

Seri Kajian Kesejahteraan Sosial

PEMBANGUNAN SOSIAL

TEORI DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Penyunting :
Sali Susiana
Yulia Indahri

Diterbitkan oleh
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi
Sekretariat Jenderal DPR RI
2000

303 481

PEm



PEMBANGUNAN SOSIAL

TEORI DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Penyunting :

Sali Susiana

Yulia Indahri



Diterbitkan oleh
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi
Sekretariat Jenderal DPR RI
2000



Sanksi Pelanggaran Pasal 44 :
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1987 tentang
Perubahan atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1982
tentang Hak Cipta

1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau dengan denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (Seratus juta rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyirikan, memerintahkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau dengan denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (Lima puluh juta rupiah).



PEMBANGUNAN SOSIAL TEORI DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

**Penerbit : Sekretariat Jenderal DPR RI
Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi
Bekerjasama dengan Konrad Adenauer Stiftung**

**Hak cipta dilindungi oleh undang-undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh
isi buku ini tanpa izin dari Penerbit.**

Cetakan Pertama 2000

**Dicetak oleh CV. TIGA PUTRA UTAMA
Jl. Mawar Jingga J-24 Kelapa Gading
Jakarta Utara**

KATA PENGANTAR

Buku **"Pembangunan Sosial: Teori dan Implikasi Kebijakan"** merupakan buku kedua dari Seri Kajian Kesejahteraan Sosial yang diterbitkan oleh Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Setjen DPR-RI. Sesuai dengan Keppres No. 13 Tahun 1994, P3I merupakan salah satu bagian dari Sekretariat Jenderal DPR-RI yang bertugas melayani kebutuhan informasi dan data bagi para Anggota Dewan dalam menjalankan tugasnya.

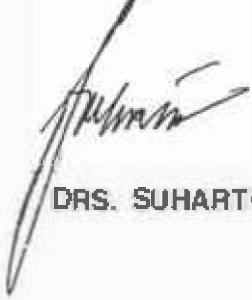
Sebagaimana diketahui, angka kemiskinan melonjak tajam sejak terjadinya krisis ekonomi yang berlangsung mulai pertengahan tahun 1997. Hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai dengan susah payah selama kurang lebih 32 tahun pun langsung porak poranda dihantam badai krisis tersebut. Bersamaan dengan itu, muncul gugatan terhadap strategi pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah selama ini. Strategi yang lebih mengedepankan pertumbuhan ekonomi (*economic oriented*) ternyata sangat rapuh dan rentan terhadap berbagai pengaruh, meski dari luar terlihat sangat efektif dalam memacu angka pertumbuhan ekonomi.

Agaknya, krisis ekonomi telah menjadi momentum bagi kita untuk menengok kembali strategi pembangunan yang selama ini kita anut. Apa hakekat pembangunan itu sesungguhnya, dan model pembangunan apa yang kita perlukan agar bangsa kita segera keluar dari krisis ini? Buku ini menawarkan beberapa pendekatan pembangunan yang lebih manusiawi dan berbasis pada manusia (*people center development*). Sebagai pelengkap sekaligus ilustrasi, disajikan juga analisa tentang kebijakan-kebijakan pembangunan di berbagai bidang yang telah ditempuh oleh pemerintah selama tiga puluh lima tahun terakhir.

Akhirnya, saya ucapkan banyak terimakasih kepada semua pihak yang terlibat dalam penyusunan buku ini. Semoga buku ini memberi manfaat bagi para pembaca, terutama para Anggota Dewan yang terhormat, sehingga dapat menunjang pelaksanaan tugas dalam menjalankan amanat rakyat.

Wassalamualikum. Wr. Wb



 **DRS. SUHARTO**

SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL DPR-RI

Assalamualaikum. Wr. Wb.

