

# PENINGKATAN PENDIDIKAN, PEMERATAAN PENDAPATAN DAN PERLUASAN KESEMPATAN KERJA

Pande Radja SILALAH

## PENDAHULUAN

Beberapa hasil penyelidikan terhadap negara-negara di dunia memperlihatkan adanya korelasi positif antara tingkat pendidikan seseorang dengan tingkat pendapatannya. Ini menggambarkan, semakin tinggi pendidikan yang diperoleh seseorang semakin besar pendapatannya.<sup>1</sup>

Hasil penyelidikan tersebut menimbulkan berbagai macam penafsiran, misalnya, "terdapatnya pembagian pendapatan yang pincang di antara masyarakat disebabkan oleh kepincangan di dalam pendidikan yang diterima oleh seseorang. Sehingga untuk mengatasi kepincangan di dalam pembagian pendapatan, usaha pemerataan pendidikan perlu dilakukan".

Di Indonesia, sangat besar kemungkinan pendapatan anggota masyarakat menjadi tidak merata sebagian karena tingkat pendidikan yang diterima oleh anggota masyarakat tidak merata. Hal seperti ini dapat terjadi karena di Indonesia sampai batas-batas tertentu penentuan tingkat upah didasarkan kepada tingkat pendidikan seseorang.

Pembangunan yang sedang dilaksanakan di Indonesia membutuhkan tenaga-tenaga trampil untuk melaksanakannya. Tenaga-tenaga trampil yang dimaksudkan pada dasarnya bukan lahir dan berkembang dengan sendirinya, tetapi harus dihasilkan dan untuk itu dibutuhkan

---

1 Becker, G.S., "Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education", Princeton University Press, 1964, pp. 7-29. Lihat juga, Blaug, M., Peston, M.H. and Ziderman, A., "The Utilization of Educated Manpower in Industry", Oliver & Boyd, 1967, dan Miller H.P., "Annual and Lifetime Income in Relation to Education", American Economic Review, 1960. Untuk Indonesia lihat lampiran.

usaha yang memerlukan biaya. Dengan demikian menjadi jelas, kuantitas dan kualitas serta besar kecilnya dana yang diperuntukkan untuk usaha yang dimaksudkan akan menentukan sejauh mana kebutuhan akan tenaga-tenaga trampil akan dapat dipenuhi. Untuk menghasilkan tenaga-tenaga trampil dapat dicapai melalui pendidikan.

Pada kenyataannya, kebutuhan akan tenaga-tenaga trampil tersebut tidak selalu dapat dipenuhi. Hal ini disebabkan bukan hanya karena biaya yang kurang memadai tetapi juga disebabkan oleh karena ukuran-ukuran yang dipakai untuk mengukur terpenuhi atau tidak terpenuhi, tidak didasarkan kepada satu ukuran akan tetapi berbagai macam ukuran.

Demikian juga halnya, usaha pemenuhan tenaga-tenaga trampil pada lazimnya selalu dikaitkan dengan faktor-faktor lain, misalnya distribusi pendapatan dan kesempatan kerja. Faktor-faktor ini perlu dipertimbangkan karena satu dengan yang lain saling berpengaruh. Padahal di dalam prosesnya mereka tidak selalu berjalan secara saling menunjang akan tetapi bahkan mungkin saling bertentangan.

Di dalam melaksanakan tugasnya yaitu untuk mempercepat tercapainya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur, pemerintah menyatakan salah satu jalurnya adalah melalui pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan. Pernyataan ini dalam dirinya berarti banyak. Ia dapat diartikan sebagai pengakuan dan keyakinan bahwa di Indonesia kesempatan memperoleh pendidikan belum merata seperti yang diinginkan. Sedangkan di dalam perputarannya sesedikitnya dapat mempengaruhi usaha pencapaian masyarakat yang adil dan makmur.

Tulisan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran sederhana tentang masalah yang dihadapi bila usaha peningkatan pendidikan dikaitkan dengan usaha pemerataan pendapatan dan perluasan kesempatan kerja. Untuk tujuan ini dicoba membuat model yang sangat sederhana dan dalam pembahasannya tidak membahas seluruh masalah yang berkaitan secara terperinci. Tetapi diharapkan ia dapat dipergunakan sebagai bahan pemikiran dan sekaligus sebagai rangsangan bagi kita agar turut memikirkan bagaimana sebaiknya aksi yang perlu dilakukan agar tujuan masyarakat Indonesia yaitu masyarakat yang adil dan makmur dapat tercapai.

Sejalan dengan itu tulisan ini dibagi ke dalam dua bagian. Pertama

membahas secara singkat masalah pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan kedua membahas perihal peningkatan pendidikan dalam hubungannya dengan pembagian pendapatan dan perluasan kesempatan kerja.

## PEMERATAAN KESEMPATAN MEMPEROLEH PENDIDIKAN

Usaha meratakan kesempatan memperoleh pendidikan bukan merupakan pekerjaan yang mudah dan tidak semudah pekerjaan merumuskan kata-katanya. Tidak mudah karena pada tingkat pertama, ketidakmerataan dalam hal kesempatan memperoleh pendidikan perlu diketahui dan diukur dengan ukuran-ukuran tertentu. Selanjutnya apa yang menjadi sasaran perlu ditetapkan sesudah mempertimbangkan biaya, waktu dan keseluruhan faktor-faktor lain yang akan berpengaruh.

