Rana, Devashish Mitra, dan K. V. Ramaswamy. 2003. "Trade Reforms, Labor Regulations and Labor-demand Elasticities: Empirical Evidence from India." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 9879.
- Hashemi, Syed. 2000. "Linking Microfinance and Safety Net Programs to Include the Poorest: The Case of IGVGD in

32204

- Bangladesh." Washington, DC: World Bank, Focus Notes 21.
- Haslam, Alexander S. 2001. *Psychology in Organizations: The Social-identity Approach*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Ltd.
- Heckman, James, dan Dimitri V. Masterov. 2004. "The Productivity Argument for Investing in Young Children." Washington, DC: Committee for Economic Development Working Paper 5.
- Heise, L., M. Ellsberg, dan M. Gottemoeller. 1999. "Ending Violence Against Women." Baltimore, MD: Johns Hopkins University School of Public Health, Population Information Program Population Report Series L, number 11.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, dan Daniel Kaufmann. 2003. "Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies." *Journal of Comparative Economics* 31(4):751–73.
- Hemming, John. 1970. *The Conquest of the Incas*. London: Papermac.
- Henrich, Joseph, Robert Boyd, Samuel Bowles, Colin Camerer, Ernst Fehr, dan Herbert Gintis, edisi 2004. *Foundations of Human Society: Economic Experiments and Ethnographic Evidence from Fifteen Small-Scale Societies*. New York: Oxford University Press.
- Hertel, Thomas W., dan L. Alan Winters. Akan terbit. "Putting Development Back into the Doha Agenda: Poverty Impacts of a WTO Agreement." World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Hertz, Thomas. 2001. "Education, Inequality and Economic Mobility in South Africa." PhD thesis. University of Massachussetts.
- . 2005. "Rags, Riches and Race: The Intergenerational Economic Mobility of Black and White Families in the U.S." Dalam Sam Bowles, Herb Gintis, dan Melissa Osborne Grove, (editor) , *Unequal Chances. Family Background and Economic Success*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Herz, Barbara, dan Gene B. Sperling. 2004. *What Works in Girls' Education*. New York: Council on Foreign Relations.
- Hoff, Karla. 2003. "Paths of Institutional Development: A View from Economic History." *World Bank Research Observer* 18(2):2205–26.
- Hoff, Karla, dan Priyanka Pandey. 2004. "Belief Systems and Durable Inequalities: An Experimental Investigation of Indian Caste." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3351.
- Hoffman, Elizabeth, Kevin A. McCabe, dan Vernon L. Smith. 1996. "On Expectations and Monetary Stakes in Ultimatum Games." *International Journal of Game Theory* 25(3):289–301.
- Holmes, George M., Jeff DeSimone, dan Nicholas G. Rupp. 2003. "Does School Choice Increase School Quality?" Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 9683.
- Holzer, Harry, dan David Neumark. 2000. "Assessing Affirmative Action." *Journal of Economic Literature* 38(3):483–568.
- Holzmann, Robert, dan Richard Hinz. 2005. *Old-Age Income Support in the Twenty-First Century: An International Perspective on Pension Systems and*

- Reform*. Washington, DC: World Bank. Tersedia dalam <http://www1.worldbank.org/sp/incomesupport.asp>.
- Holzmann, Robert, dan Steen Jorgensen. 2001. "Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond." Washington, DC: World Bank, Social Protection Discussion Paper 0006.
- Honohan, Patrick. 2004. *Financial Sector Policy and the Poor: Selected Findings and Issues*. Washington, DC: World Bank.
- Honohan, Patrick, dan Daniela Klingebiel. 2000. "Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 2441.
- Hoogeveen, Hans. 2003. "Census-Based Welfare Estimates for Small Populations: Poverty and Disability in Uganda." World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Hoogeveen, Johannes, Emil Tesliuc, Renos Vakis, dan Stefan Dercon. 2004. "A Guide to the Analysis of Risk, Vulnerability and Vulnerable Groups." World Bank. Washington, DC. Tersedia dalam <http://siteresources.worldbank.org/INTSRM/Publications/20316319/RVA.pdf>. Diproses.
- Hoxby, Caroline M. 2000. "Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?" *American Economic Review* 90(5):1209–38.
- . 2002. "School Choice and School Productivity (or Could School Choice be a Tide that Lifts All Boats?)." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 8873.
- Hsieh, Chang-Tai, dan Miguel Urquiola. 2003. "When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 10008.
- Human Rights Watch. 2000. *United States Punishment and Prejudice: The Racial Disparities in the War on Drugs*. New York: Human Rights Watch. Tersedia dalam <http://www.hrw.org/reports/2000/usa/>.
- Ilahi, Nadeem, dan Franque Grimard. 2000. "Public Infrastructure and Private Costs: Water Supply and Time Allocation of Women in Rural Pakistan." *Economic Development and Cultural Change* 49(1):45–75.
- Ilahi, Nadeem, dan Saqib Jafarey. 1999. "Guestworker Migration, Remittances, and the Extended Family: Evidence from Pakistan." *Journal of Development Economics* 58(2):485–512.
- ILO. 2002. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. Geneva: International Labour Organization. Tersedia dalam <http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/download/women.pdf>.
- . 2003. *Investing in Every Child—An Economic Study of the Costs and Benefits of Eliminating Child Labor*. Geneva: International Labour Organization. Tersedia dalam http://www.ilo.org/public/english/standards/ipecc/publ/download/2003_12_investingchild.pdf.
- India Today. 13-12-2004. "Rural Markets: Call of the Countryside." *India Today*.
- Inglehart, Ronald, Miguel Basáñez, Jaime Díez-Medrano, Loek Halman, dan Ruud Luijkx, edisi 2004. *Human Beliefs and Values: A Cross-cultural Sourcebook*

32204

- based on the 1999–2002 Values Surveys. Mexico, DF: Siglo Veintiuno.
- International Confederation of Free Trade Unions. 2005. *The Impact of the Ending of Quotas on the Textile Industry. Cambodia: Increasing Pressure on Trade Union Rights*. Brussels: International Confederation of Free Trade Unions. Tersedia dalam <http://www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991221551&Language=EN>.
- International Cotton Advisory Committee. 2003. *Production and Trade Policies Affecting the Cotton Industry. A Report by the Secretariat*. Washington, DC: International Cotton Advisory Committee. Tersedia dalam http://www.icac.org/cotton_info/publications/statistics/stats_wtd/prod_trade_policies_03.pdf.
- International Fund for Agricultural Development. 2001. *Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty*. Oxford: Oxford University Press. Tersedia dalam <http://www.ifad.org>.
- Irwin, Timothy, dan Chiaki Yamamoto. 2004. "Improving the Governance of State-owned Electricity Utilities." Washington, DC: World Bank Energy and Mining Sector Board Discussion Paper 11.
- Jacoby, Hanan G., Guo Li, dan Scott Rozelle. 2002. "Hazards of Expropriation: Tenure Insecurity and Investment in Rural China." *American Economic Review* 92(5):1420–47.
- Jalan, Jyostna, dan Martin Ravallion. 1997. "Spatial Poverty Traps?" Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 1862.
- . 2002. "Geographic Poverty Traps? A Micro Model of Consumption Growth in Rural China." *Journal of Applied Econometrics* 17(4):329–46.
- . 2003. "Does Piped Water Reduce Diarrhea for Children in Rural India?" *Journal of Econometrics* 112(1):153–73.
- Jalan, Jyotsna, dan Martin Ravallion. 1999. "Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates for Argentina's Trabajar Program." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 2149.
- James, Estelle. 2000. "Old-age Protection for the Uninsured: What are the Issues?" Dalam Nora Lustig, (editor), *Shielding the Poor: Social Protection in the Developing World*. Washington, DC: Brookings Institution and Inter-american Development Bank.
- Jäntti, Markus, Juho Saari, dan Juhana Vartiainen. 2005. "Country Case Study: Finland-Combining Growth with Equity." Tulisan latar (*background paper*) untuk WDR 2006.
- Jha, Saumitra, Vijayendra Rao, dan Michael Woolcock. Akan terbit. "Governance in the Gullies: Democratic Responsiveness and Community Leadership in Delhi's Slums." *World Development*.
- Johnson, Simon, dan Todd Mitton. 2003. "Cronyism and Capital Controls: Evidence from Malaysia." *Journal of Financial Economics* 67(2):351–82.
- Jonakin, Jon. 1996. "The Impact of Structural Adjustment and Property Rights Conflicts on Nicaraguan Agrarian Reform Beneficiaries." *World Development* 24(7):1179–91.
- Kabeer, Naila. 1997. "Women, Wages and Intra-household Power Relations in Urban Bangladesh." *Development and Change* 28(2):261–302.

- _____. 1999. "Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment." *Development and Change* 30(3):435–64.
- Kakwani, Nanak, dan Kalanidhi Subbarao. 2005. *Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions*. Washington, DC: World Bank. Tersedia dalam <http://www-wds.worldbank.org/>.
- Kanbur, Rabi. 2000. "Income Distribution and Development." Dalam Anthony B. Atkinson dan François Bourguignon, (editor) , *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: North Holland.
- Kanbur, Rabi, dan Xiaobo Zhang. 2001. "Fifty Years of Regional Inequality in China: A Journey through Revolution, Reform and Openness." London: Centre for Economic Policy Research Discussion Paper 2887.
- Kanbur, Ravi. 2005. "Pareto's Revenge." Cornell University. Ithaca, NY. Tersedia dalam <http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/ParRev.pdf>. Diproses.
- Kang, David C. 2002. *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Kariuki, Mukami, dan Jordan Schwartz. 2005. "Small-Scale Private Service Providers of Water Supply and Electricity: A Review of Incidence, Structure, Pricing and Operating Characteristics." World Bank—Energy and Water Department, Bank Netherlands Water Partnership, Public-Private Infrastructure Advisory Facility. Washington, DC. Diproses.
- Karr-Morse, Robin, dan Meredith S. Wiley. 1977. *Ghost from the Nursery: Tracing the Roots of Violence*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Kaufmann, Daniel, dan Aart Kraay. 2002. "Growth without Governance." *Economia* 3(1):169–215.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, dan Massimo Mastruzzi. 2004. "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002." *World Bank Economic Review* 18(2):253–87.
- _____. 2005. "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004." World Bank. Washington, DC. Tersedia dalam <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html>. Diproses.
- Kevane, Michael. 1996. "Agrarian Structure and Agricultural Practice: Typology and Application to Western Sudan." *American Journal of Agricultural Economics* 78(1):236–245.
- Khan, Azizur Rahman, dan Binayak Sen. 2001. "Inequality and Its Sources in Bangladesh: 1991/92 to 1995/96: An Analysis Based on Household Expenditure Surveys." *Bangladesh Development Studies* 27(1):1–50.
- Khandker, Shahidur, Victor Lavy, dan Deon Filmer. 1994. "Schooling and Cognitive Achievements of Children in Morocco: Can the Government Improve Outcomes?" Washington, DC: World Bank Discussion Paper 264.
- Khwaja, Asim Ijaz, dan Atif Mian. 2004. "Unchecked Intermediaries: Price Manipulation in an Emerging Stock Market." Boston: Bureau for Research in Economic Analysis of Development Working Paper 061. Tersedia dalam <http://www.cid.harvard.edu/bread/papers/working/061.pdf>.

32204

- Kijima, Yoko, dan Peter Lanjouw. 2004. "Agricultural Wages, Non-Farm Employment and Poverty in Rural India." World Bank. Washington, DC. Diproses.
- King, Elizabeth M., Peter F. Orazem, dan Elizabeth M. Paterno. 1999. "Promotion with and without Learning: Effects on Students Dropouts." Washington, DC: World Bank Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms No. 18.
- King, Steve. 1997. "Poor Relief and English Economic Development Reappraised." *Economic History Review* 50(2):360–68.
- . 2000. *Poverty and Welfare in England, 1700-1850: A Regional Perspective*. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Kingdon, Geeta, Justin Sandefur, dan Francis Teal. 2005. "Patterns of Labor Demand in Sub-Saharan Africa: A Review paper." Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford. Oxford, UK. Diproses.
- Kinsey, Bill H., dan Hans P. Binswanger. 1993. "Characteristics and Performance of Resettlement Programs: A Review." *World Development* 21(9):1477–94.
- Kirpal, Simone. 2002. "Communities Can Make a Difference: Five Cases Across Continents." Dalam Mary Eming Young, (editor), *From Early Childhood Development to Human Development: Investing in our Children's Future*. Washington, DC: World Bank.
- Klarén, Peter Flindell. 2000. *Peru: Society and Nationhood in the Andes*. New York: Oxford University Press.
- Klasen, Stephen. 2005. Comments on "Hepatitis B and the Case of the Missing Women" oleh Emily Oster. University of Göttingen. Diproses.
- Knack, Steven, dan Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests using Alternative Measures." *Economics and Politics* 7(3):207–27.
- Kolm, Serge-Christophe. 1976. "Unequal Inequalities I." *Journal of Economic Theory* 12(3):416–42.
- Korinek, Anton, Johan Mistiaen, dan Martin Ravallion. Akan terbit. "Survey Non-response and the Distribution of Income." *Journal of Economic Inequality*.
- Kraay, Aart. Akan terbit. "When is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of Countries." *Journal of Development Economics*.
- Kranton, Rachel E., dan Anand V. Swamy. 1999. "The Hazards of Piecemeal Reform: British Civil Courts and the Credit Market in Colonial India." *Journal of Development Economics* 58(1):1–24.
- Kremer, Michael. 1993. "The O-Ring Theory of Economic Development." *Quarterly Journal of Economics* 108(3):551–75.
- Kremer, Michael, dan Rache Glennester. 2004. *Strong Medicine – Creating Incentives for Pharmaceutical Research on Neglected Diseases*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kremer, Michael, Edward Miguel, dan Rebecca Thornton. 2004. "Incentives to Learn." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 10971.
- Kremer, Michael, Sylvie Moulin, dan Robert Namunyu. 2002. "Unbalanced Decentralization." Harvard University.

- Cambridge, MA. Tersedia dalam <http://econ.bu.edu/dilipm/40-kremounam.pdf>. Diproses.
- Kritzer, Herbert M. 2002. *Legal Systems of the World: A Political, Social and Cultural Encyclopedia*. Santa Barbara, CA: ABC-CLIO.
- Krueger, Alan B., dan Alexandre Mas. 2004. "Strikes, Scabs, and Tread Separations: Labor Strife and the Production of Defective Bridgestone/Firestone Tires." *Journal of Political Economy* 112(2):253–89.
- Krugman, Paul. 1979. "A Model of Balance-of-Payments Crises." *Journal of Money, Credit, and Banking* 11(3):311–25.
- . 1999. "Balance Sheets, the Transfer Problem and Financial Crises." Dalam P. Isard, A. Razin, A. K. Rose, dan Kluwer Dordrecht, (editor) , *International Finance and Financial Crises, Essays in Honor of Robert P. Flood*. Netherlands and Washington, DC: Kluwer Academic Publishers and International Monetary Fund.
- Kugler, Adriana. 2004. "The Effect of Job Security Regulations on Labor Market Flexibility: Evidence from the Colombian Labor Market Reform." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 10215.
- Kugler, Adriana, Juan F. Jimeno, dan Virginia Hernanz. 2003. "Employment Consequences of Restrictive Permanent Contracts." London: Centre for Economic Policy Research Discussion Paper 3724.
- Kumar, Anjali. 2005. *Assessing Financial Access In Brazil*. Washington, DC: World Bank.
- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes, dan Guillermo Zamarripa. 2002. "Related Lending." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 8848.
- Ladd, Hellen F. 2002. "School Vouchers: A Critical View." *Journal of Economic Perspectives* 16(4):3–24.
- Laffont, Jean-Jacques, dan Mohamed Salah Matoussi. 1995. "Moral Hazard, Financial Constraints and Sharecropping in El Oulja." *Review of Economic Studies* 62(3):381–99.
- Lagos, Marta (2005). Komunikasi personal dengan Marta Lagos, Director, Latinobarómetro.
- Lang, James. 1975. *Conquest and Commerce: Spain and England in the Americas*. New York: Academic Press.
- Langseth, Petter, dan Oliver Stolpe. 2001. *Strengthening Judicial Corruption against Corruption*. Vienna: United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, Global Programme Against Corruption. Tersedia dalam <http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/cicp10.pdf>.
- Lanjouw, Jean O. 2002. "A New Global Patent Regime for Diseases: U.S. and International Legal Issues." *Harvard Journal of Law and Technology* 16(1):85–124.
- . 2004. *Outline of the Foreign Filing License Approach*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Lanjouw, Jean O., dan William Jack. 2004. "Trading Up: How Much Should Poor Countries Pay to Support Pharmaceutical Innovation?" *CGD Brief* 4(3):1–8.
- Lanjouw, Jean O., dan Margaret MacLeod. 2005. "Statistics Trends in Research on

32204

- Tropical Diseases.” Berkeley University. Berkeley, CA. Tersedia dalam http://www.who.int/intellectualproperty/studies/Lanjouw_Statistical%20Trends.pdf. Diproses.
- Lanjouw, Peter, dan Martin Ravallion. 2005. “Progresiveness of Social and Infrastructure Spending in India.” World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Larrain, Mauricio. 1989. “How the 1981–1983 Chilean Banking Crisis was Handled.” Washington, DC: World Bank Working Paper 300.
- Lavy, Victor. 1996. “School Supply Constraints and Children’s Educational Outcomes in Rural Ghana.” *Journal of Development Economics* 51(2):291–314.
- Lees, Lynn Hollen. 1998. *The Solidarities of Strangers: The English Poor Laws and the People*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Leipziger, Danny, Marianne Fay, Quentin Wodon, dan Tito Yepes. 2003. “Achieving the Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure.” Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3163.
- Leonard, Kenneth L., dan Melkiory C. Masatu. 2005. “Variation in the Quality of Care Accessible to Rural Communities in Tanzania.” University of Maryland. College Park, MD. Diproses.
- Levin, Victoria. 2005a. “Updating Aid Allocation Estimates.” Catatan latar untuk Catatan WDR 2006.
- . 2005b. “Updating the Poverty-efficient Aid Allocation to 2001.” World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Levin, Victoria, dan David Dollar. 2005. “The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992–2002).” OECD, DAC Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships. Paris. Tersedia dalam <http://www.oecd.org/dataoecd/32/44/34687926.pdf>. Diproses.
- Lewin, Bryan, Daniele Giovannucci, dan Panos Varangis. 2004. “Coffee Markets: New Paradigms in Global Supply and Demand.” Washington, DC: World Bank, Agriculture and Rural Development Discussion Paper 3.
- Lewis, Arthur. 1954. “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor.” *Manchester School of Economic and Social Studies* 22(2):139–91.
- Lewis, M. 2002. “Informal Health Payments in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: Issues, Trends and Policy Implications.” Dalam Elias Mossialos, Ana Dixon, Josep Figueras, dan Joe Kutzin, (editor), *Funding Health Care: Options for Europe*. Buckingham: Open University Press.
- Lewis, Stephen. 2003. “Opening Address to the 13th International Conference on AIDS and STIs in Africa (ICASA).” Makalah dipresentasikan dalam 13th International Conference on AIDS and STIs in Africa (ICASA). 21 September. Nairobi.
- Li, Hongyi, Lyn Squire, dan Heng-fu Zou. 1998. “Explaining International and Intertemporal Variations in Income Inequality.” *Economic Journal* 108(446):26–43.
- Li, Hongyi, dan Heng-fu Zou. 1998. “Income Inequality is not Harmful for Growth: Theory and Evidence.” *Review of Development Economics* 2(3):318–34.

- Li, R., X. Chen, H. Yan, P. Deurenberg, L. Garby, dan J. G. Hautvast. 1994. "Functional Consequences of Iron Supplementation in Iron-deficient female Cotton Workers in Beijing China." *American Journal of Clinical Nutrition* 59(4):908–13.
- Liddle, R. William. 1991. "The Relative Autonomy of the Third World Politician: Soeharto and Indonesian Economic Development in Comparative Perspective." *International Studies Quarterly* 35(4):403–27.
- Lillard, Lee A., dan Robert J. Willis. 1994. "Intergenerational Educational Mobility: Effects of Family and State in Malaysia." *Journal of Human Resources* 29(4):1126–66.
- Lindert, Peter H. 2003. "Voice and Growth: Was Churchill Right?" *Journal of Economic History* 63(2):315–50.
- . 2004. *Growing Public: Social Spending and Economics Growth since the Eighteenth Century*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lindert, Peter H., dan Jeffrey G. Williamson. 1982. "Revising England's Social Tables, 1688–1812." *Explorations in Economic History* 19(4):385–408.
- . 1983. "Reinterpreting Britain's Social Tables, 1688–1913." *Explorations in Economic History* 20(1):94–109.
- Lipset, Seymour M. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review* 53(1):69–105.
- Llorente, María, dan Angela Rivas. 2005. "Reduction of Crime in Bogota: A Decade of Citizen's Security Policies." World Bank, Department of Finance, Private Sector and Infrastructure. Washington, DC: Diproses.
- Lloyd, Cynthia B., edisi 2005. *Growing up Global: The Changing Transitions to Adulthood in Developing Countries*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Lloyd, Tim, Wyn Morgan, Tony Rayner, dan Charlotte Vaillant. 1999. "The Transmission of World Agricultural Prices in Côte d'Ivoire." *Journal of International Trade and Economic Development* 8(1):125–41.
- Lockhart, James B. 1969. "Encomienda and Hacienda: The Evolution of the Great Estate in the Spanish Indies." *Hispanic American Historical Review* 49(3):411–29.
- Lockhart, James B., dan Stuart B. Schwartz. 1983. *Early Latin America: A History of Colonial Spanish and America and Brazil*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Lokshin, Michael, dan Martin Ravallion. 2000. "Welfare Impacts of the 1998 Financial Crisis in Russia and the Response of the Public Safety Net." *Economics of Transition* 8(2):269–95.
- López, Alan D. 2000. "Reducing Cile's Mortality." *Bulletin of the World Health Organization* 78(10):1173–73.
- López, J. Humberto. 2004. "Pro-growth, Pro-poor: Is there a Trade-off?" Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3378.
- Loury, Glenn C. 2002. *The Anatomy of Racial Inequality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lucas, Robert. 2003. *The Industrial Revolution: Past and Future*. Minneapolis: Federal Reserve Bank of Minneapolis.

32204

- Lund, Frances. 1999. "Understanding South African Social Security through Recent Household Surveys: New Opportunities and Continuing Gaps." *Development Southern Africa* 16(1):55–67.
- Lundberg, Mattias, dan Lyn Squire. 2003. "The Simultaneous Evolution of Growth and Inequality." *Economic Journal* 113(487):326–44.
- Lundberg, Shelley J., Robert A. Pollak, dan Terence J. Wales. 1997. "Do Husbands and Wives Pool their Resources?" *Journal of Human Resources* 32(3):463–80.
- Luttmer, Erzo F. P. 2004. "Neighbors as Negatives: Relative Earnings and Well-Being." Cambridge, MA: Faculty Research Working Paper Series 4-029.
- MacIntyre, Andrew. 2001a. "Institutions and Investors: The Politics of the Economic Crisis in Southeast Asia." *International Organization* 55(1):81–122.
- . 2001b. "Rethinking the Politics of Agricultural Policy Making: The Importance of Institutions." Dalam J. Edgard Campos, (editor) , *The Evolving Roles of State, Private, and Local Actors in Asian Rural Development*. Cambridge, UK: Oxford University Press.
- Maddison, Angus. 1995. *Monitoring the World Economy: 1820–1992*. Paris: Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Mahoney, James. 2001. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Malik, Waleed Haider. 2005. "Guatemala: The Role of Judicial Modernization in Post Conflict Reconciliation." Washington, DC: Social Development Notes, World Bank 99.
- Malmberg Calvo, Christina. 1994. "Case Study on the Role of Women in Rural Transport: Access of Women to Domestic Facilities." World Bank and Economic Commission for Africa, Washington, DC: Sub-Saharan Africa Transport Policy Program Working Paper 11.
- Maloney, William F. 1999. "Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico." *World Bank Economic Review* 13(2):275–302.
- Maloney, William F., dan Jairo Nuñez Mendez. 2004. "Measuring the Impact of Minimum Wages, Evidence from Latin America." Dalam James Heckman dan Carmen Pagés, (editor) , *Law and Labor Markets*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mamdani, Mahmood. 1996. *Citizen and Subject: Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Washington, DC: World Bank.
- Marmot, Michael G. 2004. *The Status Syndrome: How Social Standing Affects our Health and Longevity*. New York: Times Books.
- Mason, Karen O., dan Helene M. Carlsson. Akan terbit. "The Development Impact of Gender Equality in Land Rights." Dalam Philip Alston dan Mary Robinson (editor) *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*. New York: Oxford University Press.
- Massey, D. 2001. "The Progress in Human Geography Lecture, Geography on the

- Agenda." *Progress in Human Geography* 25(1):5–17.
- Masters, Williams A. 2005. "Paying for Prosperity: How and Why to Invest in Agricultural R&D for Development in Africa." *Journal of International Affairs* 58(2):35–64.
- Masters, Williams A., F. T. Sparrow, dan Brian H. Bowen. 1999. *Modeling Electricity Trade in Southern Africa 1999–2000*. West Lafayette, Indiana: Purdue University. Tersedia dalam <http://engineering.purdue.edu/IE/Research/PEMRG/PPDG/SAPP/1999proposal.pdf>.
- Mattei, U. 1998. "Legal Pluralism, Legal Change and Economic Development." *Dalam* Lyda Favali, E. Grande, dan M. Guadagni, (editor) , *New Law for New States*. Torino, Italy: L'Harmattan Italia.
- Mattoo, Aaditya, Ileana Cristina Neagu, dan Caglar Ozden. 2005. "Brain Waste? Educated Immigrants in the U.S. Labor Market." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3581.
- Maurer, Stephen M., Andrej Sali, dan Arti Rai. 2004. "Finding Cures for Tropical Disease: Is Open Source the Answer?" *Public Library of Science: Medicine* 1(3):33–7.
- Maynard, E., edisi 1966. *The Indians of Colta. Essays on the Colta Lake Zone, Chimborazo (Ecuador)*. Ithaca, NY: Cornell University.
- Mazumder, Bhakshar. 2005. "The Apple Falls Even closer to the Tree than We Thought: New and Revised Estimates of the Intergenerational Inheritance of Earnings." *Dalam* Samuel Bowles, Herbert Gintis, dan Melissa Groves, (editor) , *Unequal Chances: Family Background and Economic Success*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- McEwan, Patrick J. 2000. "The Impact of Vouchers on School Efficiency: Empirical Evidence from Cile." Tesis Ph.D. Stanford University.
- McEwan, Patrick J., dan Martin Carnoy. 2000. "The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Cile's Voucher System." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22(3):213–39.
- McGillivray, Mark. 2005. "Aid Allocation and Fragile States." Makalah dipresentasikan dalam Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States. 13 Januari. London.
- McKay, Andrew, Oliver Morrissey, dan Charlotte Vaillant. 1997. "Trade Liberalization and Agricultural Supply Response: A Study of Rural Asia." *European Journal of Development* 9(2):129–47.
- McKenzie, David, dan Dilip Mookherjee. 2003. "Distributive Impact of Privatization in Latin America: An Overview of Evidence from Four Countries." *Economia* 3(2):161–218.
- McKenzie, David, dan Hillel Rapoport. 2004. "Network Effects and the Dynamics of Migration and Inequality: Theory and Evidence from Mexico." Washington DC: BREAD Working Paper Series 63.
- McKenzie, David, dan Christopher Woodruff. 2003. "Do Entry Costs Provide an Empirical Basis for Poverty Traps? Evidence from Mexican Microenterprises." Cambridge, MA: Harvard University, Bureau for Research in Economic Analysis of Development

32204

- (BREAD) Working Paper 20. Tersedia dalam <http://www.cid.harvard.edu/bread/papers/working/020.pdf>.
- McMillan, Margaret, Dani Rodrik, dan Karen Horn Welch. 2002. "When Economic Reform Goes Wrong: Cashews in Mozambique." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 9117.
- Meesen, Bruno, dan Wim Van Damme. 2004. "Health Equity in Cambodia, A New Approach to Fee Exemptions." Makalah dipresentasikan dalam Reaching the Poor with Effective Health, Nutrition, and Population Services: What Works, What Doesn't, and Why. 18 Februari. Washington, DC.
- Melo, Jorge Orlando. 1996. *Historia de Colombia: La Dominación Española*. Bogotá: Biblioteca Familiar.
- Mendola, Mariapia. 2004. "Migration and Technological Change in Rural Households: Complements or Substitutes?" Milano, Italy: Centro Study Luca d'Agliano, Development Studies Working Paper 195.
- Mesnard, Alice, dan Martin Ravallion. 2004. "The Wealth Effects on New Business Startups in a Developing Economy." Institute of Fiscal Studies dan World Bank. London, U.K. Dan Washington, DC. Tersedia dalam http://www.cefims.ac.uk/pdfs/mesnard_paper.pdf. Diproses.
- Meyer, Richard, dan Geetha Nagarajan. 2000. "Rural Financial Markets in Asia: Policies, Paradigms, and Performance." Dalam Asian Development Bank, (editor), *A Study of Rural Asia vol. 3*. Hong Kong, Cina: Oxford University Press untuk Asian Development Bank.
- Miguel, Edward, dan Michael Kremer. 2004. "Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities." *Econometrica* 72(1):159-217.
- Milanovic, Branko. 2002. "Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution? Evidence from Household Surveys." Washington, DC: World Bank Policy Research Report Working Paper Series 2876.
- . 2005. *Worlds Apart: International and Global Inequality 1950-2000*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Minot, Nicholas W. 1998. "Distributional and Nutritional Impact of Devaluation in Rwanda." *Economic Development and Cultural Change* 46(2):379-402.
- Minot, Nicholas W., dan Lisa Daniels. 2002. "Impact of Global Cotton Markets on Rural Poverty in Benin." Washington, DC: International Food Policy Research Institute Discussion Paper 48.
- Minot, Nicholas W., dan Francesco Goletti. 1998. "Rice Market Liberalization and Poverty in Vietnam." Washington, DC: International Food Policy Research Institute Research Report 114.
- Moene, Karl Ove, dan Michael Wallerstein. 2002. "Social Democracy as a Development Strategy." University of Oslo, Department of Economics: Memorandum 35/2003.
- Moncrieffe, Joy. 2005. "Beyond Categories: Power, Recognition, and the Conditions for Equity." Tulisan latar (*background paper*) untuk WDR 2006.
- Montenegro, Claudio E., dan Carmen Pagés. 2004. "Who Benefits from Labor Market Regulations?" Dalam James

- Heckman and Carmen Pagés, (editor) , *Law and Employment: Lessons from the Latin American and the Caribbean*. Chicago: University of Chicago Press. Dicitak ulang dalam Jorge Enrique Restrepo dan Andrea Tokman R. (editor) "*Labor Markets and Institutions*," (2005), Santiago de Chile: Banco Central de Chile.
- Montinola, Gabriela, Yingyi Qian, dan Barry Weingast. 1995. "Federalism Chinese-Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics* 48(1):50–81.
- Moore, Barrington Jr. 1966. *The Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston, MA: Beacon Press.
- Moore, Mick. 2001. "Political Underdevelopment: What Causes 'Bad Governance'?" *Public Management Review* 3(3):385–418.
- . 2004. "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries." *International Political Science Review* 25(3):297–319.
- Morales, Juan Antonio, dan Jeffrey D. Sachs. 1998. "Bolivia's Economic Crisis." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 2620.
- Morck, Randall, Daniel Wolfenzon, dan Bernard Yeung. 2004. "Corporate Governance, Economic Entrenchment and Growth." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 10692.
- Morck, Randall, dan Bernard Yeung. 2004. "Special Issues Relating to Corporate Governance and Family Control." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3406.
- Morck, Randall K., David A. Stangeland, dan Bernard Yeung. 2000. "Inherited Wealth, Corporate Control, and Economic Growth: The Canadian Disease?" Dalam Randall Morck, (editor) , *Concentrated Corporate Ownership. National Bureau of Economic Research Conference Volume*. Chicago: University of Chicago Press.
- Morduch, Jonathan. 1993. "Risk Production and Saving: Theory and Evidence from Indian Households." Cambridge, MA: Harvard University. Diproces.
- Morgan, Edmund S. 1975. *American Slavery, American Freedom: The Ordeal of Colonial Virginia*. New York: W. W. Norton & Co.
- Morley, Samuel. 2001. *The Income Distribution Problem in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: Economic Commission for Latin American and the Caribbean.
- Morley, Samuel, dan David Coady. 2003. *From Social Assistance to Social Development: A Review of Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Mörner, Magnus. 1973. "The Spanish American Hacienda: A Survey of Recent Research and Debate." *Hispanic American Historical Review* 53(2):183–216.
- Morrisson, Andrew, Mary Ellsberg, dan Sarah Bott. 2004. "Addressing Gender-Based Violence in the Latin American and Caribbean Region: A Critical Review of Interventions." Washington, DC: World Bank Policy Research Report Working Paper Series 3438.

32204

- Mtani, Anna. 2002. "Safety Audits and Beyond." Makalah dipresentasikan dalam First International Seminar on Women's Safety. 9 Mei. Montreal.
- Mundlak, Yair, dan Donald F. Larson. 1992. "On the Transmission of World Agricultural Prices." *World Bank Economic Review* 6 (3):399-422.
- Munshi, Kaivan. 2003. "Networks in the Modern Economy: Mexican Migrants in the U.S. Labor Markets." *Quarterly Journal of Economics* 118(2):549-97.
- Munshi, Kaivan, dan Mark Rosenzweig. Akan terbit. "Traditional Institutions Meet the Modern World: Caste, Gender and Schooling in a Globalizing Economy." *American Economic Review*.
- Murgai, Rinku, dan Martin Ravallion. 2005. "A Guaranteed Living Wage in Rural India: Who Would Gain and at What Cost?" World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Mwaiakusa, Jwani T. 1995. "Maintaining Law and Order in Tanzania: The Role of Sungusungu Defence Groups." Dalam Joseph Semboja dan Ole Therkildsen, (editor), *Service Provision Under Stress in East Africa: The State, NGOs, and People's Organizations in Kenya, Tanzania, and Uganda*. Copenhagen: Center for Development Research.
- Myers, Robert. 1995. *The Twelve Who Survive: Strengthening Programs of Early Childhood Development in the Third World*. Ypsilanti, MI: High Scope Press.
- Narayan, A., dan N. Yoshida. 2004. "Poverty in Sri Lanka: The Impact of Growth with Rising Inequality." Makalah dipresentasikan dalam World Development Consultation Meeting. 12 Desember. Delhi.
- Narayan, Deepa, Edisi 2002. *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. Washington, DC: World Bank.
- Neumark, David, Wendy Cunningham, dan Lucas Siga. Akan terbit. "The Effects of Minimum Wages in Brazil on the Distribution of Family Incomes: 1996-2001." *Journal of Development Economics*.
- Newman, John, Steen Jorgensen, dan Menno Pradhan. 1992. "How Did Workers Benefit?" Dalam Steen Jorgensen, Margaret Grosh, dan Mark Schacter, (editor), *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis and Adjustment: The Emergency Social Fund*. Washington, DC: World Bank.
- Nicita, Alessandro. 2004. "Who Benefited from Trade Liberalization in Mexico? Measuring the Effects on Household Welfare." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3265.
- Nickell, Stephen. 1997. "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America." *Journal of Economic Perspectives* 11(3):55-74.
- Nielsen, Robin, dan Tim Hanstad. 2004. "From Sharecroppers to Landowners: Paving the Way for West Bengal's Bargadars." Seattle, WA: Rural Development Institute, Reports on Foreign Aid 121. Tersedia dalam http://www.rdiland.org/PDF/PDF_Reports/RDI_121.pdf.
- North, Douglas C. 1981. *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton & Co.
- North, Douglas C., dan Robert P. Thomas. 1973. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

- North, Douglas C., dan Barry R. Weingast. 1989. "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England." *Journal of Economic History* 49(4):803–32.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, State And Utopia*. New York: Basic Books.
- Nussbaum, Martha C. 2000. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. New York: Cambridge University Press.
- O'Brien, Patrick K. 1993. "Political Preconditions for the Industrial Revolution." Dalam Patrick O'Brien dan Roland Quinault, (editor), *The Industrial Revolution and British Society*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- O'Rourke, Kevin H., dan Jeffrey G. Williamson. 2002. "From Malthus to Ohlin: Trade, Growth and Distribution Since 1500." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 8955.
- O'Sullivan, Robert, dan Amiee Christensen. 2005. "Equity and Inequity in the Context of Climate Change." Catatan latar untuk WDR 2006.
- Obstfeld, Maurice. 1996. "Models of Currency Crises with Self-fulfilling Features." *European Economic Review* 40(3-5):1037–47.
- OECD. 1999. *Employment Outlook*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- . 2000. *Hard Core Cartels*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Tersedia dalam <http://www.oecd.org/dataoecd/36/24/2367816.pdf>.
- . 2003. *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation* 2003. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Tersedia dalam [www1.oecd.org/publications/e-book/5103081E.PDF](http://www.oecd.org/publications/e-book/5103081E.PDF).
- . 2005. "OECD Productivity Database (February 2005, version)." Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD-DAC. 2004. *Development Cooperation Report Statistical Annex 2004*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. Tersedia dalam http://www.oecd.org/document/9/0,2340,en_2649_33721_1893129_1_1_1_1,00.html.
- Olley, G. Steven, dan Ariel Pakes. 1996. "The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry." *Econometrica* 64(6):1263–97.
- Osberg, Lars, dan Timothy Smeeding. 2004. "Fair' Inequality?: An International Comparison of Attitudes to Pay Differentials." Dalhousie University. Dalhousie. Tersedia dalam <http://www.cpr.maxwell.syr.edu/faculty/smeeding/selectedpapers/Economicaversion27Oktober2004.pdf>. Diproses.
- Oster, Emily. 2005. "Hepatitis B and the Case of the Missing Women." Cambridge, MA: Harvard University, CID Graduate Student and Postdoctoral Fellow Working Paper 7. Tersedia dalam <http://www.cid.harvard.edu/cidwp/graduate.html>.
- Paes de Barros, Ricardo, dan Mirela de Carvalho. 2004. "Targeting as an Instrument for a more Effective Social Policy." Inter-American Development Bank. Washington, DC. Tersedia dalam http://www.iadb.org/sds/doc/POV-SEFVI-Barros_Carvalho.pdf. Diproses.