Saya menyambut baik diterbitkannya buku "**Pembangunan Sosial: Teori dan Implikasi Kebijakan**", karena hal ini merupakan salah satu upaya Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi (P3I) Setjen DPR-RI dalam menjalankan fungsinya sebagai lembaga yang bertugas untuk memenuhi data dan informasi bagi para Anggota Dewan.

Sebagai sebuah lembaga yang berada di lingkungan Sekretariat Jenderal DPR-RI, P3I merupakan lembaga yang relatif masih baru jika dibandingkan dengan unit-unit kerja di bagian lain. Secara formal, pembentukan P3I didasarkan pada Surat Keputusan Presiden No. 13 Tahun 1994. Namun sesungguhnya cikal bakal lembaga ini sudah dirintis sejak tahun 1990. Meskipun demikian, selama ini P3I telah mampu memberikan kontribusi yang tidak kecil dalam pelaksanaan tugas-tugas kedewan. Oleh karena itu saya berharap, lembaga ini nantinya akan mampu menjadi semacam *think tank* bagi para Anggota Dewan. Untuk itu, P3I harus terus berusaha untuk meningkatkan kualitas pelayanannya dalam memenuhi kebutuhan para Anggota Dewan akan data dan informasi. Apalagi, angin reformasi yang berhembus secara tidak langsung juga turut menuntut para Anggota untuk berkiprah lebih aktif lagi dalam menjalankan fungsifungsinya.

Kemunculan buku ini diharapkan juga menjadi salah satu alternatif pemikiran, terutama bagi para perancang dan pelaksana pembangunan, sehingga cita-cita untuk mewujudkan pembangunan yang berwajah manusiawi lebih mendekati kenyataan dibandingkan dengan sebelumnya.

Wassalamualaikum. Wr. Wb.

Sekretaris Jenderal
DPR-RI

DRA. HJ. SRI SUMARNIATI H

Catatan Penyunting

Dalam sebuah diskusi panel yang diselenggarakan KOMPAS, terdapat ilustrasi yang cukup menarik yang menggambarkan kondisi politik Orde Baru. Sistem ketatanegaraan diibaratkan sebuah truk dengan presiden sebagai pengemudinya. Mantan Presiden Soeharto pada awal-awal berkuasa dikenal selalu berkonsultasi dengan DPR dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan. Selain itu, Soeharto selaku pengemudi truk ketika itu membawa serta para ahli yang berpendidikan baik dan penuh dedikasi. Hasilnya "truk" tetap berjalan lancar dan baik, tetapi mentaati rambu-rambu yang telah disepakati bersama antara pemerintah dan DPR.

Waktu yang terus bergulir membuat "pengemudi truk" itu mulai juga mengangkut orang lain, termasuk anak-anaknya yang menjadi besar. Penumpang berikutnya itu tidak semuanya *well educated, well dedicated*. Merekapun sudah terkontaminasi berbagai pandangan. Truk itu pun sudah tidak mematuhi rambu-rambu yang ada. Bahkan rambu tempat berhenti, dibuat sendiri tanpa berkonsultasi dengan pihak lain. Kondisi ini pada akhirnya bermuara pada lumpuhnya setiap upaya penerapan hukum yang berakibat pada kesemrawutan kegiatan birokrasi. Inilah sesungguhnya yang menjadi salah satu sebab dari sekian banyak sebab sulitnya pemulihan kegiatan perekonomian saat ini.

Persatuan nasional yang dikembangkan pasca G-30/S PKI, relatif semu dan dipaksa-paksakan, karena terlalu banyak kelompok yang harus membayar biaya untuk kemakmuran dan kesejahteraan kelompok lainnya. Ketidaksamaan ekonomis (*economic inequality*) ternyata berhubungan langsung dengan kesenjangan sosial (*social disparity*), yang kembali berhubungan langsung dengan diskriminasi moral (*moral discrimination*). Berbagai kelompok masyarakat diminta mengorbankan hak politik dan hak ekonominya demi menjaga stabilitas nasional dan stabilitas politik. Reaksi yang timbul sekarang ialah berbagai kelompok ingin mendapatkan kembali hak-hak ekonomi dan politik mereka sekalipun mereka harus melakukan permainan politik untuk itu.