Di dalam usaha memeratakan kesempatan memperoleh pendidikan pada dasarnya terdapat tiga macam bentuk usaha yang dapat dilakukan. Pertama, dengan menekan atau memperkecil kesempatan bagi mereka yang diperkirakan memperoleh kesempatan yang lebih besar dengan tetap mempertahankan besarnya kesempatan bagi mereka yang diperkirakan hanya mendapatkan kesempatan yang lebih kecil. Kedua, dengan memperkecil kesempatan bagi mereka yang mendapatkan kesempatan yang lebih besar dan kecil, akan tetapi tekanannya lebih besar untuk mereka yang disebut pertama. Ketiga, memperbesar kesempatan bagi mereka yang memperoleh kesempatan kecil dan besar, akan tetapi usaha pembesaran bagi mereka yang memperoleh kesempatan yang lebih kecil adalah lebih besar bila dibandingkan dengan usaha yang diperuntukkan bagi mereka yang disebut terakhir.

Sudah barang tentu, bentuk yang pertama dan kedua bukan merupakan pilihan yang layak. Karena kalau itu yang menjadi pilihan, maka keadilan akan menjadi korban dan tidak akan sesuai dengan tujuan pembangunan serta apa yang dinyatakan di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>1</sup>

---

1 Di dalam Pembukaan UUD 1945, antara lain disebutkan bahwa salah satu tugas nasional pemerintah adalah mencerdaskan kehidupan bangsa

Tanpa membahas secara terperinci alasan yang menyebabkan pemerintah perlu turut serta di dalam usaha pendidikan dan sejauh mana ia perlu terlibat di dalamnya,<sup>1</sup> dapat dikatakan kenyataannya di Indonesia terdapat sesedikitnya dua macam sumber yang mungkin menyebabkan kesempatan memperoleh pendidikan menjadi tidak merata. Pertama, ia mungkin bersumber dari tindakan-tindakan pemerintah. Di antaranya misalnya, usaha pendidikan yang dilakukan oleh pemerintah untuk suatu tingkat tertentu (golongan tertentu) secara kuantitas dan atau kualitas tidak merata sehingga dalam gilirannya menghasilkan ketidaksamaan secara horisontal;<sup>2</sup> tindakan pemerintah yang memberi batasan-batasan atau syarat-syarat tertentu yang di dalam dirinya menciptakan kesempatan memperoleh pendidikan tersebut menjadi tidak sama (terdapat diskriminasi dalam bentuk-bentuk tertentu untuk calon-calon yang akan dan atau dididik);<sup>3</sup> usaha transmigrasi yang tidak dikaitkan dengan usaha pendidikan. Kedua, ia mungkin bersumber dari masyarakat itu sendiri. Di antaranya dapat disebutkan, lokasi pemukiman mereka sedemikian rupa sehingga mengakibatkan mereka menjadi memperoleh kesempatan yang tidak sama; kesehatan; kemampuan dari segi keuangan.

Ketidakterataan memperoleh pendidikan yang bersumber dari masyarakat, penanggulangannya tidak seharusnya mutlak dilakukan oleh pemerintah. Dalam banyak hal adalah lebih baik bila anggota masyarakat itu sendiri yang melakukannya. Sebagai contoh, dengan menjalankan program keluarga berencana, kemampuan anggota masyarakat untuk membiayai pendidikan dapat diperbesar; dengan tetap menjaga kesehatan, kemampuan anggota masyarakat untuk memperoleh pendidikan dapat juga diperbesar.

- 1 Alasan keikutsertaan pemerintah di dalam usaha peningkatan pendidikan perlu diperjelas kepada anggota masyarakat. Karena ada kecenderungan berpikir dari sebagian besar anggota masyarakat, bahwa usaha pendidikan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan adalah monopoli pemerintah. Tanpa penjelasan secara terarah, kecenderungan berpikir anggota masyarakat yang kurang tepat tidak dapat diperbaiki dan dalam gilirannya itu akan dapat menjadi bumerang bagi pemerintah dan masyarakat.
- 2 Perbedaan mutu antar sekolah-sekolah di Indonesia dapat dijadikan sebagai contoh. Walaupun itu tidak selamanya sebagai akibat dari kesalahan pemerintah melalui tindakannya akan tetapi kenyataan tersebut menyebabkan kita perlu untuk memikirkan permasalahannya. Dan kenyataan tersebut mungkin akan dapat dijadikan sebagai salah satu alasan untuk menetapkan suatu persyaratan minimal untuk setiap jenjang pendidikan
- 3 Diskriminasi dalam bentuk-bentuk tertentu tidak selalu berarti akan berakibat buruk terlebih-lebih bila ia dilihat dari segala aspek secara menyeluruh. Tetapi sistem rayonisasi misalnya dapat dipastikan akan mempengaruhi kesempatan seseorang untuk memperoleh pendidikan.

