
**CRITICAL REVIEW ATAS ARTIKEL KEITH GRIFFIN :
UNDERDEVELOPMENT IN
THEORY**

Oleh : Reni Windiani

Artikel Keith Griffin yang berjudul *Underdevelopment in Theory*, memusatkan pada "Teori Dualisme". Teori ini pertama kali dikemukakan oleh seorang ekonom-sosiolog Belanda, J.H. Boek dalam disertasi doktornya yang berjudul "Staathuishoudkunde" (Ilmu Ekonomi Negara), pada tahun 1910. Disertasi Boeke ini pada pokoknya "menerangkan" mengapa kemakmuran rakyat/petani Indonesia, terutama petani Jawa mengalami kemandegan. Menurut Hoeke petani Jawa tidak berpikir rasional sehingga perangsang ekonomi tidak menggerakkan respon atau tanggapan yang positif. Tetapi kemandegan kehidupan petani ternyata "berbarengan" dengan ke-majuan pesat dari sektor ekonomi perkebunan modern yang dikelola secara kapitalistik. Maka lahir lah teori yang mengatakan bahwa : *Ekonomi dualistik adalah suatu sistem ekonomi dimana dua subsistem, yang satu tradisional-feodal, yang lain modern-kapitalistik, hidup berdampingan tanpa saling mempengaruhi dan juga tanpa saling menghancurkan.*

Teori Boeke tersebut kemudian dikembangkan antara lain oleh *W. Arthur Lewis, Ranis* dan *Fei* dan lainnya.

Griffin dalam artikelnya "Underdevelopment in Theory" ini, mencoba membantah atau mematahkan dengan data-data empiris yang ada padanya, paling tidak lima argumen yang dikemukakan oleh para para teoritis pembangunan ekonomi dalam teori dualisme yaitu :

1. Argumen bahwa di dalam masyarakat tradisional terdapat pengangguran tersamar yang tersebar luas. Menurut Griffin hal ini tidak benar, karena sangat sedikitnya bukti pengangguran yang meluas sepanjang tahun. Mereka sesungguhnya menjadi pekerja musiman di beberapa negara. Di negara-negara di mana impor barang-barang pabrik murah tidak mengalahkan industri - industri kerajinan tangan, secara musiman menyediakan peluang tenaga kerja dari desa untuk bekerja dalam aktifitas non pertanian, pengolahan kulit, pemrosesan makanan, memintal dan menenun kain dan sebagainya. Di sini ada sedikit surplus tenaga kerja.

2. Anggapan bahwa pendapatan atau gaji di pedesaan melampaui produk marginal pekerja (sekali pun belakangan tidak lagi nol). Griffin berpendapat bahwa hal tersebut hanya mungkin benar jika di sana tidak ada aktifitas pertanian komersial, pekerja tidak mempunyai ke-

sempatan bekerja di luar lahan keluarga, dan jika semua buruh tani disediakan atau merupakan anggota keluarga. Pengetahuan kita mengenai kondisi masa jabatan (misal keterkaitan latifundia dan minifundia di Amerika Latin), peranan tenaga migran (misal di Afrika), dan praktek petani kecil dalam mempekerjakan tenaga selama puncak musim panen (seperti di Asia) berlawanan dengan anggapan model ekonomi dualisme. Dengan kata lain tidak ada alasan untuk mendukung bahwa tenaga pedesaan menerima lebih dari produk marjinalnya. Jika ada ketidaksesuaian antara kesempatan ongkos dan pendapatan ini lebih dihubungkan pada kehadiran kekuatan pasar monopolistik ketimbang pada perilaku tak memaksimalkan atau etika pembagian kerja dan pendapatan.

3. Anggapan dari model ekonomi dualistik yang cenderung mengaggap bahwa jika gaji atau harga-harga pertanian meningkat, akibatnya akan mengurangi suplai tenaga atau output pertanian, seperti dikemukakan Boeke :

Ketika harga kelapa tinggi, kemungkinan yang timbul adalah berkurangnya penawaran komoditi untuk dijual; ketika gaji naik manajer perumahan mengambil resiko akan berkurangnya pekerjaan yang bakal digarap;... ketika harga karet jatuh pemilik kebun akan memutuskan untuk lebih intensif menyadap, dimana harga tinggi akan berarti dia membiarkan se-

bagian besar atau sebagian kecil pohon layak sadap untuk tidak disadap.