32204

- Palandt, Otto. 2004. *Bürgerliches Gesetzbuch*. Munich: C. H. Beck.
- Palmade, Vincent. 2005. "Industry Level Analysis: The Way to Identify the Binding Constraints to Economic Growth." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3551.
- Panagides, Alexis, dan Harry Anthony Patrinos. 1994. "Union-nonunion Wage Differentials in the Developing World: A Case Study of Mexico." Washington, DC: World Bank Policy Research Report Working Paper Series 1269.
- Pande, Rohini. 2003. "Can Mandated Political Representation Increase Policy Influence for the Disadvantaged Minorities? Theory and Evidence from India." *American Economic Review* 93(4):1132–51.
- Parry, John H. 1948. *The Audiencia of New Galicia in the Sixteenth Century: A Study in Spanish Colonial Government*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pathmanathan, Indra, Jerke Liljestrand, Jo M. Martins, Lalini C. Rajapaksa, Craig Lissner, Amalia de Silva, Swarna Selvajuru, dan Prabha Joginder Singh. 2003. *Investing in Maternal Health: Learning from Malaysia and Sri Lanka*. Washington, DC: World Bank.
- Paxson, Christina H., dan Norbert Schady. 2004. "Child Health and Economic Crisis in Peru." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3260.
- . 2005. "Cognitive Development among Young Children in Ecuador: The Roles of Wealth, Health and Parenting." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3605.
- Payne, Geoffrey, edisi 2002. *Land, Rights, and Innovation: Improving Tenure for the Urban Poor*. London, UK: ITDG Publishing.
- Payne, Geoffrey, dan Michael Majale. 2004. *The Urban Housing Manual: Making Regulatory Frameworks Work for the Poor*. London, U.K.: Earthscan Publications.
- Perotti, Enrico. 2002. "Lessons from the Russian Meltdown: The Economics of Soft Legal Constraints." *International Finance* 5(3):359–99.
- Perotti, Enrico, dan Erik Feijen. 2005. "Lobbying for Exit: The Political Economy of Financial Fragility." University of Amsterdam. Amsterdam. Tersedia dalam http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=686661. Diproses.
- Perotti, Enrico, dan Paolo Volpin. 2004. "Lobbying on Entry." London, UK: Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series 4519.
- Perry, Guillermo. 2003. "Can Fiscal Rules Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin American and Caribbean Region?" Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3080.
- Petes, Patti, Catalina Smulovitz, dan Michael Walton. 2005. "Evaluating Empowerment: A Framework with Cases from Latin America." Dalam Deepa Narayan, (editor), *Measuring Empowerment: Cross-disciplinary Perspectives*. Washington, DC: World Bank.
- Piketty, Thomas. 1995. "Social Mobility and Redistributive Politics." *Quarterly Journal of Economics* 110(3):551–84.

- Pinglé, Vibha. 2005. "Faith, Equity, and Development." Tulisan latar (*background paper*) untuk WDR 2006.
- Pinto, Brian, Evsey Gurvich, dan Sergei Ulatov. Akan terbit. "Lessons from the Russia Crisis of 1998 and Recovery." Dalam Joshua Aizenman dan Brian Pinto (editor) *Managing Volatility and Crisis: A Practitioner's Guide*. Washington, DC: World Bank.
- Pistor, Katharina, dan Phillip A. Wellons. 1999. *The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development: 1960-1995*. Hong Kong, Cina: Oxford University Press untuk Asian Development Bank.
- Pitayarangsarit, Siriwan. 2004. "Agenda Setting Process." Dalam Viroj Tangcharoensathien dan Pongpisut Jongudomsuk, (editor) , *From Policy to Implementation: Historical Events During 2001-2004 of Universal Coverage in Thailand*. Nonthaburi, Thailand: National Health Security Office.
- Pogge, Thomas W. 2004. "Assisting the Global Poor." Dalam Deen K. Chatterjee, (editor) , *The Ethics of Assistance: Morality and the Distant Needy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pollitt, E., W. E. Watkins, dan M. A. Husaini. 1997. "Three-Month Nutritional Supplementation in Indonesian Infants and Toddlers Benefits Memory Function 8 Years Later." *American Journal of Clinical Nutrition* 66(6):1357-363.
- Pradhan, Menno, David E. Sahn, dan Stephen D. Younger. 2003. "Decomposing World Health Inequality." *Journal of Health Economics* 22(2):271-93.
- Preker, Alexander, dan Guy Carrin, edisi 2004. *Health Financing for Poor People: Resource Mobilization and Risk Sharing*. Washington, DC: World Bank.
- Preston, Samuel H. 1980. "Causes and Consequences of Mortality Declines in Less Developed Countries During the Twentieth Century." Dalam Richard Easterlin, (editor) , *Population and Economic Change in Developing Countries*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pritchett, Lant. 1997. "Divergence: Big Time." *Journal of Economic Perspectives* 11(3):3-17.
- . 2001. "Where Has All the Education Gone?" *World Bank Economic Review* 15(3):367-91.
- . 2003. "The Future of Migration: Irresistible Forces Meet Immovable Ideas." Makalah dipresentasikan dalam The Future of Globalization: Explorations in Ligth of the Recent Turbulence Conference. 11 Oktober. New Haven, CT.
- . 2004a. "Towards a New Consensus for Addressing the Global Challenge of the Lack of Education." Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA. Tersedia dalam http://www.copenhagenconsensus.com/Files/Filer/CC/Papers/Education_230404.pdf. Diproses.
- . 2004b. "Does Learning to Add Up Add Up? The Returns to Schooling in Aggregate Data." Cambridge, MA: Bureau for Research in Economic Analysis of Development (BREAD) Working Paper 053.
- . Akan terbit. "Who is Not Poor? Dreaming of a World Truly Free of Poverty." *World Bank Research Observer*.

32204

- Prud'Homme, Rémy. 1990. "Decentralization of Expenditures or Taxes: The Case of France." *Dalam* Robert J. Bennett, (editor) , *Decentralization, Local Governments, and Markets*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Psacharopoulos, George, dan Harry Anthony Patrinos. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, DC: World Bank.
- Pulley, Robert V. 1989. "Making the Poor Creditworthy: A Case Study of the Integrated Rural Development Program in India." Washington, DC: World Bank Discussion Paper 58.
- Qian, Yingyi. 2003. "How Reform Worked in China." *Dalam* Dani Rodrik, (editor) , *In Search of Prosperity: Analytic Narratives of Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Quisumbing, Agnes R., Jona P. Estudillo, dan Keijiro Otsuka. 2004. *Land and Schooling: Transferring Wealth Across Generations*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Quisumbing, Agnes R., dan John A. Maluccio. 2003. "Resources at Marriage and Intrahousehold Allocation: Evidence from Bangladesh, Ethiopia, Indonesia, and South Africa." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 65(3):283–327.
- Rabin, Mathew. 1993. "Incorporating Fairness Into Game Theory and Economics." *American Economic Review* 83(5):1281–302.
- Rahman, Lupin, dan Vijayendra Rao. 2004. "The Determinants of Gender Equity in India: Examining Dyson and Moore's Thesis with New Data." *Population and Development Review* 30(2):239–68.
- Rajan, Ragurham G., dan Luigi Zingales. 2003. *Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to create Wealth and Spread Opportunity*. New York: Crown Business.
- Ranson, Kent, Tara Sinha, Mirai Chatterjee, Akash Adharya, Ami Bhavsar, Saul Morris, dan Anne J. Mills. 2005. "Making Health Insurance Work for the Poor: Learning from SEWA's Community-based Health Insurance Scheme." Diproses.
- Rao, Vijayendra. 2005. "Symbolic Public Goods and the Coordination of Collective Action: A Comparison of Local Development in India and Indonesia." Tulisan latar (*background paper*) untuk WDR 2006.
- Rao, Vijayendra, dan Michael Walton. 2004. *Culture and Public Action*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Ravallion, Martin. 1991. "Reaching the Rural Poor through Public Employment: Arguments, Evidence and Lessons from South Asia." *World Bank Research Observer* 6(2):153–75.
- . 2001. "Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages." *World Development* 29(11):1803–15.
- . 2003. "Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-Offs and Policy Options." Washington, DC: World Bank Social Protection Discussion Paper Series 0314.
- . 2004a. "Competing Concepts of Inequality in the Globalization Debate." *Dalam* Susan Margaret Collins dan Carol Graham, (editor) , *Brookings Trade Forum 2004*. Washington, DC: Brookings Institution.

- _____. 2004b. "Looking Beyond Averages in the Trade and Poverty Debate." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3461.
- _____. 2005. "Why Should Poor People Care about Inequality?" Tulisan latar untuk WDR 2006.
- Ravallion, Martin, dan Shaohua Chen. 1997. "What Can New Survey Data Tell us about Recent Changes in Distribution and Poverty?" *World Bank Economic Review* 11(2):357–82.
- _____. 2004. "China's (Uneven) Progress Against Poverty." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3408.
- Ravallion, Martin, dan Michael Lokshin. 2002. "Self-rated Economic Welfare in Russia." *European Economic Review* 46(8):1453–73.
- Ravallion, Martin, dan Quentin Wodon. 1999. "Poor Areas, or only Poor People?" *Journal of Regional Science* 39(4):689–711.
- Rawlings, Laura B. 2004. "A New Approach to Social Assistance: Latin America's Experience with Conditional Cash Transfer Programs." Washington, DC: World Bank, Social Protection Discussion Paper Series 0416.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Reventa, Ana. 1991. "La Liberalización Económica y la Distribución de la Renta: La Experiencia Española." *Moneda y Crédito* 193:179–224.
- Ricupero, Rubens. 2005. "Why Should Small Developing Countries Engage in the Global Trading System? Three Points of View on a Hot Topic in the Doha Round: Overcoming Fewer." *Finance and Development* 42(1):10–11.
- Ringera, A., J. W. Onyango-Otieno, W. Karanja, dan M. W. Muigai. 2003. *An Anatomy of Corruption in the Kenyan Judiciary: The Report of the Integrity and Anti-Corruption Committee of the Judiciary*. Nairobi, Kenya: The Judiciary.
- Ringold, Dena, Mitchell A. Orenstein, dan Erika Wilkens. 2005. *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*. Washington, DC: World Bank.
- Robinson, James. 2003. "Politician-Proof Policy?" Washington, DC: World Bank, Working Paper 26945. Tersedia dalam http://www.people.fas.harvard.edu/~jrobinson/researchpapers/unpublishedpapers/jr_WDR2004.pdf.
- Rock, Michael T. 2003. "The Politics of Development Policy and Development Policy Reform in New Order Indonesia." Ann Arbor, MI: University of Michigan, William Davidson Institute Working Paper 632.
- Rodrik, Dani. 1998. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106(5):997–1032.
- _____. 1999a. "Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses." *Journal of Economic Growth* 4(4):385–412.
- _____. 1999b. "Democracies Pay Higher Wages." *Quarterly Journal of Economics* 114(3):707–38.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian, dan Francesco Trebbi. 2002. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development." Cambridge, MA:

32204

- National Bureau of Economic Research Working Paper Series 9305.
- Roemer, John E. 1998. *Equality of Opportunity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Roland, Gérard, dan Thierry Verdier. 2000. "Law Enforcement and Transition." London, UK: Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series 2501.
- Ronchi, Loraine. 2001. "The Impact of Fair Trade on Producers and Their Organizations: A Case Study with Coocafe in Kosta Rika." Brighton: University of Sussex, Poverty Research Unit Working Paper 11. Tersedia dalam <http://www.sussex.ac.uk/Units/PRU/wps/wp11.pdf>.
- . 2002. *Monitoring Impact of Fair Trade Initiatives: A Case Study of Kuapa Kokoo and the Day Chocolate Company*. London: Twinsight. TWIN. Tersedia dalam <http://www.divinechocolate.com/ImpactAssessmentLeaflet.pdf>.
- Rosenzweig, Mark R., dan Hans P. Binswanger. 1993. "Wealth, Weather Risk and the Composition and Profitability of Agricultural Investments." *Economic Journal* 103(416):56–78.
- Rosenzweig, Mark R., dan Kenneth I. Wolpin. 1993. "Credit Market Constraints, Consumption Smoothing, and the Accumulation of Durable Production Assets in Low-income Countries: Investments in Bullocks in India." *Journal of Political Economy* 101(2):223–44.
- Ross, Michael. 2005. "Mineral Wealth and Equitable Development." Tulisan latar (*background paper*) untuk WDR 2006.
- Rothstein, Jesse. 2005. "Does Competition Among Public Schools Benefit Students and Taxpayers? A Comment on Hoxby (2000)." Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper Series 11215.
- Rudnik, Rebecca S., dan Richard K. Gordon. 1996. "Taxation of Wealth." Dalam Victor Thuronyi, (editor) , *Tax Law Design and Drafting*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Russel, Peter H., dan David M. O'Brien, edisi 2001. *Judicial Independence in the Age of Democracy: Critical Perspectives from Around the World*. Charlottesville, VA: University of Virginia Press.
- Rutter, Michael, Henri Giller, dan Ann Hagell. 2000. *Antisocial Behavior by Young People*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sala-i-Martin, Xavier. 2002. "Unhealthy People are Poor People . . . And vice-versa." Makalah dipresentasikan dalam European Conference on Health Economics of the International Health Economics Association. 7 Juli. Paris.
- Samuels, David, dan Richard Snyder. 2001. "Devaluing the Vote in Latin America." *Journal of Democracy* 12(1):146–59.
- Sánchez-Páramo, Carolina, dan Norbert Schady. 2003. "Off and Running? Technology, Trade, and the Rising Demand for Skilled Workers in Latin America." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 3015.
- Savedoff, William D. 2004. "Is there a Case for Social Insurance?" *Health Policy and Planning* 19(3):183–84.
- Schady, Norbert. 2005. "Changes in the Global Distribution of Life Expectancy and Education." World Bank. Washington, DC. Diproses.

- Schieber, George. 2005. "Financing Health Systems in the 21st Century." World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Schiff, Maurice. 2005. "Brain Gain: Claims About its Size and Impact on Welfare and Growth are (Greatly) Exaggerated." Bonn, Germany: IZA Discussion Paper 1599.
- Schiff, Maurice, dan Alberto Valdés. 1998. "Agriculture and the Macroeconomy." Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper Series 1967.
- Schultz, Paul T. 1998. "Inequality in the Distribution of Personal Income in the World: How is it Changing and Why?" *Journal of Population Economics* 11(3):307-44.
- . 2004. "School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progresa Poverty Program." *Journal of Development Economics* 74(1):199-250.
- Schwartz, Anita. 2003. *Old Age Security and Social Pensions*. Washington, DC: World Bank.
- Schwarzer, H., dan A. C. Querino. 2002. "Non-contributory Pensions in Brazil: The Impact on Poverty Reduction." Geneva: ILO, Social Security Policy and Development Branch, ESS Paper 11.
- Scott, James C. 1976. *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven, CT: Yale University Press.
- . 1986. "Everyday Forms of Peasant Resistance." *Dalam* James C. Scott dan Benedict J. Tria Kerkvilet, (editor) , *Everyday Forms of Peasant Resistance in Southeast Asia*. London: Frank Cass. & Co.
- Scott-McDonald, Kerida. 2004. "Elements of Quality in Home Visiting Programs: Three Jamaican Models." *Dalam* Mary Eming Young, (editor) , *From Early Child Development to Human Development: Investing in our Children's Future*. Washington, DC: World Bank.
- Sekhri, Neelam, dan William Savedoff. 2005. "Private Health Insurance: Implications for Developing Countries." *Bulletin of the World Health Organization* 83(2):127-134.
- Sell, Susan K. 2003. *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sen, Abhijit, dan Himanshu. 2004. "Poverty and Inequality in India: Getting Closer to the Truth." Centre for Economic Studies and Planning, Jawaharlal Nehru University. New Delhi. Tersedia dalam http://www.networkideas.org/featart/may2004/Poverty_WC.pdf. Diproses.
- Sen, Amartya. 1985. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.
- . 2000. "Social Justice and the Distribution of Income." *Dalam* Anthony B. Atkinson dan François Bourguignon, (editor) , *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: North-Holland.
- . 2001. "10 Theses on Globalization." *Global Viewpoint*, 12 Juli. Tersedia dalam http://www.digitalnpq.org/global_services/global%20viewpoint/07-12-01.html.
- . 2004. "Disability and Justice." Disability and Inclusive Development Conference, catatan penting pidato, World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Shaban, Radwan. 1987. "Testing between Competing Models of Sharecropping."

32204

- Journal of Political Economy* 95(5):893–920.
- Shaw, M. 2001. *Investing in Youth: International Approaches to Preventing Crime and Victimization*. Montreal: International Center for the Prevention of Crime.
- Shaw, Margaret. 2004. *Police, Schools and Crime Prevention: A Preliminary Review of Current Practices*. Montreal: International Center for the Prevention of Crime. Tersedia dalam http://www.crime-prevention-intl.org/publications/pub_110_1.pdf.
- Shepherd, Andrew, Emmanuel Gyimah-Boadi, dengan Sulley Gariba, Sophie Plagerson, dan Abdul Wahab Musa. 2005. "Bridging the North-south Divide in Ghana." Tulisan latar (*background paper*) untuk WDR 2006.
- Shih, James C. 1992. *Chinese Rural Society in Transition: A Case Study of the Lake Tai Area*. Berkeley, CA: University of California, Inst. of East Asian Studies.
- Shore, Rima. 1997. *Rethinking the Brain: New Insights into Early Development*. New York: Family and Work Institute.
- Shorrocks, A. F. 1980. "The Class of Additively Decomposable Inequality Measures." *Econometrica* 48(3):613–25.
- Siegel, Jordan. 2003. "Is Political Connectedness a Paramount Investment after Liberalization? The Successful Leveraging of Contingent Social Capital and the Formation of Cross Border Strategic Alliances Involving Korean Firms and their Global Partners (1987–2000)." Cambridge, MA: Harvard NOM Working Paper No. 03-45 03-45.
- Slack, Paul. 1990. *The English Poor Law, 1531–1782*. London: The Macmillan Press.
- Sloth-Nielsen, Julia, dan Jackie Gallinetti. 2004. *Child Justice in Africa: A Guide to Good Practice*, Community Law Center. Bellville, South Africa: University of the Western Cape Community Law Centre.
- Smith [1776], Adam. 1937. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. New York: The Modern Library.
- Smith, J. R., J. Brooks-Gunn, dan P. K. Klebanov. 1997. "Consequences of Living in Poverty for Young Children's Cognitive and Verbal Ability and Early School Achievement." Dalam J. Duncan and J. Brooks-Gunn, (editor) , *Consequences of Growing up Poor*. New York: Russell Sage Foundation.
- Smith, Peter H. 1978. "The Breakdown of Democracy in Argentina: 1916-1930." Dalam Juan J. Linz dan Alfred Stepan, (editor) , *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Socialist Republic of Vietnam, dan World Bank. 2005. *Vietnam: Managing Public Expenditure for Poverty Reduction and Growth; Public Expenditure Review and Integrated Fiduciary Assessment 2004 (Vols. I and II)*. Washington, DC: World Bank.
- Sokoloff, Kenneth L., dan B. Zorina Khan. 1990. "The Democratization of Invention During Early Industrialization: Evidence from the United States, 1790–1846." *Journal of Economic History* 50(2):363–78.
- Solar, Peter. 1995. "Poor Relief and English Economic Development before the Industrial Revolution." *Economic History Review* 48(2):1–22.
- _____. 1997. "Poor Relief and English Economic Development: A Renewed

- Plea for Comparative History.” *Economic History Review* 50(2):369–74.
- Solon, Gary. 1999. “Intergenerational Mobility in the Labor Market.” Dalam Orley Ashenfelter dan David Card, (editor), *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: North-Holland.
- . 2002. “Cross-country Differences in Intergenerational Earnings Mobility.” *Journal of Economic Perspectives* 16(3):59–66.
- South Africa Competition Commission. 2003. *Competition Commission Media Release 33*. Johannesburg: South Africa Competition Commission. Tersedia dalam <http://www.compcom.co.za/resources/Media%20Releases/MediaReleases%202003/Jul/Med%20Re1%2034%200f16%20Dec%202003.asp>.
- Sowell, Thomas. 2004. *Affirmative Action Around the World: An Empirical Study*. New Haven: Yale University Press.
- Stark, Oded, dan David E. Bloom. 1985. “The New Economics of Labor Migration.” *American Economic Review* 75(2):173–78.
- Steele, Claude M. 1999. “Thin Ice: ‘Stereotype Threat’ and Black College Students.” *Atlantic Monthly* 284(2):44–54.
- Steele, Claude M., dan J. Aronson. 1995. “Stereotype Threat and the Intellectual Test Performance of African Americans.” *Journal of Personality and Social Psychology* 69(5):797–811.
- Stern, Joseph J. 2003. “The Rise and Fall of the Indonesian Economy.” Cambridge, MA: Harvard University, KSG Working Paper Series RWP03-030.
- Stern, Nicholas. 2002. *A Strategy for Development*. Washington, DC: World Bank.
- Stern, Nicholas, Jean-Jacques Duthier, dan F. Halsey Rogers. 2005. *Growth and Empowerment: Making Development Happen*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Stewart, Frances. 2001. “Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development.” Oxford, UK: Queen Elizabeth House, University of Oxford, Working Paper 1.
- Stoltzfus, R. J., J. D. Kvalsvig, dan H. M. Chwaya. 2001. “Effects of Iron Supplementation and Anthelmintic Treatment on Motor and Language Development of Preschool Children in Zanzibar: Double Blind, Placebo Controlled Study.” *British Medical Journal* 323(7326):1–8.
- Stone, Jeff, Christian I. Lynch, Mike Sjomeling, dan John M. Darley. 1999. “Stereotype Threat Effects on Black and White Athletic Performance.” *Journal of Personality and Social Psychology* 77(6):1213–27.
- Stone, Jeff, Zachary W. Perry, dan John M. Darley. 1997. “White Men Can’t Jump: Evidence for the Perceptual Confirmation of Racial Stereotypes Following a Basketball Game.” *Basic and Applied Social Psychology* 19(3):291–306.
- Strauss, John, Germano Mwabu, dan Katherine Beegle. 2000. “Intrahousehold Allocations: A Review of Theories and Empirical Evidence.” *Journal of African Economies* 9(0):83–143.
- Subbarao, Kalanidhi. 2003. “Systemic Shocks and Social Protection: Role and Effectiveness of Public Works Programs.” Washington, DC: World Bank, Social Protection Discussion Paper 0302.

32204

- Subbarao, Kalanidhi, dan Diane Coury. 2004. *Reaching Out to Africa's Orphans: A Framework for Public Action*. Washington, DC: World Bank.
- Sudjana, Brasukra G., dan Satish Mishra. 2004. "Growth and Inequality in Indonesia Today: Implications for Future Development Policy." Jakarta: UNSFIR Discussion Paper Series 04/05.
- Swaminathan, Madhura. 1991. "Segmentation, Collateral Undervaluation, and the Rate of Interest in Agrarian Credit Markets: Some Evidence from Two Villages in South India." *Cambridge Journal of Economics* 15(2):161-78.
- Szreter, Simon. 2005. "Public Health and Security in an Age of Globalizing Economic Growth: The Awkward Lessons of History." *Dalam Simon Szreter, (editor) , Health and Wealth: Studies in Policy and History*. Rochester, NY: University of Rochester Press.
- Takeoshi, Yosoburo. 1967. *The Economic Aspects of the History of the Civilization of Japan*. London: Taylor & Francis.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement: Social Movement and Contentious Politics*. New York: Cambridge University Press.
- Tawney, R. H. 1941. "The Rise of Gentry: 1558-1640." *Economic History Review* 11(1):1-38.
- Taylor, J. Edward. 1992. "Remittances and Inequality Reconsidered: Direct, Indirect, and Intertemporal Effects." *Journal of Policy Modeling* 14(2):187-208.
- Taylor, J. Edward, dan T. J. Wyatt. 1996. "The Shadow Value of Migrant Remittances, Income and Inequality in a Household-farm Economy." *Journal of Development Studies* 32(6):899-912.
- Temple, Jonathan. 2001. "Growing into Trouble: Indonesia After 1966." London: C.E.P.R. Discussion Papers 2932.
- Terry, Deborah J., Craig J. Carey, dan Victor J. Callan. 2001. "Employee Adjustment to an Organizational Merger: An Intergroup Perspective." *Personality and Social Psychology Bulletin* 27(3):269-90.
- Thailand's Ministry of Public Health, dan World Bank. 2005. "Expanding Access to ART in Thailand: Achieving Treatment Benefits while Promoting Effective Prevention." Thailand's Ministry of Health and World Bank. Bangkok dan Washington, DC. Diproses.
- Thomas, Duncan. 1990. "Intra-household Resource Allocation: An Influential Approach." *Journal of Human Resources* 29(4):635-64.
- Thomas, Duncan, Elizabeth Frankenberg, Jed Friedman, Jean-Pierre Habitch, Mohamed Hakimi, Nathan Jones, Gretel Pelto, Bondan Sikoki, Teresa Seeman, James P. Smith, Cecep Sumantri, Wayan Suriastini, dan Siswanto Wilopo. 2005. "Causal Effect of Health on Labor Market Outcomes: Experimental Evidence." University of California. Los Angeles, CA. Tersedia dalam <http://csde.washington.edu/downloads/thomas05.05.20.pdf>. Diproses.
- Thomas, Duncan, Elizabeth Frankenburg, Katheleen Beegle, dan Graciela Teruel. 1999. "Household Budgets, Household Composition and the Crisis in Indonesia: Evidence from Longitudinal Household Survey Data." Makalah dipresentasikan dalam Population Association of America Meetings. 25 Maret. New York.

- Thomas, Vinod. 1987. "Differences in Income and Poverty within Brazil." *World Development* 15(2):263–73.
- Thomas, Vinod, Yan Wang, dan Xibo Fan. 2002. "A New Dataset on Inequality in Education: Gini and Theil Indices of Schooling for 140 Countries, 1960–2000." World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Thompson, Edward P. 1963. *The Making of the English Working Class*. New York: Pantheon Books.
- Thorbecke, Erik. 2005. "Economic Development, Income Distribution and Ethics," Ithaca, Cornell University. Diproses.
- Tien Dung, Luu. 2003. *Judicial Independence in Transitional Countries*. New York: United Nations Development Program. Tersedia dalam <http://www.undp.org/oslocentre/docsjuly03/DungTienLuu-v2.pdf>.
- Tilly, Charles. 1995. *Popular Contention in Britain*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 1998. *Durable Inequality*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Timmer, Peter. 2005. "Operationalizing Pro-poor Growth: Indonesia Country Study." Center for Global Development. Washington, DC. Tersedia dalam <http://siteresources.worldbank.org/INTPGI/Resources/342674-1115051237044/oppgindonesiaMay2005.pdf>. Diproses.
- Topalova, Petia. 2004. "Factor Immobility and Regional Impacts of Trade Liberalization: Evidence on Poverty and Inequality from India." Tesis Ph.D. Massachusetts Institute of Technology.
- Toulmin, Camilla, dan Julian Quan. 2000. *Evolving Land Rights, Policy and Tenure in Africa*. London, UK: International Institute for Environment and Development and Natural Resources Institute.
- Townsend, Robert M. 1994. "Risk and Insurance in Village India." *Econometrica* 62(3):539–91.
- . 1995. "Financial Systems in Northern Thai Villages." *Quarterly Journal of Economics* 110(4):1011–46.
- Tremblay, Richard E., dan Wendy M. Craig. 1995. "Development Crime Prevention." Dalam Michael Tonry dan David P. Farrington, (editor) , *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention*. Chicago, IL: Chicago University Press.
- Udry, Christopher. 1996. "Gender, Agricultural Production and the Theory of Household." *Journal of Political Economy* 104(5):1010–46.
- Ugaz, Cecilia, dan Catherine Waddams Price, edisi 2003. *Utility Privatization and Regulation: A Fair Deal for Consumers?* Northampton, MA: Edward Elgar.
- UNAIDS. 2002. *Report on the Global HIV/AIDS Epidemic 2002*. Geneva: UNAIDS.
- UNCTAD. 2004. *World Investment Report 2004*. New York: United Nations Conference on Trade and Development. Tersedia dalam <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3235&lang=1>.
- UNESCO. 2005. *EFA Global Monitoring Report*. New York: UNESCO. Tersedia dalam <http://portal.unesco.org/education/>.
- UNICEF. 2003. *UNICEF Programs: Support for Families and Communities*. Paris: UNICEF.

32204

- United Kingdom's Commission for Africa. 2005. *Our Common Interest*. London: United Kingdom's Commission for Africa.
- United Nations. 2002. *Population Ageing Report*. New York: United Nations.
- . 2003. *Human Security Now: Protecting and Empowering People*. New York: United Nations, Commission on Human Security.
- United Nations Development Programme. 1995. *Human Development Report 1995*. New York: Oxford University Press.
- . 2003. *Human Development Report 2003: Millennium Development Goals: A Compact among Nations to End Human Poverty*. New York: Oxford University Press.
- United Nations International Organization for Migration. 2000. *World Migration Report 2000*. Geneva: International Organization for Migration.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). 2005. *Policy Report on Gender and Development: 10 Years after Beijing*. New York: United Nations.
- USAID, UNAIDS, dan UNICEF. 2004. *Children on the Brink 2004: A Joint Report on Orphan Estimates and Program Strategies*. Paris: UNICEF. Tersedia dalam http://www.unicef.org/publications/index_22212.html.
- Vakis, Renos. 2003. "Livelihoods, Labor Markets and Rural Poverty." Washington, DC: World Bank, Guatemala Poverty Assessment (GUAPA) Program Technical Paper 1.
- Valdés-Prieto, Salvador. 1992. "Financial Liberalization and the Capital Account: Chile 1974–1984." *Dalam* Gerard Caprio, Izac Atiyas, dan James A. Hanson, (editor), *Financial Reform: Theory and Experience*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Van de Walle, Dominique, dan Dorothyjean Cratty. 2004. "Is the Emerging Non-Market Economy the Route out of Poverty in Vietnam?" *Economics of Transition* 12(2):237–75.
- van den Brink, Rogier, Mike de Klerk, dan Hans Binswanger. 1996. "Rural Livelihoods, Fiscal Costs and Financing Options: A First Attempt at Quantifying the Implications of Redistributive Land Reform." *Dalam* Johan van Zyl, Johann Kirsten, dan Hans Bin-swanger, (editor), *Agricultural Land Reform in South Africa: Policies, Markets and Mechanisms*. Cape Town: Oxford University Press.
- van der Berg, Servaas, dan Caryn Brendenkamp. 2002. "Devising Social Security Interventions for Maximum Poverty Impact." Cape Town: CSSR Working Paper 13.
- Van Niekerk, Gardiol. 2001. "State Initiatives to Incorporate Non-state Laws into the Official Legal Order: A Denial of Legal Pluralism?" *Comparative and International Law of Southern Africa* 34(3):349–61.
- Velasco, Andrés. 1988. "Liberalization, Crisis, Intervention: The Chilean Financial System." Washington, DC: International Monetary Fund Working Paper Series 1988/66.
- . 1996. "Fixed Exchange Rates: Credibility, Flexibility and Multiplicity." *European Economic Review* 40(3–5):1023–35.
- Voitchovsky, Sarah. 2004. "The Effect of Inequality on Growth: A Review of the

- Recent Empirical Literature.” Oxford University. Oxford. Diproses.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Walder, Andrew G., dan Jean C. Oi. 1999. “Property Rights in the Chinese Economy: Contours of the Process of Change.” Dalam Andrew G. Walder dan Jean C. Oi, (editor), *Property Rights and Economic Reform in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Waller, Irving, dan Daniel Sansfaçon. 2000. *Investing Wisely in Crime Prevention: International Experiences*. Washington, DC: Office of Justice Programs, Bureau of Justice Assistance. Tersedia dalam <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/bja/182412.pdf>.
- Waller, Irwin, Brandon Welsh, dan Daniel Sansfaçon. 1999. *Crime Prevention Digest II: Comparative Analysis of Successful Community Safety*. Quebec: International Center for the Prevention of Crime.
- Walmsley, Terrie L., dan L. Alan Winters. 2003. “Relaxing the Restrictions on the Temporary Movement of Natural Persons: A Simulation Analysis.” London: CEPR Discussion Paper 3719.
- Wan, Guanghua, Ming Lu, dan Zhao Chen. 2004. “Globalization and Regional Income Inequality.” Helsinki: United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Discussion Paper 2004/10.
- Washington Post. 2004. “Cambodia: Pinning Hope on Fair Labor Standards.” *Washington Post*, 17 November. Halaman: A19.
- Widner, Jennifer A. 1993. “The Origins of Agricultural Policy in Ivory Coast: 1960-1986.” *Journal of Development Studies* 29(4):25-60.
- Wilkinson, Richard. 1992. “Income Distribution and Life Expectancy.” *British Medical Journal* 304(6820):165-68.
- . 2000. *Mind the Gap: Hierarchies, Health and Human Evolution*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Willanakuy, Hatun. 2004. *Versión Abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima, Peru: Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- Williamson, Jeffrey G. 1985. *Did British Capitalist Breed Inequality?* Boston, MA: Allen and Unwin.
- Winters, L. Alan, Neil McCulloch, dan Andrew McKay. 2004. “Trade Liberalization and Poverty: The Evidence so Far.” *Journal of Economic Literature* 42(1):72-115.
- Witte, John F. 2000. *The Market Approach to Education: An Analysis of America's First Voucher Program*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wiwattanakantang, Yupana, Raja Kali, dan Chutatong Charumilind. Akan terbit. “Connected Lending: Thailand Before the Financial Crisis.” *Journal of Business*.
- Wodon, Quentin. 2005. “Access to Basic Facilities in Africa.” World Bank. Washington, DC. Diproses.
- Wodon, Quentin, Mohamed Ihsan Ajwad, dan Corinne Siaens. 2005. “Targeting Utility Subsidies: Lifeline or Means-Testing?” World Bank. Washington, DC. Diproses.