Banyak alasan-alasan lain yang dapat dikemukakan yang mungkin menyebabkan terdapatnya ketidakmerataan di dalam kesempatan memperoleh pendidikan di Indonesia. Tetapi dengan uraian di atas dapat dilihat betapa sulit usaha pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan di Indonesia. Pemerintah perlu berusaha menghilangkan hambatan-hambatan khususnya yang bersumber daripadanya (sebagai akibat tindakan-tindakannya). Dan di samping itu ia perlu melakukan usaha yang terarah sehingga hambatan-hambatan yang bersumber dari anggota masyarakat dapat diatasi secara lebih cepat.

Perlu ditekankan, di samping usaha-usaha seperti pemberian subsidi, bea siswa, pembangunan sekolah-sekolah dan sarana-sarana pendidikan, kepada masyarakat perlu diberikan penerangan yang bersifat mendidik dan terarah. Terarah dimaksudkan, jika materi-materi penerangan yang bersifat mendidik tersebut dikelola sedemikian rupa sehingga dapat menjadikan anggota masyarakat semakin sadar dan terangsang untuk melakukan perbaikan sejauh mereka mampu.

## PENINGKATAN PENDIDIKAN, DISTRIBUSI PENDAPATAN DAN KESEMPATAN KERJA

Di negara-negara yang sedang berkembang seperti Indonesia, sudah merupakan kenyataan yang sulit dihindari terlebih dalam jangka pendek, bahwa mereka yang berhasil memperoleh sejumlah pendidikan tertentu adalah sebagian dari anggota masyarakat yang menginginkannya.

Tanpa pengkajian secara seksama sering timbul pendapat, bahwa keuntungan dari pendidikan tersebut hanya terbatas kepada orang-orang yang mendapatkannya. Pendapat seperti ini jelas keliru dan sangat berbahaya bila digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang tidak dapat dipertanggungjawabkan, terlebih setelah menghubungkannya dengan kemampuan masyarakat, khususnya pemerintah dalam memproduksi pendidikan.

Pendidikan sebagai "quasi public good" pada kenyataannya

bukan hanya menguntungkan tetapi mungkin juga merugikan.<sup>1</sup> Pendidikan dapat menguntungkan secara langsung dan secara tidak langsung dan bukan hanya menguntungkan mereka yang menerimanya.

Keuntungan-keuntungan yang dapat diperoleh dari pendidikan itu sendiri antara lain dapat disebutkan sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. Keuntungan pendapatan bagi orang-orang lain selain dari mereka yang mendapatkan pendidikan;
2. Keuntungan pendapatan bagi generasi selanjutnya sebagai hasil dari pendidikan yang lebih baik dari generasi yang sekarang;
3. Terciptanya mekanisme yang efisien dalam menemukan dan mendayagunakan bakat-bakat yang dimiliki (maksudnya orang-orang tertentu);
4. Menghasilkan dan menjamin kefleksibelan daripada angkatan kerja;
5. Menciptakan suatu lingkungan institusional yang mendorong dilakukannya penelitian dan pengembangan dalam bidang ilmu dan teknologi;
6. Mendorong menciptakan perilaku yang sesuai dengan hukum (masyarakat hukum) dan mempertebal rasa tanggung jawab akan aktivitas yang ditujukan untuk kesejahteraan;
7. Cenderung mempertebal dan menghasilkan stabilitas politik melalui pengembangan pengetahuan mengenai politik dan dapat menghasilkan pemimpin politik yang kompeten;

---

1 Sebagai contoh, mereka yang menerima pendidikan dapat menjadi lebih kritis dan suka mengadu argumentasi. Sehingga untuk memutuskan sesuatu tindakan yang akan diambil dibutuhkan waktu yang lebih banyak. Dengan pendidikan, orang-orang tertentu menjadi mampu menggelapkan pajak, menipu atau menghisap orang lain; beberapa politikus menjadi lebih mampu mempergunakan nama rakyat demi kepentingan pribadinya. Kemungkinan seperti ini perlu diperhatikan dan diselidiki. Walaupun pembahasannya di luar jangkauan tulisan ini, tetapi perlu dikemukakan agar kita jangan terbius melihat hanya kebaikan pendidikan tersebut.

2 Sebagai bahan perbandingan lihat Bowman, M.J., "The Social Return to Education", *International Social Science Journal*, Vol. 14, No. 4, 1962; Peacock, A.T. and Wiseman, J., "Economic Growth and the Principles of Educational Finance in Developed Countries", in *Financing of Education for Economic Growth*, OECD, Paris, 1968; Weisbrod, B.A., "External Benefits of Public Education: An Economic Analysis", Princeton University Press, 1964

8. Menimbulkan kohesi sosial melalui transmisi warisan kebudayaan yang dapat diterima oleh semua pihak;
9. Memperluas kemampuan intelektual dari masyarakat secara keseluruhan.