Selain itu, krisis ekonomi juga disebabkan oleh inkonsistensi dalam penerapan kebijakan pembangunan yang dipilih. Dapat dimengerti jika bagi negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia, program pembangunan sering menimbulkan berbagai masalah di masyarakat, yang lebih disebabkan karena tidak adanya pilihan lain bagi Indonesia, yang mengawali paradigma pembangunannya dengan pertumbuhan yang menjadi jiwa pembangunan di segala bidang. Ekonomi menjadi sektor utama, sehingga keberhasilan pembangunan selalu diukur dengan peningkatan pendapatan per kapita, tanpa melihat pemerataan serta kualitas hasil pembangunan itu sendiri. Bila dilihat dari tingkat pendapatan, maka terjadi kesenjangan antara kelompok berpenghasilan rendah dan kelompok berpenghasilan tinggi. Sementara, jika dilihat dari tingkat pertumbuhan wilayah, terjadi pula kesenjangan antar wilayah pembangunan, termasuk kesenjangan pembangunan antar sektor.

Kondisi Indonesia pada waktu itu, mengharuskan kita untuk mencari investasi dan bantuan luar negeri, melalui strategi anggaran yang disebut dengan neraca berimbang. Disadari atau tidak, membengkaknya hutang luar negeri Indonesia pun menjadi salah satu penyebab krisis ekonomi. Hal ini memperlihatkan bahwa ternyata kerja sama pembangunan itu dapat berdampak ganda, yaitu menunjang pembangunan di satu pihak, tetapi di lain pihak justru memperparah tingkat kesenjangan dan ketimpangan.

Pemberian bantuan kepada negara-negara dunia ketiga didasarkan atas kesepakatan PBB dan berbagai deklarasi multilateral yang menetapkan target setiap negara industri untuk menyisihkan 0,7% dari GNP-nya sebagai bantuan¹ resmi. Namun pada kurun waktu 1982-83,

1 Kerja sama pembangunan biasanya didukung oleh teori kesenjangan. Teori ini memperlihatkan bahwa besarnya dana pembangunan yang dibutuhkan dengan terbatasnya cadangan devisa, memerlukan bantuan dan pinjaman agar pembangunan dapat dipacu. Menurut konsensus COCD, istilah "bantuan pembangunan" didefinisikan sebagai sejumlah dana yang diberikan oleh negara atau swasta, baik dalam bentuk hibah ataupun hutang dengan bunga rendah. Kredit atau pinjaman biasa, sebagaimana investasi yang dilakukan pihak swasta, menurut COCD, tidak boleh disebut bantuan, melainkan dana swasta atau dana yang mengalir. Salah satu cara untuk menilai kualitas bantuan dan efektivitas yang sebenarnya dengan menggunakan kriteria sebagai berikut: (a) bantuan mengikat, artinya apakah bantuan tersebut terikat pada barang produksi negara donatur atau tidak; (b) sasaran sosial-politis: lapisan mana yang menikmatinya; (c) teknik tepat guna: dapat dipergunakan kembali atau tidak; (d) kail bukan ikannya, artinya bantuan tersebut membuat ketergantungan berkurang atau justru sebaliknya (bdk Arudolf H. Sirahm, 1995).