Anggapan tersebut ternyata tidak benar karena ternyata tidak ada bukti empiris yang menyokong anggapan bahwa tenaga kerja akan bekerja kurang giat, jika mereka dibayar mahal. Malahan bukti yang sebaliknya. Menurut Griffin, kurva penawaran yang melengkung ke belakang adalah mitos yang ditinggalkan dari jaman kolonial dimana orang/masyarakat jajahan sering dipaksa untuk melayani orang-orang Eropa agar mendapat penghasilan yang cukup untuk membayar pajak mereka. Dalam situasi semacam itu jika gaji dinaikkan, pajak dapat dibayar dengan mudah dan volume jasa yang diberikan kepada kaum kolonialis akan merosot secara sebanding. Jadi anggapan dari model dualistik ini yaitu "tanggapan pekerja yang berlawanan dengan intensif gaji" menurut Griffin harus dihapuskan.

4. Asumsi yang mengatakan bahwa petani di negara kurang berkembang tidak menanggapi tanda-tanda harga, menurut Griffin asumsi ini tidak dapat dipertahankan. Karena ternyata petani-petani Punjabi apakah itu Hindu di India atau muslim di Pakistan, menanggapi dengan aktif kebijaksanaan pertanian. Petani Muangthai, dalam kondisi yang pas akan memperkenalkan tanaman baru dan teknologi baru. Petani Afrika dapat dibujuk oleh kebijaksanaan harga untuk memperbaiki kualitas output tanaman mereka. Jika dibanyak negara

angka pertumbuhan sangat rendah, penjelasannya hendaknya jangan dicari pada motif nilai dan perilaku penduduk pedesaan, tapi pada kondisi kedudukan tetap tanah, dalam distribusi kekuatan ekonomi dan dalam kebijaksanaan pemerintah.

5. Anggapan bahwa petani tidak dapat menabung karena mereka terlalu miskin seperti dikemukakan Nurkes bahwa penabung banyak ditemui pada hampir semua klas urban, dan bahwa petani sepertinya tidak suka menabung dengan sukarela mengingat mereka hidup dalam tingkat subsistens. Juga oleh Lewis yang berpendapat bahwa hanya pemilik modal yang menabung, dan alasan tabungan yang rendah di negara kurang berkembang adalah disebabkan karena sektor kapitalis (dan juga proporsi pendapatan yang diterima dalam bentuk laba/profit) yang cukup kecil, adalah masih harus dipertanyakan. Griffin mengemukakan hal itu berdasar kan hasil kajian tentang pendapatan pedesaan dan perkotaan dan budaya menabung di Pakistan Barat 28 persen lebih tinggi dari Pakistan Timur. Tabungan perorangan (diekspresikan sebagai prosentase pendapatan perorangan kasar, sebelum dikenai pajak) di daerah pedesaan Pakistan adalah lebih tinggi dari tabungan didaerah perkotaan dan tabungan pedesaan di Pakistan Timur lebih tinggi ketimbang Pakistan Barat. Ketika tabungan korporasi privat, ditambahkan pada tabungan perorangan

untuk memperoleh ukuran tabungan privat, ditemukan bahwa daerah perkotaan menabung lebih banyak ketimbang daerah pedesaan, tetapi Pakistan Timur tetap menabung lebih banyak ketimbang Pakistan Barat. Secara umum, daerah pedesaan nampaknya telah menyumbang sedikitnya tiga perempat dari tabungan privat keseluruhan di negara tersebut.

Selain mencoba membuktikan bahwa lima argumen tersebut di atas adalah kurang valid atau bahkan mestinya ada yang harus dihapus kan, griffin kemudian juga menunjukkan bukti-bukti bahwa prediksi-prediksi yang dihasilkan oleh teori dualistik adalah tidak benar. Adapun prediksi yang dihasilkan oleh teori dualistik mengenai lintasan pembangunan di negara kurang berkembang adalah sebagai berikut :

a. Kumpulan pendapatan perkapita akan naik.