32204

- Women in Informal Employment Globalizing and Organizing. 2005. *The Importance of Organizing Informal and Casualized Women Workers: Findings of HomeNet Thailand's Recent Studies*. Cambridge, MA: Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO). Tersedia dalam <http://www.wiego.org/textonly/news.shtml>.
- Wood, Adrian. 1997. "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom." *World Bank Economic Review* 11(1):33–57.
- World Bank. 1980. *World Development Report 1980*. New York: Oxford University Press.
- . 1990. *World Development Report 1990: Poverty*. New York: Oxford University Press.
- . 1993. *World Bank Policy Research Report 1993. The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- . 1994. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. New York: Oxford University Press.
- . 1997a. *Hashemite Kingdom of Jordan: Health Sector Study* (World Bank Country Study). Washington, DC: World Bank.
- . 1997b. *Sharing Rising Incomes: Disparities in China*. Washington, DC: World Bank.
- . 1997c. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.
- . 2000a. *Can Africa Claim the 21st Century?* Washington, DC: World Bank.
- . 2000b. *East Asia: Recovery and Beyond*. Washington, DC: World Bank.
- . 2000c. *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. Washington, DC: World Bank.
- . 2001a. *Colombia: Water Sector Reform Assistance Project*. Washington, DC: Project Appraisal Document Report No: 21868.
- . 2001b. *Coverage: The Scope of Protection in Retirement Incomes*. Washington, DC: World Bank Pension Reform Prime Note, Social Protection Unit.
- . 2001c. *Growing Health: A Review of Vietnam's Health Sector*. Washington, DC: World Bank.
- . 2001d. *Mexico—Land Policy: A Decade After the Ejido Reform*. Washington, DC: World Bank.
- . 2001e. *Social Protection Sector Strategy Paper—From Safety Nets to Spring Board*. Washington, DC: World Bank.
- . 2001f. *Thailand Social Monitor: Poverty and Public Policy*. Washington, DC: World Bank.
- . 2001g. *World Bank Policy Research Report 2001: Engendering Development Through Gender Equality In Rights, Resources And Voice*. New York: Oxford University Press.
- . 2001h. *World Development Report 2000/01: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- . 2002a. *Bulgaria: Poverty Assessment Report 24516-BUL*. Washington, DC: World Bank.
- . 2002b. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*. New York: Oxford University Press.
- . 2003a. *A Resource for Municipalities: Community Based Crime*

- and Violence Prevention in Urban Latin America. Washington, DC: World Bank, Department of Finance, Private Sector and Infrastructure, Latin American Region.
- _____. 2003b. *Global Economic Prospects*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2003c. *From Goats to Coats: Institutional Reform in Mongolia's Cashmere Sector*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2003d. *Kyrgyz Republic: Enhancing Pro-poor Growth Report 24638-KG*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2003e. *Romania: Poverty Assessment Report 26169-RO*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2003f. *The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals*. Washington, DC: World Bank, Social Protection Unit.
- _____. 2003g. *The Impact of Legal Aid: Ecuador*. Washington, DC: World Bank, Legal Vice Presidency.
- _____. 2003h. *World Bank Policy Research Report 2003. Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2003i. *World Bank Policy Research Report 2003. Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2003j. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. New York: Oxford University Press.
- _____. 2004a. *A Fair Share for Women: Cambodia Gender Assessment*. Phnom Penh: UNIFEM, The World Bank, ADB, UNDP and DFID/UK in cooperation with the Ministry of Women's and Veteran's Affairs.
- _____. 2004b. *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*. Washington, DC: World Bank, IFC and Oxford University Press.
- _____. 2004c. "Gender Assessment of the Honduras Judicial Sector." World Bank. Washington, DC. Dipores.
- _____. 2004d. *Implementation Completion Report: Improving Learning in Primary School Project (Report No. 27345)*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2004e. *Kingdom of Morocco Poverty Report: Strengthening Policy by Identifying the Geographic Dimensions of Poverty*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2004f. "Private Participation in Infrastructure Project Database." Washington, DC, World Bank. Tersedia dalam <http://ppi.worldbank.org/>.
- _____. 2004g. *Project Appraisal Document, Justice Services Improvement Project, Annexes 11 and 12*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2004h. *Reaching the Poor with Effective Health, Nutrition, and Population Services*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2004i. "Rural Poverty in Mexico." World Bank. Washington, DC. Dipores.
- _____. 2004j. *Sierra Leone: Legal and Judicial Sector Assessment*. Washington, DC: World Bank, Legal Vice Presidency.
- _____. 2004k. *The Millennium Development Goals for Health: Rising to the Challenges*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2004l. *World Bank Policy Research Report 2004. Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation,*

32204

32204

- and Competition*. New York: Oxford University Press.
- . 2005a. “Growth, Poverty, and Inequality in Europe and Central Asia. Past, Present, and Future.” World Bank. Washington, DC: Diproses.
- . 2005b. *Pro-poor Growth in the 1990s: Lessons and Insight from 14 Countries*. Washington, DC: World Bank.
- . 2005c. *Pro-Poor Growth: Country Experiences in the 1990s*. Washington, DC: World Bank, Poverty Reduction Group.
- . 2005d. “Cambodia—Quality Basic Education for All.” Washington, DC: World Bank.
- . 2005e. *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*. Washington, DC: Oxford University Press for the International Finance Corporation (World Bank).
- . 2005f. *Global Monitoring Report. Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum*. Washington, DC: World Bank.
- . 2005g. *World Development Indicators*. Washington, DC: World Bank.
- . 2005h. *World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone*. New York: Oxford University Press.
- World Commission on the Social Dimensions of Globalization. 2004. *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*. Geneva: ILO.
- World Health Organization. 2004. *World Report on Knowledge for Better Health*. Geneva: World Health Organization.
- Tersedia dalam www.who.int/rpc/meetings/wr2004/en/.
- Wößmann, Ludger. 2000. “Schooling Resources, Educational Institutions, and Student Performance: The International Evidence.” Kiel Institute of Work Economics: Kiel Working Paper 983.
- . 2004. “How Equal are Educational Opportunities? Family Background and Student Achievement in the Europe and the US.” Munich, Germany: Center for Economic Studies and Ifo Institute for Economic Research 1162.
- Wrigley, E. A. 1998. *Continuity, Chance and Change: The Character of the Industrial Revolution in England*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Yang, Dean. 2004. “International Migration, Human Capital, and Entrepreneurship: Evidence from Philippine Migrants’ Exchange Rate Shocks.” University of Michigan: Ford School of Public Policy Working Paper Series 02-011. Tersedia dalam http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=546483.
- Young, Mary Eming. 2002. “Early Child Development: A Stepping Stone to Success in School and Lifelong Learning.” World Bank. Washington, DC: Diproses.
- Zaninka, Penninah. 2003. “Uganda.” Dalam J. Nelson dan L. Hossack, (editor) , *Indigenous People and Protected Areas in Africa: From Principles to Practice*. Moreton-in-Marsh, UK: Forest People Programme.
- Zeldes, Stephen. 1989. “Consumption and Liquidity Constraints: An Empirical Investigation.” *Journal of Political Economy* 97(2):305–46.

32204

Indikator-indikator Pilihan

Mengukur kesetaraan

Pendahuluan

Tabel A1 Kemiskinan

Tabel A2 Konsumsi/ukuran ketidaksetaraan pendapatan

Tabel A3 Kesehatan

Tabel A4 Pendidikan

Catatan teknis

Indikator-indikator pembangunan dunia pilihan

Pendahuluan

Klasifikasi ekonomi berdasarkan kawasan dan pendapatan

Tabel 1 Indikator-indikator pembangunan kunci

Tabel 2 Tujuan Pembangunan Milenium: Menghapus kemiskinan dan memperbaiki standar kehidupan

Tabel 3 Aktivitas ekonomi

Tabel 4 Perdagangan, bantuan, dan keuangan

Tabel 5 Indikator-indikator kunci untuk ekonomi lain

Catatan teknis

Laporan ini mengupas isu kesetaraan, sebuah konsep yang kami definisikan sebagai kesetaraan kesempatan dan terhindarnya manusia dari kemiskinan atau kekurangan yang absolut. Seperti menjadi jelas dari Laporan ini, fokus kita yang paling utama adalah ketidaksetaraan kesempatan, dan juga ketidaksetaraan dalam pengertian umum di salah satu dimensi kehidupan, seperti pendapatan atau pendidikan. Kita mungkin bisa menerima adanya ketidaksetaraan atau perbedaan di antara satu orang dengan orang lain jika, misalnya, hasil-hasil yang mereka dapatkan beragam karena alasan-alasan yang terutama terkait dengan upaya atau kerja mereka sendiri. Tetapi, kita merasa prihatin dengan perbedaan-perbedaan sistematis dalam kesempatan yang dimiliki individu atau kelompok orang yang berbeda karena perbedaan “keadaan” yang tidak dapat mereka kendalikan, yakni ketika kelompok-kelompok tersebut dibedakan satu dari yang lain hanya dengan karakteristik yang dalam arti tertentu dapat dinyatakan sebagai “tidak relevan secara moral” untuk kesempatan dan hasil yang mereka nikmati dalam hidup.

Untuk makin menyadarkan pembaca mengenai ketidaksetaraan kesempatan, kami memilih untuk mempresentasikan

data mengenai pendapatan/konsumsi, angka kematian bayi, dan lamanya masa pendidikan dengan format yang agak berbeda daripada biasanya supaya dapat mencakup semakin banyak negara di dunia. Tabel A1 menyajikan angka kemiskinan dengan menggunakan standar garis kemiskinan nasional dan garis kemiskinan internasional (pendapatan di bawah \$1 dan \$2 per hari); sementara informasi garis kemiskinan nasional juga masih dipecah lagi ke dalam bagian penduduk perkotaan dan pedesaan. Tabel A2 menampilkan cara pengukuran ketidaksetaraan yang alternatif, selain indeks Gini yang biasanya dipakai, dan diikuti dengan bukti mengenai ketidaksetaraan dalam kepemilikan tanah. Dalam Tabel A3, kami memaparkan angka kematian bayi di 50 negara berdasarkan jenis kelamin bayi, tingkat pendidikan ibu, tempat tinggal keluarga (di perkotaan atau di pedesaan), dan peringkat keluarga berdasarkan indeks aset yang dipunyai. Terakhir, di Tabel A4, kami menampilkan data mengenai prestasi pendidikan berdasarkan lokasi dan gender. Di situ, kami juga mempresentasikan tingkat ketidaksetaraan dalam lamanya masa sekolah, bersama dengan persentase ketidaksetaraannya yang didasarkan pada jenis kelamin dan lokasi.

32204

Tabel A1 Kemiskinan

	Garis kemiskinan nasional								Garis kemiskinan internasional				
	Penduduk di bawah garis kemiskinan				Penduduk di bawah garis kemiskinan				Penduduk berpendapatan kurang dari \$1/hari	Gap kemiskinan pada \$1/hari	Penduduk berpendapatan kurang dari \$2/hari	Gap kemiskinan pada \$2/hari	
	Tahun survei	Pedesaan %	Perkotaan %	Nasional %	Tahun survei	Pedesaan %	Perkotaan %	Nasional %					
Albania	2002	29.6	19.8	25.4	..	..	..	..	2002 ^a	<2	<0.5	11.8	2.0
Algeria	1995	30.3	14.7	22.6	1998	16.6	7.3	12.2	1995 ^a	<2	<0.5	15.1	3.8
Angola	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Argentina	1995	..	28.4	..	1998	..	29.9	..	2001 ^b	3.3	0.5	14.3	4.7
Armenia	1998–99	50.8	58.3	55.1	2001	48.7	51.9	50.9	2003 ^{a, c}	<2	<0.5	31.1	7.1
Australia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Austria	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Azerbaijan	1995	..	..	68.1	2001	42.0	55.0	49.0	2001 ^a	3.7	0.6	33.4	9.1
Bangladesh	1995–96	55.2	29.4	51.0	2000	53.0	36.6	49.8	2000 ^a	36.0	8.1	82.8	36.3
Belarus	2000	..	..	41.9	..	..	..	..	2000 ^a	<2	<0.5	<2	<0.5
Belgium	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Benin	1995	25.2	28.5	26.5	1999	33.0	23.3	29.0	..	..	..	..	..
Bolivia	1997	77.3	53.8	63.2	1999	81.7	50.6	62.7	1999 ^a	14.4	5.4	34.3	14.9
Bosnia & Herzegovina	2001–02	19.9	13.8	19.5	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Brazil	1996	54.0	15.4	23.9	1998	51.4	14.7	22.0	2001 ^b	8.2	2.1	22.4	8.8
Bulgaria	1997	..	..	36.0	2001	..	..	12.8	2003 ^{a, c}	<2	<0.5	6.1	1.5
Burkina Faso	1994	51.0	10.4	44.5	1998	51.0	16.5	45.3	1998 ^a	44.9	14.4	81.0	40.6
Burundi	1990	36.0	43.0	36.4	..	..	..	..	1998 ^a	54.6	22.7	87.6	48.9
Cambodia	1997	40.1	21.1	36.1	1999	40.1	13.9	35.9	1997 ^a	34.1	9.7	77.7	34.5
Cameroon	1996	59.6	41.4	53.3	2001	49.9	22.1	40.2	2001 ^a	17.1	4.1	50.6	19.3
Canada	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Central African Rep.	..	..	..	..	..	..	..	..	1993 ^a	66.6	38.1	84.0	58.4
Chad	1995–96	67.0	63.0	64.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Chile	1996	..	..	19.9	1998	..	..	17.0	2000 ^b	<2	<0.5	9.6	2.5
China	1996	7.9	<2	6.0	1998	4.6	<2	4.6	2001 ^a	16.6	3.9	46.7	18.4
Hong Kong, China	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Colombia	1995	79.0	48.0	60.0	1999	79.0	55.0	64.0	1999 ^b	8.2	2.2	22.6	8.8
Congo, Dem. Rep.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Congo, Rep.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Costa Rica	1992	25.5	19.2	22.0	..	..	..	..	2000 ^b	2.0	0.7	9.5	3.0
Côte d'Ivoire	..	..	..	..	..	..	..	..	2002 ^{a, c}	14.8	4.1	48.8	18.4
Croatia	..	..	..	..	..	..	..	..	2001 ^a	<2	<0.5	<2	<0.5
Czech Rep.	..	..	..	..	..	..	..	..	1996 ^b	<2	<0.5	<2	<0.5
Denmark	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Dominican Rep.	1992	49.0	19.3	33.9	1998	42.1	20.5	28.6	1998 ^b	<2	<0.5	<2	<0.5
Ecuador	1994	47.0	25.0	35.0	..	..	..	..	1998 ^b	17.7	7.1	40.8	17.7
Egypt, Arab Rep.	1995–96	23.3	22.5	22.9	1999–00	..	..	16.7	1999–2000 ^a	3.1	<0.5	43.9	11.3
El Salvador	1992	55.7	43.1	48.3	..	..	..	..	2000 ^b	31.1	14.1	58.0	29.7
Eritrea	1993–94	..	..	53.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ethiopia	1995–96	47.0	33.3	45.5	1999–00	45.0	37.0	44.2	1999–2000 ^a	23.0	4.8	77.8	29.6
Finland	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
France	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Georgia	1997	9.9	12.1	11.1	..	..	..	..	2001 ^a	2.7	0.9	15.7	4.6
Germany	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ghana	1992	..	..	50.0	1998–99	49.9	18.6	39.5	1998–99 ^a	44.8	17.3	78.5	40.8
Greece	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Guatemala	1989	71.9	33.7	57.9	2000	74.5	27.1	56.2	2000 ^b	16.0	4.6	37.4	16.0
Guinea	1994	..	..	40.0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Haiti	1987	..	..	65.0	1995	66.0	..	..	2001 ^{a, c}	67.0	40.0	83.3	58.5
Honduras	1992	46.0	56.0	50.0	1993	51.0	57.0	53.0	1999 ^b	20.7	7.5	44.0	20.2
Hungary	1993	..	..	14.5	1997	..	..	17.3	2002 ^a	<2	<0.5	<2	<0.5
India	1993–94	37.3	32.4	36.0	1999–00	30.2	24.7	28.6	1999–2000 ^a	35.3	7.2	80.6	34.9
Indonesia	1996	..	..	15.7	1999	..	..	27.1	2002 ^a	7.5	0.9	52.4	15.7
Iran, Islamic Rep.	..	..	..	..	..	..	..	..	1998 ^a	<2	<0.5	7.3	1.5
Ireland	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Israel	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Italy	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Jamaica	1995	37.0	18.7	27.5	2000	25.1	12.8	18.7	2000 ^a	<2	<0.5	13.3	2.7
Japan	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Jordan	1991	..	..	15.0	1997	..	..	11.7	2002 ^{a, c}	<2	<0.5	6.5	1.4
Kazakhstan	1996	39.0	30.0	34.6	..	..	..	..	2003 ^a	<2	<0.5	24.9	6.3
Kenya	1994	47.0	29.0	40.0	1997	53.0	49.0	52.0	1997 ^a	22.8	5.9	58.3	23.9
Korea, Rep.	..	..	..	..	..	..	..	..	1998 ^b	<2	<0.5	<2	<0.5
Kuwait	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Kyrgyz Rep.	2000	56.4	43.9	52.0	2001	51.0	41.2	47.6	2002 ^a	<2	<0.5	24.7	5.8
Lao PDR	1993	48.7	33.1	45.0	1997–98	41.0	26.9	38.6	1997–98 ^a	26.3	6.3	73.2	29.6

a = dasar pengeluaran; b = dasar pendapatan; c = data awal; .. tidak ada data.

32204

Tabel A1 Kemiskinan—Lanjutan

	Garis kemiskinan nasional								Garis kemiskinan internasional				
	Penduduk di bawah garis kemiskinan				Penduduk di bawah garis kemiskinan				Penduduk berpendapatan kurang dari \$1/hari	Gap kemiskinan pada \$1/hari	Penduduk berpendapatan kurang dari \$2/hari	Gap kemiskinan pada \$2/hari	
	Tahun survei	Pedesaan %	Perkotaan %	Nasional %	Tahun survei	Pedesaan %	Perkotaan %	Nasional %					
Latvia	..	..	..	..	..	..	..	..	1998 ^a	<2	<0.5	11.5	2.6
Lebanon	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Lithuania	..	..	..	..	..	..	..	..	2000 ^a	<2	<0.5	6.9	1.5
Macedonia, FYR	..	..	..	..	..	..	..	..	2003 ^{a, c}	<2	<0.5	<2	<0.5
Madagascar	1997	76.0	63.2	73.3	1999	76.7	52.1	71.3	2001 ^a	61.0	27.9	85.1	51.8
Malawi	1990–91	..	..	54.0	1997–98	66.5	54.9	65.3	1997–98 ^a	41.7	14.8	76.1	38.3
Malaysia	1989	..	..	15.5	..	..	..	..	1997 ^b	<2	<0.5	9.3	2.0
Mali	1998	75.9	30.1	63.8	..	..	..	..	1994 ^a	72.3	37.4	90.6	60.5
Mauritania	1996	65.5	30.1	50.0	2000	61.2	25.4	46.3	2000 ^a	25.9	7.6	63.1	26.8
Mexico	1988	..	..	10.1	..	..	..	..	2000 ^a	9.9	3.7	26.3	10.9
Moldova	1997	26.7	19.3	23.3	..	..	..	..	2001 ^a	21.8	5.7	64.1	25.2
Mongolia	1995	33.1	38.5	36.3	1998	32.6	39.4	35.6	1998 ^a	27.0	8.1	74.9	30.6
Morocco	1990–91	18.0	7.6	13.1	1998–99	27.2	12.0	19.0	1999 ^a	<2	<0.5	14.3	3.1
Mozambique	1996–97	71.3	62.0	69.4	..	..	..	..	1996 ^a	37.9	12.0	78.4	36.8
Namibia	..	..	..	..	..	..	..	..	1993 ^b	34.9	14.0	55.8	30.4
Nepal	1995–96	44.0	23.0	42.0	..	..	..	..	1995–96 ^a	39.1	11.0	80.9	37.6
Netherlands	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
New Zealand	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Nicaragua	1993	76.1	31.9	50.3	1998	68.5	30.5	47.9	2001 ^a	45.1	16.7	79.9	41.2
Niger	1989–93	66.0	52.0	63.0	..	..	..	..	1995 ^a	60.6	34.0	85.8	54.6
Nigeria	1985	49.5	31.7	43.0	1992–93	36.4	30.4	34.1	2003 ^{a, c}	70.8	34.5	92.4	59.5
Norway	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Oman	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Pakistan	1993	33.4	17.2	28.6	1998–99	35.9	24.2	32.6	2001 ^{a, c}	17.0	3.1	73.6	26.1
Panama	1997	64.9	15.3	37.3	..	..	..	..	2000 ^b	7.2	2.3	17.6	7.4
Papua New Guinea	1996	41.3	16.1	37.5	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Paraguay	1991	28.5	19.7	21.8	..	..	..	..	2002 ^b	16.4	7.4	33.2	16.2
Peru	1994	67.0	46.1	53.5	1997	64.7	40.4	49.0	2000 ^b	18.1	9.1	37.7	18.5
Philippines	1994	53.1	28.0	40.6	1997	50.7	21.5	36.8	2000 ^a	15.5	3.0	47.5	17.8
Poland	1993	..	..	23.8	..	..	..	..	2002 ^{a, c}	<2	<0.5	<2	<0.5
Portugal	..	..	..	..	..	..	..	..	1994 ^b	<2	<0.5	<2	<0.5
Romania	1994	27.9	20.4	21.5	..	..	..	..	2002 ^a	<2	0.5	14.0	3.4
Russian Federation	1994	..	..	30.9	..	..	..	..	2002 ^a	<2	<0.5	7.5	1.3
Rwanda	1993	..	..	51.2	1999–00	65.7	14.3	60.3	1999–2000 ^a	51.7	20.0	83.7	45.5
Saudi Arabia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Senegal	1992	40.4	23.7	33.4	..	..	..	..	1995 ^a	22.3	5.7	63.0	25.2
Serbia & Montenegro	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Sierra Leone	1989	..	..	82.8	2003–04	79.0	56.4	70.2	1989 ^a	57.0	39.5	74.5	51.8
Singapore	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Slovak Rep.	..	..	..	..	..	..	..	..	1996 ^b	<2	<0.5	2.9	0.8
Slovenia	..	..	..	..	..	..	..	..	1998 ^a	<2	<0.5	<2	<0.5
South Africa	..	..	..	..	..	..	..	..	2000 ^a	10.7	1.7	34.1	12.6
Spain	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Sri Lanka	1990–91	22.0	15.0	20.0	1995–96	27.0	15.0	25.0	2002 ^{a, c}	5.6	<0.5	41.6	11.9
Sudan	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Sweden	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Switzerland	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Syrian Arab Rep.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tajikistan	..	..	..	..	..	..	..	..	2003 ^a	7.4	1.3	42.8	13.0
Tanzania	1991	40.8	31.2	38.6	2000–01	38.7	29.5	35.7	1991 ^a	48.5	24.4	72.5	43.3
Thailand	1990	..	..	18.0	1992	15.5	10.2	13.1	2000 ^{a, c}	<2	<0.5	32.5	9.0
Togo	1987–89	..	..	32.3	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Tunisia	1990	13.1	3.5	7.4	1995	13.9	3.6	7.6	2000 ^a	<2	<0.5	6.6	1.3
Turkey	..	..	..	..	..	..	..	..	2002 ^{a, c}	4.8	1.0	24.7	7.5
Turkmenistan	..	..	..	..	..	..	..	..	1998 ^a	12.1	2.6	44.0	15.4
Uganda	1993	..	..	55.0	1997	..	..	44.0	..	..	..	..	..
Ukraine	1995	..	..	31.7	..	..	..	..	1999 ^b	2.9	0.6	45.7	16.3
United Kingdom	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
United States	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Uruguay	..	..	..	..	..	..	..	..	2000 ^b	<2	<0.5	3.9	0.8
Uzbekistan	2000	30.5	22.5	27.5	..	..	..	..	2000 ^a	17.3	4.3	71.7	25.2
Venezuela, RB de	1989	..	..	31.3	..	..	..	..	2000 ^{b, c}	9.9	3.6	32.1	12.2
Vietnam	1998	45.5	9.2	37.4	2002	35.6	6.6	28.9	..	..	..	..	..
West Bank & Gaza	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Yemen, Rep.	1998	45.0	30.8	41.8	..	..	..	..	1998 ^a	15.7	4.5	45.2	15.0
Zambia	1996	82.8	46.0	69.2	1998	83.1	56.0	72.9	1998 ^a	63.7	32.7	87.4	55.4
Zimbabwe	1990–91	35.8	3.4	25.8	1995–96	48.0	7.9	34.9	1995–96 ^a	56.1	24.2	83.0	48.2

a = dasar pengeluaran; b = dasar pendapatan; c = data awal; .. tidak ada data.

32204

Tabel A2 Konsumsi/ukuran ketidaksetaraan pendapatan

	Tahun survei	y/c ^a	Ketidaksetaraan pendapatan/konsumsi			Tahun survei	Indeks Gini
			Indeks Gini	GE(0)	Rasio persentil ke-90/ke-10		
Albania	2002	c	0.31	0.15	3.95	1998	0.84
Algeria	1995	c	0.35	..	..	..	..
Argentina—urban	2001	y	0.51	0.49	13.71	1988	0.83
Armenia	2003	c	0.26	0.11	3.17	..	..
Australia	1994	y	0.32	0.20	4.88	..	..
Austria	1997	y	0.28	0.14	3.58	1999/2000	0.59
Azerbaijan	2001	c	0.36	0.22	4.62	..	..
Bangladesh	2000	c	0.31	0.16	3.85	1996	0.62
Belarus	2000	c	0.30	..	..	..	..
Belgium	2000	y	0.26	0.12	3.22	1999/2000	0.56
Benin	2003	c	0.36	0.22	4.93	..	..
Bolivia	2002	y	0.58	0.76	29.65	..	..
Bosnia & Herzegovina	2001	c	0.25	0.10	3.25	..	..
Botswana	1993.5	c	0.63	..	..	..	..
Brazil	2001	y	0.59	0.65	16.25	1996	0.85
Bulgaria	2003	c	0.28	0.12	3.56	..	..
Burkina Faso	2003	c	0.38	0.23	4.91	1993	0.42
Burundi	1998	c	0.42	0.31	6.49	..	..
Cambodia	1997	c	0.40	0.28	4.80	..	..
Cameroon	2001	c	0.45	..	..	..	..
Canada	2000	y	0.33	0.18	4.52	1991	0.64
Central African Rep.	1993	c	0.61	..	..	..	..
Chile	2000	y	0.51	0.47	10.72	..	..
China	2001	c	0.45	..	..	..	..
Colombia	1999	y	0.54	0.57	15.00	2001	0.8
Costa Rica	2000	y	0.46	0.39	9.65	..	..
Côte d'Ivoire	2002	c	0.45	0.33	6.75	..	..
Croatia	2001	c	0.29	0.17	..	..	..
Czech Rep.	1996	y	0.25	0.12	..	2000	0.92
Denmark	1997	y	0.27	0.14	..	1999/2000	0.51
Dominican Rep.	1997	y	0.47	0.40	9.17	..	..
East Timor	2001	c	0.37	0.22	5.42	..	..
Ecuador	1998	y	0.54	0.61	16.09	..	..
Egypt, Arab Rep.	2000	c	0.34	0.20	..	1990	0.65
El Salvador	2002	y	0.50	0.52	15.88	..	..
Estonia	1998	c	0.32	0.17	4.73	2001	0.79
Ethiopia	2000	c	0.30	0.15	3.34	2001	0.47
Finland	2000	y	0.25	0.10	3.12	1999/2000	0.27
France	1994	y	0.31	0.15	..	1999/2000	0.58
Gambia, The	1998	c	0.48	0.44	..	..	..
Georgia	2002	c	0.38	0.25	6.11	..	..
Germany	2000	y	0.28	0.12	3.58	1999/2000	0.63
Ghana	1999	c	0.41	0.28	7.30	..	..
Greece	1998	c	0.36	0.22	..	1999/2000	0.58
Guatemala	2000	y	0.58	0.66	16.81	..	..
Guinea	2003	c	0.39	0.24	5.09	..	..
Guinea-Bissau	1993	c	0.40	..	..	1988	0.62
Guyana	1998	y	0.45	..	..	..	..
Haiti	2001	y	0.68	0.98	45.43	..	..
Honduras	1999	y	0.52	0.51	11.72	1993	0.66
Hungary	2002	c	0.24	0.09	2.96	..	..
India	1999/2000	c	0.33	..	..	..	..
Indonesia	2000	c	0.34	..	..	1993	0.46
Iran	1998	c	0.43	0.33	..	..	..
Ireland	2000	y	0.31	0.16	4.27	1999/2000	0.44
Israel	2001	c	0.35	0.20	4.90	..	..
Italy	2000	c	0.31	0.16	4.26	1999/2000	0.73
Jamaica	2001	c	0.42	0.28	5.90	..	..
Japan	1993	y	0.25	0.10	..	1995	0.59
Jordan	2002	c	0.39	0.25	5.46	1997	0.78
Kazakhstan	2003	c	0.30	0.14	3.88	..	..
Kenya	1997	c	0.44	0.32	6.56	..	..
Korea, Rep.	1998	y	0.32	0.15	..	1990	0.34
Kyrgyzstan	2002	c	0.29	0.13	3.63	..	..
Lao PDR	1997/1998	c	0.35	0.20	4.10	1999	0.39

Catatan: ^a c di kolom ini mengindikasikan bahwa ukuran ketidaksetaraan merujuk pada distribusi pengeluaran konsumsi; y mengindikasikan bahwa ukuran ketidaksetaraan merujuk pada distribusi pendapatan; .. menunjukkan tiadanya data.

32204

Tabel A2 Konsumsi/ukuran ketidakesetaraan pendapatan—Lanjutan

	Tahun survei	y/c ^a	Ketidakesetaraan pendapatan/konsumsi			Tahun survei	Indeks Gini
			Indeks Gini	GE(0)	Rasio persentil ke-90/ke-10		
Latvia	1998	c	0.34	0.19	..	2001	0.58
Lesotho	1995	c	0.63	..	..	1989/1990	0.49
Lithuania	2000	c	0.29	0.14	3.94	..	..
Luxembourg	2000	y	0.29	0.13	3.92	1999/2000	0.48
Macedonia, FDR	2003	c	0.36	0.21	5.60	..	..
Madagascar	2001	c	0.46	0.36	8.05	..	..
Malawi	1997/1998	c	0.50	0.44	..	1993	0.52
Malaysia	1997	y	0.49	0.43	..	..	..
Mali	2001	c	0.39	0.25	5.81	..	..
Mauritania	2000	c	0.38	0.24	5.92	..	..
Mexico	2002	y	0.49	0.47	11.87	..	..
Moldova	2001	c	0.36	..	..	..	..
Mongolia	1998	c	0.30	0.16	..	..	..
Morocco	1998	c	0.38	0.23	5.33	1996	0.62
Mozambique	1996/1997	c	39.60	0.27	..	..	..
Namibia	1993	c	70.70	..	..	1997	0.36
Nepal	1996	c	0.36	0.21	4.54	1992	0.45
Netherlands	1999	y	0.29	0.16	3.87	1999/2000	0.57
New Zealand	1997	y	0.37	0.23	..	..	..
Nicaragua	2001	c	0.40	0.27	6.52	2001	0.72
Niger	1995	c	0.51	..	..	..	..
Nigeria	2003	c	0.41	0.29	7.26	..	..
Norway	2000	y	0.27	0.14	2.95	1999	0.18
Pakistan	2001	c	0.27	0.12	3.09	1990	0.57
Panama	2000	c	0.55	0.60	18.65	2001	0.52
Paraguay	2001	y	0.55	0.61	18.26	1991	0.93
Peru	2000	c	0.48	0.51	14.60	1994	0.86
Philippines	2000	c	0.46	..	..	1991	0.55
Poland	2002	c	0.31	0.15	4.03	2002	0.69
Portugal	1997	y	0.39	0.27	..	1999/2000	0.74
Romania	2002	c	0.28	0.12	3.63	..	..
Russian Federation	2002	c	0.32	0.17	4.67	..	..
Senegal	1995	c	0.40	0.26	5.18	1998	0.5
Serbia & Montenegro	2003	c	0.28	0.12	3.60	..	..
Singapore	1998	y	0.43	0.33	..	..	..
Slovak Rep.	1996	y	0.26	0.12	..	..	..
Slovenia	1998	c	0.28	0.13	..	1991	0.62
South Africa	2000	c	0.58	0.61	16.91	..	..
Spain	2000	y	0.35	0.21	4.74	1999/2000	0.77
Sri Lanka	2002	c	0.38	0.23	4.98	..	..
St. Lucia	1995	c	0.44	0.37	9.38	..	..
Sweden	2000	y	0.25	0.11	3.18	1999/2000	0.32
Switzerland	1992	y	0.31	0.17	..	1990	0.5
Taiwan, China	2000	c	0.24	0.09	2.86	..	..
Tajikistan	2003	c	0.32	0.16	4.08	..	..
Tanzania	2001	c	0.35	0.20	4.89	..	..
Thailand	2002	c	0.40	0.25	5.56	1993	0.47
Trinidad & Tobago	1992	c	0.39	0.26	6.24	..	..
Tunisia	2000	c	0.40	0.28	..	1993	0.7
Turkey	2002	c	0.37	0.23	5.73	1991	0.61
Turkmenistan	1998	c	0.41	0.28	..	..	..
Uganda	..	..	..	..	..	1991	0.59
Ukraine	1999	y	0.29	..	..	..	..
United Kingdom	1999	y	0.34	0.20	5.00	1999/2000	0.66
United States	2000	y	0.38	0.26	6.30	1997	0.76
Uruguay—urban	2000	y	0.43	0.32	7.73	2000	0.79
Uzbekistan	2000	c	0.27	0.12	..	..	..
Venezuela, RB de	2000	y	0.42	0.33	7.94	1996/1997	0.88
Vietnam	2002	c	0.35	0.20	4.73	1994	0.53
Yemen, Rep.	1998	c	0.33	0.19	4.56	..	..
Zambia	1998	c	0.53	0.51	..	..	..
Zimbabwe	1995	c	0.57	..	..	..	..

Catatan: ^a c di kolom ini mengindikasikan bahwa ukuran ketidakesetaraan merujuk pada distribusi pengeluaran konsumsi; y mengindikasikan bahwa ukuran ketidakesetaraan merujuk pada distribusi pendapatan; .. menunjukkan tiadanya data.

32204

Tabel A3 Kesehatan

Angka kematian bayi (kematian di bawah usia 12 bulan per 1.000 kelahiran hidup)														
	Tahun survei	Menurut gender			Menurut kuintil aset					Menurut lokasi		Menurut tingkat pendidikan ibu		Menengah atau lebih tinggi
		Keseluruhan	Laki-laki	Perempuan	Terendah	Kedua	Ketiga	Keempat	Tertinggi	Perkotaan	Pedesaan	Tidak berpendidikan	Dasar	
Armenia	2000	44.1	46.1	41.9	52.3	50.0	36.8	49.6	27.3	35.9	52.7	..	..	44.3
Bangladesh	1993	100.5	107.3	93.4	..	..	..	..	..	80.9	102.6	113.3	89.0	57.5
Bangladesh	1996/1997	89.6	94.9	84.3	96.5	98.8	96.7	88.8	56.6	73.0	91.2	98.1	82.3	64.8
Bangladesh	1999/2000	79.7	82.3	76.9	92.9	93.6	78.1	62.8	57.9	74.2	80.7	91.9	74.5	54.7
Benin	1996	103.5	109.3	97.6	119.4	111.1	105.8	103.8	63.3	84.4	112.3	108.4	94.0	49.9
Benin	2001	94.8	97.6	92.0	111.5	108.2	106.3	78.1	50.0	72.9	104.5	100.2	87.5	53.1
Bolivia	1989	90.6	98.9	82.0	..	..	..	..	..	73.9	106.6	116.1	98.7	50.2
Bolivia	1994	86.6	90.8	82.3	..	..	..	..	..	68.8	105.8	122.2	99.5	48.2
Bolivia	1998	73.5	77.6	69.2	106.5	85.0	75.5	38.6	25.5	53.0	99.9	112.5	86.6	41.3
Brazil	1986	84.0	97.3	70.1	..	..	..	..	..	72.9	106.0	113.2	89.1	23.1
Brazil	1996	48.1	51.6	44.4	83.2	46.7	32.9	24.7	28.6	42.4	65.3	93.2	58.1	32.0
Botswana	1988	38.6	46.4	31.0	..	..	..	..	..	38.5	38.7	43.7	35.6	37.3
Burkina Faso	1992/1993	107.6	114.5	100.3	..	..	..	..	..	76.4	113.0	111.3	84.0	52.8
Burundi	1987	85.8	97.1	74.2	..	..	..	..	..	84.5	85.9	87.8	82.2	33.4
Cambodia	2000	92.7	102.8	82.2	109.7	108.2	88.2	88.7	50.3	72.3	95.7	102.5	93.6	59.7
Cameroon	1991	80.3	86.4	74.3	103.9	101.0	78.8	65.1	51.2	71.7	85.8	112.7	51.6	50.6
Cameroon	1998	79.8	85.1	74.6	108.4	86.3	72.6	58.7	55.8	61.0	86.9	103.9	74.1	49.9
Central African Rep.	1994/1995	101.8	109.2	94.1	132.3	116.8	99.2	97.6	53.7	79.9	116.3	114.2	100.2	52.0
Chad	1996/1997	109.8	119.6	100.0	79.8	136.7	120.2	115.0	89.3	99.3	112.8	112.7	101.6	74.9
Colombia	1986	38.7	40.8	36.4	..	..	..	..	..	37.5	40.7	49.3	42.0	28.6
Colombia	1990	27.0	27.6	26.4	..	..	..	..	..	28.9	23.4	60.5	27.3	20.4
Colombia	1995	30.8	34.9	26.5	40.8	31.4	27.0	31.5	16.2	28.3	35.2	26.9	36.5	25.6
Colombia	2000	24.4	28.5	20.1	32.0	31.6	22.0	11.9	17.6	21.3	31.1	42.3	28.2	19.6
Comoros	1996	83.7	92.5	74.8	87.2	108.5	83.7	62.6	64.6	63.8	90.0	87.4	78.5	67.1
Côte d'Ivoire	1994	91.3	99.1	83.2	117.2	97.3	88.9	78.8	63.3	74.7	99.7	98.8	78.1	61.0
Côte d'Ivoire	1998	111.5	130.3	92.5	..	..	..	..	..	84.7	123.9	123.5	94.7	61.8
Dominican Rep.	1986	70.1	79.0	61.0	..	..	..	..	..	71.9	67.9	96.1	73.7	47.5
Dominican Rep.	1991	44.4	53.3	34.9	..	..	..	..	..	37.2	54.4	46.8	54.1	25.9
Dominican Rep.	1996	48.6	51.0	46.1	66.7	54.5	52.3	33.5	23.4	45.8	52.6	84.7	53.8	29.3
Dominican Rep.	1999	36.8	38.8	34.9	..	..	..	..	..	35.3	39.1	34.7	50.6	17.9
Ecuador	1987	65.2	70.4	59.7	..	..	..	..	..	51.6	77.7	104.5	68.7	39.4
Egypt, Arab Rep.	1988	93.1	93.7	92.4	..	..	..	..	..	64.2	113.8	112.3	82.8	37.8
Egypt, Arab Rep.	1992	79.9	84.4	75.3	..	..	..	..	..	54.4	96.2	97.8	73.0	42.4
Egypt, Arab Rep.	1995	72.9	72.5	73.3	109.7	88.7	64.6	50.6	31.8	51.1	86.8	93.4	70.0	37.5
Egypt, Arab Rep.	2000	54.7	55.0	54.5	75.6	63.9	53.9	43.9	29.6	43.1	61.8	68.3	58.8	35.9
El Salvador	1985	70.9	81.1	59.7	..	..	..	..	..	57.6	82.4	99.7	64.2	24.9
Eritrea	1995	75.6	81.9	69.0	74.0	66.2	87.0	85.8	67.5	79.8	74.4	76.0	77.0	67.2
Ethiopia	2000	112.9	124.4	100.6	92.8	114.9	141.5	118.1	95.1	96.5	114.7	119.1	85.0	63.5
Gabon	2000	61.1	73.6	48.9	57.0	68.1	66.6	72.7	35.9	60.7	62.2	65.5	58.7	62.5
Ghana	1988	80.9	88.9	72.5	..	..	..	..	..	66.0	86.6	87.2	74.5	80.2
Ghana	1993	74.7	79.2	70.1	77.5	94.6	82.8	64.2	45.8	54.9	82.2	87.1	66.7	44.9
Ghana	1998	61.2	64.4	57.9	72.7	58.0	82.1	52.5	26.0	42.6	67.5	66.1	70.3	51.3
Guatemala	1987	79.2	89.5	68.5	..	..	..	..	..	66.6	84.2	82.9	80.1	41.8
Guatemala	1995	57.2	62.7	51.5	56.9	79.7	55.7	46.7	35.0	45.4	62.9	69.8	53.6	26.1
Guatemala	1998/1999	49.1	50.0	48.1	58.0	50.8	52.1	39.6	39.2	49.0	49.1	55.7	46.5	41.1
Guinea	1999	106.6	112.3	100.6	118.9	127.9	113.5	91.4	70.2	79.2	115.8	112.0	78.4	60.6
Haiti	1994	87.1	97.7	76.2	93.7	93.6	85.6	81.7	74.3	83.2	88.9	95.2	78.4	75.6
Haiti	2000	89.4	96.5	82.6	99.5	70.0	93.4	88.4	97.2	87.0	90.5	90.9	97.5	55.9
India	1992/1993	86.3	88.6	83.9	109.2	106.3	89.7	65.6	44.0	59.4	94.3	100.6	68.2	46.3
India	1998/1999	73.0	74.8	71.1	96.5	80.7	76.3	55.3	38.1	49.2	79.7	87.0	66.9	42.2
Indonesia	1987	..	84.1	63.8	..	..	..	..	..	49.9	83.3	100.9	75.0	36.2
Indonesia	1991	..	79.9	67.9	..	..	..	..	..	57.2	81.0	89.0	81.1	34.6
Indonesia	1994	..	73.5	58.8	..	..	..	..	..	43.1	75.2	90.5	70.4	39.5
Indonesia	1997	52.2	59.1	44.9	78.1	57.3	51.4	39.4	23.3	35.7	58.0	77.5	58.8	28.0
Jordan	1990	..	36.4	37.3	..	..	..	..	..	35.8	39.2	38.7	41.1	33.8
Jordan	1997	29.0	34.3	23.4	35.4	28.8	30.1	25.9	23.4	26.7	39.1	54.2	31.9	25.5
Kazakhstan	1995	40.7	46.7	34.6	39.2	43.1	36.6	48.9	35.1	39.2	42.1	..	..	40.9
Kazakhstan	1999	54.9	62.0	47.3	67.6	65.3	65.8	27.3	42.3	43.7	63.8	..	..	55.2
Kenya	1989	..	63.4	54.3	..	..	..	..	..	56.7	59.2	72.1	55.4	42.3
Kenya	1993	..	66.6	58.6	..	..	..	..	..	45.5	64.9	66.3	70.6	34.8
Kenya	1998	70.7	74.5	66.8	95.8	82.9	58.5	61.0	40.2	55.4	73.8	82.2	79.7	40.0
Kyrgyz Rep.	1997	66.2	71.9	60.2	83.3	73.3	67.5	49.6	45.8	54.3	70.4	..	255.6	66.0
Liberia	1986	..	168.9	135.4	..	..	..	..	..	140.4	160.7	162.7	146.3	112.5
Madagascar	1992	..	103.2	101.8	..	..	..	..	..	74.7	106.8	137.9	97.6	72.9
Madagascar	1997	99.3	108.7	89.5	119.1	118.3	103.2	76.2	57.5	77.9	105.0	124.2	102.0	63.5

Catatan: Hanya negara-negara yang mempunyai data yang dibutuhkan yang dimasukkan dalam tabel ini; .. menunjuk pada tiadanya data.