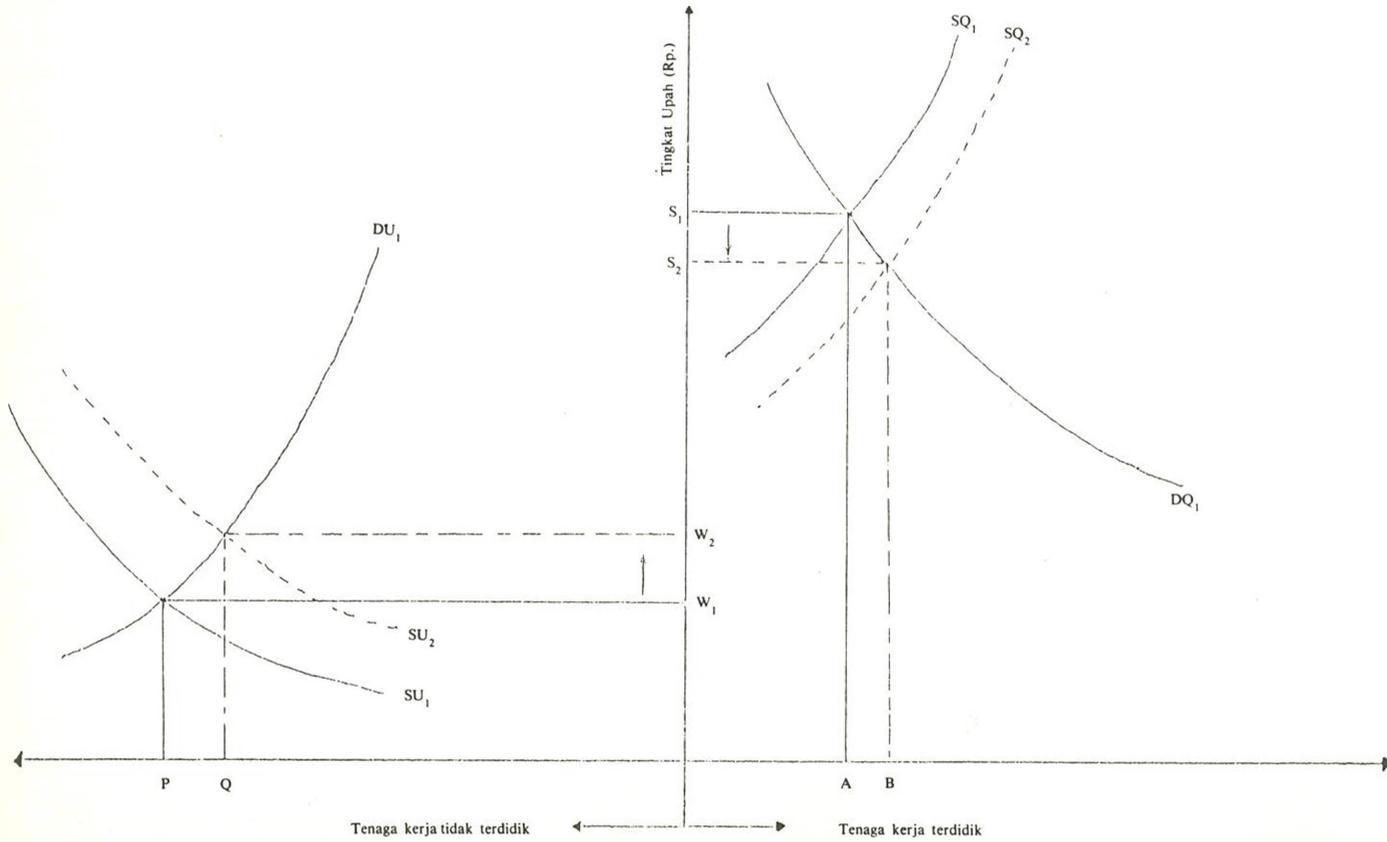
Di atas telah disebutkan keuntungan pendapatan sebagai hasil dari pendidikan bukan hanya terbatas kepada orang-orang yang menerimanya tetapi juga bagi orang-orang yang tidak memperoleh pendidikan yang dimaksudkan. Hal itu tentu akan menimbulkan pertanyaan, "Bagaimana hal seperti itu dapat terjadi dan bagaimana pengaruhnya terhadap distribusi pendapatan?"

Hal ini dapat diterangkan sebagai berikut. Misalkan angkatan kerja dapat kita golongkan ke dalam dua golongan masing-masing tenaga kerja terdidik dan tenaga kerja tidak terdidik (lihat Figure 1). Kurva penawaran angkatan kerja tidak terdidik dan angkatan kerja terdidik masing-masing ditunjukkan oleh  $SU_1$  dan  $SQ_1$ . Dan kurva permintaannya masing-masing ditunjukkan oleh garis  $DU_1$  dan  $DQ_1$ . Dari Figure 1 dapat dilihat bahwa untuk tenaga kerja terdidik tingkat upah adalah sebesar  $OS_1$  dan jumlah yang bekerja sebanyak  $OA$ . Untuk mereka yang tidak terdidik tingkat upahnya adalah sebesar  $OW_1$  dengan jumlah yang bekerja sebanyak  $OP$ .