hanya empat negara industri yang berhasil merealisasikannya, yakni Norwegia, Belanda, Swedia, dan Denmark. Lebih dari itu adalah bantuan yang disediakan oleh negara-negara teluk yang kaya minyak (Kuwait, Qatar, Arab Saudi, dan Uni Emirat Arab), yakni sebesar 2,9% dari GNP mereka. Negara-negara pengekspor minyak lainnya rata-rata hanya menyisihkan 0,13% dari GNP mereka untuk membantu dunia ketiga. Jerman, Austria, dan Swiss masing-masing 0,48%, 0,29% dan 0,28%. Bantuan yang diterima oleh negara-negara berkembang, jika dibagi per kepala, setiap penduduk hanya memperoleh jumlah yang sedikit. Dalam kurun waktu 1976-1982, rata-rata seluruh negara penerima bantuan mendapat US\$ 11,5 per kapita/tahun. Bantuan ini terlalu sedikit untuk dipergunakan sebagai investasi yang dapat dirasakan manfaatnya bagi masyarakat luas. Pada dasa warsa terakhir ini, bantuan hibah yang diperoleh negara berkembang kian sedikit, tetapi jumlah kredit berbunga meningkat. Porsi hibah dalam bantuan pembangunan berkurang (*Arudolf H. Strahm, 1995*).

Oleh karena itu, dapat dimengerti jika, ketimpangan pembangunan makin terasa pada akhir Pembangunan Jangka Panjang Pertama, kendatipun angka penduduk miskin berkurang jika dibandingkan dengan awal tahun 1970-an. Sampai di ambang krisis ekonomi dan moneter, secara kuantitatif angka kemiskinan dapat ditekan, tetapi kerapuhan sistem ekonomi membuat keberhasilan program pengurangan penduduk miskin tidak dapat dipertahankan. Saat ini secara nasional, penduduk miskin diperkirakan berjumlah 79,4 juta jiwa, yang meningkat dari 22,5 juta jiwa pada tahun 1996, atau sekitar tiga kali lipat dari semula.

Hal itu memperlihatkan, bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi Indonesia ternyata tidak diikuti oleh pembangunan sektor lain terutama pembangunan di bidang sosial. Di tingkat mikro atau komunitas, misalnya, dampak langsung pelaksanaan pembangunan dirasakan kurang mempertimbangkan unsur manusianya tetapi lebih ditekankan pada target pembangunan itu sendiri. Manusia yang semula ditetapkan menjadi subyek sekaligus obyek pembangunan, hanya menjadi obyek pembangunan bukan subyek pembangunan. Ditambah lagi dengan

pendekatan pembangunan yang lebih ditekankan pada pendekatan birokrasi yang bersifat dari atas ke bawah (*top down*), dan pendekatan ini mewarnai kebijakan-kebijakan pemerintah sampai ke daerah perdesaan. Berdasarkan pengalaman, dampak negatif pembangunan muncul di berbagai bidang dan wilayah, sehingga pendekatan dari atas ke bawah tidak relevan lagi.

Dengan demikian, pembangunan yang berkelanjutan dan terpadu antar sektor perlu dipertimbangkan menjadi pendekatan utama dalam proses pembangunan di masa yang akan datang, yang dicirikan oleh berkurangnya penekanan pada sektor ekonomi semata. Pembangunan perlu dimulai pada pendekatan pembangunan di berbagai sektor, yang bertumpu kepada komunitas (*community based development*). Di samping itu, para pelaku pembangunan termasuk masyarakat dan swasta mulai sadar akan pentingnya keterpaduan (*integrated*) dan keberlanjutan (*sustainable*) dalam proses pembangunan.

Dalam kaitan itu, tanpa bermaksud untuk memberikan penjelasan dan analisis secara utuh terhadap strategi pembangunan yang dilaksanakan selama ini, buku ini disusun dengan mengambil perspektif pembangunan sosial sebagai titik tolak pembahasannya. Untuk kebutuhan itu, buku ini terdiri dari tiga bagian, yaitu *pertama*, sekumpulan tulisan yang membahas pengertian atau terminologi pembangunan. Apa sesungguhnya makna pembangunan, model-model dan strategi-strategi yang diterapkan di banyak negara di dunia ini, tentu saja termasuk penerapannya di Indonesia, polemik-polemik yang terjadi dan kelemahan-kelemahan yang ada. Pada bagian ini terutama sekali ditekankan pada seberapa jauh model dan strategi pembangunan itu secara signifikan berpengaruh terhadap pemerataan pendapatan, atau justru menciptakan kesenjangan dengan mengkonsentrasi kantong-kantong kemiskinan.