32204

Tabel A3 Kesehatan—Lanjutan

		Angka kematian bayi (kematian di bawah usia 12 bulan per 1.000 kelahiran hidup)												
		Menurut gender			Menurut kuintil aset					Menurut lokasi		Menurut tingkat pendidikan ibu		
	Tahun survei	Keseluruhan	Laki-laki	Perempuan	Terendah	Kedua	Ketiga	Keempat	Tertinggi	Perkotaan	Pedesaan	Tidak berpendidikan	Dasar	Menengah atau lebih tinggi
Malawi	1992	136.1	141.7	130.4	141.2	133.7	154.1	139.2	106.1	118.1	138.4	143.4	129.6	96.3
Malawi	2000	112.5	117.1	107.9	131.5	110.7	117.4	109.1	86.4	82.5	116.7	116.6	114.3	65.4
Mali	1987	..	136.6	125.5	..	..	..	..	..	89.8	144.1	139.1	74.6	74.1
Mali	1995	133.5	140.5	126.5	151.4	146.9	138.9	129.0	93.2	98.7	145.0	139.6	112.7	59.6
Mali	2001	126.2	136.4	115.6	137.2	125.2	140.6	128.7	89.9	105.9	131.9	130.0	122.4	51.7
Mauritania	2000/2001	66.8	..	..	60.8	59.4	78.0	72.8	62.3	..	..	..	..	..
Mexico	1987	..	60.4	52.4	..	..	..	..	..	41.6	79.2	27.6	..	83.9
Morocco	1987	..	82.8	80.6	..	..	..	..	..	64.1	90.9	85.6	52.8	62.5
Morocco	1992	63.1	68.6	57.4	79.7	67.7	62.4	58.5	35.1	51.9	69.3	67.7	53.2	20.9
Mozambique	1997	147.4	153.0	141.9	187.7	136.2	144.3	134.2	94.7	100.8	159.7	155.6	143.9	72.5
Namibia	1992	61.5	66.6	56.5	63.6	63.0	48.4	72.2	57.3	63.1	60.7	57.9	65.5	57.0
Nepal	1996	93.0	101.9	83.7	96.3	107.2	103.6	84.7	63.9	61.1	95.3	97.5	80.0	53.4
Nepal	2001	77.2	79.2	75.2	85.5	87.7	76.6	72.8	53.2	50.1	79.3	84.6	61.0	39.1
Nicaragua	1997/1998	45.2	50.2	40.2	50.7	53.7	45.7	40.2	25.8	40.0	51.1	62.1	45.3	31.0
Niger	1990	..	135.8	133.0	..	..	..	..	..	89.0	142.6	137.0	114.9	48.8
Niger	1998	135.8	140.9	130.5	131.1	152.3	157.2	142.0	85.8	79.9	146.7	140.9	99.6	70.1
Nigeria	1990	91.6	93.9	89.3	102.2	102.3	93.1	85.8	68.6	75.6	95.9	96.1	87.2	69.9
Nigeria	1999	..	73.3	68.0	..	..	..	..	..	59.3	74.9	76.9	70.8	55.7
Pakistan	1990	94.0	102.1	85.5	88.7	108.7	109.3	95.7	62.5	74.6	102.2	98.6	90.4	59.5
Paraguay	1990	35.9	39.0	32.6	42.9	36.5	46.1	33.5	15.7	32.6	38.7	52.2	39.1	22.9
Peru	1986	..	83.2	74.8	..	..	..	..	..	55.8	106.1	118.8	88.3	41.5
Peru	1992	..	68.1	59.2	..	..	..	..	..	47.5	89.9	100.0	83.2	33.9
Peru	1996	49.9	56.1	43.5	78.3	53.6	34.4	36.0	19.5	34.9	71.0	78.9	61.7	30.6
Peru	2000	43.2	46.0	40.2	63.5	53.9	32.6	26.5	13.9	28.4	60.3	73.4	53.5	27.4
Philippines	1993	..	43.5	32.9	..	..	..	..	..	31.9	44.3	76.7	46.6	28.9
Philippines	1998	36.0	39.4	32.3	48.8	39.2	33.7	24.9	20.9	30.9	40.2	78.5	45.1	28.3
Rwanda	1992	90.2	98.4	82.1	..	..	..	..	..	87.5	90.4	97.3	84.9	65.3
Rwanda	2000	117.4	123.2	111.6	138.7	120.2	123.4	118.9	87.9	77.9	123.5	134.8	113.9	59.5
Senegal	1986	90.9	98.6	82.9	..	..	..	..	..	70.1	101.9	96.2	67.2	51.4
Senegal	1992/1993	76.1	83.6	68.7	..	..	..	..	..	54.5	86.8	81.2	58.5	32.1
Senegal	1997	69.4	73.6	65.0	84.5	81.6	69.6	58.8	44.9	50.2	79.1	76.1	52.1	28.7
South Africa	1998	42.2	49.0	35.3	61.6	51.6	35.8	34.0	17.0	32.6	52.2	58.8	47.6	36.1
Sri Lanka	1987	..	39.6	24.9	..	..	..	..	..	34.4	32.2	52.2	34.0	27.9
Sudan	1990	77.1	83.7	70.3	..	..	..	..	..	74.0	78.6	82.4	70.1	62.5
Tanzania	1992	99.4	103.6	95.1	..	..	..	..	..	108.3	97.1	103.1	97.9	71.8
Tanzania	1996	94.1	100.8	87.1	87.3	118.0	95.6	102.1	64.8	81.7	96.8	105.9	89.3	63.9
Tanzania	1999	107.8	..	..	114.8	107.5	115.4	106.8	91.9	..	..	..	..	..
Thailand	1987	38.5	45.6	30.9	..	..	..	..	..	25.9	40.8	55.5	38.7	18.5
Togo	1988	84.0	88.5	79.3	..	..	..	..	..	74.7	87.3	88.2	79.3	54.3
Togo	1998	80.3	89.1	71.4	84.1	81.7	90.0	73.9	65.8	65.3	85.0	87.4	72.1	54.4
Trinidad & Tobago	1987	30.5	28.4	32.8	..	..	..	..	..	34.2	27.9	69.0	24.2	38.5
Tunisia	1988	55.5	56.3	54.7	..	..	..	..	..	49.6	61.8	61.8	49.6	34.4
Turkey	1993	68.3	70.5	66.0	99.9	72.7	72.1	54.4	25.4	58.1	82.6	92.2	63.4	25.4
Turkey	1998	48.4	51.0	45.5	68.3	54.6	42.1	37.5	29.8	42.2	58.6	66.3	46.2	27.9
Turkmenistan	2000	71.6	83.0	59.7	89.3	78.6	68.2	62.4	58.4	60.1	79.9	113.8	29.7	71.4
Uganda	1988	106.0	111.3	100.6	..	..	..	..	..	103.8	106.2	114.9	101.1	85.8
Uganda	1995	86.1	87.4	84.9	109.0	79.5	90.4	84.5	63.2	74.4	87.6	94.0	87.9	48.0
Uganda	2000/2001	89.4	93.3	85.5	105.7	98.3	94.5	81.0	60.2	54.5	93.7	106.7	88.4	52.6
Uzbekistan	1996	43.5	50.2	36.7	54.4	39.8	36.0	39.0	45.9	42.9	43.8	..	..	43.6
Vietnam	1997	34.8	42.0	26.9	42.8	43.2	35.2	27.2	16.9	23.2	36.6	48.8	43.3	29.0
Yemen, Rep.	1991/1992	100.3	108.1	92.1	..	..	..	..	..	90.9	102.2	102.4	77.5	43.7
Yemen, Rep.	1997	89.5	98.4	80.0	108.5	102.0	88.9	80.9	60.0	75.4	93.6	92.6	71.6	66.9
Zambia	1992	98.3	106.2	90.5	..	..	..	..	..	78.0	116.0	114.9	98.9	79.4
Zambia	1996	107.7	116.3	99.3	123.6	131.5	105.1	104.1	69.8	91.9	117.9	132.9	110.2	81.7
Zambia	2001/2002	93.9	95.1	92.7	115.2	93.1	113.8	80.8	56.7	76.7	102.6	108.1	98.8	70.3
Zimbabwe	1988	56.4	63.2	49.5	..	..	..	..	..	37.0	63.4	77.1	53.9	38.2
Zimbabwe	1994	51.2	56.9	45.5	52.0	49.5	47.4	64.2	41.6	44.3	53.6	61.6	53.9	38.6
Zimbabwe	1999	59.7	63.1	56.2	59.1	63.9	67.1	63.1	44.3	47.2	65.3	81.1	60.6	54.0

Catatan: Hanya negara-negara yang mempunyai data yang dibutuhkan yang dimasukkan dalam tabel ini; .. menunjuk pada tiadanya data.

32204

Tabel A4 Pendidikan

	Tahun survei	Bagian dari total penduduk menurut lamanya masa sekolah				Rata-rata masa sekolah				Ukuran ketidakesetaraan pendidikan		Bagian dari ketidakesetaraan disebabkan	
		0	1-6 tahun	7-12 tahun	13 ke atas	Menurut lokasi		Menurut gender		Indeks Gini	GE (0,5)	Oleh lokasi	Oleh gender
						Total	Perkotaan	Pedesaan	Laki-laki	Perempuan			
Afghanistan	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Albania	2002	0.04	0.10	0.76	0.10	9.19	10.55	8.09	9.58	8.83	0.21	0.14	0.06
Angola	2000	0.33	0.47	0.20	0.00	3.65	..	..	..	..	..	..	..
Argentina	2001	0.01	0.08	0.65	0.26	10.33	..	..	10.26	10.40	0.22	0.09	..
Armenia	2000	0.01	0.02	0.61	0.36	11.44	11.98	10.60	11.50	11.38	0.13	0.04	0.05
Australia	1994	0.00	0.00	0.58	0.42	12.50	12.64	12.21	13.07	11.89	0.15	0.04	0.00
Austria	1995	0.00	0.01	0.89	0.10	10.64	11.10	10.35	10.97	10.30	0.14	0.03	0.02
Azerbaijan	1995	0.02	0.03	0.65	0.30	10.99	11.61	10.23	11.62	10.43	0.15	0.07	0.03
Bangladesh	1999/2000	0.46	0.26	0.24	0.04	3.92	6.31	3.29	4.94	2.90	0.62	1.18	0.04
Belarus	2002	0.02	0.28	0.27	0.44	11.27	..	..	10.84	11.61	0.25	0.13	..
Belgium	1997	0.03	0.12	0.47	0.38	11.52	..	..	11.65	11.39	0.22	0.12	..
Benin	2001	0.63	0.23	0.12	0.03	2.47	4.28	1.34	3.63	1.53	0.75	1.69	0.10
Bolivia	1998	0.10	0.35	0.35	0.20	7.63	9.28	4.07	8.48	6.84	0.38	0.38	0.16
Bosnia & Herzegovina	2001	0.06	0.16	0.69	0.10	9.32	11.03	8.71	10.29	8.39	0.24	0.18	0.03
Brazil	2001	0.20	0.21	0.23	0.36	8.38	8.67	6.61	8.44	8.32	0.39	0.53	0.01
Bulgaria	2003	0.06	0.22	0.24	0.48	10.85	12.22	7.50	10.76	10.94	0.19	0.26	0.05
Burkina Faso	1998/1999	0.86	0.08	0.04	0.02	1.00	4.28	0.33	1.48	0.63	0.90	2.63	0.03
Burundi	2000	0.61	0.32	0.05	0.02	2.13	..	..	..	..	..	..	..
Cambodia	1999	0.00	0.63	0.36	0.01	5.70	7.12	5.52	6.35	5.15	0.28	0.12	0.04
Cameroon	1998	0.32	0.29	0.30	0.08	5.32	7.58	4.14	6.54	4.27	0.50	0.84	0.05
Canada	2000	0.00	0.01	0.34	0.65	14.27	14.39	13.30	14.34	14.20	0.13	0.03	0.01
Central African Rep.	1994/1995	0.48	0.35	0.14	0.02	2.95	4.53	1.82	4.22	1.79	0.66	1.32	0.08
Chad	1996/1997	0.76	0.16	0.06	0.01	1.30	3.09	0.69	2.20	0.53	0.86	2.23	0.12
Chile	2000	0.02	0.19	0.54	0.24	10.27	10.83	6.77	10.42	10.14	0.23	0.13	0.08
China	2000	0.07	0.33	0.55	0.05	6.54	8.53	5.18	7.22	5.82	0.37	0.35	0.08
Colombia	2000	0.07	0.44	0.36	0.13	7.19	8.29	4.08	7.19	7.19	0.36	0.31	0.13
Comoros	1996	0.64	0.17	0.16	0.04	2.76	4.41	2.06	3.69	1.96	0.71	1.82	0.04
Congo, Dem. Rep.	2000	0.25	0.35	0.36	0.04	5.39	..	..	..	..	..	..	..
Costa Rica	2000	0.05	0.48	0.31	0.16	7.90	9.02	6.15	7.91	7.89	0.30	0.22	..
Côte d'Ivoire	1998/1999	0.56	0.24	0.14	0.06	3.43	5.30	2.16	4.40	2.52	0.68	1.48	0.07
Czech Rep.	1996	0.00	0.16	0.74	0.10	9.14	..	..	9.31	8.98	0.19	0.06	..
Denmark	1992	0.00	0.00	0.83	0.17	11.62	11.82	11.23	11.78	11.47	0.11	0.02	0.01
Dominican Rep.	2002	0.10	0.35	0.40	0.15	7.47	8.32	5.85	7.38	7.56	0.38	0.36	0.04
East Timor	2001	0.60	0.19	0.20	0.02	3.19	5.40	2.52	3.43	0.86	0.69	1.68	0.04
Ecuador	1998/1999	0.08	0.42	0.33	0.18	8.12	9.67	5.49	8.26	7.98	0.33	0.28	0.12
Egypt, Arab Rep.	2000	0.35	0.19	0.28	0.17	6.60	8.60	4.83	7.90	5.28	0.51	0.90	0.05
El Salvador	2000	0.18	0.38	0.32	0.12	6.56	8.32	3.53	6.98	6.22	0.45	0.56	0.13
Estonia	2000	0.00	0.02	0.58	0.40	12.49	..	..	12.13	12.80	0.16	0.04	..
Ethiopia	2000	0.74	0.16	0.09	0.01	1.56	5.16	0.88	2.21	0.94	0.83	2.14	0.15
Finland	2000	0.00	0.00	0.70	0.30	12.03	12.24	11.26	11.88	12.17	0.15	0.03	0.02
France	1994	0.20	0.12	0.48	0.20	8.26	8.58	7.36	8.24	8.28	0.37	0.49	0.00
Gabon	2000	0.19	0.32	0.38	0.11	6.71	7.45	4.55	7.62	5.78	0.39	0.52	0.04
Gambia, The	2000	0.58	0.14	0.19	0.09	3.82	..	..	..	..	..	..	..
Germany	2000	0.02	0.36	0.39	0.23	10.07	10.39	9.57	10.07	10.07	0.25	0.13	0.01
Ghana	1998/1999	0.31	0.14	0.41	0.14	6.62	8.79	5.39	8.31	5.22	0.46	0.78	0.04
Guatemala	1998/1999	0.29	0.45	0.21	0.05	4.58	6.28	3.10	5.14	4.07	0.54	0.83	0.07
Guinea	1999	0.77	0.09	0.09	0.05	1.97	4.44	0.86	3.06	1.08	0.84	2.22	0.14
Guinea-Bissau	2000	0.72	0.14	0.05	0.09	2.34	..	..	..	..	..	..	..
Guyana	2000	0.00	0.28	0.62	0.10	8.89	10.00	8.37	8.94	8.84	0.20	0.07	0.05
Haiti	2000	0.40	0.33	0.22	0.05	3.93	6.70	2.14	4.75	3.19	0.61	1.12	0.15
Honduras	2001	0.19	0.55	0.20	0.06	5.55	7.41	3.64	5.57	5.52	0.45	0.56	0.11
Hungary	1999	0.00	0.10	0.75	0.14	10.01	..	..	10.09	9.94	0.18	0.06	..
India	1998/2000	0.41	0.20	0.31	0.08	5.03	7.78	3.93	6.50	3.57	0.56	1.02	0.05
Indonesia	2002	0.09	0.50	0.34	0.07	7.38	9.04	5.85	7.99	6.77	0.32	0.29	0.08
Iraq	2000	0.26	0.33	0.27	0.14	6.36	..	..	..	..	..	..	..
Ireland	1996	0.00	0.03	0.79	0.18	11.00	..	..	11.14	10.86	0.11	0.04	..
Israel	2001	0.02	0.03	0.51	0.44	12.63	12.55	13.08	12.75	12.52	0.14	0.07	0.00
Italy	2000	0.03	0.19	0.68	0.10	9.05	9.49	8.56	9.32	8.79	0.23	0.12	0.01
Jamaica	2000	0.01	0.15	0.71	0.12	9.31	..	..	9.17	9.43	0.19	0.08	..
Japan	2000	0.00	0.11	0.53	0.36	11.74	11.99	10.79	11.95	11.52	0.17	0.08	0.01
Jordan	2002	0.00	0.19	0.54	0.26	10.42	10.70	9.55	10.74	10.13	0.21	0.07	0.01
Kazakhstan	1999	0.01	0.03	0.79	0.17	10.69	11.15	10.23	10.75	10.64	0.12	0.04	0.02
Kenya	1999	0.20	0.26	0.52	0.02	6.26	8.05	5.48	7.01	5.56	0.38	0.51	0.03
Kosovo	2000	0.07	0.12	0.63	0.18	9.35	10.46	8.61	10.85	7.93	0.46	0.21	0.03
Kyrgyz Rep.	1997	0.01	0.03	0.79	0.17	10.58	11.35	10.16	10.76	10.41	0.12	0.05	0.03

32204

Tabel A4 Pendidikan—Lanjutan

	Tahun survei	Bagian dari total penduduk menurut lamanya masa sekolah				Rata-rata masa sekolah				Ukuran ketidaksetaraan pendidikan		Bagian dari ketidaksetaraan disebabkan		
		0	1–6 tahun	7–12 tahun	13 ke atas	Menurut lokasi		Menurut gender		Indeks Gini	GE (0,5)	Oleh lokasi	Oleh gender	
						Total	Perkotaan	Pedesaan	Laki-laki					Perempuan
Lao PDR	1997	0.32	0.44	0.20	0.04	4.08	7.32	3.36	5.38	2.85	0.53	0.84	0.07	0.06
Lesotho	2000	0.15	0.39	0.42	0.03	5.82	..	..	..	..	..	..	..	..
Luxembourg	2000	0.01	0.17	0.34	0.49	12.31	..	..	12.96	11.65	0.21	0.08	..	0.02
Madagascar	2001	0.00	0.65	0.26	0.09	6.34	8.02	5.65	6.38	6.30	0.31	0.16	0.08	0.00
Malawi	2000	0.30	0.40	0.30	0.01	4.23	7.67	3.60	5.46	3.08	0.52	0.80	0.06	0.05
Mali	2001	0.81	0.10	0.06	0.03	1.45	3.80	0.56	2.03	0.94	0.87	2.36	0.18	0.03
Mexico	1999	0.08	0.41	0.37	0.14	7.78	8.63	4.67	8.10	7.49	0.34	0.30	0.09	0.00
Moldova	2000	0.01	0.07	0.55	0.37	11.75	..	..	11.71	11.77	0.20	0.07	..	0.00
Mongolia	2000	0.02	0.08	0.63	0.27	10.05	..	..	..	..	..	..	..	..
Morocco	1992	0.63	0.18	0.15	0.04	2.84	4.70	0.94	3.92	1.90	0.74	1.72	0.03	0.04
Mozambique	1997	0.48	0.43	0.08	0.00	2.24	4.65	1.54	3.20	1.45	0.65	1.27	0.11	0.06
Myanmar	2000	0.26	0.47	0.27	0.00	4.32	..	..	..	..	..	..	..	..
Namibia	2000	0.20	0.23	0.53	0.04	6.65	8.29	5.35	6.73	6.57	0.38	0.52	0.05	0.00
Nepal	2001	0.64	0.17	0.17	0.02	2.46	5.38	2.09	3.88	1.22	0.74	1.76	0.04	0.09
Netherlands	1999	0.00	0.01	0.71	0.28	12.36	..	..	12.67	12.03	0.13	0.03	..	0.01
Nicaragua	2001	0.23	0.41	0.26	0.10	5.57	7.28	2.91	5.54	5.59	0.49	0.67	0.13	0.00
Niger	1998	0.85	0.09	0.05	0.02	1.12	3.49	0.52	1.57	0.75	0.88	2.56	0.16	0.03
Nigeria	1999	0.39	0.23	0.28	0.11	5.77	8.06	4.77	7.06	4.61	0.53	0.97	0.03	0.02
Norway	2000	0.00	0.00	0.70	0.30	12.70	12.97	12.36	12.75	12.65	0.11	0.03	0.01	0.00
Pakistan	2001	0.59	0.15	0.21	0.05	3.51	5.95	2.43	5.05	2.02	0.70	1.55	0.06	0.06
Panama	2000	0.04	0.32	0.43	0.21	9.52	10.84	7.04	9.29	9.74	0.27	0.17	0.11	0.00
Papua New Guinea	1996	0.48	0.33	0.11	0.08	3.90	..	..	4.98	2.79	0.62	1.25	..	0.03
Paraguay	2000	0.06	0.53	0.29	0.12	7.26	8.77	5.15	7.36	7.16	0.35	0.26	0.12	0.00
Peru	2000	0.08	0.32	0.39	0.21	8.76	10.24	5.56	9.51	8.03	0.30	0.26	0.14	0.01
Philippines	1998	0.03	0.32	0.46	0.19	8.77	9.94	7.41	8.71	8.84	0.24	0.14	0.07	0.00
Poland	1999	0.00	0.21	0.67	0.11	9.27	..	..	9.05	9.47	0.19	0.06	..	0.00
Romania	2002	0.01	0.14	0.70	0.15	9.73	..	..	10.14	9.33	0.21	0.09	..	0.01
Russian Federation	2000	0.00	0.01	0.40	0.59	13.70	..	..	13.60	13.79	0.14	0.04	..	0.00
Rwanda	2000	0.38	0.41	0.20	0.01	3.59	6.67	2.96	4.19	3.14	0.55	0.99	0.06	0.01
São Tomé & Príncipe	2000	0.17	0.42	0.27	0.15	6.54	..	..	..	..	..	..	..	..
Senegal	1992/1993	0.77	0.13	0.07	0.03	1.80	3.73	0.51	2.60	1.19	0.83	2.18	0.19	0.03
Sierra Leone	2000	0.74	0.04	0.19	0.03	2.44	..	..	..	..	..	..	..	..
Slovak Rep.	1992	0.01	0.14	0.74	0.11	10.36	..	..	10.74	9.99	0.15	0.05	..	0.01
Slovenia	1999	0.01	0.00	0.86	0.14	11.32	..	..	11.37	11.27	0.10	0.03	..	0.00
South Africa	1998	0.74	0.14	0.09	0.03	1.95	3.93	0.58	2.72	1.33	0.79	2.10	0.19	0.11
Spain	1990	0.13	0.22	0.43	0.22	9.12	..	..	9.48	8.77	0.31	0.33	..	0.00
Sri Lanka	2002	0.00	0.25	0.57	0.18	9.22	..	..	8.94	9.47	0.23	0.10	..	0.00
Sudan	2000	0.51	0.20	0.24	0.05	4.01	..	..	..	..	..	..	..	..
Suriname	2000	0.01	0.38	0.52	0.09	7.96	..	..	7.95	7.98	0.24	0.11	..	0.00
Swaziland	2000	0.20	0.24	0.52	0.04	6.78	..	..	..	..	..	..	..	..
Sweden	2000	0.00	0.09	0.61	0.30	12.00	12.53	11.46	11.84	12.15	0.16	0.04	0.02	0.00
Switzerland	1992	0.00	0.00	0.79	0.21	11.64	11.57	11.71	12.24	11.04	0.13	0.03	0.00	0.05
Taiwan, China	2000	0.05	0.22	0.47	0.26	9.48	9.74	7.03	10.15	8.84	0.30	0.24	0.02	0.01
Tajikistan	1999	0.00	0.05	0.63	0.32	11.96	11.33	12.18	11.94	11.97	0.20	0.07	0.01	0.00
Tanzania	1999	0.30	0.19	0.50	0.01	4.58	6.03	4.05	5.36	3.93	0.41	0.74	0.02	0.02
Thailand	2000	0.05	0.47	0.34	0.15	6.89	8.97	5.79	7.19	6.62	0.33	0.21	0.10	0.00
Togo	1998	0.47	0.32	0.19	0.02	3.15	5.03	2.12	4.57	1.98	0.62	1.25	0.08	0.07
Trinidad & Tobago	2000	0.01	0.12	0.78	0.09	9.17	..	..	9.19	9.14	0.19	0.09	..	0.00
Turkey	1998	0.17	0.50	0.23	0.09	6.14	6.93	4.61	7.23	5.08	0.38	0.47	0.04	0.03
Turkmenistan	1998	0.00	0.02	0.77	0.20	10.60	10.98	10.27	10.96	10.28	0.12	0.03	0.02	0.00
United Kingdom	1999	0.00	0.00	0.68	0.31	12.16	12.31	11.98	12.21	12.11	0.11	0.02	0.00	0.00
United States	2000	0.00	0.02	0.42	0.55	13.83	13.96	13.37	13.85	13.80	0.13	0.04	0.00	0.00
Uganda	1995	0.32	0.39	0.27	0.03	4.23	7.53	3.71	5.46	3.12	0.50	0.82	0.05	0.05
Uruguay	2000	0.01	0.34	0.45	0.20	9.41	..	..	9.32	9.49	0.24	0.10	..	0.00
Uzbekistan	1996	0.01	0.02	0.81	0.17	10.66	11.06	10.37	11.00	10.33	0.11	0.03	0.01	0.01
Venezuela, RB de	2000	0.08	0.34	0.42	0.17	8.29	9.92	7.96	8.08	8.51	0.30	0.26	0.01	0.00
Vietnam	2000	0.06	0.34	0.57	0.02	6.96	8.48	6.44	7.43	6.53	0.28	0.22	0.04	0.01
Yemen, Rep.	1999	0.65	0.11	0.17	0.07	3.34	5.95	2.27	5.35	1.54	0.73	1.81	0.06	0.10
Zambia	1992	0.16	0.30	0.49	0.06	6.26	8.45	4.91	7.41	5.14	0.37	0.44	0.08	0.04
Zimbabwe	1999	0.10	0.21	0.62	0.07	7.57	9.52	6.22	8.41	6.81	0.30	0.30	0.08	0.02

Catatan teknis

Tabel A1 Kemiskinan

Angka kemiskinan nasional (*national poverty rate*) adalah persentase penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan.

Angka kemiskinan pedesaan [perkotaan] (*rural [urban] poverty rate*) adalah persentase penduduk pedesaan (perkotaan) yang hidup di bawah garis kemiskinan pedesaan (perkotaan) nasional.

Penduduk berpendapatan di bawah \$1 per hari dan penduduk berpendapatan di bawah \$2 per hari (*population below \$1 a day and population below \$2 a day*) adalah persentase penduduk, yang pada tahun 1993, hidup dengan pendapatan kurang dari \$1,08 per hari dan \$2,15 per hari dalam standar internasional. Semua yang ada di atas indikator-indikator kemiskinan tersebut juga disebut rasio per kepala. **Kesenjangan atau gap kemiskinan** (*poverty gap*) adalah defisit atau kekurangan rata-rata dari garis kemiskinan (kalangan yang tidak miskin dihitung memiliki defisit nol), dituliskan sebagai persentase garis kemiskinan.

Untuk mengukur kemiskinan, orang perlu mendefinisikan ukuran kesejahteraan yang relevan, menentukan suatu garis kemiskinan, dan memilih indikator kemiskinan. Dua indikator kemiskinan yang paling banyak dipakai adalah rasio per kepala dan gap kemiskinan, yang merupakan bagian dari kelas indeks FGT dari Foster, Greer, dan Thorbecke (1984). Indeks tersebut ditentukan dengan cara berikut:

$$P_{\alpha} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^J \left[\frac{(Z - Y_i)}{Z} \right]^{\alpha}$$

32204

di mana i adalah subkelompok atau individu yang pendapatannya di bawah garis kemiskinan Z ; n adalah jumlah total individu dalam sampel; Y_i adalah pendapatan individu i ; dan α adalah parameter pembeda antara indeks-indeks FGT. Bila α sama dengan 0, ekspresi itu disederhanakan menjadi J/n , atau rasio per kepala. Gap kemiskinan ditentukan oleh α sama dengan 1.

Ukuran kesejahteraan bisa berupa pendapatan atau konsumsi. Pendapatan biasanya lebih sulit untuk diukur secara akurat, sementara konsumsi lebih mendekati gagasan standar hidup. Dan, pendapatan dapat berubah dari waktu ke waktu, bahkan bila standar kehidupan tidak mengalami perubahan. Jadi, kapan pun dianggap mungkin, data mengenai konsumsi dipakai untuk memperkirakan kemiskinan. Tetapi, bila data mengenai konsumsi tidak ada, data mengenai pendapatan dipakai.

Garis kemiskinan adalah ambang bawah yang dengannya sebuah rumah tangga atau individu dikategorikan sebagai miskin atau tidak. Garis kemiskinan nasional ditetapkan menurut penilaian negara masing-masing berdasarkan standar hidup minimum warga. Karena hampir setiap negara memiliki definisi kemiskinan yang berbeda, perbandingan antarnegara yang konsisten sulit untuk dibuat. Garis kemiskinan lokal di negara-negara kaya biasanya memiliki daya beli yang lebih tinggi daripada di negara-negara miskin. Masuk akalkah memperlakukan secara berbeda dua orang yang memiliki standar hidup yang sama—dalam penguasaan mereka atas komoditas—karena salah satunya kebetulan hidup di negara yang lebih kaya?

32204

Ukuran kemiskinan berdasarkan suatu garis kemiskinan internasional berusaha untuk menerapkan nilai riil garis kemiskinan antarnegara yang konstan, seperti dilakukan ketika membuat perbandingan atas waktu. Standar \$1 per hari yang banyak dipakai, yang merupakan garis kemiskinan yang diukur berdasarkan harga-harga internasional yang dikurskan dalam mata uang setempat menggunakan paritas daya beli (*purchasing power parities*—PPP) pada tahun 1985, dipilih karena standar ini merupakan garis kemiskinan tipikal di negara-negara berpendapatan rendah. Ketika dihitung ulang pada tahun 1993, PPP konsumsi itu menjadi sekitar \$1,08 per hari. Angka pertukaran PPP digunakan karena angka tersebut memperhitungkan harga lokal barang dan jasa yang tidak diperdagangkan secara internasional. Tetapi, angka PPP dirancang untuk membandingkan agregat keuangan negara, dan bukannya untuk membuat perbandingan kemiskinan internasional. Akibatnya, tidak dapat dipastikan bahwa suatu garis kemiskinan internasional mengukur derajat kebutuhan atau kemiskinan antarnegara yang sama. Lebih jauh, setiap revisi dalam PPP suatu negara untuk menginkorporasikan indeks-indeks harga yang lebih baik dapat menghasilkan berbagai garis kemiskinan yang sangat berbeda dalam mata uang lokal.

Semenjak Bank Dunia menyusun perkiraan kemiskinan globalnya yang pertama untuk *World Development Report 1990* dengan menggunakan data survei rumah tangga, basis data yang dipakainya telah jauh lebih berkembang dan kini mencakup 440 survei yang mewakili hampir 100 negara berkembang. Sekitar 1,1 juta

rumah tangga yang secara acak dijadikan sampel diwawancarai dalam survei-survei ini, merepresentasikan 93 persen dari populasi di negara-negara berkembang. Bersama dengan meningkatnya cakupan dan kualitas data, metodologi yang dipakainya pun menjadi lebih baik, sehingga estimasi yang dihasilkan juga lebih baik dan lebih komprehensif.

Ketersediaan data. Sejak tahun 1979, sudah terjadi ekspansi yang luar biasa dalam jumlah negara yang dijadikan “ladang” survei, frekuensi survei, dan kualitas datanya. Jumlah set data meningkat secara dramatis, dari hanya 13 negara antara tahun 1979 dan 1981 menjadi 100 antara tahun 1997 dan 1999. Negara-negara kawasan Afrika Sub-Sahara tetap tertinggal dari berbagai negara yang terletak di kawasan lain, dengan hanya 28 dari 48 negara yang memiliki setidaknya satu set data.

Kualitas data. Dalam upaya untuk mengukur standar hidup rumah tangga melalui data survei, sejumlah persoalan muncul. Seperti sudah disebut di atas, orang dihadapkan pada indikator kesejahteraan mana yang akan dipilih dan dipakainya, pendapatan ataukah konsumsi. Persoalan yang lain adalah bahwa survei-survei rumah tangga dapat sangat berbeda, misalnya, dalam jumlah barang-barang konsumen yang diidentifikasi. Dan, bahkan berbagai survei yang serupa pun kiranya tidak dapat serta-merta diperbandingkan satu sama lain karena perbedaan dalam hal waktu atau kualitas dan keterampilan pendatannya.

Pembandingan negara-negara yang ada pada tingkat pembangunan yang tidak sama dapat menimbulkan persoalan baru karena perbedaan dalam cara mereka, secara relatif, memandang konsumsi barang-barang

nonpasar. Nilai pasar lokal dari semua barang konsumsi semacam itu (termasuk produksi sendiri, yang secara khusus penting dalam ekonomi pedesaan yang belum berkembang) harus dimasukkan dalam pengeluaran konsumsi total. Sama halnya, keuntungan yang diperoleh dari produksi barang nonpasar pun seharusnya diperhitungkan sebagai pendapatan. Hal ini tidak selalu dilakukan, walaupun penghapusan-penghapusan semacam ini merupakan persoalan yang jauh lebih besar dalam survei-survei sebelum tahun 1980-an. Sebagian besar data survei yang ada sekarang telah memasukkan penilaian atas konsumsi atau pendapatan dari produksi sendiri. Namun demikian, metode penilaian yang dipakai bisa beragam. Sebagai contoh, beberapa survei menggunakan harga di pasar terdekat, sementara yang lain menggunakan harga jual rata-rata di tingkat petani.

Dalam semua kasus, ukuran kemiskinan telah dikalkulasi dari sumber-sumber data primer (tabulasi atau data rumah tangga), dan bukannya dari estimasi yang ada. Estimasi yang diperoleh dari tabulasi menggunakan metode interpolasi yang didasarkan pada kurva Lorenz dengan bentuk-bentuk fungsional yang fleksibel, yang telah terbukti dapat diandalkan di masa lalu. Kurva-kurva Lorenz yang empiris dibebani oleh ukuran rumah tangga, sehingga lebih didasarkan pada persentil populasi daripada rumah tangga.