Seandainya sebagian dari mereka yang tidak terdidik menjalani pendidikan maka penawaran tenaga kerja tidak terdidik akan berkurang yang dapat berarti, kurva  $SU_1$  bergeser ke  $SU_2$ . Bila kurva permintaan untuk tenaga kerja tidak terdidik tidak mengalami perubahan maka tingkat upah untuk tenaga kerja tidak terdidik akan meningkat dari  $OW_1$  menjadi  $OW_2$ . Tetapi jumlah mereka yang akan bekerja akan berkurang dari  $OP$  menjadi  $OQ$ . Di lain pihak kita dapat melihat sesudah tenaga-tenaga tidak terdidik selesai menjalani pendidikan (menjadi tenaga kerja terdidik), maka penawaran mereka akan bertambah yang dapat berarti kurva  $SQ_1$  bergeser ke  $SQ_2$ . Bila permintaan untuk tenaga-tenaga kerja terdidik tidak berubah, maka tingkat upah tenaga kerja terdidik akan menurun dari  $OS_1$  menjadi  $OS_2$ , dan jumlah mereka yang bekerja akan bertambah sebesar  $AB$ .

Dari uraian ini menjadi jelas bahwa walaupun hanya sebagian anggota masyarakat (mereka yang tidak terdidik) yang memperoleh pendidikan, tetapi ada kemungkinan sebagai akibatnya perbedaan

Figure 1



upah akan menurun (dari  $S_1W_1$  menjadi  $S_2W_2$ ). Dan ini berarti pemerataan pendapatan dapat terjadi.

Tetapi contoh di atas hanya merupakan salah satu dari berbagai macam kemungkinan yang dapat terjadi. Untuk memperjelas maka di dalam Tabel 1 dikemukakan beberapa kemungkinan yang dapat terjadi. Dari Tabel 1 kita dapat melihat, dari 27 buah kemungkinan yang dikemukakan hanya terdapat 4 kemungkinan yang menghasilkan perbedaan upah pasti menurun. Dari Figure 1 kita dapat melihat juga bahwa pergeseran mereka yang tidak terdidik (melalui proses pendidikan) menjadi orang yang terdidik mempunyai akibat terhadap jumlah yang bekerja dan akibat tersebut bermacam-macam. Dari 27 kemungkinan seperti yang digambarkan di dalam Tabel 1 ternyata hanya terdapat satu kemungkinan (nomor 19) yang berakibat perbedaan upah di satu pihak akan berkurang dan di lain pihak jumlah yang bekerja akan bertambah.

Yang menjadi pertanyaan, "Apakah kasus seperti ini yang akan terjadi di Indonesia? Dan kalau kasus lain yang akan terjadi, bagaimana dan sejauh mana kebijaksanaan dapat dilakukan agar dua sasaran (pemerataan pendapatan dan perluasan kesempatan kerja) dapat dipenuhi?"

Kalau diamati keadaan di negara kita, dapat dikatakan dalam jangka pendek kasus yang paling menguntungkan seperti dimaksudkan di atas kecil kemungkinannya akan terjadi. Kasus yang besar kemungkinannya akan terjadi adalah, penawaran tenaga kerja tidak terdidik akan bertambah besar. Bertambah besar karena penambahan angkatan kerja dari mereka yang sebelumnya belum bisa digolongkan sebagai angkatan kerja. Di lain pihak permintaan akan tenaga kerja tidak terdidik juga akan bertambah besar sebagai akibat meningkatnya aktivitas ekonomi. Akan tetapi penambahan angkatan kerja tidak terdidik tersebut lebih kecil dari penambahan permintaannya. Di lain pihak untuk tenaga kerja terdidik, penawaran dan permintaannya akan bertambah. Akan tetapi penambahan permintaannya akan lebih besar dibandingkan dengan pertambahan penawarannya. Keadaan seperti ini sangat besar kemungkinannya akan terjadi karena kebanyakan aktivitas-aktivitas ekonomi yang akan dilakukan lebih banyak menuntut tenaga-tenaga terdidik sedang untuk menghasilkannya dibutuhkan waktu serta biaya yang besar.

Tabel 1

BEBERAPA KEMUNGKINAN PERUBAHAN PERMINTAAN DAN PENAWARAN TENAGA KERJA DALAM HUBUNGANNYA DENGAN PERBEDAAN TINGKAT UPAH DAN JUMLAH YANG AKAN BEKERJA											
No.	Tenaga kerja tidak terdidik		Tenaga kerja terdidik		Perbedaan Upah			Jumlah yang bekerja			
	SS	DD	SS	DD	+	O	-	+	O	-	
1.	—	O	+	O	tidak	tidak	ada	ada	ada	ada	
2.	—	+	+	O	tidak	tidak	ada	ada	ada	ada	
3.	—	—	+	O	ada	ada	ada	ada	ada	ada	
4.	—	O	+	+	ada	ada	ada	ada	ada	ada	
5.	—	O	+	—	tidak	tidak	ada	ada	ada	ada	
6.	—	+	+	+	ada	ada	ada	ada	ada	ada	
7.	—	+	+	—	tidak	tidak	ada	ada	ada	ada	
8.	—	—	+	+	ada	ada	ada	ada	ada	ada	
9.	—	—	+	—	ada	ada	ada	ada	ada	ada	
10.	+	O	+	O	ada	ada	ada	ada	tidak	tidak	
11.	+	+	+	O	ada	ada	ada	ada	tidak	tidak	
12.	+	—	+	O	ada	ada	ada	ada	ada	ada	
13.	+	O	+	+	ada	ada	ada	ada	tidak	tidak	
14.	+	O	+	—	ada	ada	ada	ada	ada	ada	
15.	+	+	+	+	ada	ada	ada	ada	tidak	tidak	
16.	+	+	+	—	ada	ada	ada	ada	ada	ada	
17.	+	—	+	+	ada	ada	ada	ada	ada	ada	
18.	+	—	+	—	ada	ada	ada	ada	ada	ada	
19.	O	O	+	O	tidak	tidak	ada	ada	tidak	tidak	
20.	O	+	+	O	ada	ada	ada	ada	tidak	tidak	
21.	O	—	+	O	ada	ada	ada	ada	ada	ada	
22.	O	+	+	+	ada	ada	ada	ada	tidak	tidak	
23.	O	O	+	—	ada	ada	ada	ada	ada	ada	
24.	O	+	+	—	tidak	tidak	ada	ada	ada	ada	
25.	O	—	+	+	ada	ada	ada	ada	ada	ada	
26.	O	—	+	O	ada	ada	ada	ada	ada	ada	
27.	O	O	+	+	ada	ada	ada	ada	tidak	tidak	