Bagian kedua merupakan bagian tersulit dalam keseluruhan penyusunan buku ini, karena berisi implikasi dan realitas pembangunan sosial yang dilaksanakan di Indonesia pada kurun waktu Orde Baru. Ketika Orde Baru memulai strategi pembangunannya, dihadapkan pada

kenyataan besarnya angka kemiskinan dengan pendapatan per kapita yang rendah, sehingga bab pertama pada bagian ini dimulai dengan pemikiran terhadap perlunya strategi pembangunan sosial Indonesia. Masalah kemiskinan, karakteristik, dan kebijakan pengentasanannya, termasuk program penanganan dampak krisis ekonomi, yaitu Jaring Pengaman Sosial (JPS), sebagai salah satu bentuk pemberdayaan masyarakat dibahas dalam bagian kedua ini. Selain itu, bagian kedua dari buku ini juga membahas dua program pembangunan yang penting bagi masyarakat, yaitu program pendidikan dan kesehatan. Pemilihan kedua bidang ini, tidak berarti bahwa bidang-bidang lain tidak penting untuk dibahas, namun keterbatasan sebuah buku memaksa kami untuk memilih topik yang relevan sekaligus signifikan.

Bagian ketiga buku ini bersifat gagasan, yang memaparkan strategi pembangunan apa dan bagaimana yang diperlukan Indonesia. Pilihan jatuh pada perlunya pengembangan ekonomi kerakyatan. Pilihan ini bukannya tanpa alasan, karena sekurang-kurangnya, penempatan manusia sebagai subyek dan obyek pembangunan mengisyaratkan adanya partisipasi rakyat sekaligus juga menunjukkan bahwa pembangunan itu semata-mata ditujukan pada peningkatan harkat dan martabat kemanusiaan kita. Paling tidak, harapannya adalah bahwa pembangunan ekonomi kerakyatan mengisyaratkan dipenuhinya pemerataan, baik kesempatan akses yang sama ataupun redistribusi pendapatan nasional. Inilah sesungguhnya esensi dari pembangunan sosial yang akan dikembangkan itu.

Sali Susiana
Yulia Indahri

DAFTAR ISI

Kata Pengantar – vii

Sambutan Sekretaris Jenderal DPR RI – ix

Catatan Penyunting

Sali Susiana dan Yulia Indahri – xi

Bagian Pertama

1. Pemikiran tentang Pembangunan
P.W. Preston – 3
2. Polemik Teori-teori Pembangunan dan Pemerataan
Ujianto Singgih Prayitno – 10
3. Pertumbuhan dan Pemerataan : Dapatkan Keduanya Dicapai?
(Analisis terhadap Tujuh Model Pembangunan)
James H. Weaver, Kenneth P Jameson, Richard NBlue – 31
4. Dampak Penyesuaian Kebijakan Ekonomi Terhadap Bidang Sosial
Giovanni Andrea Cornia, Anderson, Jaramillo, Frances Steward – 48

Bagian Kedua

5. Strategi Pembangunan Sosial Indonesia
Ujianto Singgih Prayitno – 59
6. Karakteristik Kemiskinan
Ujianto Singgih Prayitno – 79

- 
7. Masalah Pengentasan Kemiskinan di Indonesia (Mencari Format Pengentasan Kemiskinan yang Tepat)
Hartini Retnaningsih – 94
 8. Program Jaring Pengaman Sosial-Kebijaksanaan Penanggulangan Dampak Krisis
Koko Surya Dharma – 111
 9. Aspek Pemberdayaan Masyarakat dalam Program Jaring Pengaman Sosial
Sali Susiana – 130
 10. Pembangunan Pendidikan
Yulia Indahri – 146
 11. Kesehatan Masyarakat : Suatu Kebijakan Pemerintah dalam Pembangunan Nasional
Ti Rini Puji Lestari – 164