Tim *Poverty Monitoring* yang merupakan bagian dari *World Bank's Development Research Group* menghitung jumlah orang yang hidup di bawah berbagai garis kemiskinan internasional, serta berbagai ukuran kemiskinan dan

ketidaksetaraan lain yang kemudian dipublikasikan dalam *World Development Indicator* (*Indikator-indikator Pembangunan Dunia*). Basis data itu diperbarui setiap tahun ketika data survei yang baru diperoleh. Penilaian kemajuan yang diperoleh dalam upaya untuk keluar dari kemiskinan dibuat setiap tiga tahun sekali.

Tabel A2 Distribusi Pendapatan

Indeks Gini (*Gini index*) menunjukkan sejauh mana distribusi **pendapatan/konsumsi** [atau **tanah**] (*income/consumption [or land]*) di antara individu atau rumah tangga dalam suatu ruang lingkup ekonomi menyimpang dari distribusi yang setara secara sempurna. Kurva Lorenz menggambarkan persentase kumulatif pendapatan total yang diterima terhadap proporsi kumulatif penerima, mulai dari individu atau rumah tangga yang paling miskin. Indeks Gini mengukur wilayah antara kurva Lorenz dengan garis hipotetis kesetaraan absolut, yang dituliskan sebagai bagian dari wilayah maksimum yang ada di bawah garis tersebut. Dengan demikian, indeks Gini sebesar nol merepresentasikan kesetaraan yang sempurna, sementara indeks sebesar 1 mengimplikasikan ketidaksetaraan yang sempurna. Koefisien Gini bernilai antara 0 dan 1, dengan nol dianggap sebagai tidak adanya ketidaksetaraan.

$$Gini = \frac{1}{2n^2 y} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$$

Indeks **Generalized Entropy** (atau GE) memberikan kita ukuran alternatif ketidaksetaraan pendapatan/konsumsi (atau yang lain), serta dirumuskan sebagai:

32204

$$GE_c = \frac{1}{c^2 - c} \left[\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{y_i}{\bar{y}} \right)^c - 1 \right].$$

Nilai ukuran GE berkisar dari 0 sampai tak terhingga, dengan nol merepresentasikan distribusi yang setara (semua pendapatan identik) dan nilai-nilai yang lebih tinggi merepresentasikan tingkat kesenjangan yang lebih tinggi. Parameter c dalam kelas GE merepresentasikan bobot yang diberikan pada jarak antara pendapatan-pendapatan di berbagai bagian distribusi pendapatan yang berbeda, dan bisa bernilai riil apa pun. Bila nilai c rendah, GE lebih peka terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di ekor bawah distribusi, sementara bila c tinggi, GE lebih sensitif pada berbagai perubahan yang memengaruhi ekor atas distribusi. Nilai c yang paling umum dipakai adalah 0, 1, dan 2: sehingga nilai $c = 0$ memberi bobot lebih pada jarak antara berbagai pendapatan di ekor bawah distribusi; $c = 1$ memberi bobot yang sama dalam distribusi; dan $c = 2$ secara proporsional memberi bobot ke gap yang terdapat di ekor atas distribusi. Ukuran GE berparameter 0 dan 1, dengan aturan l'Hopital, berkembang menjadi dua ukuran ketidaksetaraan Theil (Theil 1967), yang secara berturut-turut disebut deviasi log rata-rata dan indeks Theil-T:

$$GE(0) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \log \frac{\bar{y}}{y_i}$$

$$GE(1) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{y_i}{\bar{y}} \log \frac{y_i}{\bar{y}}$$

Rasio persentil ke-90/ke-10 ($90^{th}/10^{th}$ percentile ratio) dihasilkan dengan membagi pendapatan (konsumsi) di persentil ke-90

dengan pendapatan (konsumsi) di persentil ke-10. Rasio ke-90/ke-10 sebesar 5 berarti bahwa rumah tangga di persentil ke-90 menghasilkan (membelanjakan) lima kali lebih besar daripada rumah tangga di persentil ke-10.

Tahun survei (*survey year*) menunjukkan tahun ketika survei negara yang dipakai untuk membuat data ini lengkap.

Tabel A3 Kesehatan

Untuk mengukur tingkat kesetaraan di bidang kesehatan, kita tinggal memakai data dari 123 *Demographic Health Survey* (DHS) yang mencakup 67 negara dan dilaksanakan antara tahun 1985 dan 2002. Sebagai tambahan terhadap upaya penguraian angka kematian bayi dengan “indeks-indeks aset” yang diciptakan oleh Filmer dan Pritchett (1998) [sebagaimana didokumentasikan dalam Gwatkin, dkk. (2003, 2004)], kami mengumpulkan cara-cara penguraian kelompok yang berbeda dengan menggunakan fitur “STAT compiler” di situs Web DHS.

Angka **kematian bayi** (*infant mortality*) adalah jumlah kematian anak-anak berusia di bawah 12 bulan per 1.000 kelahiran hidup. Gambaran yang digunakan dalam tabel didasarkan pada 10 tahun sebelum survei.

Kuintil aset (*asset quintiles*) disusun dengan menggunakan metode Filmer-Pritchett untuk menciptakan indeks kekayaan yang didasarkan atas 20-30 kelengkapan rumah tangga—jenis lantai dan/atau atap, sumber air, ketersediaan listrik, kepemilikan barang-barang seperti jam tangan, radio, dan semacamnya. Setelah

ditetapkan, indeks ini diaplikasikan dalam survei rumah tangga dalam negara untuk menyusun konstruksi distribusi aset, yang lalu dibagi menjadi lima, di mana setiap rumah tangga digolongkan ke dalam salah satu kuintil-kuintil tersebut. Indikator kuintil kemudian dijadikan patokan rata-rata untuk semua keluarga yang tergolong di situ (misal angka kematian bayi).

Pendidikan (*education*) adalah lamanya (tingkat) pendidikan formal yang berhasil diselesaikan oleh ibu sang anak pada waktu survei diadakan.

Gender adalah jenis kelamin anak (laki-laki atau perempuan) sebagaimana dilaporkan oleh ibunya (atau oleh kepala keluarga, sekiranya si ibu tidak ada).

Lokasi (*location*) dikategorikan sebagai perkotaan jika rumah tangga yang disurvei tinggal di suatu lingkungan kota, dan dikategorikan sebagai pedesaan jika sebaliknya.

Tabel A4 Pendidikan

Untuk mengukur tingkat pendidikan, kami menggunakan basis data yang disusun bersama oleh Araujo, Ferreira, dan Schady. Data tersebut dihimpun dari catatan-catatan individual berbagai survei rumah tangga yang diadakan di 124 negara. Kriteria penyeleksian diterapkan untuk memilih suatu instrumen survei yang: (a) secara nasional representatif; (b) dihimpun pada tahun 2000 atau pada tahun yang paling dekat; dan (c) mengandung informasi mengenai lamanya masa pendidikan aktual yang diselesaikan oleh mereka yang diwawancarai.

Bagian dari total penduduk menurut lamanya masa sekolah (*share of total*

population by years of schooling) menunjuk pada persentase penduduk yang telah menyelesaikan tingkat pendidikan tertentu seperti mereka katakan ketika survei diadakan.

Rata-rata masa sekolah (*mean years of schooling*) memaparkan rata-rata aritmetik lamanya pendidikan formal yang dijalani oleh **total** penduduk, baik yang tinggal di daerah **perkotaan** maupun **pedesaan**, atau yang berjenis kelamin **laki-laki** atau **perempuan**.

Indeks Gini dan indeks-indeks *Generalized Entropy* (GE) yang ada dalam tabel ini mengacu pada hal yang sama dengan yang dideskripsikan dalam Tabel A2, kecuali fakta bahwa *y* sekarang mengacu pada lamanya masa sekolah.

Kami menampilkan **bagian dari ketidaksetaraan** (*share of inequality*) di bidang pendidikan yang disebabkan oleh perbedaan tempat tinggal (**lokasi**—*location*), di perkotaan atau pedesaan, dan perbedaan **gender**, laki-laki atau perempuan.

Kelas ukuran ketidaksetaraan GE dapat diuraikan menjadi komponen antarkelompok dan dalam kelompok sebagai berikut:

$$GE_c = \frac{1}{c(c-1)} \left[1 - \sum_j g_j \left(\frac{\mu_j}{\mu} \right)^c \right] + \sum_j GE_j g_j \left(\frac{\mu_j}{\mu} \right)^c \quad \text{jika } c \neq 0, 1$$

$$GE_c = \left[\sum_j g_j \log \left(\frac{\mu_j}{\mu} \right) \right] + \sum_j GE_j g_j \quad \text{jika } c = 0$$

$$GE_c = \left[\sum_j g_j \left(\frac{\mu_j}{\mu} \right) \log \left(\frac{\mu_j}{\mu} \right) \right] + \sum_j GE_j g_j \left(\frac{\mu_j}{\mu} \right) \quad \text{jika } c = 1$$

di mana μ adalah konsumsi per kapita rata-rata, j mengacu ke subkelompok, g_j bagian populasi dari kelompok j , dan GE_j menunjuk pada ketidaksetaraan yang ada dalam kelompok j . Komponen

32204

ketidaksamaan antarkelompok dijelaskan oleh persamaan pertama di sebelah kanan tanda sama dengan. Persamaan ini dapat diinterpretasi sebagai pengukuran tingkat ketidaksamaan yang akan muncul dalam populasi bila setiap orang dalam kelompok memiliki tingkat konsumsi μ_j yang sama

(rata-rata kelompok). Persamaan kedua mencerminkan ketidaksamaan GE_j dalam kelompok. Rasio masing-masing komponen dengan tingkat ketidaksamaan keseluruhan menghasilkan ukuran persentase kontribusi ketidaksamaan antarkelompok dan dalam kelompok untuk ketidaksamaan total.

32204

32204

Indikator-indikator Pembangunan Dunia Pilihan

32204

Dalam edisi tahun ini, data pembangunan disajikan dalam empat tabel yang menampilkan data sosioekonomi komparatif tahun terakhir yang tersedia dan untuk beberapa indikator, tahun sebelumnya dari lebih 130 negara di dunia. Sebuah tabel tambahan menampilkan indikator dasar untuk 75 ekonomi nasional yang datanya sangat langka atau yang jumlah penduduknya kurang dari 2 juta jiwa.

Indikator-indikator yang disajikan di sini merupakan pilihan dari lebih 800 indikator yang terdapat dalam *World Development Indicators 2005 (Indikator-indikator Pembangunan Dunia)*. Diterbitkan setiap tahun, *Indikator-indikator Pembangunan Dunia* memberikan suatu pandangan yang komprehensif atas proses pembangunan. Bab pembukaannya memuat *Millennium Development Goals*, yang muncul dari kesepakatan dan resolusi konferensi-konferensi dunia yang diorganisasi oleh Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) dalam beberapa dasawarsa terakhir, dan kemudian ditegaskan kembali dalam *Millennium Summit* pada bulan September 2000. Lima bagian utamanya yang lain mengakui pentingnya kontribusi sejumlah faktor: pembangunan sumber daya manusia, kelestarian lingkungan, perkembangan ekonomi makro, pembangunan sektor privat dan iklim investasi, serta berbagai hubungan global yang memengaruhi

lingkungan eksternal untuk pembangunan. *Indikator-indikator Pembangunan Dunia* dilengkapi dengan sebuah basis data yang diterbitkan secara terpisah dan memberikan akses ke lebih dari 1.000 tabel data dan 800 indikator khusus untuk 222 negara dan kawasan. Basis data ini tersedia melalui layanan langganan elektronik (*WDI Online*) atau sebagai CD-ROM.

Sumber data dan metodologi

Data sosioekonomi dan lingkungan yang ditampilkan di sini disarikan dari beberapa sumber: data primer yang dikumpulkan oleh Bank Dunia, publikasi-publikasi statistik dari negara anggota, lembaga penelitian, dan berbagai organisasi internasional, seperti PBB dan lembaga-lembaga di bawahnya, *International Monetary Fund* (IMF), dan *Organisation for Economic and Co-operation Development* (OECD). Meskipun standar internasional yang berkenaan dengan cakupan, definisi, dan klasifikasi sama untuk sebagian besar statistik yang dibuat oleh negara dan lembaga internasional, dipastikan terdapat perbedaan-perbedaan dalam tampilan dan tingkat kepercayaan yang disebabkan oleh perbedaan dalam kapasitas dan sumber daya yang dicurahkan untuk mengumpulkan dan menghimpun data pokok. Untuk sementara topik, sumber-

sumber data yang saling bersilangan perlu diteliti ulang oleh para staf Bank Dunia guna memastikan bahwa data yang paling terpercayalah yang kemudian disajikan. Data yang dianggap terlalu lemah atau tidak memenuhi standar-standar internasional juga tidak ditampilkan di sini.

Data yang disajikan di sini pada umumnya sama dengan yang dipaparkan dalam *Indikator-indikator Pembangunan Dunia 2005*. Namun demikian, ini pun tidak luput dari revisi dan penyesuaian tiap kali muncul informasi baru. Perbedaan-perbedaan yang lalu muncul kiranya mencerminkan revisi historis dan perubahan dalam metodologi. Dengan demikian, data dari model yang berbeda mungkin diterbitkan dalam edisi publikasi Bank Dunia yang berbeda. Para pembaca diharapkan untuk tidak menghimpun dan membandingkan data dari terbitan atau edisi yang berbeda, meski mengenai hal yang sama. Data yang lengkap dan konsisten tersedia dalam CD-ROM *Indikator-indikator Pembangunan Dunia 2005* dan melalui *WDI Online*.

Nilai tukar dolar yang digunakan adalah nilai tukar saat ini, kecuali bila dinyatakan lain. Berbagai metode yang dipakai untuk mengkurskan mata uang nasional ke dalam dolar digambarkan dalam catatan teknis.

Karena tugas utama Bank Dunia adalah menyediakan pinjaman dan memberikan anjuran kebijakan ke negara-negara anggotanya yang berpendapatan rendah dan menengah, berbagai isu yang dicakup dalam tabel-tabel ini terutama berfokus pada ekonomi di berbagai negara tersebut. Di mana dimungkinkan, informasi

mengenai negara-negara yang tingkat pendapatannya tinggi juga ditampilkan sebagai perbandingan. Para pembaca mungkin perlu melengkapi pengetahuannya tentang negara-negara berpendapatan tinggi itu dengan membaca berbagai publikasi statistik nasional, OECD dan Uni Eropa.

Klasifikasi ekonomi negara dan ringkasan

Ringkasan yang terdapat di bagian paling bawah dari setiap tabel menampilkan negara-negara yang diklasifikasikan berdasarkan pendapatan per kapita dan kawasannya. GNI per kapita dipakai untuk menentukan klasifikasi-klasifikasi pendapatan berikut: negara berpendapatan rendah, \$825 atau kurang pada tahun 2004; negara berpendapatan menengah, \$826 sampai dengan \$10.065; dan negara berpendapatan tinggi, \$10.066 atau lebih. GNI per kapita sebesar \$3.255, lebih jauh, dibagi lagi untuk mengklasifikasi negara-negara berpendapatan menengah ke bawah dan menengah ke atas. Lihat tabel klasifikasi ekonomi negara di halaman berikut untuk melihat daftar negara di setiap kelompoknya (termasuk negara-negara yang jumlah penduduknya kurang dari 2 juta jiwa).

Ringkasan yang ditampilkan bisa merupakan total (ditandai dengan **t**—*total* jika agregatnya memasukkan data yang hilang dan negara-negara yang datanya tidak dilaporkan, atau **s**—*simple* untuk jumlah simpel dari data yang tersedia), rata-rata tertimbang (**w**—*weighted*), atau nilai tengah (**m**—*median*). Data untuk

32204

negara-negara yang tidak dimasukkan dalam tabel utama (yang disajikan dalam Tabel 5) dimuat dalam bagian ringkasan, di mana dituliskan, atau dengan mengasumsikan bahwa mereka mengikuti tren dari negara-negara yang laporannya tersedia. Cara yang disebut terakhir ini memberikan pemahaman agregat yang lebih konsisten karena menstandarisasi cakupan negara untuk setiap periode waktu yang ditunjukkan. Namun demikian, jika negara yang tidak ada laporannya berjumlah tiga atau lebih, ringkasannya tidak dapat dibuat. Bagian *Metode-metode statistik* dalam *Catatan teknis* menyediakan informasi lebih lanjut mengenai metode agregasi. Bobot sebagai penimbang yang digunakan untuk menyusun agregat disajikan dalam catatan teknis di setiap tabelnya.

Dari waktu ke waktu, klasifikasi ekonomi negara mengalami revisi karena perubahan nilai atau ekonomi sebagaimana tercermin dalam perubahan GNI per kapita. Bila perubahan-perubahan semacam itu terjadi, agregat yang didasarkan pada klasifikasi tersebut dihitung ulang sehingga konsistensinya dapat dijaga.

Terminologi dan cakupan negara

Istilah 'negara' (*country*) tidak mengimplikasikan kemerdekaan politik tetapi merujuk pada teritori mana pun yang otoritasnya

melaporkan statistik sosial atau ekonomi yang terpisah. Data yang ditampilkan di sini adalah data yang dibuat pada tahun 2003, dan data historis itu direvisi guna mencerminkan keadaan politik mutakhir. Di sepanjang tabel, setiap pengecualian selalu disebutkan.

Catatan teknis

Karena kualitas data dan perbandingan antarnegara sering kali bersifat problematis, para pembaca diharapkan untuk memerhatikan Catatan teknis, tabel mengenai Klasifikasi Ekonomi berdasarkan Kawasan dan Pendapatan, dan catatan kaki di setiap tabelnya. Untuk dokumentasi yang lebih luas, silakan lihat *Indikator-indikator Pembangunan Dunia 2005*.

Pembaca dapat memperoleh lebih banyak informasi mengenai WDI 2005 tersebut dengan cara memesan secara *online*, melalui telepon, atau faks di alamat berikut:

Untuk memperoleh informasi dan melakukan pemesanan: <http://www.worldbank.org/data/wdi2005/index.htm>.

Untuk memesan melalui pesawat telepon atau faks: **1-800-645-7247** atau 703-661-1580; Faks 703-661-1501

Untuk memesan melalui pos: The World Bank, P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, U.S.A.

Klasifikasi status ekonomi berdasarkan kawasan dan pendapatan tahun 2006

32204

East Asia and the Pacific	Asia Timur dan Pasifik	Latin America and the Caribbean		Amerika Latin dan Karibia	South Asia		Asia Selatan	High income OECD		Negara OECD berpendapatan tinggi
American Samoa	Samoa Amerika	UMC	Antigua & Barbuda	Antigua & Barbuda	UMC	Afghanistan	Afghanistan	LIC	Australia	Australia
Cambodia	Kamboja	LIC	Argentina	Argentina	UMC	Bangladesh	Bangladesh	LIC	Austria	Austria
China	Cina	LMC	Barbados	Barbados	UMC	Bhutan	Bhutan	LIC	Belgium	Belgia
Fiji	Fiji	LMC	Belize	Belize	UMC	India	India	LIC	Canada	Kanada
Indonesia	Indonesia	LMC	Bolivia	Bolivia	LMC	Maldives	Maldives	LMC	Denmark	Denmark
Kiribati	Kiribati	LMC	Brazil	Brasil	LMC	Nepal	Nepal	LIC	Finland	Finlandia
Korea, Dem. Rep.	Rep. Dem. Korea	LIC	Cile	Cile	UMC	Pakistan	Pakistan	LIC	France	Prancis
Lao PDR	RDP Laos	LIC	Kolombia	Kolombia	LMC	Sri Lanka	Sri Lanka	LMC	Germany	Jerman
Malaysia	Malaysia	UMC	Kosta Rika	Kosta Rika	UMC				Greece	Yunani
Marshall Islands	Kepulauan Marshall	LMC	Cuba	Kuba	LMC	Sub-Saharan Africa	Afrika Sub Sahara		Iceland	Islandia
Micronesia, Fed. Sts.	Fed. Sts. Mikronesia	LMC	Dominica	Dominika	UMC	Angola	Angola	LMC	Ireland	Irlandia
Mongolia	Mongolia	LIC	Dominican Republic	Republik Dominika	LMC	Benin	Benin	LIC	Italy	Italia
Myanmar	Myanmar	LIC	Ecuador	Ekuador	LMC	Botswana	Botswana	UMC	Japan	Jepang
Northern Mariana Islands	Kepulauan Mariana Utara	UMC	El Salvador	El Salvador	LMC	Burkina Faso	Burkina Faso	LIC	Korea, Rep.	Rep. Korea
			Grenada	Grenada	UMC	Burundi	Burundi	LIC	Luxembourg	Luksemburg
Palau	Palau	UMC	Guatemala	Guatemala	LMC	Cameroon	Kemerun	LIC	Netherlands	Belanda
Papua New Guinea	Papua Nugini	LIC	Guyana	Guyana	LMC	Cape Verde	Cape Verde	LMC	New Zealand	Selandia Baru
Philippines	Filipina	LMC	Haiti	Haiti	LIC	Central African Rep.	Rep. Afrika Tengah	LIC	Norway	Norwegia
Samoa	Samoa	LMC	Honduras	Honduras	LMC	Chad	Cad	LIC	Portugal	Portugal
Solomon Islands	Kepulauan Solomon	LIC	Jamaica	Jamaika	LMC	Comoros	Komoro	LIC	Spain	Spanyol
Thailand	Thailand	LMC	Mexico	Meksiko	UMC	Congo, Dem. Rep.	Rep.Dem. Kongo	LIC	Sweden	Swedia
Timor-Leste	Timor-Leste	LIC	Nicaragua	Nikaragua	LIC	Congo, Rep.	Rep. Kongo	LIC	Switzerland	Swiss
Tonga	Tonga	LMC	Panama	Panama	UMC	Côte d'Ivoire	Pantai Pading	LIC	United Kingdom	Inggris
Vanuatu	Vanuatu	LMC	Paraguay	Paraguay	LMC	Equatorial Guinea	Guinea Ekuatorial	UMC	United States	Amerika Serikat
Vietnam	Vietnam	LIC	Peru	Peru	LMC	Eritrea	Eritrea	LIC		
			St. Kitts and Nevis	St. Kitts dan Nevis	UMC	Ethiopia	Etiopia	LIC		
			St. Lucia	St. Lusia	UMC	Gabon	Gabon	UMC		
			St. Vincent & the Grenadines	St. Vincent & Grenadines	UMC	Gambia, The	Gambia	LIC		
						Ghana	Ghana	LIC	Other high-income	Negara berpendapatan tinggi yang lain
Albania	Albania	LMC	Suriname	Suriname	LMC	Guinea	Guinea	LIC	Andorra	Andorra
Armenia	Armenia	LMC	Trinidad & Tobago	Trinidad & Tobago	UMC	Guinea-Bissau	Guinea Bissau	LIC	Aruba	Aruba
Azerbaijan	Azerbaijan	LMC	Uruguay	Uruguay	UMC	Kenya	Kenya	LIC	Bahamas, The	Bahama
Belarus	Belarusia	LMC	Venezuela, RB	Venezuela	UMC	Lesotho	Letsoho	LIC	Bahrain	Bahrain
Bosnia & Herzegovina	Bosnia & Herzegovina	LMC				Liberia	Liberia	LIC	Bermuda	Bermuda
Bulgaria	Bulgaria	LMC				Madagascar	Madagaskar	LIC	Brunei	Brunei
Croatia	Kroasia	UMC	Middle East and North Africa	Timur Tengah dan Afrika Utara		Malawi	Malawi	LIC	Cayman Islands	Kepulauan Cayman
Czech Rep.	Rep. Ceko	UMC				Mali	Mali	LIC	Channel Islands	Kepulauan Channel
Estonia	Estonia	UMC	Algeria	Aljazair	LMC	Mauritania	Mauritania	LIC	Cyprus	Siprus
Georgia	Georgia	UMC	Djibouti	Djibouti	LMC	Mauritius	Mauritius	UMC	Faeroe Islands	Kepulauan Faeroe
Hungary	Hongaria	LMC	Egypt, Arab Rep.	Mesir	LMC	Mayotte	Mayotte	UMC	French Polynesia	Polinesia Prancis
Kazakhstan	Kazakztan	LMC	Iran, Islamic Rep.	Rep. Islam Iran	LMC	Mozambique	Mozambik	LIC	Greenland	Greenland
Kyrgyz Rep.	Rep. Kyrgyz	LIC	Iraq	Irak	LMC	Namibia	Namibia	LMC	Guam	Guam
Latvia	Latvia	UMC	Jordan	Yordania	LMC	Niger	Niger	LIC	Hong Kong, China	Hong Kong, Cina
Lithuania	Lithuania	UMC	Lebanon	Lebanon	UMC	Nigeria	Nigeria	LIC	Israel	Israel
Macedonia, FYR	FYR Makedonia	LMC	Libya	Libya	UMC	Rwanda	Rwanda	LIC	Kuwait	Kuwait
Moldova	Moldova	LIC	Morocco	Maroko	LMC	São Tomé & Príncipe	São Tomé & Príncipe	LIC	Liechtenstein	Liechtenstein
Poland	Polandia	LMC	Oman	Oman	UMC	Sierra Leone	Sierra Leone	UMC	Macao, China	Makao, Cina
Romania	Rumania	LMC	Syrian Arab Rep.	Siria	LMC	Somalia	Somalia	LIC	Malta	Malta
Russian Federation	Federasi Rusia	UMC	Tunisia	Tunisia	LMC	South Africa	Afrika Selatan	UMC	Monaco	Monako
Serbia & Montenegro	Serbia & Montenegro	LMC	West Bank & Gaza	Tepi Barat & Gaza	LMC	Sudan	Sudan	LIC	Netherlands Antilles	Antilles Belanda
Slovak Rep.	Rep. Slovakia	UMC	Yemen, Rep.	Rep. Yaman	LIC	Swaziland	Swaziland	LMC	New Caledonia	Kaledonia Baru
Tajikistan	Tajikistan	LIC				Tanzania	Tanzania	LIC	Puerto Riko	Puerto Riko
Turkey	Turki	UMC				Togo	Togo	LIC	Qatar	Qatar
Turkmenistan	Turkmenistan	LMC				Uganda	Uganda	LIC	San Marino	San Marino
Ukraine	Ukraina	LMC				Zambia	Zambia	LIC	Saudi Arabia	Arab Saudi
Uzbekistan	Uzbekistan	LIC				Zimbabwe	Zimbabwe	LIC	Singapore	Singapura
									Slovenia	Slovenia
									Taiwan, China	Taiwan, Cina
									United Arab Emirates	Uni Emirat Arab
									Virgin Islands (U.S.)	Kepulauan Virgin (U.S.)

Catatan: Tabel ini menampilkan semua negara yang menjadi anggota Bank Dunia, dan semua negara lain yang jumlah penduduknya melebihi 30.000 orang. Mereka dikelompokkan ke dalam kelompok pendapatan menurut GNI per kapita tahun 2004, dihitung dengan menggunakan metode World Bank Atlas. Kelompok-kelompok tersebut adalah: negara berpendapatan rendah (*low-income economies*—LIC), \$825 atau kurang; negara berpendapatan menengah ke bawah (*low-middle-income economies*—LMIC), \$826–\$3.255; negara berpendapatan menengah ke atas (*upper-middle-income economies*—UMIC), \$3.256–\$10.065; dan negara berpendapatan tinggi, \$10.066 ke atas.

Source: Data World Bank.

32204

Tabel 1 Indikator-indikator pembangunan kunci

	Penduduk			Pendapatan nasional bruto (GNI) ^a		PPP pendapatan nasional bruto (GNI) ^b		Harapan hidup pada waktu kelahiran			Angka melek huruf umur 15 tahun atau lebih	Emisi CO2 per kapita ton ^c
	Juta	Pertumbuhan tahunan rata-rata %	Kepadatan penduduk per km ²	Miliar \$	Per kapita \$	Miliar \$	Per kapita \$	Pertumbuhan Produk domestik bruto per kapita %	Laki-laki tahun	Perempuan tahun		
	2004	2000–2004	2004	2004	2004	2004	2004	2003–2004	2003	2003	1998–2004	2000
Albania	3.2	0.6	116	6.6	2,080	16	5,070	5.6	72	77	99 ^c	0.9
Algeria	32.4	1.6	14	73.7	2,280	203 ^d	6,260 ^d	3.4	70	72	70 ^a	2.9
Angola	14.0	3.0	11	14.4	1,030	28 ^d	2,030 ^d	7.7	45	48	67 ^a	0.5
Argentina	38.2	1.0	14	142.3	3,720	476	12,460	8.0	71	78	97 ^c	3.8
Armenia	3.0	–0.5	108	3.4	1,120	13	4,270	10.3	71	79	99 ^c	1.1
Australia	20.1	1.2	3	541.2	26,900	588	29,200	1.8	77	83	..	18.0
Austria	8.1	0.3	98	262.1	32,300	258	31,790	1.9	76	82	..	7.6
Azerbaijan	8.3	0.7	100	7.8	950	32	3,830	10.6	..	..	99 ^c	3.6
Bangladesh	140.5	1.7	1,079	61.2	440	278	1,980	3.7	62	63	41	0.2
Belarus	9.8	–0.4	47	20.9	2,120	68	6,900	11.5	62	74	100 ^c	5.9
Belgium	10.4	0.4	344	322.8	31,000	326	31,360	2.6	75	81	..	10.0
Benin	6.9	2.6	62	3.7	530	8	1,120	0.2	51	55	34 ^c	0.3
Bolivia	9.0	1.9	8	8.7	960	23	2,590	1.6	62	66	87 ^c	1.3
Bosnia & Herzegovina	3.8	0.4	75	7.8	2,040	29	7,430	4.6	71	77	95 ^a	5.1
Brazil	178.7	1.2	21	552.1	3,090	1,433	8,020	3.9	65	73	88 ^a	1.8
Bulgaria	7.8	–0.9	70	21.3	2,740	61	7,870	6.1	69	76	98 ^c	5.3
Burkina Faso	12.4	2.4	45	4.4	360	15 ^d	1,220 ^d	1.6	42	43	..	0.1
Burundi	7.3	1.9	286	0.7	90	5 ^d	660 ^d	3.5	41	42	59 ^a	0.0
Cambodia	13.6	1.8	77	4.4	320	30 ^d	2,180 ^d	4.2	53	56	74 ^a	0.0
Cameroon	16.4	2.0	35	13.1	800	34	2,090	2.8	47	49	68 ^a	0.4
Canada	31.9	0.9	3	905.6	28,900	978	30,660	2.0	76	83	..	14.2
Central African Rep.	3.9	1.5	6	1.2	310	4 ^d	1,110 ^d	–0.8	41	42	49 ^a	0.1
Chad	8.8	2.9	7	2.3	260	13	1,420	27.4	47	50	26 ^a	0.0
Chile	16.0	1.2	21	78.4	4,910	168	10,500	4.9	73	80	96 ^c	3.9
China	1,296.5	0.7	139	1,676.8	1,290	7,170 ^f	5,530 ^f	8.8	69	73	91 ^c	2.2
Hong Kong, China	6.8	0.7	6,569	183.5	26,810	216	31,510	7.7	78	83	..	5.0
Colombia	45.3	1.7	44	90.6	2,000	309 ^d	6,820 ^d	2.3	69	75	94 ^a	1.4
Congo, Dem. Rep.	54.8	3.0	24	6.4	120	37 ^d	680 ^d	3.2	45	46	65 ^a	0.1
Congo, Rep.	3.9	2.8	11	3.0	770	3	750	1.4	50	54	83	0.5
Costa Rica	4.1	1.6	80	19.0	4,670	39 ^d	9,530 ^d	2.7	76	81	96	1.4
Côte d'Ivoire	17.1	2.0	54	13.3	770	24	1,390	–4.0	45	46	48 ^a	0.7
Croatia	4.5	0.7	81	29.7	6,590	53	11,670	2.2	70	78	98 ^c	4.5
Czech Republic	10.2	–0.2	132	93.2	9,150	187	18,400	4.2	72	79	..	11.6
Denmark	5.4	0.3	127	219.4	40,650	170	31,550	2.2	75	80	..	8.4
Dominican Rep.	8.9	1.5	183	18.4	2,080	60 ^d	6,750 ^d	0.6	64	70	88 ^a	3.0
Ecuador	13.2	1.5	48	28.8	2,180	49	3,690	5.0	69	74	91 ^c	2.0
Egypt, Arab Rep.	68.7	1.8	69	90.1	1,310	283	4,120	2.5	68	71	..	2.2
El Salvador	6.7	1.7	321	15.6	2,350	33 ^d	4,980 ^d	–0.2	67	74	80	1.1
Eritrea	4.5	2.2	44	0.8	180	5 ^d	1,050 ^d	–0.2	50	52	..	0.1
Ethiopia	70.0	2.1	70	7.7	110	57 ^d	810 ^d	11.2	41	43	42	0.1
Finland	5.2	0.2	17	171.0	32,790	154	29,560	3.6	75	82	..	10.3
France	60.0	0.5	109	1,858.7	30,090 ^g	1,759	29,320	1.9	76	83	..	6.2
Georgia	4.5	–1.1	65	4.7	1,040	13 ^d	2,930 ^d	9.6	69	78	..	1.3
Germany	82.6	0.1	237	2,489.0	30,120	2,310	27,950	1.5	76	81	..	9.6
Ghana	21.1	1.8	93	8.1	380	48 ^d	2,280 ^d	3.3	54	55	54 ^c	0.3
Greece	11.1	0.4	86	183.9	16,610	244	22,000	3.8	75	81	91 ^a	8.2
Guatemala	12.6	2.6	116	26.9	2,130	52 ^d	4,140 ^d	0.1	63	69	69 ^c	0.9
Guinea	8.1	2.1	33	3.7	460	17	2,130	0.5	46	47	..	0.2
Haiti	8.6	1.9	312	3.4	390	14 ^d	1,680 ^d	–5.5	50	54	52	0.2
Honduras	7.1	2.5	64	7.3	1,030	19 ^d	2,710 ^d	2.1	63	69	80 ^c	0.7
Hungary	10.1	0.1	109	83.3	8,270	157	15,620	4.6	69	77	99 ^c	5.4
India	1,079.7	1.5	363	674.6	620	3,347 ^d	3,100 ^d	5.4	63	64	61 ^c	1.1
Indonesia	217.6	1.3	120	248.0	1,140	753	3,460	3.7	65	69	88	1.3
Iran, Islamic Rep.	66.9	1.2	41	154.0	2,300	505	7,550	5.7	68	71	77 ^a	4.9
Ireland	4.0	1.3	58	137.8	34,280	133	33,170	4.2	75	80	..	11.1
Israel	6.8	1.9	313	118.1	17,380	160	23,510	2.6	77	81	97 ^a	10.0
Italy	57.6	–0.1	196	1,503.6	26,120	1,604	27,860	1.3	77	83	..	7.4
Jamaica	2.7	0.8	246	7.7	2,900	10	3,630	1.2	74	78	88	4.2
Japan	127.8	0.2	351	4,749.9	37,180	3,838	30,040	2.5	78	85	..	9.3
Jordan	5.4	2.7	61	11.6	2,140	25	4,640	4.9	71	74	90 ^a	3.2
Kazakhstan	15.0	–0.2	6	33.8	2,260	104	6,980	8.8	56	67	100 ^c	8.1
Kenya	32.4	1.9	57	15.0	460	34	1,050	0.4	45	46	74 ^a	0.3
Korea, Rep.	48.1	0.6	488	673.0	13,980	982	20,400	4.1	71	78	..	9.1
Kuwait	2.5	2.9	138	43.1	17,970	47 ^d	19,510 ^d	7.1	75	79	83	21.9
Kyrgyz Rep.	5.1	0.9	27	2.1	400	9	1,840	6.1	61	69	99 ^c	0.9
Lao PDR	5.8	2.3	25	2.2	390	11	1,850	3.6	54	56	69 ^a	0.1
Latvia	2.3	–0.7	37	12.6	5,460	27	11,850	9.4	66	76	100 ^c	2.5
Lebanon	4.6	1.3	445	22.7	4,980	25	5,380	5.0	69	73	..	3.5
Lithuania	3.4	–0.5	55	19.7	5,740	43	12,610	7.1	66	78	100 ^c	3.4
Macedonia, FYR	2.1	0.4	81	4.9	2,350	13	6,480	1.9	71	76	96 ^c	5.5
Madagascar	17.3	2.8	30	5.2	300	14	830	2.6	54	57	71 ^a	0.1
Malawi	11.2	2.0	119	1.9	170	7	620	1.8	37	38	64 ^c	0.1
Malaysia	25.2	2.0	77	117.1	4,650	243	9,630	5.2	71	76	89 ^c	6.2
Mali	11.9	2.4	10	4.3	360	12	980	–0.3	40	42	19 ^c	0.1
Mauritania	2.9	2.4	3	1.2	420	6 ^d	2,050 ^d	4.5	49	53	51 ^c	1.2

Catatan: Untuk komparabilitas dan cakupan data, lihat catatan teknis. Angka yang dicetak miring menunjukkan tahun, kecuali dinyatakan lain.