Keterangan: DD = permintaan; SS = penawaran; + berarti bertambah; — berarti berkurang; O berarti tetap.

Kasus seperti ini secara grafis dapat dilihat dari Figure II. Dari Figure II kita dapat melihat, untuk tenaga kerja terdidik kurva penawaran dan permintaannya berubah dari  $SQ_1$  menjadi  $SQ_2$  dan dari

$DQ_1$  menjadi  $DQ_2$ . Untuk tenaga kerja tidak terdidik, kurva penawaran dan permintaannya masing-masing berubah dari  $SU_1$  menjadi  $SU_2$  dan dari  $DU_1$  menjadi  $DU_2$ . Sebagai hasilnya kita dapat melihat perbedaan tingkat upah bukan bertambah kecil akan tetapi bertambah besar (berubah dari  $S_1W_1$  menjadi  $S_2W_2$ ). Di samping itu angkatan kerja yang bekerja akan bertambah besar yaitu dari sebanyak AP menjadi QB.

Sehubungan dengan usaha pemerataan pendapatan, tentu akan menjadi pertanyaan, "tindakan apa yang dapat dilaksanakan?" Dalam kaitannya dengan tenaga kerja tidak terdidik terdapat beberapa pilihan yang dapat dilaksanakan, di antaranya:

Pertama, dengan menetapkan tingkat upah minimum. Misalnya pemerintah menetapkan tingkat upah minimum sebesar tingkat upah sebelum terjadi perubahan yaitu sebesar  $OW_1$ . Sebagai akibatnya dapat dilihat bahwa jumlah mereka yang bekerja akan berkurang bila dibandingkan dengan jumlah yang akan bekerja bila peraturan gaji minimum tidak ada (berkurang dari OQ menjadi OR). Selanjutnya seandainya tingkat upah minimum ditentukan lebih tinggi lagi misalnya sebesar  $OW_3$  maka jelas terlihat jumlah yang bekerja akan semakin berkurang. Dengan perkataan lain semakin tinggi tingkat upah minimum yang diterapkan semakin sedikit angkatan kerja tidak terdidik yang akan mendapatkan pekerjaan.

Kedua, dengan memperbesar permintaan akan tenaga kerja tidak terdidik. Hal ini dapat dilakukan dengan membuka proyek-proyek yang dapat menyerap tenaga kerja tidak terdidik. Secara grafis itu dapat dilakukan dengan menggeser kurva DU ke sebelah kiri. Misalnya dengan menggeser  $DU_2$  (yang akan terjadi bila tidak ada aksi khusus) menjadi  $DU_3$  maka tingkat upah akan dapat dipertahankan sebesar  $OW_1$ . Semakin banyak proyek yang dapat menyerap tenaga kerja tidak terdidik (semakin besar pergeseran kurva permintaan ke sebelah kiri) semakin tinggi tingkat upah yang akan diterima oleh tenaga-tenaga kerja tidak terdidik dan semakin banyak mereka yang akan mendapatkan pekerjaan.

Demikian juga dengan tenaga kerja terdidik, terdapat beberapa kemungkinan tindakan yang dapat dilakukan sehubungan dengan usaha pemerataan. Di antaranya dapat disebutkan:



Pertama, dengan menetapkan upah maksimum. Misalnya upah maksimum ditetapkan sebesar tingkat upah sebelum terjadi perubahan (sebesar  $OS_1$ ). Sebagai akibatnya jumlah yang bekerja akan berkurang yaitu dari OB (jumlah yang bekerja seandainya tidak ada pembatasan) menjadi OD. Semakin rendah upah maksimum yang akan berlaku semakin sedikit tenaga kerja terdidik yang akan bekerja. Dan ini dapat berarti semakin besar beban yang dipikulkan kepada tenaga kerja terdidik. Tindakan seperti ini secara langsung dapat mengurangi pendapatan pemerintah yang bersumber dari pajak pendapatan perseorangan.