Bagian Ketiga

12. Kerangka Kerja Perencanaan Pembangunan Berpusat pada Rakyat
David C. Korten dan George Carner – 193
13. Makna Ekonomi Kerakyatan
Rohani Budi Prihatin – 205
14. Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan : Arah Pembangunan ke Depan
Sri Nurhayati Qodriyatun – 223



BAGIAN PERTAMA

Pemikiran Tentang Pembangunan*)

A. Pengantar

Pembangunan biasanya dikaitkan dengan suatu pemikiran teknis. Dalam pemikiran tersebut, pembangunan memunculkan sejumlah karakteristik khusus, sehingga hasil pembangunan dan hasil pemikiran manusia sering disamakan kedudukannya. Sedangkan proses pembangunan di negara berkembang, berdasarkan "teori modernisasi", terlihat mengadopsi sifat dan karakteristik pembangunan di negara maju. Berdasarkan pemikiran tersebut, Myrdal mengemukakan masalah-masalah tentang perlu adanya dukungan etika sikap politik. Ada dua hal yang perlu diperhatikan dan di antaranya adalah peran penting pembangunan terhadap disiplin ilmu lain.

Pembahasan tentang akibat pembangunan akan lebih memperjelas hal di atas. Penjelasan diharapkan mempermudah diterimanya pandangan bahwa pembangunan tidak hanya merupakan suatu pemikiran teknik, tetapi juga merupakan pemikiran etika dan politik. Dengan kata lain, "pembangunan" bukanlah merupakan suatu penciptaan sederhana dari sejumlah peradaban manusia dalam bentuk alat-alat, budaya/industri/sosial, melainkan juga merupakan suatu keadaan yang tidak terlepas dari etika dan politik. Artinya, pembangunan pada kenyataannya merupakan akumulasi peradaban manusia.

Adanya pandangan negatif tentang dunia ketiga menyebabkan munculnya hal lain yang perlu diperhatikan. Jika aspek etika dan politik

*) Disadur oleh Ujianto Singgih Prayitno dari karya P. W. Preston. "Theories of Development", Routledge and Kegan Paul, London, Boston, Melbourne, 1982, Bab 2 "The Idea of Development", hal 17-33.

merupakan hal yang menentukan, apa yang akan dilakukan oleh negara dunia ketiga? Berdasarkan analisis substantif, akan muncul beberapa hal yang perlu diperhatikan dan diantisipasi. Dasar segala tindakan yang dilakukan adalah teori sosial, dengan melihat akar pemikiran dan kemajuan (*progress*) yang menjadi kelanjutannya. Pembangunan di satu sisi dan etika politik yang mempengaruhi munculnya masalah di negara dunia ketiga pada sisi lain diselidiki melalui beragam bentuk pemikiran yang lebih maju.

B. Asal-Usul Pemikiran tentang Kemajuan

Di kalangan intelektual ada dua pendekatan mengenai asal usul kemajuan. Secara umum kemajuan dipahami melalui pendekatan yang dilontarkan oleh Passmore. Passmore beranggapan bahwa kemajuan terjadi karena perubahan dan karenanya muncul masalah yang tidak dapat dihindarkan. Kerangka pemikiran ini sama seperti sosiologi pengetahuan sejarah yang dikemukakan Pollard.

Berdasarkan sejarah Eropa, kemajuan merupakan modernisasi yang terjadi pada periode sesudah Renaissance. Selain merupakan modernisasi, Passmore juga berpendapat bahwa kemajuan merupakan sebuah manuver argumentasi pada selang waktu yang cukup lama. Pemikiran ini didasari oleh filsafat Yunani dan teologi Kristiani. Dengan adanya campur tangan Kristen dalam kemajuan ini, kesempurnaan manusia yang diharapkan tidak akan dimungkinkan, baik saat ini maupun di masa yang akan datang. Pada abad ke-14, kalangan humanis Renaissance mulai mengemukakan pemikiran kesempurnaan kewarganegaraan, seperti yang disampaikan Aristoteles.