32204

Tabel 1 Indikator-indikator pembangunan kunci—Lanjutan

	Penduduk			Pendapatan nasional bruto (GNI) ^a		PPP pendapatan nasional bruto (GNI) ^b		Harapan hidup pada waktu kelahiran			Angka melek huruf umur 15 tahun atau lebih	Emisi CO2 per kapita ton ³
	Juta	Pertumbuhan tahunan rata-rata %	Kepadatan penduduk per km ²	Miliar \$	Per kapita \$	Miliar \$	Per kapita \$	Pertumbuhan Produk domestik bruto per kapita %	Laki-laki tahun	Perempuan tahun		
	2004	2000–2004	2004	2004	2004	2004	2004	2003–2004	2003	2003	1998–2004	2000
Mexico	103.8	1.4	54	703.1	6,770	995	9,590	2.9	71	77	90 ^e	4.3
Moldova	4.2	–0.4	128	2.6	710 ^h	8	1,930	7.8	63	71	96 ^e	1.5
Mongolia	2.5	1.2	2	1.5	590	5	2,020	9.1	64	68	98 ^c	3.1
Morocco	30.6	1.6	69	46.5	1,520	125	4,100	1.9	67	71	51	1.3
Mozambique	19.1	2.0	24	4.7	250	22 ^d	1,160 ^d	5.9	40	42	46	0.1
Namibia	2.0	1.8	2	4.8	2,370	14 ^d	6,960 ^d	3.2	41	40	85 ^c	1.0
Nepal	25.2	2.2	176	6.5	260	37	1,470	1.6	60	60	49 ^c	0.1
Netherlands	16.3	0.5	480	515.1	31,700	507	31,220	1.2	76	81	..	8.7
New Zealand	4.1	1.3	15	82.5	20,310	90	22,130	3.1	77	81	..	8.3
Nicaragua	5.6	2.5	46	4.5	790	18	3,300	1.4	67	71	77 ^e	0.7
Niger	12.1	3.0	10	2.8	230	10 ^d	830 ^d	–1.9	46	47	14 ^c	0.1
Nigeria	139.8	2.4	154	54.0	390	130 ^d	930 ^d	1.1	44	45	67	0.3
Norway	4.6	0.5	15	238.4	52,030	177	38,550	2.5	77	82	..	11.1
Oman	2.7	2.5	9	20.5	7,890	34	13,250	0.1	73	76	74	8.2
Pakistan	152.1	2.4	197	90.7	600	328	2,160	3.9	63	65	49 ^e	0.8
Panama	3.0	1.5	41	13.5	4,450	21 ^d	6,870 ^d	4.7	73	77	92 ^c	2.2
Papua New Guinea	5.6	2.3	12	3.3	580	13 ^d	2,300 ^d	0.5	56	58	57 ^c	0.5
Paraguay	5.8	2.3	15	6.8	1,170	28 ^d	4,870 ^d	0.4	69	73	92 ^e	0.7
Peru	27.5	1.5	22	65.0	2,360	148	5,370	3.5	68	72	88 ^e	1.1
Philippines	83.0	2.0	278	96.9	1,170	406	4,890	4.3	68	72	93 ^c	1.0
Poland	38.2	–0.3	125	232.4	6,090	482	12,640	5.4	71	79	..	7.8
Portugal	10.4	0.5	114	149.8	14,350	201	19,250	1.1	73	80	..	5.8
Romania	21.9	–0.7	95	63.9	2,920	179	8,190	7.7	66	74	97 ^c	3.8
Russian Federation	142.8	–0.5	8	487.3	3,410	1,374	9,620	7.7	60	72	99 ^c	9.9
Rwanda	8.4	2.2	341	1.9	220	11 ^d	1,300 ^d	3.5	39	40	64 ^e	0.1
Saudi Arabia	23.2	2.8	11	242.2	10,430	325 ^d	14,010 ^d	2.1	72	75	79 ^e	18.1
Senegal	10.5	2.3	54	7.0	670	18 ^d	1,720 ^d	3.8	51	54	39 ^e	0.4
Serbia & Montenegro	8.2	..	80	21.7	2,620 ⁱ	..	..	7.0	70	75	96 ^c	3.7
Sierra Leone	5.4	1.9	76	1.1	200	4	790	5.4	36	39	30 ^e	0.1
Singapore	4.3	1.9	6,470	105.0	24,220	115	26,590	6.3	76	80	93 ^c	14.7
Slovak Rep.	5.4	0.0	110	34.9	6,480	77	14,370	5.5	69	78	100 ^c	6.6
Slovenia	2.0	0.1	99	29.6	14,810	41	20,730	4.6	72	80	100	7.3
South Africa	45.6	0.9	38	165.3	3,630	500 ^d	10,960 ^d	4.3	45	46	..	7.4
Spain	41.3	0.5	83	875.8	21,210	1,035	25,070	2.6	76	84	..	7.0
Sri Lanka	19.4	1.3	301	19.6	1,010	78	4,000	4.8	72	76	90 ^c	0.6
Sudan	34.4	2.2	14	18.2	530	64	1,870	3.5	57	60	59 ^e	0.2
Sweden	9.0	0.3	22	321.4	35,770	267	29,770	3.3	78	82	..	5.3
Switzerland	7.4	0.7	187	356.1	48,230	261	35,370	1.3	78	83	..	5.4
Syrian Arab Rep.	17.8	2.3	97	21.1	1,190	63	3,550	1.3	68	73	83 ^e	3.3
Tajikistan	6.4	1.1	46	1.8	280	7	1,150	9.4	63	69	99 ^c	0.6
Tanzania	36.6	2.0	41	11.6 ^j	330 ^j	24	660	4.3	42	43	69 ^c	0.1
Thailand	62.4	0.7	122	158.7	2,540	500	8,020	5.4	67	72	93 ^c	3.3
Togo	5.0	2.1	91	1.9	380	8 ^d	1,690 ^d	0.8	49	51	53 ^e	0.4
Tunisia	10.0	1.1	64	26.3	2,630	73	7,310	4.5	71	75	74 ^c	1.9
Turkey	71.7	1.5	93	268.7	3,750	551	7,680	7.4	66	71	88 ^e	3.3
Turkmenistan	4.9	1.5	10	6.6	1,340	34	6,910	15.4	61	68	..	7.5
Uganda	25.9	2.7	132	6.9	270	39 ^d	1,520 ^d	3.1	43	44	69	0.1
Ukraine	48.0	–0.8	83	60.3	1,260	300	6,250	12.9	63	74	99 ^c	6.9
United Kingdom	59.4	0.2	247	2,016.4	33,940	1,869	31,460	3.0	75	80	..	9.6
United States	293.5	1.0	32	12,150.9	41,400	11,655	39,710	3.4	75	80	..	19.8
Uruguay	3.4	0.6	19	13.4	3,950	31	9,070	11.6	72	79	98	1.6
Uzbekistan	25.9	1.3	63	11.9	460	48	1,860	6.3	64	70	99	4.8
Venezuela, RB	26.1	1.8	30	105.0	4,020	150	5,760	15.3	71	77	93 ^c	6.5
Vietnam	82.2	1.1	252	45.1	550	222	2,700	6.4	68	72	90 ^c	0.7
West Bank & Gaza	3.5	4.2	564	3.8	1,120	..	..	–5.6	71	75	92 ^e	..
Yemen, Rep.	19.8	3.0	37	11.2	570	16	820	–0.4	57	58	49	0.5
Zambia	10.5	1.6	14	4.7	450	9	890	3.2	36	37	68 ^e	0.2
Zimbabwe	13.2	1.0	34	..	.. ^k	28	2,180	–6.7	39	38	90	1.2
World	6,345.1 ^s	1.2 ^w	49 ^w	39,833.6 ^t	6,280 ^w	55,584 ^t	8,760 ^w	2.9 ^w	65 ^w	69 ^w	82 ^w	3.8 ^w
Low income	2,338.1	1.8	80	1,184.3	510	5,279	2,260	4.4	57	59	64	0.8
Middle income	3,006.2	0.9	44	6,594.2	2,190	19,483	6,480	6.0	67	72	90	3.2
Lower middle income	2,430.3	0.9	63	3,846.9	1,580	13,709	5,640	6.2	68	72	89	2.9
Upper middle income	575.9	0.7	20	2,747.8	4,770	5,814	10,090	5.9	65	73	93	6.3
Low & middle income	5,344.3	1.3	55	7,777.5	1,460	24,753	4,630	5.5	63	66	81	2.2
East Asia & Pacific	1,870.2	0.9	118	2,389.4	1,280	9,488	5,070	7.6	68	71	85	2.1
Europe & Central Asia	472.1	–0.1	20	1,553.3	3,290	3,947	8,360	7.0	64	73	98	6.7
Latin America & Carib.	541.3	1.4	27	1,948.1	3,600	4,146	7,660	4.5	68	74	88	2.7
Middle East & N. Africa	294.0	1.8	33	588.6	2,000	1,693	5,760	3.3	67	70	74	4.2
South Asia	1,447.7	1.7	303	860.3	590	4,103	2,830	5.0	62	64	64	0.9
Sub-Saharan Africa	719.0	2.2	30	432.0	600	1,331	1,850	2.4	45	46	61	0.7
High income	1,000.8	0.7	30	32,064.0	32,040	31,000	30,970	2.8	75	81	91	12.4

Catatan: a. Dihitung dengan menggunakan metode Atlas Bank Dunia. b. PPP adalah singkatan dari *purchasing power parity* (paritas daya beli), lihat definisi. c. Estimasi nasional yang didasarkan pada data sensus. d. Estimasi didasarkan pada regresi; yang lain diekstrapolasi dari estimasi *International Comparison Programme* yang terbaru. e. Estimasi nasional berdasarkan data survei. f. Estimasi didasarkan pada perbandingan bilateral antara Cina dan Amerika Serikat (Ruen dan Kai 1995). g. Estimasi GNI dan GNI per kapita juga mencakup departemen-departemen Prancis di luar negeri: Guiana Prancis, Guadeloupe, Martinique, dan Réunion. h. Tidak memasukkan data dari Transnistria. i. Tidak memasukkan data dari Kosovo. j. Data hanya mengacu pada Tanzania daratan. k. Diperkirakan sebagai negara berpendapatan rendah (\$825 atau kurang).

Tabel 2 Tujuan Pembangunan Milenium: Menghapus kemiskinan dan memperbaiki standar kehidupan

	Tahun survei	Meniadakan kemiskinan dan kelaparan ekstrem		Mencapai pendidikan dasar universal		Memperjuangkan kesetaraan gender		Mengurangi angka kematian anak		Melawan HIV/AIDS dan penyakit-penyakit lain	Memperbaiki kesehatan ibu	
		Proporsi penduduk berpenghasilan di bawah \$1/hari	Prevalensi malnutrisi anak balita (%)	Angka lulus sekolah dasar (%)		Rasio paritas gender di sekolah dasar dan menengah (%)		Angka kematian balita per 1.000 kelahiran		Prevalensi HIV (%) dari penduduk usia 15-49	Angka kematian ibu per 100.000 kelahiran hidup	Kelahiran yang dibantu oleh tenaga kesehatan profesional (%)
				1988/9-1993/4 ^a	2000/1-2003/4 ^a	1990/1	2002/3	1990	2003	2003	2000	1990-2 ^a 2000-3 ^a
Albania	2002 ^c	<2	..	13.6	..	101	96	100	45	21	..	94
Algeria	1995 ^c	<2	9.2	6.0	80	96	83	99	69	41	140	77
Angola	..	..	20.0	30.5	39	..	..	260	260	3.9	1,700	..
Argentina	2001 ^d	3.3	1.9	..	100	103	..	102	28	20	82	96
Armenia	2003 ^{c, e}	<2	..	2.6	91	110	..	101	60	33	55	..
Australia	..	..	..	..	..	..	101	98	10	6	8	100
Austria	..	..	..	..	101	95	97	10	6	0.3	4	..
Azerbaijan	2001 ^c	3.7	..	6.8	..	106	100	97	105	91	94	..
Bangladesh	2000 ^c	36.0	68.3	52.2	46	73	77	107	144	69	380	..
Belarus	2000 ^c	<2	..	..	94	99	..	102	17	17	35	100
Belgium	..	..	..	..	..	..	101	106	9	5	10	..
Benin	..	..	35.0	22.9	22	51	48	66	185	154	850	..
Bolivia	1999 ^c	14.4	14.9	..	71	101	90	98	120	66	420	..
Bosnia & Herzegovina	..	..	..	4.1	..	..	..	..	22	17	31	97
Brazil	2001 ^d	8.2	7.0	..	97	112	..	103	60	35	260	72
Bulgaria	2003 ^{c, e}	<2	..	..	90	97	99	97	19	17	32	..
Burkina Faso	1998 ^c	44.9	32.7	37.7	19	29	61	72	210	207	1,000	..
Burundi	1998 ^c	54.6	37.5	45.1	47	31	82	79	190	190	1,000	..
Cambodia	1997 ^c	34.1	..	45.2	..	81	73	85	115	140	450	..
Cameroon	2001 ^c	17.1	15.1	..	56	70	83	85	139	166	730	58
Canada	..	..	..	..	..	..	99	100	8	7	6	..
Central African Rep.	1993 ^c	66.6	..	..	27	..	60	..	180	180	1,100	..
Chad	..	..	28.0	..	19	25	41	59	203	200	1,100	..
Chile	2000 ^d	<2	1.0	0.8	..	104	101	100	19	9	31	100
China	2001 ^c	16.6	17.4	10.0	105	98	87	98	49	37	56	..
Hong Kong, China	..	..	..	..	102	101	103	101	..	..	..	..
Colombia	1999 ^d	8.2	10.1	6.7	71	88	114	104	36	21	130	82
Congo, Dem. Rep.	..	..	31.0	..	47	32	..	..	205	205	990	..
Congo, Rep.	..	23.9	..	..	54	59	85	87	110	108	510	..
Costa Rica	2000 ^d	2.0	2.2	..	72	94	100	101	17	10	43	98
Côte d'Ivoire	2002 ^{c, e}	14.8	23.8	..	46	51	66	69	157	192	690	..
Croatia	2001 ^c	<2	0.7	..	83	96	102	101	13	7	8	..
Czech Rep.	1996 ^d	<2	1.0	..	..	106	98	101	13	5	9	..
Denmark	..	..	..	..	98	107	101	103	9	6	5	..
Dominican Rep.	1998 ^d	<2	10.3	5.3	62	93	..	108	65	35	150	93
Ecuador	1998 ^d	17.7	16.5	..	92	100	..	100	57	27	130	..
Egypt, Arab Rep.	1999-2000 ^c	3.1	9.9	8.6	..	91	81	94	104	39	84	37
El Salvador	2000 ^d	31.1	11.2	10.3	59	89	101	96	60	36	150	..
Eritrea	..	..	41.0	39.6	19	40	..	76	147	85	630	..
Ethiopia	1999-2000 ^c	23.0	47.7	47.2	22	39	68	69	204	169	850	..
Finland	..	..	..	..	97	101	109	106	7	4	6	..
France	..	..	..	..	104	98	102	100	9	6	17	..
Georgia	2001 ^c	2.7	..	..	81	82	98	100	47	45	32	..
Germany	..	..	..	..	101	101	99	99	9	5	8	..
Ghana	1998-99 ^c	44.8	27.3	22.1	61	62	77	91	125	95	540	..
Greece	..	..	..	..	100	..	99	100	11	5	9	..
Guatemala	2000 ^d	16.0	33.2	22.7	..	66	..	93	82	47	240	..
Guinea	..	..	..	..	17	41	44	69	240	160	740	31
Haiti	2001 ^{c, e}	67.0	26.8	17.2	29	..	95	..	150	118	680	..
Honduras	1999 ^d	20.7	18.3	16.6	65	79	..	..	59	41	110	45
Hungary	2002 ^c	<2	2.2	..	82	102	100	100	17	7	16	..
India	1999-2000 ^c	35.3	53.2	..	78	81	70	88	123	87	540	..
Indonesia	2002 ^c	7.5	39.9	27.3	93	95	93	98	91	41	230	32
Iran, Islamic Rep.	1998 ^c	<2	..	..	101	107	85	95	72	39	76	..
Ireland	..	..	..	..	..	..	104	104	9	7	5	..
Israel	..	..	..	..	..	..	105	99	12	6	17	..
Italy	..	..	..	..	104	101	100	99	9	6	5	..
Jamaica	2000 ^c	<2	4.6	..	89	85	102	101	20	20	87	..
Japan	..	..	..	..	101	..	101	100	6	5	10	100
Jordan	2002 ^c	<2	6.4	4.4	104	98	101	101	40	28	41	87
Kazakhstan	2003 ^c	<2	..	..	..	110	102	100	63	73	210	..
Kenya	1997 ^c	22.8	22.5	19.9	86	73	92	94	97	123	1,000	..
Korea, Rep.	1998 ^d	<2	..	..	98	97	99	100	9	5	20	98
Kuwait	..	..	..	..	53	96	97	104	16	9	5	..
Kyrgyz Rep.	2002 ^c	<2	..	5.8	..	93	..	100	80	68	110	..
Lao PDR	1997-98 ^c	26.3	40.0	40.0	46	74	75	83	163	91	650	..
Latvia	1998 ^c	<2	..	..	73	101	100	99	18	12	42	..
Lebanon	..	..	..	..	..	68	..	102	37	31	150	..
Lithuania	2000 ^c	<2	..	..	89	102	..	99	14	11	13	..
Macedonia, FYR	2003 ^c	<2	..	..	99	100	99	99	33	11	23	..
Madagascar	2001 ^c	61.0	45.2	33.1	35	47	98	..	168	126	550	57
Malawi	1997-98 ^c	41.7	27.6	25.4	36	71	81	92	241	178	1,800	55
Malaysia	1997 ^d	<2	22.4	..	88	92	102	105	21	7	41	..
Mali	1994 ^c	72.3	30.6	33.2	12	40	58	71	250	220	1,200	..
Mauritania	2000 ^c	25.9	47.6	31.8	33	43	67	94	162	107	1,000	40

Catatan: Untuk komparabilitas dan cakupan data, lihat catatan teknis. Angka yang dicetak miring menunjukkan tahun, kecuali dinyatakan lain.

Tabel 2 Tujuan Pembangunan Milenium: Menghapus kemiskinan dan memperbaiki standar kehidupan

		Melawan HIV/AIDS dan penyakit-penyakit lain												
		Meniadakan kemiskinan dan kelaparan ekstrem		Mencapai pendidikan dasar universal		Memperjuangkan kesetaraan gender		Mengurangi angka kematian anak		Mamperbaiki kesehatan ibu				
		Proporsi penduduk berpenghasilan di bawah \$1/hari	Prevalensi malnutrisi anak balita (%)	Angka lulus sekolah dasar (%)	Rasio paritas gender di sekolah dasar dan menengah (%)	Angka kematian balita per 1.000 kelahiran	Prevalensi HIV (%) dari penduduk usia 15-49	Angka kematian ibu per 100.000 kelahiran hidup	Kelahiran yang dibantu oleh tenaga kesehatan profesional (%)					
Tahun survei	1989-4 ^a	2000-3 ^a	1988/9-1993/4 ^b	2000/1-2003/4 ^a	1990/1	2002/3	1990	2003	2003	2000	1990-2 ^a	2000-3 ^a		
Mexico	2000 ^c	9.9	16.6	..	88	99	98	103	46	28	0.3	83	..	..
Moldova	2001 ^c	21.8	..	..	95	83	105	102	37	32	0.2	36	..	..
Mongolia	1998 ^c	27.0	12.3	12.7	..	108	109	110	104	68	<0.1	110	..	99
Morocco	1999 ^c	<2	9.5	..	47	75	70	88	85	39	0.1	220	31	..
Mozambique	1996 ^c	37.9	..	..	28	52	73	79	242	147	12.2	1,000	..	48
Namibia	1993 ^d	34.9	26.2	24.0	77	92	111	104	86	65	21.3	300	68	78
Nepal	1995-96 ^c	39.1	..	48.3	55	78	57	85	145	82	0.5	740	7	11
Netherlands		..	..	..	..	98	97	98	9	6	0.2	16	..	..
New Zealand		..	..	..	98	96	100	103	11	6	0.1	7	..	..
Nicaragua	2001 ^c	45.1	11.0	9.6	44	75	112	104	68	38	0.2	230	..	67
Niger	1995 ^c	60.6	42.6	40.1	18	26	56	69	320	262	1.2	1,600	15	16
Nigeria	2003 ^{c,e}	70.8	39.1	28.7	63	82	78	81	235	198	5.4	800	31	35
Norway		..	..	..	..	..	102	101	9	5	0.1	16	..	..
Oman		..	24.3	..	73	73	89	97	30	12	0.1	87	..	95
Pakistan	2001 ^{c,e}	17.0	40.0	35.0	..	..	..	71	138	98	0.1	500	19	23
Panama	2000 ^d	7.2	6.1	..	86	98	99	100	34	24	0.9	160	..	..
Papua New Guinea		..	..	..	51	53	79	87	101	93	0.6	300	..	..
Paraguay	2002 ^d	16.4	3.7	..	66	93	98	98	37	29	0.5	170	67	..
Peru	2000 ^d	18.1	10.7	7.1	..	102	..	97	80	34	0.5	410	..	59
Philippines	2000 ^c	15.5	29.6	..	87	95	100	102	63	36	<0.1	200	..	60
Poland	2001 ^c	<2	..	..	96	98	101	97	19	7	0.1	13	..	..
Portugal	1994 ^d	<2	..	..	98	..	103	102	15	5	0.4	5	..	..
Romania	2002 ^c	<2	5.7	3.2	96	89	99	100	32	20	<0.1	49	..	..
Russian Federation	2002 ^c	<2	4.2	5.5	95	93	104	..	21	21	1.1	67	..	99
Rwanda	1999-2000 ^c	51.7	29.4	24.3	44	37	96	95	173	203	5.1	1,400	26	31
Saudi Arabia		..	..	..	57	61	84	93	44	26	..	23	..	..
Senegal	1995 ^c	22.3	22.2	22.7	45	48	68	87	148	137	0.8	690	..	58
Serbia & Montenegro		..	..	1.9	71	96	103	101	26	14	0.2	11	..	99
Sierra Leone	1989 ^c	57.0	28.7	27.2	..	56	67	70	302	284	..	2,000	..	42
Singapore		..	..	3.4	..	..	95	..	8	5	0.2	30	..	..
Slovak Rep.	1996 ^d	<2	..	..	96	99	..	100	15	8	<0.1	3	..	..
Slovenia	1998 ^c	<2	..	..	97	95	..	99	9	4	<0.1	17	100	..
South Africa	2000 ^c	10.7	..	..	81	99	103	100	60	66	15.6 ^j	230	..	..
Spain		..	..	..	..	..	104	102	9	4	0.7	4	..	..
Sri Lanka	2002 ^{c,e}	5.6	37.7	..	103	113	102	103	32	15	<0.1	92	..	97
Sudan		..	33.9	40.7	44	49	77	86	120	93	2.3	590	69	..
Sweden		..	..	..	96	101	102	111	7	4	0.1	2	..	..
Switzerland		..	..	..	..	99	97	96	9	6	0.4	7	..	..
Syrian Arab Rep.		..	12.1	6.9	99	88	85	93	44	18	<0.1	160	..	..
Tajikistan	2003 ^c	7.4	..	..	100	100	..	88	119	95	<0.1	100	..	71
Tanzania	1991 ^c	48.5	28.9	..	46	58	96	..	163	165	8.8	1,500	44	..
Thailand	2000 ^c	<2	18.6	..	..	86	95	97	40	26	1.5	44	..	99
Togo		..	24.6	..	40	78	59	..	152	140	4.1	570	..	49
Tunisia	2000 ^c	<2	10.3	4.0	75	101	86	102	52	24	<0.1	120	..	90
Turkey	2002 ^{c,e}	4.8	10.4	..	..	95	81	85	78	39	..	70	..	..
Turkmenistan	1998 ^c	12.1	..	12.0	..	..	..	..	97	102	<0.1	31	..	97
Uganda		..	23.0	22.9	..	63	77	96	160	140	4.1	880	..	39
Ukraine	1999 ^d	2.9	..	3.2	93	98	..	99	22	20	1.4	35	..	..
United Kingdom		..	..	..	..	..	98	116	10	7	0.2	13	..	..
United States		..	1.4	..	..	..	100	100	11	8	0.6	17	..	..
Uruguay	2000 ^d	<2	4.4	..	95	92	..	105	24	14	0.3	27	..	..
Uzbekistan	2000 ^c	17.3	..	7.9	..	103	94	98	79	69	0.1	24	..	96
Venezuela, RB	2000 ^{d,e}	9.9	4.5	4.4	81	90	105	104	27	21	0.7	96	..	94
Vietnam	2000 ^c	..	44.9	33.8	..	95	..	93	53	23	0.4	130	..	85
West Bank & Gaza		..	..	..	..	106	..	1	..	..	..	..	..	97
Yemen, Rep.	1998 ^c	15.7	39.0	..	..	66	..	61	142	113	0.1	570	16	..
Zambia	1998 ^c	63.7	25.2	28.1	..	69	..	91	180	182	15.6 ^j	750	51	43
Zimbabwe	1995-96 ^c	56.1	15.5	..	96	81	96	95	80	126	24.6	1,100	..	..
World			29.3 ^t	.. w	.. w	.. w	87 w	95 w	95 w	84 w	1.1 w	407 w	.. w	57 w
Low income			46.8	..	65	71	74	87	148	119	2.1	689	..	38
Middle income			14.7	11.8	94	96	91	99	56	40	0.7	115	..	86
Lower middle income			15.9	12.3	95	96	89	99	60	42	0.7	121	..	85
Upper middle income			9.2	..	90	96	99	99	40	30	0.6	67	..	..
Low & middle income			30.6	..	81	84	84	94	103	85	1.2	444	..	57
East Asia & Pacific			20.6	15.3	97	97	89	98	59	41	0.2	116	..	87
Europe & Central Asia			..	..	94 ^k	95 ^k	98	..	46	36	0.7	58	97	..
Latin America & Carib.			9.7	..	88	96	..	102	53	33	0.7	193	..	..
Middle East & N. Africa			13.0	..	82	87	82	92	80	56	0.1	162	..	80
South Asia			53.2	..	74	80	71	89	130	86	0.8	567	..	36
Sub-Saharan Africa			33.2	31.4	50	59	79	83	187	171	7.2	916	..	39
High income			..	..	..	..	100	101	11	7	0.4	13	..	..

Catatan: a. Data berasal dari tahun terakhir yang tersedia. b. Data berasal dari tahun 1990 atau tahun yang terdekat. c. Dasar pengeluaran. d. Dasar pendataan. e. Data awal. f. Data survei, 2003. g. Data survei, 2004. h. Data survei, 2001. i. Data survei, 2002. j. Data survei 2001/2002. k. Hanya merepresentasikan 61% dari populasi.

32204

Tabel 3 Aktivitas ekonomi

	Produk domestik bruto (GDP)		Produktivitas pertanian		Pertambahan nilai sebagai % dari GDP			Pengeluaran konsumsi RT % dari GDP	Anggaran konsumsi pemerintah % dari GDP	Formasi modal kotor % dari GDP	Keseimbangan barang dan jasa eksternal % dari GDP	Deflator implisit GDP	
	Juta \$	Persentase pertumbuhan tahunan rata-rata	Pertambahan nilai agr. per pekerja pertanian 2000 dolar		Pertanian	Industri	Jasa					Persentase pertumbuhan tahunan rata-rata	
			1989-1	2001-3									
													2004
Albania	7,590	6.0	770	1,354	25	19	56	88	10	25	-23	3.6	
Algeria	84,649	4.8	1,801	1,964	13	74	14	49	8	29	14	6.0	
Angola	20,108	8.1	207	161	9	65	27	71	.. ^a	12	17	95.3	
Argentina	151,501	-0.1	6,507	9,272	10	32	59	70	8	18	5	13.3	
Armenia	3,549	12.0	..	2,646	25	39	36	83	10	25	-18	4.1	
Australia	631,256	3.3	20,601	26,957	3	26	71	60	18	25	-2	2.9	
Austria	290,109	1.2	11,153	24,456	2	32	66	57	19	23	2	1.8	
Azerbaijan	8,523	10.7	..	1,026	13	54	32	63	12	49	-24	4.1	
Bangladesh	56,844	5.1	239	309	21	27	53	78	5	23	-7	4.5	
Belarus	22,849	6.7	..	2,259	16	38	46	77	11	14	-2	41.7	
Belgium	349,830	1.2	19,687	38,431	1	26	72	55	23	20	3	1.9	
Benin	4,075	4.5	360	583	36	14	50	77	14	20	-11	3.2	
Bolivia	8,773	2.6	662	739	15	30	55	72	14	13	1	4.8	
Bosnia & Herzegovina	8,121	3.8	..	..	15	32	53	91	23	21	-35	3.0	
Brazil	604,855	2.0	1,658	3,004	5	17	78	61	14	19	5	10.6	
Bulgaria	24,131	4.7	2,434	6,310	10	27	63	69	19	23	-11	4.0	
Burkina Faso	4,824	5.2	140	163	31	20	49	82	13	19	-14	3.0	
Burundi	657	2.7	119	104	51	20	29	98	8	11	-16	6.6	
Cambodia	4,597	5.6	..	292	36	28	37	88	.. ^a	23	-11	1.5	
Cameroon	14,733	4.6	725	1,143	44	16	40	71	11	18	0	2.7	
Canada	979,764	2.5	27,739	36,702	..	..	..	56	19	20	4	2.2	
Central African Rep.	1,331	-1.4	291	407	61	25	14	87	10	7	-4	2.0	
Chad	4,285	14.3	164	220	61	9	30	53	5	25	18	5.7	
Chile	94,105	3.4	4,775	6,177	9	34	57	58	12	23	7	5.5	
China	1,649,329	8.7	242	357	15	51	35	42	12	45	1	2.0	
Hong Kong, China	163,005	3.2	..	..	0	12	88	59	10	22	9	-3.9	
Colombia	97,384	2.9	3,315	2,900	13	0	87	67	21	15	-2	7.0	
Congo, Dem. Rep.	6,571	3.5	230	196	58	19	23	92	4	7	-3	55.5	
Congo, Rep.	4,384	3.4	319	329	6	56	39	36	16	23	26	-2.9	
Costa Rica	18,395	3.9	3,039	4,306	9	29	63	71	10	21	-2	9.0	
Côte d'Ivoire	15,286	-1.5	610	806	25	19	55	73	9	8	10	3.3	
Croatia	34,200	4.5	..	8,956	8	29	63	57	20	28	-5	3.3	
Czech Rep.	107,047	2.9	..	4,300	3	39	57	50	23	28	0	3.1	
Denmark	243,043	1.2	18,564	36,320	2	26	71	47	26	20	7	1.9	
Dominican Rep.	18,673	2.4	2,273	4,076	11	31	58	73	5	21	1	20.6	
Ecuador	30,282	4.2	1,969	1,441	7	30	63	64	11	22	3	12.0	
Egypt, Arab Rep.	75,148	3.5	1,497	1,952	15	32	52	75	10	17	-2	4.3	
El Salvador	15,824	1.9	1,571	1,613	9	33	58	86	12	17	-14	2.7	
Eritrea	925	3.3	..	64	15	24	61	97	54	22	-73	15.8	
Ethiopia	8,077	3.7	..	123	46	10	44	77	22	20	-19	2.3	
Finland	186,597	2.2	16,056	30,391	3	31	66	52	22	18	7	1.3	
France	2,002,582	1.4	20,265	38,647	3	24	73	55	24	19	1	1.7	
Georgia	5,091	7.6	..	1,374	20	25	54	81	9	24	-15	5.0	
Germany	2,714,418	0.5	10,963	22,127	1	29	69	59	19	18	4	1.2	
Ghana	8,620	4.8	315	338	35	22	43	80	12	27	-19	24.4	
Greece	203,401	4.1	7,579	9,226	7	24	69	67	15	26	-8	3.5	
Guatemala	27,451	2.3	2,121	2,261	22	19	59	90	5	17	-12	7.2	
Guinea	3,508	2.9	171	225	25	37	38	86	6	11	-2	8.6	
Haiti	3,535	-1.0	802	469	28	17	55	98	5	23	-27	17.5	
Honduras	7,371	3.3	950	1,133	14	31	55	74	14	29	-17	7.3	
Hungary	99,712	3.5	2,247	4,041	4	31	65	69	11	24	-4	7.6	
India	691,876	6.2	341	397	22	26	52	67	11	23	-1	3.9	
Indonesia	257,641	4.6	477	556	17	46	38	65	8	23	4	7.9	
Iran, Islamic Rep.	162,709	6.2	1,799	2,354	11	41	48	49	14	36	1	19.3	
Ireland	183,560	5.4	..	..	3	42	55	44	15	22	19	3.8	
Israel	117,548	0.9	..	..	..	..	..	59	29	18	-6	1.8	
Italy	1,672,302	0.8	11,411	21,436	3	28	70	60	19	20	1	2.8	
Jamaica	8,030	1.7	1,910	1,937	5	29	66	71	16	32	-20	9.9	
Japan	4,623,398	1.3	19,163	25,339	1	30	68	57	18	24	2	-1.9	
Jordan	11,196	5.1	1,456	960	2	25	73	81	20	21	-22	1.7	
Kazakhstan	40,743	10.3	..	1,385	7	39	53	58	11	25	6	9.2	
Kenya	15,600	1.5	184	148	16	19	65	79	17	12	-8	9.9	
Korea, Rep.	679,674	4.7	5,312	9,888	3	35	62	55	13	29	3	2.9	
Kuwait	41,748	2.4	..	..	..	..	..	50	26	9	16	0.6	
Kyrgyz Rep.	2,205	4.5	..	929	39	23	38	71	17	16	-4	4.2	
Lao PDR	2,412	5.7	351	459	49	26	25	84	5	19	-8	11.3	
Latvia	13,629	7.5	..	2,385	4	25	71	63	21	29	-13	3.9	
Lebanon	21,768	4.4	..	24,371	13	19	68	82	17	21	-20	2.7	
Lithuania	22,263	7.5	..	4,071	7	33	60	67	16	23	-7	0.4	
Macedonia, FYR	5,246	0.8	..	2,935	12	28	60	83	11	22	-17	2.3	
Madagascar	4,364	0.9	187	176	29	16	55	81	9	24	-15	9.6	
Malawi	1,813	1.8	77	130	39	15	46	88	15	11	-15	15.0	
Malaysia	117,776	4.3	3,694	4,571	10	48	42	45	14	21	21	2.8	
Mali	4,863	6.3	203	227	38	26	36	78	10	20	-8	4.7	
Mauritania	1,357	5.3	244	278	19	30	51	85	18	17	-20	6.8	

Catatan: Untuk komparabilitas dan cakupan data, lihat catatan teknis. Angka yang dicetak miring menunjukkan tahun, kecuali dinyatakan lain.

32204

Tabel 3 Aktivitas ekonomi—Lanjutan

	Produk domestik bruto (GDP)		Produktivitas pertanian		Pertambahan nilai sebagai % dari GDP			Pengeluaran konsumsi RT % dari GDP	Anggaran konsumsi pemerintah % dari GDP	Formasi modal kotor % dari GDP	Keseimbangan barang dan jasa eksternal % dari GDP	Deflator implisit GDP			
			Pertambahan nilai agr. per pekerja pertanian 2000 dolar		Pertanian	Industri	Jasa					Persentase pertumbuhan tahunan rata-rata	Persentase pertumbuhan tahunan rata-rata		
	Juta \$	2000–4	1989–1	2001–3										2004	2004
	2004	2000–4	1989–1	2001–3	2004	2004	2004					2004	2004	2004	2004
Mexico	676,497	1.5	2,224	2,708	4	25	71	68	12	22	–2	7.0			
Moldova	2,595	6.9	..	726	23	21	55	97	15	21	–32	11.5			
Mongolia	1,525	5.2	1,003	694	26	14	60	53	19	38	–10	9.5			
Morocco	50,055	4.5	1,580	1,515	17	30	53	65	18	24	–6	1.0			
Mozambique	5,548	8.5	117	136	26	31	43	76	11	22	–9	12.0			
Namibia	5,456	3.2	792	1,003	11	26	64	56	29	23	–7	6.6			
Nepal	6,707	2.6	196	208	40	23	37	76	10	26	–12	3.9			
Netherlands	577,260	0.3	23,496	38,085	3	26	72	50	25	21	5	3.2			
New Zealand	99,687	3.9	19,930	26,526	..	..	..	60	18	27	1	2.6			
Nicaragua	4,353	2.3	1,167	1,934	18	25	57	74	16	36	–26	5.8			
Niger	3,081	4.1	174	172	40	17	43	82	12	16	–10	1.9			
Nigeria	72,106	4.9	576	836	26	49	24	40	22	21	17	15.7			
Norway	250,168	1.7	19,055	30,854	1	38	61	46	23	18	14	1.4			
Oman	21,698	3.5	..	..	..	..	..	44	22	16	18	–0.6			
Pakistan	96,115	4.1	563	690	23	24	54	73	9	18	0	5.1			
Panama	13,793	3.3	2,320	3,470	7	17	76	64	6	27	3	1.0			
Papua New Guinea	3,909	0.6	390	434	26	39	35	56	14	18	12	7.3			
Paraguay	7,127	1.2	2,201	2,380	27	24	49	79	7	18	–4	11.9			
Peru	68,395	3.6	1,196	1,734	10	30	60	70	10	19	2	2.2			
Philippines	86,429	4.2	910	1,016	14	32	54	73	10	17	0	5.0			
Poland	241,833	2.8	..	1,358	3	31	66	64	18	20	–2	1.9			
Portugal	168,281	0.3	3,807	5,444	4	29	68	61	21	25	–7	3.6			
Romania	73,167	5.5	2,079	3,430	13	40	47	67	11	22	–1	23.7			
Russian Federation	582,395	6.1	..	2,204	5	34	61	51	19	21	9	15.8			
Rwanda	1,845	5.1	179	222	42	22	36	84	13	21	–18	5.1			
Saudi Arabia	250,557	3.4	7,270	13,964	5	55	40	30	23	19	28	3.9			
Senegal	7,665	4.6	270	260	17	21	62	76	14	21	–11	1.9			
Serbia & Montenegro	23,996	4.5	..	..	..	..	..	92	18	18	–29	29.6			
Sierra Leone	1,075	15.8	..	..	53	30	17	83	13	20	–16	4.7			
Singapore	106,818	2.8	25,523	32,980	0	35	65	41	11	18	30	0.5			
Slovak Rep.	41,092	4.6	..	..	3	29	68	56	20	26	–3	4.3			
Slovenia	32,182	3.2	..	30,243	3	36	61	54	20	27	–1	6.4			
South Africa	212,777	3.2	1,992	2,359	4	31	65	63	20	18	0	7.1			
Spain	991,442	2.5	8,740	14,852	3	30	67	58	18	26	–2	4.3			
Sri Lanka	20,055	3.8	696	737	17	25	58	76	8	25	–9	8.4			
Sudan	19,559	6.0	308	613	39	18	43	71	12	20	–3	8.3			
Sweden	346,404	2.0	20,416	30,469	2	28	70	49	28	16	7	1.7			
Switzerland	359,465	0.5	..	..	..	..	..	61	12	20	7	1.2			
Syrian Arab Rep.	23,133	3.1	2,065	2,799	24	28	47	60	10	23	7	3.2			
Tajikistan	2,078	9.9	..	412	24	21	55	101	.. ^a	9	–10	23.8			
Tanzania ^b	10,851	6.8	246	283	45	16	39	78	13	19	–10	5.9			
Thailand	163,491	5.3	493	588	10	44	46	57	11	27	5	2.1			
Togo	2,061	2.6	356	404	41	23	36	86	10	18	–13	0.7			
Tunisia	28,185	4.3	2,144	2,438	13	28	60	65	14	25	–4	2.5			
Turkey	301,950	4.2	1,749	1,764	12	27	61	65	13	26	–4	31.9			
Turkmenistan	6,167	18.5	..	1,253	..	..	..	51	14	27	8	7.0			
Uganda	6,833	5.8	187	230	32	21	47	76	16	22	–14	4.0			
Ukraine	65,149	8.6	..	1,442	14	40	46	55	19	19	7	9.0			
United Kingdom	2,140,898	2.2	21,655	25,609	1	27	72	66	21	16	–3	3.0			
United States	11,667,515	2.6	26,105	47,566	..	..	..	71	15	18	–4	1.9			
Uruguay	13,138	–1.2	5,346	6,632	13	27	60	71	12	15	2	13.4			
Uzbekistan	11,960	4.8	..	1,520	35	22	43	55	18	18	8	33.1			
Venezuela, RB	109,322	–1.3	5,016	6,153	4	41	54	50	13	21	16	27.7			
Vietnam	45,210	7.2	212	290	22	40	38	66	7	35	–8	5.1			
West Bank & Gaza	3,454	–13.3	..	..	6	12	82	84	53	3	–39	10.9			
Yemen, Rep.	12,834	3.6	361	504	15	40	45	78	13	17	–8	8.0			
Zambia	5,389	4.4	188	205	21	35	44	68	13	25	–6	20.8			
Zimbabwe	17,750	–7.0	260	277	17	24	59	72	17	8	2	87.9			
World	40,887,837 ¹	2.5 w	.. w	817 w	.. w	.. w	.. w	62 w	17 w	21 w	0 w				
Low income	1,253,353	5.4	320	375	23	25	52	69	12	22	–3				
Middle income	6,930,704	4.4	..	699	10	34	56	58	13	27	2				
Lower middle income	3,941,575	5.7	413	567	12	37	51	55	13	31	1				
Upper middle income	2,988,438	2.7	..	2,664	7	30	64	62	14	21	3				
Low & middle income	8,183,030	4.6	434	556	12	33	55	59	13	26	1				
East Asia & Pacific	2,367,508	7.5	..	398	15	49	36	47	12	39	2				
Europe & Central Asia	1,768,088	5.0	..	1,856	8	31	61	60	17	23	–1				
Latin America & Carib.	2,018,715	1.5	2,174	2,837	7	23	70	65	12	20	4				
Middle East & N. Africa	600,256	4.5	..	..	14	39	47	62	12	26	–1				
South Asia	878,785	5.8	344	406	22	26	52	69	10	22	–3				
Sub-Saharan Africa	543,990	3.9	312	326	13	28	58	65	18	19	0				
High income	32,715,777	2.0	..	..	..	..	..	63	18	20	0				

Catatan: a. Data umum mengenai pengeluaran untuk konsumsi pemerintah yang final tidak tersedia, hal itu dimasukkan ke dalam pengeluaran untuk konsumsi keluarga yang final. b. Data hanya mencakup daratan utama Tanzania.