Kedua, dengan menerapkan peraturan perpajakan. Sering dikemukakan, bahwa untuk mengatasi kepincangan di dalam pembagian pendapatan, maka tindakan yang paling ampuh adalah dengan menerapkan peraturan perpajakan yang progresif. Memang, dengan menerapkan peraturan perpajakan yang progresif pemerataan pendapatan dapat dicapai. Akan tetapi sebelum mengambil tindakan seperti itu faktor-faktor lain perlu dipertimbangkan secara seksama. Negara yang sedang membangun seperti Indonesia membutuhkan dana untuk investasi. Seperti sudah diketahui, sumber investasi itu sendiri berasal dari tabungan pemerintah, bantuan luar negeri dan tabungan masyarakat. Bila ditelaah lebih mendalam, tabungan masyarakat di negara-negara berkembang seperti Indonesia sebagian terbesar bahkan mungkin keseluruhannya berasal dari mereka yang berpendapatan tinggi. Sehingga bila pajak progresif terhadap pendapatan yang dilakukan, jelas akan mempengaruhi tabungan masyarakat dan dalam perputarannya dapat memperlambat pertumbuhan ekonomi.<sup>1</sup> Di samping itu, bila tindakan seperti ini yang akan diterapkan, faktor keadilan selamanya harus dipertahankan dan sejauh mungkin tindakan tersebut jangan menjadikan orang-orang yang akan dikenakan pajak tersebut menjadi memilih waktu luang daripada bekerja.<sup>2</sup>

- 1 Data mengenai komposisi sumber tabungan masyarakat untuk Indonesia secara pasti masih belum diketahui. Tetapi menurut tebakan Prof. Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave, untuk negara-negara yang sedang membangun keseluruhan tabungan masyarakat berasal dari 10% penduduk yang berpendapatan paling tinggi. Untuk lebih jelasnya lihat, Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, "Public Finance in Theory and Practice", Second Edition, McGraw-Hill Kogakusha Ltd., 1976, chapter 34. Di samping itu lihat N. Kaldor, "The Expenditure Tax in a System of Personal Taxation", in R.M. Bird and O. Oldman (eds.), Reading on Taxation in Developing Countries, Second Edition, Cambridge, Mass: Harvard Law School, International Tax Program, 1967, pp. 253-273
- 2 Bandingkan dengan Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, *ibid.*, chapter 22, dan di samping itu lihat E.S. Phelps (eds.), "Economic Justice", Penguin Modern Economic Readings, Baltimore: Penguin, 1973

Ketiga, dengan memperbesar penawaran tenaga-tenaga kerja terdidik sehingga sesedikitnya dapat mengimbangi pertambahan permintaannya. Secara grafis hal ini dapat dilakukan dengan menggeser kurva penawaran  $SQ_2$  (yang seharusnya akan terjadi) menjadi  $SQ_3$  misalnya. Sebagai akibatnya dapat dilihat bahwa tingkat upah akan dapat dipertahankan seperti tingkat sebelumnya. Dengan demikian menjadi jelas dengan tindakan seperti ini, perbedaan pendapatan akan dapat diperkecil dan di lain pihak jumlah tenaga-tenaga kerja terdidik yang akan bekerja akan dapat diperbesar.

Dari uraian di atas kita mendapat gambaran, agar usaha pendidikan tersebut dapat mencapai sasarannya dengan baik maka diperlukan usaha yang terarah dan terkoordinasi sebagai suatu kesatuan. Ini berarti, dalam tingkat pertama kebijakan mengenai pendidikan perlu dipusatkan di satu tangan. Dengan perkataan lain, alangkah baiknya bila seluruh kebijakan mengenai pendidikan disalurkan melalui satu departemen yang dikhususkan untuk itu, yaitu departemen pendidikan. Kebutuhan seperti ini menjadi semakin mendesak karena seperti telah dijelaskan di atas bila usaha pendidikan itu sendiri dihubungkan dengan usaha pemerataan pendapatan dan perluasan kesempatan kerja, maka diperlukan koordinasi yang terpadu dengan usaha-usaha lainnya (seperti penciptaan lapangan kerja, penentuan tingkat upah, usaha di bidang perpajakan). Kita dapat membayangkan betapa sulitnya kerja sama akan dapat berjalan bila masing-masing unit yang akan bekerja sama belum terorganisasi secara baik. Dengan perkataan lain, alangkah sulit untuk mencapai tujuan pembangunan seperti yang diinginkan bila saling tindih tugas di antara pelaksanaannya masih banyak, padahal pada dasarnya memang tidak diperlukan, bahkan justru menimbulkan permasalahan.

Di dalam uraian di atas telah dijelaskan, tindakan yang lebih tepat untuk dilaksanakan adalah dengan membuka proyek-proyek yang dapat menampung tenaga-tenaga kerja tidak terdidik dan dengan menambah penawaran tenaga kerja terdidik melalui pendidikan. Ini berarti untuk mencapai tujuan tersebut, pembiayaan untuk sektor pendidikan perlu diperbesar dan efisiensi di dalam hal memproduksi pendidikan itu sendiri perlu ditingkatkan.