Humanisme Renaissance membawa dampak pada etika, ilmu pengetahuan, dan perubahan pendapat mengenai kesempurnaan. Perubahan tersebut oleh Passmore disimpulkan ke dalam tiga hal, yaitu (a) metafisik; (b) kesempurnaan merupakan upaya individu yang dipengaruhi orang lain dan berdasarkan keagungan Tuhan; (c) terjadinya perubahan pandangan dari inti motivasi yang tidak nyata ke tindakan maksimal yang lebih nyata. Perubahan juga terjadi pada pandangan

bahwa kehidupan bukan merupakan misteri tetapi merupakan suatu yang ilmiah, dan ilmu pengetahuan dimunculkan sebagai kunci dasar perubahan.

Kemajuan muncul pada abad ke-18 melalui dua cara. Pertama, menurut Locke, kemajuan muncul sebagai jawaban atas masalah yang ada. Secara teori, kesempurnaan dan sempurna perlu dipisahkan pemahamannya. Menurut Locke, melalui pendidikan, semua orang mampu menjadi sempurna pada tingkatan tertentu. Seperti terlihat pada dinamika pendidikan dan dinamika aksi sosial abad ke-18 dan ke-19. Dalam konteks klasik yang dikemukakan oleh Marx, kegagalan pendidikan berawal dari sulitnya mewujudkan kesempurnaan manusia secara nyata.

Pandangan kedua mengenai kemajuan adalah pandangan yang lebih menekankan pada metode harapan sosial tentang teori persekutuan perdagangan. Pandangan yang dikemukakan oleh Pollard mencoba menunjukkan bahwa kemajuan bukan merupakan hal yang vakum.

Passmore mencatat ada rahasia pada para pemikir tentang penggunaan ilmu pengetahuan oleh manusia. Mengapa dirahasiakan? Pemikir tersebut menganggap diri mereka baru dan berbeda dari kelompok sosial yang ada; dan mereka menyadari dan melihat diri mereka sendiri sebagai penguasa berdasarkan kelompok dan kelas komersil lain. Passmore beranggapan bahwa ilmuwan adalah pemegang kekuasaan pada kelas menengah. Kemajuan merupakan fakta sejarah dan akan terus berlangsung.

Ada dua hal penting yang perlu diperhatikan, yaitu sejarah kemajuan dan jawaban sosial. Sejarah kemajuan sekuler selalu menyangkut hal yang berkaitan dengan kejadian biologis. Karenanya ada teori tentang kemajuan seperti yang dikemukakan oleh Darwin dengan teori evolusinya. Leibnix lebih melihat teori tersebut sebagai gambaran sosial. Dan Marx mengemukakan hal yang sama pada abad 19. Jawaban sosial dicirikan dengan adanya kelompok pedagang yang terbatas keterbukaannya dan berorientasi pada kepentingan negara *borjuis*.

C. Ruang Lingkup Kemajuan

Tradisi politik diasumsikan ke dalam dua bentuk, yaitu manajemen inti (dianggap sebagai garis radikal), dan upaya penyelesaian lain yang menyangkut hal-hal yang perlu dipertimbangkan yaitu sisi etika substansi politik, khususnya yang menyangkut kemajuan. Sisi pertama yaitu teori politik yang berbeda antara yang sesungguhnya dan yang diharapkan. Sisi kedua adalah kekuasaan digunakan untuk menangani konflik politik, yang lebih lanjut dianalisis oleh Lukes. Lukes mencirikan kekuasaan sebagai pengambilan keputusan secara sukarela untuk menangani masalah politik. Mac Pherson mengatakan tujuan kekuasaan terorientasi untuk memperkaya diri, yang merupakan salah satu ciri pemikiran klasik kekuasaan pembangunan.