Prediksi ini menurut Griffin tidak benar, karena ada beberapa daerah dimana pendapatan perkapita turun. Di Afrika bagian utara Sahara, contohnya produk domestik kasar (gross domestic product) perkapita menurun 0,3 persen setahun, antara 1960 dan 1987. Melihat pada negara-negara secara individual sepanjang periode 1960-66, angka GNP perkapita tahunan tumbuh, - 0,1 persen di Ghana - 0,5 persen di Maroko, - 2,6 persen di Rhodesia, - 0,4 persen di Republik Dominika, dan - 1,4 persen di

oleh ukuran tabungan
nukan bahwa daerah
menabung lebih banyak
erah pedesaan, tetapi
tetap menabung lebih
bang Pakistan Barat.
daerah pedesaan nam-
menyumbang sedikitnya
dari tabungan privat
negara tersebut.

oba membuktikan bahwa
tersebut di atas adalah
atau bahkan mestinya ada
puskan, griffin kemudian
tukan bukti-bukti bahwa
si yang dihasilkan oleh
k adalah tidak benar.
si yang dihasilkan oleh
mengenai lintasan pem-
gara kurang berkembang
berikut :

n pendapatan perkapita

urut Griffin tidak benar,
beberapa daerah dimana
rkapita turun. Di Afrika
ahara, contohnya produk
(gross domestic product)
urun 0,3 persen setahun,
an 1987. Melihat pada
secara individual sepan-
1960-66, angka GNP
an tumbuh, - 0,1 persen
persen di Maroko, - 2,6
odesia, - 0,4 persen di
nika, dan - 1,4 persen di

Uruguay.

b. Output pertanian akan meningkat setara dengan peningkatan penduduk. Griffin memiliki sejumlah bukti bahwa di beberapa negara output pertanian dan juga produksi makanan untuk konsumsi domestik, telah gagal untuk berjalan seiring dengan kenaikan angka populasi. Membandingkan 1966 dengan rata-rata periode 1957-59 produksi pertanian perkapita merosot di negara-negara : Aljir, Burundi, Kongo, Liberia, Republik Malagasi, Marokko, Rwanda, Tunisia, Uganda, Iran, Irak, Mesir, India, Birma, Kamboja, Indonesia, Vietnam Selatan, Argentina, Bolivia, Brasil, Chili, Kolumbia, Kostarika, Republik Dominika, Equador, Haiti, Paraguay, Peru, Trinidad dan Tobago. Jelaslah bahwa dualisme telah dalam tes sederhana pada skala raksasa ini.

c. Pendapatan perkapita di daerah pedesaan akan tetap konstan.

Ada beberapa bukti bahwa pendapatan pedesaan telah anjlok di beberapa negara Spanyol Amerika. Di Pakistan berdasarkan data statistik, meskipun pertumbuhan GNP dan pendapatan perkapita yang pesat telah dinikmati, terutama selama Rencana Lima Tahun Kedua, "Mayoritas penduduk Pakistan mungkin saat ini berada pada tingkat standar hidup yang lebih rendah dibanding waktu negara tersebut mencapai kemerdekaan pada tahun 1947". Dua tahun berikutnya bukti tambahan menunjukkan bahwa output pertanian

per kapita di Pakistan-Timur merosot dari Rs.174 di tahun 1959-60; ini kemudian meningkat Rs.197 pada 1949-50, ke Rs.184 pada 1954-55, dan akhirnya Rs.188 pada 1964-65, tapi tetap lebih rendah dibanding tingkat yang dicapai pada periode paling awal. Pola yang persis sama diikuti oleh Pakistan Barat kecuali bahwa pada 1964-65 output pertanian perkapita kembali mencapai puncak. Terangnya anggapan kuat muncul bahwa standar hidup di daerah pedesaan, khususnya di Pakistan Timur, menurun dalam dua dekade terakhir. Kecenderungan pendapatan Pedesaan Pakistan Timur sejak 1949 menurut bukti yang dikumpulkan oleh Mr. Bose nilai tambah pertanian perkepala dari populasi pedesaan merosot dari Rs.200,5 pada 1949/50-1950/51 menjadi Rs.182 pada 1962/65-1963/64; dalam periode yang sama nilai tambah pertanian perkapita dari populasi pertanian menurun dari Rs.229 menjadi Rs.202,5 dan pendapatan pedesaan perkapita menurun dari Rs.272,5 menjadi Rs.268,5. Karena kenaikan pendapatan penduduk pedesaan, sejumlah pekerja laki-laki yang tidak mempunyai tanah yang mencari gaji naik dari 14,1 persen dari tenaga kerja pertanian laki-laki dalam 1951 menjadi 19,4 persen pada 1961. Gaji riil dari pekerja pertanian tanpa tanah ini menurun dari (dalam indeks 100) pada 1949 menjadi 82,3 pada 1966. Dari bukti-bukti tersebut prediksi ke tiga dari teori dualistik masih dipertanyakan kevalidtannya.