Pembiayaan tambahan yang dimaksudkan pada hakikatnya tidak harus selalu datang dari pemerintah. Ini didasarkan kepada salah satu

pertimbangan, bahwa yang menerima keuntungan dari pendidikan tersebut termasuk juga mereka yang mempekerjakan tenaga-tenaga kerja terdidik (pengusaha-pengusaha misalnya). Keuntungan yang akan mereka peroleh adalah dalam bentuk penurunan biaya tenaga kerja yang mereka pergunakan.

Dengan dasar pemikiran seperti ini, adalah sangat beralasan menganjurkan agar para pemakai tenaga kerja lebih memberi perhatiannya dan bantuannya untuk usaha peningkatan pendidikan. Dengan turut sertanya mereka secara lebih intensif, dapat diharapkan hambatan-hambatan yang bersumber kepada keterbatasan dana yang diperlukan untuk sektor pendidikan sedikit demi sedikit dapat diatasi.

## PENUTUP

Dari seluruh uraian di atas menjadi jelas bahwa masalah pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan adalah masalah yang sulit untuk ditanggulangi khususnya dalam jangka pendek. Masalahnya menjadi sulit karena untuk Indonesia yang menjadi sumber ketidakmerataan di dalam kesempatan memperoleh pendidikan selain mungkin bersumber dari tindakan pemerintah juga bersumber dari masyarakat sendiri.

Dengan pendidikan kepincangan dalam hal kesempatan memperoleh pendidikan dapat diperbaiki. Tetapi untuk itu diperlukan partisipasi dari seluruh anggota masyarakat.

Peningkatan pendidikan di dalam perputarannya akan dapat membantu usaha pemerataan pendapatan dan perluasan kesempatan kerja. Tetapi untuk itu dibutuhkan biaya yang lebih besar; koordinasi dan efisiensi di bidang pendidikan; serta koordinasi dengan usaha-usaha lainnya.

Peraturan gaji minimum bila tidak didasarkan kepada perhitungan yang berhati-hati akan dapat berakibat buruk seperti pengurangan jumlah mereka yang dapat bekerja. Hal ini perlu mendapat perhatian khususnya oleh serikat atau organisasi-organisasi buruh atau karyawan.

Biaya yang diperlukan untuk peningkatan pendidikan pada dasarnya tidak harus berasal dari pemerintah, bahkan alangkah baiknya bila

para pemakai tenaga kerja (para pengusaha) turut serta mengambil bagian. Karena dapat dikatakan mereka juga akan mendapatkan keuntungan dari pendidikan melalui penurunan biaya tenaga kerja.

Kebijakan mengenai pendidikan perlu disalurkan dan atau ditangani oleh satu departemen dengan pertimbangan bahwa dengan cara seperti itu, efisiensi dapat diperbesar, tindakan-tindakan yang akan diambil akan lebih terpadu dan terarah serta kerja sama dengan departemen-departemen lainnya dapat dilakukan secara lebih efektif.

Model yang dikemukakan pada dasarnya masih sangat sederhana dan perlu dikembangkan lebih lanjut dengan menyesuaikan dengan kenyataan yang ada. Tetapi pengembangan yang dimaksudkan perlu didasarkan kepada pokok-pokok pemikiran yang telah dikemukakan sehingga hasilnya akan dapat membantu para pembuat keputusan di dalam melaksanakan tugasnya yaitu mempercepat tercapainya masyarakat Indonesia yang adil dan makmur.

## Lampiran I

## JUMLAH BURUH/PEGAWAI MENURUT BESARNYA PENDAPATAN SEBULAN DARI PEKERJAAN UTAMA DAN PENDIDIKAN YANG DITAMATKAN, TAHUN 1976

Besarnya Pendapatan Sebulan (Rp.)	Pendidikan yang Ditamatkan						
	Tidak Sekolah	Belum Tamat SD	SD	SLP	SLA	Akademi	Universitas
— 3.000	1.045.561	785.941	248.159	25.920	13.570	750	—
3.000 — 4.999	1.311.194	1.114.786	507.278	37.286	25.156	1.037	145
5.000 — 6.999	692.141	898.471	531.550	58.834	32.713	1.810	—
7.000 — 9.999	600.165	911.573	642.409	101.844	61.732	1.353	108
10.000 — 14.999	292.748	629.866	644.808	234.656	199.918	6.142	2.021
15.000 — 19.999	149.727	383.868	514.861	229.438	227.468	13.686	2.023
20.000 — 29.999	54.991	211.845	392.688	254.863	344.520	29.940	7.739
30.000 — 39.999	13.125	63.375	140.735	153.258	241.271	32.279	11.980
40.000 — 49.999	4.194	13.493	52.947	61.741	98.567	24.554	15.827
50.000 — 74.999	2.285	10.580	32.416	44.128	74.277	26.942	20.073
75.000 — 99.999	1.133	1.875	6.575	11.542	19.169	9.190	12.516
100.000 — 149.999	192	615	1.305	1.795	7.200	4.681	5.779
150.000 — 249.999	—	131	2.931	1.439	3.369	2.618	5.388
250.000 — 299.999	—	—	102	20	302	178	872
300.000 +	511	—	99	198	1.316	620	2.904
Jumlah	4.171.967	5.026.419	3.718.875	1.217.555	1.351.364	155.780	87.375