32204

Tabel 4 Perdagangan, bantuan, dan keuangan

	Perdagangan barang		Persentase ekspor barang teknologi tinggi				Bantuan pembangunan resmi atau hibah resmi ^a (per kapita \$)	Utang luar negeri		Kredit domestik dari sektor perbankan		Migrasi total (ribuan) 1995–2000
	Ekspor	Impor	Persentase ekspor manufaktur dari total ekspor 2003	ekspor dari total ekspor manufaktur 2003	Keseimbangan anggaran (juta \$) 2004	Aliran modal privat bersih (juta \$) 2003		Investasi asing langsung (juta \$) 2003	Total (juta \$) 2003	Nilai % GNI 2003	% GDP 2004	
Albania	580	2,150	84	1	-407	176	178	108	1,482	21	45.7	-267
Algeria	31,713	18,199	2	2	..	593	634	7	23,386	40	24.8	-185
Angola	14,440	4,960	..	..	1,178	1,903	1,415	37	9,698	100	4.5	-120
Argentina	34,320	22,309	27	9	3,029	1,169	1,020	3	166,207	115	45.4	-100
Armenia	715	1,351	62	1	-167	115	121	81	1,127	29	6.6	-225
Australia	86,582	107,763	30	14	-39,542	..	7,032	..	..	..	110.0	510
Austria	115,657	115,072	78	13	988	..	7,276	..	..	..	122.7	45
Azerbaijan	3,600	3,500	6	5	-2,021	3,235	3,285	36	1,680	23	11.2	-128
Bangladesh	8,150	12,100	89	0	132	86	102	10	18,778	25	40.7	-300
Belarus	11,093	16,343	62	4	-1,043	127	172	3	2,692	18	21.2	14
Belgium	308,854	287,236	80 ^b	8 ^b	..	..	125,060 ^b	..	..	..	112.2	99
Benin	600	770	8	2	-143	51	51	44	1,828	28 ^c	9.9	-29
Bolivia	2,092	1,772	17	8	36	295	167	105	5,684	37 ^c	52.2	-100
Bosnia & Herzegovina	1,784	5,890	..	..	-1,917	400	382	141	2,920	37	45.7	350
Brazil	96,474	65,904	52	12	11,669	13,432	10,144	2	235,431	54	80.9	-130
Bulgaria	9,888	14,378	66	4	-1,813	1,655	1,419	53	13,289	86	36.2	-50
Burkina Faso	380	1,150	17	2	-449	11	11	37	1,844	19 ^c	13.5	-121
Burundi	42	180	2	22	-100	8	0	31	1,310	150	36.6	-400
Cambodia	2,455	2,985	1	..	-125	87	87	38	3,139	71	8.7	100
Cameroon	2,630	2,100	7	2	..	154	215	55	9,189	52 ^c	14.9	0
Canada	321,967	275,799	61	14	25,870	..	6,273	..	..	..	96.8	733
Central African Rep.	115	145	37	0	..	4	4	13	1,328	155	16.4	11
Chad	1,820	780	..	..	..	837	837	29	1,499	45 ^c	7.7	99
Chile	32,000	24,823	16	3	1,390	3,844	2,982	5	43,231	67	70.2	60
China	593,369	561,423	91	27	45,875	59,455	53,505	1	193,567	15	166.9	-1,950
Hong Kong, China	265,670 ^d	273,010	93 ^d	13	16,039	..	13,624	1	..	..	149.3	300
Colombia	16,090	16,530	36	7	-1,110	-1,185	1,746	18	32,979	46	34.2	-200
Congo, Dem. Rep.	1,600	1,940	10	..	..	187	158	101	11,170	149	1.3	-1,410
Congo, Rep.	3,150	1,570	..	..	-3	201	201	19	5,516	368	11.8	42
Costa Rica	6,301	8,268	66	45	-967	842	577	7	5,424	36	42.5	128
Côte d'Ivoire	5,500	3,650	20	8	-305	69	180	15	12,187	89	18.8	150
Croatia	8,022	16,583	72	12	-1,668	8,031	1,998	27	23,452	102	68.4	-150
Czech Rep.	66,008	67,876	90	13	-5,661	5,342	2,514	26	34,630	48	45.7	52
Denmark	75,565	67,200	66	20	6,963	..	1,185	..	..	..	165.9	84
Dominican Rep.	5,660	7,660	34	1	867	1,112	310	8	6,291	33	36.2	-180
Ecuador	7,538	7,861	12	6	-455	2,143	1,555	14	16,864	82	20.1	-300
Egypt, Arab Rep.	7,682	12,831	31	0	3,743	-361	237	13	31,383	31	116.2	-500
El Salvador	3,295	6,269	57	5	-612	406	89	29	7,080	56	49.2	-38
Eritrea	20	670	..	..	-78	22	22	70	635	57	148.2	-9
Ethiopia	650	3,300	11	0	-65	54	60	22	7,151	24 ^c	4.0	-77
Finland	61,144	51,043	84	24	7,810	..	3,436	..	..	..	69.5	20
France	451,034	464,090	81	19	-4,833	..	43,068	..	..	..	107.2	219
Georgia	649	1,847	31	24	-349	320	338	48	1,935	44	18.8	-350
Germany	914,839	717,491	84	16	104,301	..	25,568	..	..	..	142.9	1,134
Ghana	2,830	3,910	16	3	352	-166	137	44	7,957	38 ^c	31.4	-51
Greece	14,760	53,082	58	12	-11,225	..	717	..	..	..	105.1	300
Guatemala	2,792	7,420	40	7	-1,051	68	116	20	4,981	21	15.1	-390
Guinea	640	700	25	0	-245	79	79	30	3,457	59 ^c	15.5	-227
Haiti	362	1,301	..	..	-13	8	8	24	1,308	29	31.7	-105
Honduras	1,560	3,890	21	0	-279	140	198	56	5,641	55	37.4	-20
Hungary	54,175	59,216	87	26	-8,819	5,149	2,506	25	45,785	70	59.6	100
India	72,530	95,156	77	5	6,853	10,651	4,269	1	113,467	19	59.9	-1,400
Indonesia	69,710	46,180	52	14	..	-3,685	-597	8	134,389	71	48.8	-900
Iran, Islamic Rep.	42,450	32,700	8	2	..	1,151	120	2	11,601	8	9.7	-456
Ireland	104,100	60,118	86	34	-748	..	26,599	..	..	..	118.4	89
Israel	36,874	43,425	93	18	504	..	3,880	66	..	..	82.8	276
Italy	346,060	349,049	87	8	-20,556	..	16,538	..	..	..	105.3	600
Jamaica	1,385	3,641	64	0	-761	513	721	1	5,584	86	31.3	-100
Japan	565,490	454,530	93	24	172,059	..	6,238	..	..	..	154.8	280
Jordan	3,970	7,892	69	2	-44	-161	376	233	8,337	82	94.1	35
Kazakhstan	20,251	13,300	18	9	533	5,674	2,088	18	22,835	94	18.5	-1,320
Kenya	2,650	4,660	24	4	-847	195	82	15	6,766	43	40.8	-21
Korea, Rep.	253,910	224,440	93	32	27,613	..	3,222	-10	..	..	100.8	-80
Kuwait	27,390	11,630	7	1	18,884	..	-67	2	..	..	106.0	347
Kyrgyz Rep.	719	941	39	2	-95	-12	46	39	2,021	98	8.4	-27
Lao PDR	455	655	..	..	..	19	19	53	2,846	91	9.6	-7
Latvia	3,882	6,898	60	4	-1,673	570	300	49	8,803	92	54.5	-56
Lebanon	1,749	9,338	68	2	-4,109	394	358	51	18,598	104	179.0	-30
Lithuania	9,111	12,362	63	5	-1,590	-141	179	108	8,342	58	30.0	-109
Macedonia, FYR	1,637	2,856	72	1	-279	90	95	114	1,837	40	22.1	-5
Madagascar	990	1,260	38	0	-309	13	13	32	4,958	31 ^c	15.0	-3
Malawi	470	745	12	1	-185	23	23	45	3,134	109 ^c	23.2	-50
Malaysia	126,497	105,176	77	58	13,381	2,207	2,473	4	49,074	56	134.3	390
Mali	1,140	1,200	40	8	-271	129	129	45	3,129	42 ^c	17.7	-284
Mauritania	365	400	21	..	..	218	214	85	2,360	73 ^c	-6.7	10

Catatan: Untuk komparabilitas dan cakupan data, lihat catatan teknis. Angka yang dicetak miring menunjukkan tahun, kecuali dinyatakan lain.

Tabel 4 Perdagangan, bantuan, dan keuangan—Lanjutan

	Perdagangan barang		Persentase ekspor barang teknologi tinggi	Keseimbangan anggaran (juta \$)	Aliran modal privat bersih (juta \$)	Investasi asing langsung (juta \$)	Bantuan pembangunan resmi atau hibah resmi ^a (per kapita \$)	Utang luar negeri		Kredit domestik dari sektor perbankan	Migrasi total (% GDP 1995–2000)
	Ekspor	Impor						Total (juta \$)	Nilai % GNI		
	Juta \$ 2004	Juta \$ 2004	Persentase ekspor manufaktur dari total ekspor 2003	Persentase ekspor manufaktur dari total ekspor 2003	Persentase ekspor teknologi tinggi dari total ekspor manufaktur 2003	Investasi asing langsung (juta \$) 2003	Investasi asing langsung (juta \$) 2003	2003	2003	2004	1995–2000
Mexico	188,627	206,423	81	21	-7,798	9,541	10,783	1	140,004	25	-2,000
Moldova	986	1,774	32	3	-132	84	58	28	1,901	95	-70
Mongolia	858	988	38	0	-105	131	132	100	1,472	97	-90
Morocco	9,661	17,514	69	11	1,434	2,395	2,279	17	18,795	47	-300
Mozambique	1,390	1,765	8	3	-516	313	337	55	4,930	38 ^c	75
Namibia	1,830	2,450	41	3	337	..	..	73	..	55.8	20
Nepal	756	1,877	..	..	171	14	15	19	3,253	38	-99
Netherlands	358,781	319,864	71	31	16,403	..	15,695	..	..	166.9	161
New Zealand	20,358	23,186	29	10	-6,232	..	2,438	..	..	120.6	20
Nicaragua	771	1,884	13	4	-780	230	201	152	6,915	40 ^c	-155
Niger	430	560	8	3	..	23	31	39	2,116	26 ^c	-6
Nigeria	31,148	14,164	..	..	..	952	1,200	2	34,963	76	-95
Norway	82,018	48,203	21	19	34,445	..	2,055	..	..	11.1	67
Oman	14,236	7,865	14	2	1,446	-557	138	17	3,886	19	-40
Pakistan	13,326	17,908	85	1	-808	132	534	7	36,345	41	-41
Panama	950	3,466	11	1	-1,104	1,077	792	10	8,770	92	11
Papua New Guinea	2,460	1,670	6	39	..	2	101	40	2,463	81	0
Paraguay	1,626	2,916	14	6	76	121	91	9	3,210	51	-25
Peru	12,467	9,880	22	2	-72	2,562	1,377	18	29,857	60	-350
Philippines	39,598	42,635	90	74	3,347	1,350	319	9	62,663	81	-900
Poland	74,094	87,849	81	3	-3,585	7,118	4,123	31	95,219	48	-71
Portugal	34,983	53,776	86	9	-12,682	..	6,610	..	..	151.1	175
Romania	23,553	32,691	83	4	-3,311	3,880	1,844	28	21,280	46	-350
Russian Federation	183,185	94,834	21	19	60,109	15,784	7,958	9	175,257	52	2,300
Rwanda	80	250	10	25	-76	5	5	39	1,540	58 ^c	1,977
Saudi Arabia	119,550	42,954	10	0	51,488	..	-587	1	..	..	75
Senegal	1,530	2,680	34	9	-507	79	78	44	4,419	36 ^c	-100
Serbia & Montenegro	3,408	11,194	..	..	-3,148	1,462	1,360	162	14,885 ^e	84	-100
Sierra Leone	140	285	7	31	-65	3	3	56	1,612	100 ^e	-110
Singapore	179,547 ^d	163,820	85 ^d	59	28,183	..	11,431	2	..	..	368
Slovak Rep.	27,660	29,448	88	4	-282	1,525	571	30	18,379	69	9
Slovenia	15,805	17,297	90	6	-275	..	337	33	..	..	8
South Africa	45,929 ^f	55,200 ^f	58 ^f	5	-6,982	4,148	820	14	27,807	22	364
Spain	178,960	249,813	77	7	-49,225	..	25,513	..	..	138.7	676
Sri Lanka	5,800	7,950	74	1	-131	236	229	35	10,238	50	-160
Sudan	3,777	4,075	3	7	-818	1,349	1,349	19	17,496	120	-207
Sweden	121,012	97,644	81	15	22,844	..	3,268	..	..	..	60
Switzerland	118,384	111,468	93	22	50,568	..	17,547	..	..	..	80
Syrian Arab Rep.	6,435	5,320	11	1	752	146	150	9	21,566	113	-30
Tajikistan	915	1,375	..	..	-40	6	32	23	1,166	77	-345
Tanzania	1,440	2,535	18	2	-1,062	264	248	47	7,516	22 ^{c,g}	-206
Thailand	97,701	95,384	75	30	7,281	1,155	1,949	-16	51,793	41	-88
Togo	720	930	58	1	-140	20	20	9	1,707	91	128
Tunisia	9,685	12,738	81	4	-715	1,326	541	31	15,502	75	-20
Turkey	62,774	97,161	84	2	-15,451	2,849	1,562	2	145,662	81	135
Turkmenistan	3,870	3,320	..	..	444	..	100	6	..	0	-50
Uganda	705	1,480	9	8	-250	202	194	38	4,553	33 ^c	-66
Ukraine	32,672	28,996	67	5	2,891	1,550	1,424	7	16,309	37	-700
United Kingdom	345,610	461,983	78	26	-46,879	..	20,696	..	..	..	574
United States	819,026	1,526,380	80	31	-665,939	..	39,889	..	..	..	6,200
Uruguay	2,905	3,072	34	2	103	37	275	5	11,764	91	-16
Uzbekistan	4,238	3,310	..	..	1,134	79	70	8	5,006	46	-400
Venezuela, RB	31,360	17,300	13	4	14,575	3,539	2,520	3	34,851	43	40
Vietnam	26,229	31,029	50	2	-604	1,192	1,450	22	15,817	39	-200
West Bank & Gaza	..	..	..	..	..	..	..	289	..	..	11
Yemen, Rep.	4,555	3,790	..	..	-296	-89	-89	13	5,377	40	-50
Zambia	1,410	1,670	14	2	..	91	100	54	6,425	121	86
Zimbabwe	1,250	2,990	38	3	..	-5	20	14	4,445	50	-125
World	9,122,837 ^t	9,338,667 ^t	77 ^w	18 ^w	.. ^s	572,774 ^s	12 ^w	.. ^s	..	171.1 ^w	.. ^{w,i}
Low income	215,695	251,818	60	4	..	18,208	13,283	14	414,454	47.1	-4,422
Middle income	2,244,720	2,138,024	64	20	..	181,237	138,493	9	2,139,684	76.4	-9,689
Lower middle income	1,223,079	1,170,291	68	22	..	103,824	90,627	8	1,053,736	104.4	-10,646
Upper middle income	1,021,641	967,734	61	19	..	77,412	47,867	10	1,085,948	40.7	957
Low & middle income	2,460,424	2,389,837	64	19	..	199,444	151,776	14	2,554,138	72.1	-14,111
East Asia & Pacific	964,989	895,174	81	33	..	62,049	59,612	4	525,535	140.7	-3,859
Europe & Central Asia	615,333 ⁱ	626,097 ⁱ	57	12	..	67,110	35,614	22	675,998	27.2	-1,858
Latin America & Carib.	458,500	437,379	57	14	..	41,087	36,533	12	779,632	49.7	-4,156
Middle East & N. Africa	170,996	153,367	20	3	..	4,848	4,756	26	158,827	49.0	-1,396
South Asia	101,332	138,464	79	4	..	11,143	5,163	4	182,785	56.1	-2,401
Sub-Saharan Africa	149,265	139,357	..	..	..	13,208	10,099	34	231,360	45.4	-439
High income	6,662,445	6,948,809	80	18	..	..	420,998	..	..	205.5	14,104

Catatan: a. Agregat regional mencakup data untuk negara-negara yang tidak diklasifikasi di tempat lain. b. Mencakup Luksemburg. c. Data diperoleh dari analisis berkelanjutan yang dijalankan sebagai bagian dari inisiatif HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*). d. Mencakup re-ekspor. e. Data ini merupakan estimasi dan mencerminkan pinjaman oleh bekas Republik Federal Sosialis Yugoslavia yang belum dialokasikan ke republik-republik penggantinya. f. Data tentang nilai total ekspor dan impor hanya mencakup Afrika Selatan. Data mengenai pangsa komoditas ekspor menunjuk pada *South African Customs Union* (Botswana, Lesotho, Namibia, Afrika Selatan, dan Swaziland). g. GNI menunjuk pada daratan utama Tanzania saja. i. Nilai total dunia yang dihitung oleh PBB bernilai nol, tetapi di sini tidak nol. j. Data mencakup intraperdagangan negara-negara Baltik dan *Commonwealth of Independent States*.

Tabel 5 Indikator-indikator kunci untuk negara-negara lain

	Penduduk			Pendapatan nasional bruto (GNI) ^a		PPP pendapatan nasional bruto (GNI) ^b		Persentase pertumbuhan produk domestik bruto per kapita 2003–4	Harapan hidup pada waktu kelahiran		Angka melek huruf umur 15 tahun atau lebih 1998–2004	Emisi CO ₂ per kapita ton ³ 2000
	Ribuan 2004	Persentase pertumbuhan tahunan rata-rata 2000–4	Kepadatan penduduk per km ² 2004	Juta \$ 2004	Per kapita \$ 2004	Juta \$ 2004	Per kapita \$ 2004					
		Laki-laki tahun 2003	Perempuan tahun 2003									
Afghanistan	..	..	..	5,543	.. ^c	..	..	..	..	..	..	..
American Samoa	57	..	285	..	.. ^d	..	..	..	..	..	..	..
Andorra	66	..	136	..	.. ^e	..	..	..	..	..	..	..
Antigua and Barbuda	80	2.5	182	800	10,000	829	10,360	2.3	73	78	..	4.9
Aruba	99	..	521	..	.. ^e	..	..	..	..	..	..	..
Bahamas, The	320	1.2	32	4,684	14,920	5,068	16,140	–0.6	66	74	..	5.9
Bahrain	725	2.0	1,022	8,834	12,410	12,860	18,070	4.7	71	76	88 ^f	29.1
Barbados	272	0.4	632	2,507	9,270	4,075	15,060	0.9	72	77	100	4.4
Belize	283	3.1	12	1,115	3,940	1,840	6,510	0.9	70	73	77 ^f	3.1
Bermuda	64	0.0	1,280	..	.. ^e	..	..	..	75	80	..	7.2
Bhutan	896	2.7	19	677	760	..	..	2.3	62	65	..	0.5
Botswana	1,727	0.8	3	7,490	4,340	15,405	8,920	4.3	38	38	79	2.3
Brunei	361	1.7	69	..	.. ^e	..	..	..	74	79	93 ^f	14.2
Cape Verde	481	2.5	119	852	1,770	2,720 ^g	5,650 ^g	2.9	66	72	76	0.3
Cayman Islands	44	..	745	..	.. ^e	..	..	..	..	..	..	..
Channel Islands	149	0.0	745	..	.. ^e	..	..	..	75	84	..	..
Comoros	614	2.4	276	328	530	1,131 ^g	1,840 ^g	–0.5	60	63	56	0.1
Cuba	11,365	0.4	103	..	.. ^h	..	..	0.9	75	79	97	2.8
Cyprus	776	0.6	84	13,633	17,580	17,320 ^g	22,330 ^g	2.9	76	81	97 ^f	8.5
Djibouti	716	1.8	31	739	1,030	1,624 ^g	2,270 ^g	1.6	43	43	..	0.6
Dominica	71	0.0	95	261	3,650	375	5,250	1.6	75	79	..	1.4
Equatorial Guinea	506	2.5	18	..	.. ^d	3,745	7,400	7.4	50	54	84 ⁱ	0.4
Estonia	1,345	–0.5	32	9,435	7,010	17,741	13,190	6.8	65	77	100 ^f	11.7
Faeroe Islands	48	..	34	..	.. ^e	..	..	..	..	..	..	..
Fiji	848	1.1	46	2,281	2,690	4,893 ^g	5,770 ^g	2.2	68	71	..	0.9
French Polynesia	246	1.1	67	..	.. ^e	..	..	..	71	77	..	2.3
Gabon	1,374	2.2	5	5,415	3,940	7,692	5,600	–0.2	52	54	..	2.8
Gambia, The	1,449	2.5	145	414	290	2,753 ^g	1,900 ^g	6.2	52	55	..	0.2
Greenland	57	0.4	0	..	.. ^e	..	..	..	65	73	..	9.9
Grenada	106	1.0	311	397	3,760	740	7,000	–3.8	70	76	..	2.1
Guam	164	1.5	298	..	.. ^e	..	..	..	76	80	..	26.3
Guinea-Bissau	1,533	2.9	55	250	160	1,058	690	1.3	44	47	..	0.2
Guyana	772	0.4	4	765	990	3,173 ^g	4,110 ^g	1.1	58	67	..	2.1
Iceland	290	0.8	125	11,199	38,620	9,384	32,360	4.8	78	82	..	7.7
Iraq	25,261	2.1	58	..	.. ^h	..	..	..	62	64	..	3.3
Isle of Man	77	..	135	..	.. ^e	..	..	..	..	..	..	..
Kiribati	98	1.9	134	95	970	..	..	0.3	60	66	..	0.3
Korea, Dem. Rep.	22,745	0.5	189	..	.. ^c	..	..	..	61	65	..	8.5
Lesotho	1,809	0.9	60	1,336	740	5,806	3,210	2.1	36	38	81 ⁱ	..
Liberia	3,449	2.4	171	391	110	..	..	–0.2	46	48	56	0.1
Libya	5,674	2.0	3	25,257	4,450	..	..	2.4	70	75	82	10.9
Liechtenstein	34	..	213	..	.. ^e	..	..	..	..	..	..	..
Luxembourg	450	0.7	174	25,302	56,230	27,549	61,220	4.0	75	82	..	19.4
Macao, China	449	1.0	265	..	.. ^e	9,605 ^g	21,880 ^g	8.9	77	82	91 ^f	3.8
Maldives	300	2.2	998	752	2,510	..	..	6.5	68	71	97	1.8
Malta	401	0.7	400	4,913	12,250	7,507	18,720	0.9	76	81	..	7.2
Marshall Islands	60	3.7	174	142	2,370	..	..	–3.6	..	..	..	..
Mauritius	1,234	1.0	16,842	5,730	4,640	14,655	11,870	3.2	69	76	84 ^f	2.4
Mayotte	172	..	460	..	.. ^d	..	..	..	..	..	..	..
Micronesia, Fed. Sts.	127	1.8	181	252	1,990	..	..	–5.5	67	71	..	..
Monaco	33	..	159	..	.. ^e	..	..	..	..	..	..	..
Myanmar	49,910	1.2	76	..	.. ^c	..	..	..	55	60	90 ⁱ	0.2
Northern Mariana Islands	77	..	161	..	.. ^d	..	..	..	..	..	..	..
Netherlands Antilles	222	0.8	277	..	.. ^e	..	..	..	73	79	97	46.2
New Caledonia	229	1.8	13	..	.. ^e	..	..	..	70	78	..	7.8
Palau	20	1.2	43	137	6,870	..	..	0.5	..	..	..	12.7
Puerto Rico	3,929	0.7	277	..	.. ^e	..	..	..	72	82	94	2.3
Qatar	637	2.1	58	..	.. ^e	..	..	..	75	75	89 ⁱ	69.6
Samoa	179	1.0	63	333	1,860	1,015 ^g	5,670 ^g	2.6	67	73	99	0.8
San Marino	28	..	463	653	.. ^e	..	..	..	..	..	..	..
São Tomé & Príncipe	161	2.0	167	60	370	..	..	2.4	63	69	..	0.6
Seychelles	85	1.1	188	685	8,090	1,320	15,590	–3.2	69	77	92 ^f	2.8
Solomon Islands	471	2.9	17	260	550	829 ^g	1,760 ^g	0.7	68	71	..	0.4
Somalia	9,938	3.3	16	..	.. ^c	..	..	..	46	49	..	..
St. Kitts and Nevis	47	1.5	131	357	7,600	526	11,190	3.3	69	74	..	2.4
St. Lucia	164	1.2	268	706	4,310	910	5,560	1.6	72	76	90 ^f	2.1
St. Vincent & the Grenadines	108	–0.8	278	396	3,650	677	6,250	4.8	70	76	..	1.4
Suriname	443	1.0	3	997	2,250	..	..	3.5	68	73	88 ⁱ	5.0
Swaziland	1,120	1.7	65	1,859	1,660	5,566	4,970	0.8	42	43	79 ⁱ	0.4
Timor-Leste	925	4.3	62	506	550	..	..	–3.5	60	64	..	..
Tonga	102	0.4	141	186	1,830	735 ^g	7,220 ^g	1.3	69	74	..	1.2
Trinidad & Tobago	1,323	0.7	258	11,360	8,580	14,795	11,180	5.3	70	74	98	20.5
United Arab Emirates	4,284	6.9	51	..	.. ^e	78,834 ^g	21,000 ^g	–5.4	74	77	77	18.1
Vanuatu	215	2.2	18	287	1,340	600	2,790	0.7	67	70	74 ^f	0.4
Virgin Islands (U.S.)	113	1.0	333	..	.. ^e	..	..	..	77	80	..	121.2

Catatan: Untuk komparabilitas dan cakupan data, lihat catatan teknis. Angka yang dicetak miring menunjukkan tahun, kecuali dinyatakan lain.

a. Dihitung dengan metode *World Bank Atlas*. b. PPP adalah paritas daya beli, lihat Definisi. c. Diperkirakan sebagai negara berpendapatan rendah (\$825 atau kurang). d. Diperkirakan sebagai negara berpendapatan menengah ke atas (\$3.256–\$10.065). e. Diperkirakan sebagai negara berpendapatan tinggi (\$10.066 atau lebih). f. Estimasi nasional didasarkan pada data sensus. g. Estimasi didasarkan pada regresi; yang lain didasarkan pada estimasi *International Comparison Programme* yang paling akhir. h. Diperkirakan sebagai negara berpendapatan menengah ke bawah (\$826–\$3.255). i. Estimasi nasional didasarkan pada data survei.

Catatan teknis

Catatan teknis berikut mendiskusikan berbagai sumber dan metode yang dipakai untuk menghimpun indikator-indikator yang dimasukkan ke dalam bagian ini. Catatan dibuat menurut urutan tampilnya indikator-indikator tersebut dalam tabel. Harap dicatat bahwa Indikator-indikator Pembangunan Dunia Pilihan ini menggunakan terminologi yang sesuai dengan *System of National Accounts* (SNA) tahun 1993. Sebagai contoh, dalam SNA 1993, istilah *gross national income* menggantikan *gross national product*.

Sumber-sumber

Data yang dipublikasikan dalam Indikator-indikator Pembangunan Dunia Pilihan ini diambil dari *Indikator-indikator Pembangunan Dunia 2005*. Namun demikian, jika terdapat revisi yang muncul setelah edisi tersebut diselesaikan, yang lama pun akan dimasukkan. Tambahan pula, perkiraan atau estimasi penduduk yang baru saja dirilis dan pendapatan nasional bruto per kapita tahun 2004 dimasukkan ke dalam Tabel 1.

Bank Dunia, dalam menyusun statistik yang ditampilkan dalam *Indikator-indikator Pembangunan Dunia*, memanfaatkan berbagai sumber yang tersedia. Data mengenai utang luar negeri negara berkembang dilaporkan secara langsung ke Bank Dunia oleh mereka melalui *Debtor Reporting System*. Data yang lain terutama diperoleh dari PBB dan lembaga-lembaga khususnya, dari IMF, dan dari laporan negara-negara ke Bank Dunia. Berbagai estimasi yang dibuat oleh staf Bank Dunia juga digunakan untuk meningkatkan

kesahihan atau konsistensi data tersebut. Estimasi laporan nasional dari kebanyakan negara diperoleh dari laporan mereka ke misi ekonomi Bank Dunia. Dalam beberapa hal, laporan itu “dipermak” oleh staf Bank Dunia untuk menjamin kesesuaiannya dengan berbagai definisi dan konsep internasional. Sebagian besar data sosial dari sumber-sumber nasional diambil dari arsip administrasi yang biasa, survei-survei khusus, atau sensus yang diadakan secara periodik.

Untuk catatan yang lebih mendetail mengenai data, lihat *Indikator-indikator Pembangunan Dunia 2005* yang diterbitkan oleh Bank Dunia.

Konsistensi dan tingkat keandalan data

Berbagai upaya telah dilakukan untuk menstandarisasi data, namun komparabilitas yang penuh tidak dijamin dapat dibuat, dan perhatian khusus harus diberikan ketika menafsirkan indikator-indikator ini. Banyak faktor memengaruhi availabilitas, komparabilitas, dan tingkat keandalan data: sistem-sistem statistik yang ada di banyak negara berkembang masih lemah; metode, cakupan, praktik, dan definisi statistik sangat beragam; dan perbandingan-perbandingan lintas negara dan antarwaktu menghadirkan berbagai persoalan teknis dan konseptual yang tidak dapat diselesaikan secara tuntas. Cakupan data mungkin tidak lengkap karena keadaan-keadaan yang khusus atau karena berbagai persoalan ekonomi (yang, misalnya, disebabkan oleh konflik) memengaruhi proses pengumpulan dan pelaporan data. Karena alasan-alasan ini,

32204

walaupun diperoleh dari berbagai sumber yang dapat dianggap otoritatif, data tersebut harus lebih dilihat sebagai tren dan perbedaan antarnegara daripada tampilan kuantitatif yang eksak. Perbedaan data yang ditampilkan di berbagai edisi mencerminkan kebaruan dalam negara atau revisi dan perubahan dalam metodologi. Karenanya, para pembaca diharapkan untuk tidak begitu saja membandingkan data antar-edisi yang berbeda dari terbitan Bank Dunia. Data yang konsisten tersedia dalam CD-ROM *Indikator-indikator Pembangunan Dunia 2005*.

Rasio dan tingkat pertumbuhan

Untuk memudahkan proses referensi, tabel yang kami tampilkan biasanya menunjukkan rasio dan tingkat pertumbuhan, dan bukannya angka-angka dasar yang sederhana. Angka, dalam bentuknya yang asli, tersedia dalam CD-ROM *Indikator-indikator Pembangunan Dunia 2005*. Kecuali dinyatakan lain, angka pertumbuhan dihitung dengan metode regresi yang paling tidak langsung (lihat *metode statistik* yang dibahas kemudian). Karena metode ini mempertimbangkan semua observasi yang tersedia selama suatu periode, angka pertumbuhan yang dihasilkannya mencerminkan tren-tren umum yang tidak dipengaruhi oleh angka-angka yang tidak biasa. Untuk tidak memperhitungkan pengaruh inflasi, indikator harga yang konstan dipakai dalam menghitung angka pertumbuhan. Angka yang dicetak miring menunjukkan tahun atau periode, kecuali yang tertulis di kolom kepala—berlaku hingga dua tahun sebelum atau sesudah indikator ekonomi dan tiga tahun untuk

indikator-indikator sosial, karena yang disebut terakhir cenderung untuk dihimpun lebih jarang dan perubahan yang terjadi padanya pun tidak terlampaui dramatis untuk kurun waktu yang singkat.

Tingkat harga yang konstan

Suatu pertumbuhan ekonomi negara diukur dari peningkatan pertambahan nilai yang dihasilkan oleh para individu dan perusahaan yang beroperasi di dalamnya. Dengan demikian, untuk mengukur pertumbuhan riil dibutuhkan estimasi GDP dan komponen-komponennya yang dinilai pada tingkat harga yang konstan. Bank Dunia mengumpulkan laporan tingkat harga konstan nasional yang dinyatakan dalam mata uang masing-masing negara dan dicatat pada tahun dasar (*base year*). Untuk memperoleh data harga konstan yang dapat diperbandingkan (*comparable*), Bank Dunia melakukan penskalaan ulang atas GDP dan pertambahan nilai itu terhadap tahun rujukan yang disepakati bersama, yang untuk saat ini adalah tahun 2000. Proses ini memunculkan perbedaan antara GDP yang telah diskala ulang dengan jumlah komponen-komponen yang juga telah diskala ulang. Karena mengalokasikan perbedaan tersebut akan mengakibatkan distorsi dalam tingkat pertumbuhan, ia dibiarkan tidak terlokasikan.

Ringkasan

Ringkasan untuk setiap kawasan dan kelompok pendapatan, yang dituliskan di bagian akhir dari sebagian besar tabel yang ada, dihitung dengan penambahan sederhana ketika mereka dinyatakan dalam

tingkatan. Tingkat dan rasio pertumbuhan agregat biasanya dihitung sebagai rata-rata tertimbang. Ringkasan untuk indikator-indikator sosial dihitung berdasarkan populasi atau subkelompok populasi, kecuali untuk angka kematian bayi, yang diukur berdasarkan jumlah kelahiran. Lihat catatan mengenai masing-masing indikator untuk informasi lebih lanjut.

Untuk ringkasan yang meliputi periode waktu (tahun) yang panjang, kalkulasi didasarkan pada kelompok negara yang sama, sehingga komposisi agregatnya tidak terus berubah dari waktu ke waktu. Ringkasan kelompok hanya dihitung dan dituliskan bila data yang tersedia untuk tahun tertentu mencakup sekurang-kurangnya dua pertiga dari seluruh kelompok, sebagaimana dinyatakan dalam tahun 2000 yang menjadi rujukan. Selama kriteria ini terpenuhi, negara-negara yang tidak ada datanya diasumsikan memiliki pola yang sama dengan negara-negara lain yang menjadi dasar estimasi. Para pembaca harus selalu ingat bahwa ringkasan yang ditampilkan itu adalah estimasi dari agregat representatif untuk setiap topik dan tidak ada satu hal pun yang bermakna mengenai perilaku di tingkat negara yang dapat ditarik darinya. Tambahan pula, proses estimasi bisa menyebabkan munculnya berbagai perbedaan antara subkelompok dan keseluruhan.