Selanjutnya Griffin mengemukakan bukti empiris yang bertentangan dengan hipotesa teori dualisme yaitu bahwa pembangunan dapat terjadi hanya melalui proses akumulasi kapital pada sektor "modern" dan penyerapan tenaga dalam industri, dengan kata lain hipotesa itu mengatakan bahwa "angka pertumbuhan dari karyawan pabrik adalah sama dengan angka pertumbuhan output pabrik". Menurut Griffin, output industri dan karyawan meningkat secara sebanding, selalu ada beberapa kenaikan produktifitas pekerja dalam industri. Lebih penting, ada banyak negara dimana proporsi pekerja yang bekerja pada industri, hanya sedikit meningkat dibanding apa yang diharapkan dalam teori (misalnya Turki dan Malaysia), yang lain ukuran relatif pekerja industri tetap (misal Mesir), yang lain lagi dimana proporsinya bahkan merosot (contoh Siprus) di beberapa negara Spanyol Amerika ternyata sedikit proporsi yang bekerja di pabrik pada 1960 dibanding pada 1925. Di beberapa negara khususnya di Afrika, terjadi penurunan, tidak hanya pada "proporsi" tenaga kerja yang bekerja di bidang industri dan sektor modern, tapi juga pada tingkat absolut dari pekerja dalam aktifitas non-pertanian. Output sektor modern meningkat sementara pekerja menurun/anjlok. Sebagai contoh, antara 1955 dan 1964 kecenderungan angka kenaikan pekerja non-pertanian adalah - 1,0 di Kamerun, -0,5 di Kenya, di Malawi, - 0,4 di Tanzania, - 0,1 di Uganda dan - 0,9

di Zambia.

Bukti statistik Griffin mengungkapkan bahwa tidak ada hubungan sederhana antarapertumbuhansektor modern, industrial, kapitalis, dengan kenaikan tabungan dari investasi. Sebagai contoh di Colombia antara tahun 1953 dan 1965 output industri naik dari 15,5 persen GDP menjadi 19,0 persen, sementara rasio investasi brutto menurun dari 16,5 menjadi 16,0 persen. Hal sama terjadi di Guatemala, antara 1950 - 1951 dan 1962 - 1963 pendapatan industri dalam GDP naik dari 12 menjadi 14 persen, sementara tabungan individual sebagaimana persen produk nasional netto turun dari 2,6 menjadi 2,3. Fenomena yang sama terjadi di Brasil: selama periode 1946 - 1948 dan 1958 - 1960, produksi industri baik dari 21 menjadi 34 persen dari GDP dan rasio tabungan domestik kotor dibanding GNP menurun 16,4 persen ke 16 persen. Ini sekaligus menunjukkan rasio tabungan di Brasil relatif konstan setidaknya sejak 1930. Kecilnya korelasi positif antara tingkat industrialisasi dan rasio tabungan domestik adalah tidak khas Amerika Latin; kecilnya hubungan ini bisaditemi dimana-mana. Turki contohnya, antara 1954 dan 1965 output industri naik dari 13 ke 15 persen GDP, sementara rasio investasi kotor-- meski tersedia sejumlah bantuan -- asing anjlok dari 14,5 ke 13,0 persen GDP.

Setelah mengemukakan data-data

empiris untuk menguji validitas teori dualisme, Griffin kemudian mengemukakan pendapatnya tentang "pembangunan". Menurut Griffin esensi pembangunan adalah pembaharuan institusi. Proses pembaharuan institusi ini dapat merangsang pertumbuhan. Kemudian Griffin mengemukakan tiga pembaharuan yang merangsang pertumbuhan yaitu pembaharuan sistem pendidikan, pembaharuan keadaan/status tanah, dan pembaharuan administrasi publik. Dikatakannya bahwa pembaharuan sistem pendidikan dapat merangsang pertumbuhan dengan meningkatkan suplai tenaga terampil yang relevan dan memperbaiki kualitas tenaga kerja. Pembaharuan institusional/dastitusional / dapat menjadi syarat awal pembangunan, contoh investasi skala besar pada zona minifundia adalah tidak mungkin, kecuali jika pemilik petakan tanah itu dikonsolidasikan. Yang paling penting pembaharuan institusional dapat melengkapi kebijaksanaan pembangunan yang lain dan meningkatkan efektifitas mereka, contohnya reorganisasi peralatan administrasi pemerintah akan esensial jika kebijaksanaan pembangunan dirumuskan dilaksanakan sebagaimana mestinya. Pembaharuan-pembaharuan yang dikemukakan di atas, menurut Griffin adalah saling terkait satu dengan lainnya. Sebagai contoh administrasi pemerintah tidak bisa diperbaiki tanpa mengubah sistem pendidikan; pembaharuan pendidikan bergantung pada kenaikan pendapat-

an pajak; pembaharuan perpajakan tidak mungkin kecuali kekuasaan politis dari sekelompok orang kaya dikurangi, dan ini pada gilirannya memerlukan landreform. Hasil dari rangkaian pembaharuan itu merupakan revolusi kecil. Pada dasarnya Griffin berpendapat bahwa jika angka pertumbuhan di suatu negara itu rendah sebabnya jangan dicari pada motif, nilai dan perilaku penduduk pedesaan, akan tetapi carilah pada kondisi kedudukan tetap tanah, dalam distribusi kekuatan ekonomi dan dalam kebijaksanaan pemerintah, selain itu, Griffin mengemukakan pula bahwa hambatan dalam pembangunan yang bersifat internal adalah sama dengan hambatan yang bersifat eksternal.

Ternyata hasil data-data empiris yang diperoleh Griffin cukup kuat untuk paling tidak menggoyahkan hipotesa-hipotesa yang ada pada teori dualisme. Namun hal yang tidak dapat diingkari yaitu adanya kenyataan bahwa hampir semua negara berkembang terdapat sektor pedesaan dan perkotaan, yang memiliki ciri-ciri seperti yang disebutkan oleh teori dualisme. Bahkan sekarang ini ada pendapat yang mengatakan bahwa di negara yang sedang berkembang banyak mempunyai "triple economies" yaitu :

(1) subsistence economy di daerah d luar kota (rural); (2) the native market economy di daerah di dekat kota dan kota; (3) foreign enclave di sekitar kota yang terpisah.

Hal lain yang menarik dari artikel Griffin ini ialah bahwa sebagai salah seorang penganut paradigma neo-classical political economy, ia tidak menekankan pada kapitalisme internasional sebagai penyebab utama kemiskinan dan keterbelakangan negara negara kurang berkembang. Bahkan dalam berbicara mengenai pembangunan dan pertumbuhan, Griffin lebih menekankan pada pembaharuan di "dalam negeri". Mungkin dapat dianggap sebagai kelemahan Griffin yang menganut paradigma neo-classical political economy yaitu bahwa ia tidak mengemukakan / menyajikan data-data empiris tentang adanya pengaruh kolonialisme dan kapitalisme-

internasional pada kemiskinan dan ketimpangan di negara-negara kurang berkembang.

Terlepas dari kelemahan yang ada, artikel Griffin ini menjadi salah satu sumbangan yang cukup penting untuk melengkapi kebutuhan akan paradigma pembangunan yang cocok bagi negara-negara berkembang.

Keterangan : Artikel Keith Griffin yang berjudul *Underdevelopment in Theory* ini terdapat dalam buku **The Political Economy of Development and Underdevelopment** yang diedit oleh Charles K. Wilber. ***