Tabel 1 Indikator-indikator pembangunan kunci

Penduduk (*population*) didasarkan pada definisi *de facto*, yang mencakup semua orang yang mendiami suatu wilayah negara, tanpa memedulikan status hukum atau

32204
kewarganegaraannya. Kecuali para penduduk yang tidak berdiam secara permanen di suaka atau tempat pengungsian, yang umumnya dianggap sebagai bagian dari penduduk negara asal mereka.

Tingkat pertumbuhan penduduk tahunan rata-rata (*average annual population growth rate*) adalah tingkat perubahan eksponensial untuk periode tertentu (lihat bagian metode-metode statistik).

Kepadatan penduduk (*population density*) adalah jumlah penduduk pada tengah tahun dibagi dengan luas tanah. Luas tanah ialah keseluruhan area suatu negara, kecuali area di daratan yang ditutupi oleh air atau perairan dan garis pantai. Tingkat kepadatan penduduk dihitung dengan menggunakan data luas tanah yang paling terakhir yang tersedia.

Pendapatan nasional bruto (*gross national income—GNI*), sebelumnya ‘produk nasional bruto’ (*gross national product—GNP*), merupakan cara pengukuran pendapatan nasional yang paling luas, dan adalah pertambahan nilai total dari sumber-sumber dalam dan luar negeri yang diklaim oleh warga. GNI terdiri atas GNP plus penerimaan bersih dari sumber-sumber asing atau luar negeri. Data mengenainya dikurskan dari mata uang nasional ke dolar Amerika Serikat dengan menggunakan metode *World Bank Atlas*. Metode ini memanfaatkan nilai tukar rata-rata tiga tahunan untuk “memperhalus” atau “meratakan” pengaruh fluktuasi nilai tukar peralihan. Lihat bagian metode statistik untuk membaca pembahasan mengenai metode Atlas.

GNI per kapita (*GNI per capita*) adalah GNI dibagi populasi tengah tahun.

32204

Hasilnya kemudian dikonversi ke dalam dolar Amerika Serikat dengan metode *World Bank Atlas* memakai GNI per kapita dalam dolar Amerika Serikat tersebut untuk mengklasifikasi keadaan perekonomian negara-negara demi tujuan analitis dan untuk menilai apakah suatu negara memenuhi syarat mengajukan dan menerima pinjaman atau tidak.

PPP pendapatan nasional bruto (PPP gross national income), yang merupakan konversi GNI ke dalam dolar internasional dengan menggunakan berbagai faktor konversi paritas daya beli (PPP), dimasukkan dalam tabel ini karena nilai tukar nominal tidak selalu mampu mencerminkan perbedaan-perbedaan internasional dalam harga relatif. Dengan angka PPP, satu dolar internasional memiliki daya beli yang sama atas GNI domestik sebagaimana dolar Amerika Serikat atas GNI Amerika Serikat. Angka PPP memungkinkan perbandingan tingkat harga riil yang standar antarnegara, persis seperti indeks harga internasional senantiasa memungkinkan perbandingan nilai riil. Faktor-faktor konversi PPP yang digunakan di sini diperoleh dari berbagai survei harga yang dilakukan di 118 negara oleh *International Comparison Program*. Data dari negara-negara OECD berasal dari survei terbaru, yang rampung pada tahun 1999; sementara data dari negara-negara lain berasal dari survei tahun 1996, atau tahun 1993 atau sebelumnya yang kemudian diekstrapolasi dengan data tahun 1996. Estimasi untuk negara-negara yang tidak tersurvei diambil dari manipulasi statistik atas data yang tersedia.

PPP GNI per kapita (PPP GNI per capita) adalah PPP GNI yang dibagi dengan populasi tengah tahun.

Pertumbuhan produk domestik bruto—GDP per kapita (gross domestic product—GDP per capita growth) didasarkan pada GDP yang diukur pada tingkat harga yang sama atau konstan. Pertumbuhan GDP dianggap sebagai ukuran pertumbuhan ekonomi suatu negara dalam arti yang luas. Estimasi GDP pada tingkat harga yang konstan dapat diperoleh dengan cara mengukur kuantitas total barang dan jasa yang dihasilkan dalam suatu kurun waktu, menilainya dengan tingkat harga pada tahun dasar yang telah disepakati, dan mengurangnya dengan biaya input perantara, yang juga dinyatakan dalam harga yang konstan. Lihat bagian metode statistik untuk detailnya.

Harapan hidup pada waktu kelahiran (life expectancy at birth) adalah jumlah tahun yang bisa dijalani oleh bayi yang baru lahir sekiranya pola kematian yang ada pada waktu kelahirannya tetap sepanjang hidupnya.

Angka melek huruf pada orang dewasa (adult literacy rate) adalah persentase orang berusia 15 tahun atau lebih yang dapat membaca dan menulis sebuah karangan singkat yang menceritakan kehidupan mereka sehari-hari.

Emisi karbon dioksida (CO₂) adalah buangan gas karbon dioksida yang berasal dari pembakaran bahan bakar fosil dan mineral. Ini mencakup karbon dioksida yang dihasilkan selama konsumsi bahan bakar padat, cair, serta gas dan dari nyala api.

The Carbon Dioxide Information Analysis Center (CDIAC), yang disponsori oleh Departemen Energi Amerika Serikat, melakukan pengamatan dan penghitungan emisi antropogenik CO₂ tahunan. Kalkulasi

yang dibuat oleh lembaga ini diperoleh dari data mengenai konsumsi bahan bakar fosil, yang didasarkan pada *World Energy Data Set* yang dikembangkan oleh UNSD, dan dari data manufaktur semen, yang didasarkan pada *Cement Manufacturing Data Set* yang dikembangkan oleh *U.S. Bureau of Mines*. Setiap tahun, CDIAC menghitung ulang seluruh data yang dipunyainya dari tahun 1950 hingga sekarang, menginkorporasikan berbagai temuan termutakhirnya dan mengoreksi basis datanya. Bahan bakar yang disediakan untuk kapal dan pesawat terbang yang dipakai dalam sistem transportasi internasional tidak dimasukkan dalam estimasi ini karena kesulitan dalam membagi bahan bakar ini di antara negara-negara yang memanfaatkan sarana transportasi ini.

Tabel 2 Tujuan Pembangunan Milenium: Menghapus kemiskinan dan memperbaiki standar kehidupan

Proporsi penduduk berpenghasilan di bawah \$1/hari (PPP\$) (*proportion of population below \$1 a day [PPP\$]*) adalah persentase penduduk yang hidup dengan penghasilan di bawah \$1,08 per hari pada harga internasional tahun 1993. Untuk informasi lebih lanjut mengenai data kemiskinan, lihat catatan teknis Tabel A1.

Prevalensi malnutrisi balita (*prevalence of child malnutrition*) adalah persentase anak di bawah usia lima tahun yang berat badan untuk usianya kurang dari minus dua deviasi standar dari median penduduk rujukan internasional yang berusia 0-59 bulan. Penduduk rujukan, yang diadopsi oleh Organisasi

Kesehatan Dunia (WHO), pada tahun 1983, didasarkan pada anak-anak di Amerika Serikat, yang diasumsikan terpenuhi gizinya. Estimasi malnutrisi anak diperoleh dari data survei nasional. Proporsi anak-anak yang berat badannya kurang merupakan indikator paling umum dari gejala malnutrisi. Kekurangan berat badan, meski sedikit, meningkatkan risiko kematian dan menghambat perkembangan kognitif anak. Tambahan pula, persoalan ini terlestarikan dari generasi ke generasi, sebab kaum perempuan yang kurang gizi memiliki kemungkinan besar untuk melahirkan anak yang kekurangan berat badan.

Angka kelulusan pendidikan dasar (*primary completion rate*) adalah persentase siswa yang menamatkan tahun terakhir sekolah dasar. Angka ini dihitung dengan membagi jumlah keseluruhan siswa di tahun terakhir sekolah dasar, dikurangi jumlah mereka yang mengulangi kelas tersebut, dengan jumlah total siswa dari usia kelulusan resmi. Angka kelulusan pendidikan dasar mencerminkan lingkaran dasar sebagaimana didefinisikan oleh *International Standard Classification of Education* (ISCED), yang, untuk tingkat pendidikan dasar, berkisar dari tiga atau empat tahun (di sangat sedikit negara) hingga lima atau enam tahun (di kebanyakan negara) dan tujuh tahun (di sejumlah kecil negara). Karena kurikulum dan standar kelulusan berbeda antara satu negara dengan negara lain, angka kelulusan pendidikan dasar yang tinggi tidak serta-merta berarti tingkat pembelajaran siswa yang (juga) tinggi.

Rasio paritas gender di sekolah dasar dan menengah (*gender parity ratio in primary and secondary school*) adalah rasio jumlah keseluruhan (kotor) anak

32204

32204

perempuan yang masuk sekolah dasar dan menengah terhadap jumlah keseluruhan (kotor) anak laki-laki. Menghapuskan disparitas gender dalam pendidikan akan membantu meningkatkan status dan kapabilitas perempuan. Indikator ini merupakan tolok ukur yang tidak sempurna dari aksesibilitas relatif anak perempuan ke layanan pendidikan (dalam hal ini sekolah). Karena ditargetkan akan dicapai pada tahun 2005, rasio paritas gender yang lebih seimbang merupakan target pertama yang jatuh tempo. Data mengenai jumlah siswa yang belajar di sekolah dilaporkan oleh setiap otoritas pendidikan nasional ke *UNESCO Institute for Statistics*. Pendidikan dasar mengajarkan ke anak-anak keterampilan membaca, menulis, dan matematika tingkat dasar, yang lalu disertai dengan pemberian pemahaman yang mendasar atas berbagai mata pelajaran lain, seperti sejarah, geografi, ilmu pengetahuan alam, ilmu pengetahuan sosial, seni, dan musik. Pendidikan menengah menyempurnakan dan memberi pendalaman atas apa yang diajarkan di tingkat pendidikan dasar, dan bertujuan meletakkan dasar untuk pembelajaran dan pembangunan manusia seumur hidup, dengan cara menawarkan pengajaran yang berorientasi bidang studi atau keterampilan dan dengan menggunakan para guru yang lebih terspesialisasi.

Angka kematian balita (*under-five mortality rate*) adalah probabilitas seorang bayi yang baru lahir untuk meninggal dunia sebelum mencapai usia lima tahun. Probabilitas atau tingkat kemungkinan itu dinyatakan sebagai angka per 1.000. Sumber utama data kematian balita diperoleh dari sistem registrasi yang pokok dan berbagai estimasi langsung ataupun tidak langsung

yang didasarkan atas survei sampel atau sensus. Untuk menghasilkan estimasi-estimasi angka kematian balita yang “konsisten” dan memperhitungkan segala informasi yang tersedia secara transparan, suatu metodologi yang memenuhi garis regresi tengah dikembangkan dan diadopsi baik oleh UNICEF maupun Bank Dunia.

Prevalensi HIV ialah persentase orang berusia 15-49 tahun yang terinfeksi HIV. Angka prevalensi HIV pada orang dewasa merefleksikan angka infeksi HIV di setiap populasi negara. Angka prevalensi nasional yang rendah bisa jadi sangat menyesatkan. Angka tersebut sering kali menyembunyikan epidemi serius yang pada awalnya hanya terkonsentrasi di berbagai lokalitas atau kelompok penduduk tertentu serta siap untuk menyebar dan meluas ke penduduk yang lebih luas. Di banyak negara berkembang, sebagian besar kasus infeksi yang baru terjadi di kalangan orang dewasa muda, dengan kaum perempuan sebagai kaum yang paling rentan. Estimasi prevalensi HIV diperoleh dari ekstrapolasi data yang dikumpulkan melalui serangkaian survei terhadap kelompok-kelompok penduduk yang kecil dan terpinggir.

Angka kematian ibu (*maternal mortality rate*) adalah jumlah kaum perempuan yang meninggal dunia karena berbagai sebab yang terkait dengan kehamilan selama masa mengandung dan ketika melahirkan per 100.000 kelahiran hidup. Data yang ditunjukkan dalam Tabel 2 ini telah dikumpulkan dari berbagai tahun dan disesuaikan dengan tahun dasar yang disepakati bersama, 1995. Angka-angka yang ditampilkan merupakan model estimasi berdasarkan “program” yang dijalankan oleh Organisasi Kesehatan Dunia

(WHO) dan UNICEF. Dalam “program” ini, angka kematian ibu diperkirakan dengan suatu model regresi yang memanfaatkan informasi seputar kesuburan, pihak yang membantu proses kelahiran, dan prevalensi HIV. Angka-angka yang ditampilkan di tabel tidak boleh diasumsikan sebagai estimasi yang akurat.

Proses kelahiran yang dibantu oleh tenaga kesehatan yang terampil (*births attended by skilled health staff*) adalah persentase kelahiran yang dibantu oleh personil yang terlatih untuk mengawasi, merawat, dan memberikan nasihat ke kaum perempuan selama mereka mengandung, melahirkan, dan menjalani periode *postpartum*, untuk melahirkan dengan bantuan sendiri dan merawat bayi yang baru dilahirkannya. Persentase kelahiran yang dibantu oleh tenaga kesehatan yang terampil adalah salah satu indikator kemampuan sistem kesehatan untuk menyediakan perawatan yang memadai untuk kaum perempuan yang mengandung. Perawatan prakelahiran dan pascakelahiran yang baik meningkatkan kesehatan ibu serta mengurangi kematian ibu dan anak. Namun, data yang ada tidak selalu menunjukkan peningkatan semacam itu karena sistem informasi kesehatannya sering kali lemah, kematian ibu tidak banyak yang dilaporkan, dan tingkat kematiannya pun sulit untuk diukur.

Tabel 3 Aktivitas ekonomi

Produk domestik bruto (*gross domestic product—GDP*) adalah pertambahan nilai kotor, di tingkat harga pembeli, untuk semua produsen yang tinggal di sebuah negara, plus setiap pajak dan minus setiap subsidi

32204 yang tidak termasuk dalam nilai produk. GDP dihitung tanpa memperhitungkan depresiasi aset buatan atau penipisan dan habisnya sumber daya alam. Pertambahan nilai adalah output bersih dari suatu industri setelah ditambah semua output lain dan dikurangi input-input pengantara. Asal-usul industrial pertambahan nilai ditetapkan oleh *International Standard Industrial Classification* (ISIC) revisi 3. Bank Dunia, secara konvensional, menggunakan dolar Amerika Serikat dan menampilkan rata-rata nilai tukar resmi sebagaimana dilaporkan oleh Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund—IMF*) dalam laporan tahunannya. Faktor konversi alternatif digunakan bila nilai tukar yang resmi dianggap menyimpang terlalu jauh dari nilai yang secara efektif diterapkan pada transaksi dalam mata uang asing dan produk dagang.

Tingkat pertumbuhan tahunan rata-rata GDP (*gross domestic product average annual growth rate*) dihitung dari data GDP harga konstan dalam mata uang setempat.

Produktivitas pertanian (*agricultural productivity*) merujuk pada rasio pertambahan nilai pertanian atau agrikultural, yang diukur pada dolar Amerika Serikat tahun 2000, terhadap jumlah pekerja di sektor pertanian.

Pertambahan nilai (*value added*) adalah output bersih dari suatu industri setelah menambahkan semua output dan mengurangi input-input perantara. Asal-usul industrial pertambahan nilai ditetapkan oleh *International Standard Industrial Classification* (ISIC) revisi 3.

Pertambahan nilai pertanian (*agriculture value added*) berhubungan dengan ISIC divisi 1-5 dan mencakup kehutanan dan perikanan.

32204

Pertambahan nilai industri (*industry value added*) terdiri atas pertambangan, manufaktur, konstruksi, kelistrikan, air, dan gas (ISIC divisi 10-45).

Pertambahan nilai jasa (*services value added*) berhubungan dengan ISIC divisi 50-99.

Pengeluaran konsumsi akhir rumah tangga (*household final consumption expenditure*)—di edisi sebelumnya disebut sebagai konsumsi privat—adalah nilai pasar dari semua barang dan jasa, termasuk barang tidak sekali pakai (seperti mobil, mesin cuci, dan komputer rumah), yang dibeli oleh rumah tangga. Di sini, pengeluaran konsumsi rumah tangga mencakup pengeluaran dari berbagai institusi nirlaba yang melayani rumah tangga, juga ketika hal itu dilaporkan secara terpisah oleh negara. Dalam praktiknya, pengeluaran konsumsi rumah tangga bisa memasukkan perbedaan statistik dalam pemakaian sumber daya dalam perbandingannya dengan pemasoknya.

Pengeluaran konsumsi akhir pemerintah (*general government final consumption expenditure*)—dalam edisi sebelumnya, konsumsi pemerintah umum—mencakup semua pengeluaran pemerintah untuk pembelian barang dan jasa (termasuk kompensasi pengusaha). Pengeluaran ini juga mencakup sebagian besar biaya pertahanan dan keamanan, tetapi tidak memasukkan pengeluaran militer yang merupakan bagian dari formasi modal pemerintah.

Formasi modal kotor (*gross capital formation*)—di dalam edisi sebelumnya dinyatakan sebagai investasi domestik bruto—merupakan besarnya pengeluaran untuk penambahan aset-aset ekonomi

yang tetap plus perubahan bersih dalam inventaris dan barang-barang berharga. Aset-aset ekonomi yang tetap mencakup kelengkapan tanah (pagar, selokan, saluran pembuangan, dan sebagainya); tanaman, mesin, dan perlengkapannya; dan konstruksi bangunan, jalan, rel kereta api, dan sebagainya, termasuk bangunan-bangunan komersial dan industri, kantor, sekolah, rumah sakit, dan rumah tinggal pribadi. Inventaris adalah stok atau persediaan barang yang dimiliki oleh perusahaan untuk mencukupi kebutuhan kala terjadi fluktuasi produksi atau penjualan yang temporer atau yang tidak diharapkan. Menurut SNA tahun 1993, kepemilikan barang-barang berharga juga dianggap sebagai formasi modal.

Keseimbangan eksternal barang dan jasa (*external balance of goods and services*) adalah ekspor barang dan jasa dikurangi impor barang dan jasa. Perdagangan barang dan jasa terbangun dari seluruh transaksi yang terjadi antara penduduk suatu negara dengan penduduk dunia yang melibatkan perubahan dalam kepemilikan barang dagangan, barang yang dikirim untuk diproses dan diperbaiki, emas nonmoneter, dan jasa.

Deflator implisit GDP (*GDP implicit deflator*) merefleksikan perubahan harga untuk semua kategori permintaan akhir, seperti konsumsi pemerintah, formasi modal, dan perdagangan internasional, maupun komponen utama, konsumsi akhir privat. Deflator diperoleh dari rasio GDP sekarang terhadap GDP harga konstan. Secara eksplisit, deflator GDP juga dapat dihitung sebagai sebuah indeks harga Paasche di mana bobot yang digunakan adalah kuantitas output dewasa ini.

Indikator-indikator nasional di sebagian besar negara berkembang dikumpulkan oleh Bank Dunia dari badan statistik nasional dan bank sentral setempat. Sementara data untuk negara-negara berpendapatan tinggi diperoleh dari basis data OECD.

Tabel 4 Perdagangan, bantuan, dan keuangan

Ekspor barang (*merchandise export*) menunjukkan nilai f.o.b. (*free on board*) barang yang dijual ke dunia luar, yang dinyatakan dalam dolar Amerika Serikat.

Impor barang (*merchandise import*) menunjukkan nilai c.i.f. barang (biaya barang yang mencakup asuransi dan biaya pengangkutan) yang dibeli dari dunia luar, yang dinyatakan dalam dolar Amerika Serikat. Data mengenai perdagangan barang berasal dari laporan tahunan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO).

Ekspor manufaktur (*manufactured export*) terdiri atas komoditas-komoditas yang diatur dalam bagian 5 (bahan-bahan kimia), 6 (manufaktur dasar), 7 (mesin dan perlengkapan transportasi), dan 8 (barang manufaktur lain-lain), kecuali divisi 68, dari *Standard Industrial Trade Classification* (SITC).

Eksporteknologi tinggi (*high technology export*) adalah berbagai produk dengan tingkat intensitas R&D yang tinggi. Yang dimaksudkan di sini adalah produk-produk berteknologi tinggi, seperti pesawat luar angkasa, komputer, obat-obatan, instrumen ilmiah, dan perlengkapan kelistrikan.

Keseimbangan neraca (*current account balance*) adalah jumlah bersih ekspor barang dan jasa, pendapatan bersih, dan transfer bersih.

Aliran modal privat bersih (*net private capital flow*) terdiri atas aliran utang dan non-utang privat. Aliran utang privat mencakup pinjaman bank komersial, surat obligasi, dan kredit privat yang lain; aliran privat non-utang adalah investasi asing langsung dan investasi ekuitas portofolio.

Investasi asing langsung (*foreign direct investment—FDI*) adalah besarnya investasi yang masuk untuk memperoleh keuntungan manajemen yang bertahan lama (10 persen atau lebih dari stok voting) dalam suatu usaha di sebuah negara di luar negara si investor. Investasi ini merupakan jumlah keseluruhan dari modal ekuitas, reinvestasi penghasilan, modal jangka panjang lain, dan modal jangka pendek, seperti ditunjukkan dalam keseimbangan pembayaran. Data mengenai keseimbangan neraca, aliran modal privat, dan investasi asing langsung diperoleh dari publikasi IMF berjudul *Balance of Payments Statistics Yearbook* dan *International Financing Statistics*.

Bantuan pembangunan resmi atau hibah resmi (*official development assistance or official or official aid*) dari negara-negara OECD yang berpendapatan tinggi merupakan sumber pendanaan eksternal utama bagi negara berkembang, tetapi 'bantuan pembangunan resmi' (*official development assistance—ODA*) juga diperoleh dari negara-negara donor lain selain anggota *Development Assistance Committee* (DAC). DAC menetapkan tiga kriteria untuk ODA: diambil oleh sektor resmi; pembangunan ekonomi atau kesejahteraan adalah tujuan utamanya; dan diberikan berdasarkan syarat-syarat yang longgar, dengan unsur hibah sebesar setidaknya 25 persen dari seluruh pinjaman.

32204

Bantuan pembangunan resmi (ODA) yang terdiri atas hibah dan pinjaman, yang sesuai dengan kaidah yang ditetapkan DAC, disediakan untuk negara-negara yang masuk dalam Bagian I dari daftar penerima bantuan yang dibuat oleh DAC. Sedangkan, untuk negara-negara yang masuk dalam Bagian II, disediakan ODA dalam bentuk hibah dan pinjaman laksana-ODA. Hibah bilateral diberikan dalam bentuk dana tunai atau dalam bentuk-bentuk lain yang tidak menuntut pembayaran kembali. Pinjaman bilateral, yang setidak-tidaknya mengandung 25 persen unsur hibah, diberikan oleh pemerintah atau lembaga donor.

Utang luar negeri (*total external debt*) adalah utang ke pihak-pihak nondomestik yang dapat dibayarkan kembali dalam bentuk mata uang asing, atau barang, atau jasa. Utang luar negeri terdiri atas utang publik, utang penjaminan publik, utang privat jangka panjang, pinjaman dari IMF, dan utang jangka pendek. Utang jangka pendek mencakup seluruh utang yang jatuh tempo dalam satu tahun atau kurang dan bunganya sama besar dengan utang jangka panjang.

Nilai utang dewasa ini (*present value of debt*) adalah jumlah total utang luar negeri jangka pendek plus jumlah total pembayaran layanan utang yang dipotong berdasarkan utang luar negeri publik, penjaminan publik, dan utang privat jangka panjang.

Informasi mengenai utang luar negeri terutama diperoleh dari laporan-laporan negara anggota ke Bank Dunia melalui *Debtor Reporting System*. Informasi tambahan didapat dari arsip Bank Dunia dan IMF. Tabel-tabel ringkas yang memaparkan

utang luar negeri negara berkembang diterbitkan setiap tahun oleh Bank Dunia dalam *Global Development Finance*.

Migrasi total (*net migration*) adalah jumlah total migran selama kurun waktu tertentu, atau jumlah imigran dikurangi jumlah emigran, termasuk baik warga negara maupun bukan warga negara. Data yang ditunjukkan dalam tabel merupakan estimasi lima tahunan. Data tersebut diperoleh dari publikasi United Nations Population Division, *World Population Prospects: The 2004 Revision*.

Kredit domestik yang disediakan oleh sektor perbankan (*domestic credit provided by banking sector*) mencakup semua kredit yang dikucurkan ke berbagai sektor dalam jumlah kotor, dengan pengecualian kredit yang diberikan ke pemerintah, yang merupakan kredit bersih. Yang dimaksud dengan sektor perbankan di sini adalah otoritas moneter, bank tabungan, dan institusi-institusi perbankan lain yang datanya tersedia (termasuk berbagai institusi yang tidak menerima deposito tetapi mengeluarkan pinjaman semacam itu). Contoh-contoh institusi perbankan lain itu adalah institusi kredit dan pinjaman hipotik. Data mengenai hal ini diambil dari *International Finance Statistics* yang diterbitkan oleh IMF.

Metode-metode statistik

Bagian ini menjelaskan kalkulasi **angka pertumbuhan kuadrat terkecil** (*least-squares growth rate*), **angka pertumbuhan eksponensial** (*exponential [endpoint] growth rate*), dan **metodologi World Bank Atlas** (*World Bank's Atlas methodology*) yang dipakai untuk menghitung faktor konversi

guna membuat estimasi atau perkiraan GNI dan GNI per kapita dalam dolar Amerika Serikat.

Angka pertumbuhan kuadrat terkecil

Angka pertumbuhan ini dipakai bila terdapat data dari kurun waktu yang panjang yang memungkinkan dilakukannya kalkulasi yang dapat dipercaya. Sebaliknya, angka pertumbuhan ini tidak dapat dihitung sekiranya lebih dari setengah observasi tidak ada.

Angka pertumbuhan kuadrat terkecil, r , dihitung dengan cara menyamakan garis tren regresi linear dengan nilai tahunan logaritma dari variabel di periode yang relevan. Persamaan regresinya adalah sebagai berikut:

$$\ln X_t = a + bt,$$

yang ekuivalen dengan transformasi logaritma dari persamaan pertumbuhan campuran,

$$X_t = X_0 (1 + r)^t.$$

Dalam persamaan ini, X adalah variabel, t adalah waktu, dan $a = \log X_0$ dan $b = \ln(1 + r)$ adalah parameter-parameter yang akan diestimasi. Jika b^* adalah estimasi kuadrat terkecil dari b , angka pertumbuhan tahunan rata-ratanya, r , adalah $[\exp(b^*) - 1]$ dan kemudian dikalikan dengan 100 untuk mendapatkan persentasenya.

Angka pertumbuhan yang didapat adalah angka rata-rata yang representatif dari observasi atas seluruh periode. Angka

32204
ini tidak harus sesuai dengan angka pertumbuhan aktual antara dua periode.

Angka pertumbuhan eksponensial

Angka pertumbuhan data demografis tertentu, terutama angkatan kerja dan penduduk, antara dua masa dapat dihitung dengan persamaan berikut:

$$r = \ln(p_n / p_1) / n,$$

di mana p_n dan p_1 adalah observasi yang pertama dan yang terakhir dalam periode tersebut, n adalah jumlah tahun dalam periode itu, dan $\ln$ adalah operator logaritma alami. Angka pertumbuhan ini didasarkan pada suatu model pertumbuhan yang berkelanjutan dan eksponensial antara dua masa dalam suatu periode waktu tertentu. Angka ini tidak memperhitungkan nilai antaranya. Catat pula bahwa angka pertumbuhan eksponensial tidak berhubungan dengan angka perubahan tahunan yang diukur pada interval satu tahun dengan persamaan

$$(p_n - p_{n-1}) / p_{n-1}.$$

Metode World Bank Atlas

Untuk menghitung GNI dan GNI per kapita dalam dolar Amerika Serikat demi maksud-maksud operasional tertentu, Bank Dunia menggunakan faktor konversi Atlas. Tujuan faktor konversi Atlas adalah untuk mengurangi dampak fluktuasi nilai tukar dalam perbandingan pendapatan nasional lintas negara. Faktor konversi Atlas tahun tertentu adalah rata-rata nilai tukar suatu

32204

negara (atau faktor konversi alternatif) untuk tahun itu, disesuaikan untuk perbedaan antara tingkat inflasi di negara itu dengan tingkat inflasi di Jepang, Amerika Serikat, dan Zona Euro. Tingkat inflasi suatu negara diukur dengan perubahan yang terjadi dalam deflator GDP-nya. Tingkat inflasi di Jepang, Amerika Serikat, dan Zona Euro, yang mewakili tingkat inflasi internasional, diukur dengan perubahan dalam deflator SDR-nya. (*Special drawing rights*—SDR, adalah unit ukur IMF.) Deflator SDR dihitung sebagai rata-rata tertimbang dari deflator GDP negara-negara ini, dalam satuan SDR. Bobot sebagai penimbang tersebut terus berubah dari waktu ke waktu karena baik komposisi SDR maupun nilai tukar relatif masing-masing mata uangnya berubah. Deflator SDR, pertama-tama, dikalkulasi dalam satuan SDR dan kemudian, dikonversi ke dalam dolar AS dengan menggunakan faktor konversi Atlas dari SDR ke dolar. Faktor konversi Atlas lalu diterapkan ke dalam GNI suatu negara. GNI yang dihasilkan dalam dolar AS itu dibagi dengan populasi tengah tahun untuk menghasilkan GNI per kapita.

Ketika nilai tukar resmi dipandang tidak lagi dapat dipercaya atau tidak representatif untuk nilai tukar efektif selama suatu periode, sebuah estimasi nilai tukar alternatif dipakai dalam rumus Atlas (lihat bawah).

Rumus berikut mendeskripsikan kalkulasi faktor konversi Atlas untuk tahun t :

$$e_t^* = \frac{1}{3} \left[e_{t-2} \left(\frac{p_t}{p_{t-2}} / \frac{p_t^{ss}}{p_{t-2}^{ss}} \right) + e_{t-1} \left(\frac{p_t}{p_{t-1}} / \frac{p_t^{ss}}{p_{t-1}^{ss}} \right) + e_t \right]$$

dan kalkulasi GNI per kapita dalam dolar Amerika Serikat untuk tahun t adalah:

$$Y_t^s = (Y_t / N_t) / e_t^*$$

di mana e_t^* adalah faktor konversi Atlas (mata uang nasional terhadap dolar AS) untuk tahun t , e_t adalah rata-rata nilai tukar tahunan (mata uang nasional terhadap dolar AS) untuk tahun t , p_t adalah deflator GDP untuk tahun t , p_t^{ss} adalah deflator SDR dalam dolar AS untuk tahun t , Y_t^s adalah GNI Atlas per kapita dalam dolar AS untuk tahun t , Y_t adalah GNI sekarang (mata uang lokal) untuk tahun t , dan N_t adalah populasi tengah tahun untuk tahun t .

Faktor konversi alternatif

Bank Dunia secara sistematis menilai kesesuaian nilai tukar resmi sebagai faktor-faktor konversi. Sebuah faktor konversi alternatif dipakai ketika nilai tukar yang resmi dianggap membuat margin yang terlalu besar dari nilai yang secara efektif terapkan dalam berbagai transaksi mata uang asing dan produk perdagangan domestik. Faktor konversi alternatif ini hanya diterapkan di sejumlah kecil negara, seperti ditunjukkan dalam tabel dokumentasi data Primer di *Indikator-indikator Pembangunan Dunia 2005*. Faktor-faktor konversi alternatif dipakai dalam metodologi Atlas dan di tempat-tempat lain dalam Indikator Pembangunan Dunia Pilihan sebagai faktor konversi satu tahun.

Tabel 5 Indikator-indikator kunci untuk negara-negara lain

Penduduk (*population*) didasarkan pada definisi *de facto*, yang mencakup semua orang yang mendiami suatu wilayah negara,

tanpa memedulikan status hukum atau kewarganegaraannya, kecuali para pengungsi yang tidak berdiam secara permanen di suaka atau tempat pengungsian, yang umumnya dianggap sebagai bagian dari penduduk negara asal mereka.

Tingkat pertumbuhan penduduk tahunan rata-rata (*average annual population growth rate*) adalah tingkat perubahan eksponensial untuk periode tertentu (lihat bagian metode-metode statistik).

Kepadatan penduduk (*population density*) adalah jumlah penduduk pada tengah tahun dibagi dengan luas tanah. Luas tanah ialah keseluruhan area suatu negara, kecuali area di daratan yang ditutupi oleh air atau perairan dan garis pantai. Tingkat kepadatan penduduk dihitung dengan menggunakan data luas tanah yang paling terakhir yang tersedia.

Pendapatan nasional bruto (*gross national income—GNI*), sebelumnya produk nasional bruto (*gross national product—GNP*), merupakan cara pengukuran pendapatan nasional yang paling luas, dan adalah pertambahan nilai total dari sumber-sumber dalam dan luar negeri yang diklaim oleh warga. GNI terdiri atas GNP plus penerimaan bersih dari sumber-sumber asing atau luar negeri. Data mengenainya dikurskan dari mata uang nasional ke dolar Amerika Serikat dengan menggunakan metode *World Bank Atlas*. Metode ini memanfaatkan nilai tukar rata-rata tiga tahunan untuk “memperhalus” pengaruh fluktuasi nilai tukar peralihan. Lihat bagian metode statistik untuk membaca pembahasan mengenai metode Atlas.

GNI per kapita (*GNI per capita*) adalah GNI dibagi populasi tengah tahun.

Hasilnya kemudian dikonversi ke dalam dolar Amerika Serikat dengan metode Atlas. Bank Dunia memakai GNI per kapita dalam dolar Amerika Serikat tersebut untuk mengklasifikasi keadaan perekonomian negara-negara demi tujuan analitis dan untuk menilai apakah suatu negara memenuhi syarat mengajukan dan menerima pinjaman atau tidak.

PPP pendapatan nasional bruto (*PPP gross national income*), yang merupakan konversi GNI ke dalam dolar internasional dengan menggunakan berbagai faktor konversi paritas daya beli (PPP), dimasukkan dalam tabel ini karena nilai tukar nominal tidak selalu mampu mencerminkan perbedaan-perbedaan internasional dalam harga relatif. Dengan angka PPP, satu dolar internasional memiliki daya beli yang sama atas GNI domestik sebagaimana dolar Amerika Serikat atas GNI Amerika Serikat. Angka PPP memungkinkan perbandingan tingkat harga riil yang standar antarnegara, persis seperti indeks harga internasional senantiasa memungkinkan perbandingan nilai riil. Faktor-faktor konversi PPP yang digunakan di sini diperoleh dari berbagai survei harga yang dilakukan di 118 negara oleh *International Comparison Program*. Data dari negara-negara OECD berasal dari survei terbaru, yang rampung pada tahun 1999; sementara data dari negara-negara lain berasal dari survei tahun 1996, atau tahun 1993 atau sebelumnya yang kemudian diekstrapolasi dengan data tahun 1996. Estimasi untuk negara-negara yang tidak tersurvei diambil dari manipulasi statistik atas data yang tersedia.

PPP GNI per kapita (*PPP GNI per capita*) adalah PPP GNI yang dibagi dengan populasi tengah tahun.

32204

Pertumbuhan produk domestik bruto per kapita (*gross domestic product—GDP per capita growth*) didasarkan pada GDP yang diukur pada tingkat harga yang sama atau konstan. Pertumbuhan GDP dianggap sebagai ukuran pertumbuhan ekonomi suatu negara dalam arti yang luas. Estimasi GDP pada tingkat harga yang konstan dapat diperoleh dengan cara mengukur kuantitas total barang dan jasa yang dihasilkan dalam suatu kurun waktu, menilainya dengan tingkat harga pada tahun dasar yang telah disepakati, dan mengurangnya dengan biaya input perantara, yang juga dinyatakan dalam harga yang konstan. Lihat bagian metode statistik untuk detailnya.

Harapan hidup pada waktu kelahiran (*life expectancy at birth*) adalah jumlah tahun yang bisa dijalani oleh bayi yang baru lahir sekiranya pola kematian yang ada pada waktu kelahirannya tetap sepanjang hidupnya.

Angka melek huruf pada orang dewasa (*adult literacy rate*) adalah persentase orang berusia 15 tahun atau lebih yang dapat membaca dan menulis sebuah karangan singkat yang menceritakan kehidupan mereka sehari-hari.

Emisi karbon dioksida (CO₂) adalah buangan gas karbon dioksida yang berasal dari pembakaran bahan bakar fosil dan mineral. Ini mencakup karbon dioksida yang dihasilkan selama konsumsi bahan bakar padat, cair, dan gas dan dari nyala api.

The Carbon Dioxide Information Analysis Center (CDIAC), yang disponsori oleh Departemen Energi Amerika Serikat, melakukan pengamatan dan penghitungan emisi antropogenik CO₂ tahunan. Kalkulasi yang dibuat oleh lembaga ini diperoleh dari data mengenai konsumsi bahan bakar fosil, yang didasarkan pada *World Energy Data Set* yang dikembangkan oleh UNSD, dan dari data manufaktur semen, yang didasarkan pada *Cement Manufacturing Data Set* yang dikembangkan oleh *U.S. Bureau of Mines*. Setiap tahun, CDIAC menghitung ulang seluruh data yang dimilikinya dari tahun 1950 hingga sekarang, menggabungkan berbagai temuan termutakhirnya dan mengoreksi basis datanya. Bahan bakar yang disediakan untuk kapal dan pesawat terbang yang dipakai dalam sistem transportasi internasional tidak dimasukkan dalam estimasi ini karena kesulitan dalam membagi bahan bakar ini di antara negara-negara yang memanfaatkan sarana transportasi ini.

32204