Pernyataan tersebut dibenarkan dengan meluasnya kekuasaan kelompok demokrat liberal yang terjepit di antara dua kekuasaan. Demokrasi dimulai sejak munculnya upaya menghubungkan pemikiran dengan tindakan seperti dicontohkan pada abad ke-17.

Karenanya, menurut Mac Pherson, ruang lingkup kemajuan mempunyai dua batasan seperti yang dicontohkan pada abad ke-19. Upaya kalangan borjuis untuk menetapkan posisinya memunculkan doktrin demokrasi liberal, yang oleh Mac Pherson dibedakan ke dalam dua model manusia, yaitu liberal sesuai hakekat manusia, dan demokrat berdasarkan keahlian dan perangkat yang dimiliki.

D. Pembangunan dan Masalah di Dunia Ketiga

Ada dua alasan pembahasan asal-usul dan ruang lingkup kemajuan. *Pertama*, paham yang selalu muncul (tidak bisa dielakkan) dikarenakan adanya intervensi ideologi. Karenanya muncul perdebatan pemikiran tentang praktik yang ada. *Kedua*, pada pendekatan masalah yang lebih abstrak muncul banyak pendapat yang kompleks terutama yang menyangkut pendapat filosof moral tentang teori sosial.

Pembangunan merupakan etika politik, bukan semata-mata sebagai istilah teknik. Oleh karenanya pembangunan tidak terlepas dari pemikiran

tentang kemajuan itu sendiri, yang menyangkut dua pernyataan penting. Bagaimana hubungan pembangunan dengan kemajuan? Bagaimana metodologinya dengan memperhatikan upaya yang telah dilakukan? Kita menginginkan adanya definisi yang jelas untuk dapat memahami usaha yang dilakukan.

Sosiologi dalam istilah pengetahuan didefinisikan sebagai pemikiran morphologi dan centrisisme Eropa. Sebagai morphologi Eropa, sosiologi merupakan penguat prioritas berdasarkan kategori yang ditentukan oleh Eropa, dan sebagai centrisisme, sosiologi menggunakan kekuasaan sebagai prioritas dalam praktik seperti di Barat.

Fungsi ideologi yang ada digunakan untuk menentukan tingkat hubungan antara atasan dan bawahan yang terjadi dalam pembangunan negara-negara maju. Pembangunan atau kemajuan dipahami sebagai suatu masalah teknik dan diindikasikan melalui pertumbuhan ekonomi. Karenanya kemajuan disamakan dengan pertumbuhan.

Positivist menggunakan kemajuan dalam upaya mencari kejelasan asal-usul dan ruang lingkup sesuatu. Kemajuan terdapat dalam materi yang sempit dan lahir dalam ilmu pengetahuan sosial yang kuno.

1. Jika menyangkut masalah refleksivitas, kita dapat mengidentifikasi sejarah panjang berdasarkan anggapan-anggapan yang menyangkut berbagai masalah: mulai dari pernyataan tentang partisipasi dalam pemerintah sampai pernyataan tentang rasionalitas itu sendiri; atau dari persediaan sumber ekonomi rumah tangga sampai dengan tanggung jawab. Inilah persoalan mendasar yang dihadapi dunia ketiga. Sachs menunjukkan adanya perubahan *image* penduduk asli melalui pandangan terhadap masyarakat pada abad ke-19. Menurut catatan Sachs, sesudah revolusi Perancis tahun 1789, peran bangsawan sangat diperlukan untuk memberikan sumbang pemikiran tentang pembangunan Eropa, dan selanjutnya keberadaan negara jajahan memperkuat sikap sebagian negara Eropa. Sebagai asumsi suatu ideologi, kekuasaan kolonial memiliki misi yang lebih beradab.

2. Sesudah itu, keadaan menjadi tenang, dan Hetherington menemukan bahwa pada masa 1920-40-an terjadi perubahan tanggung jawab yang jelas, dan memunculkan pemikiran tentang ketergantungan. Contohnya Jerman menuntut untuk menyerahkan kembali daerah jajahan Inggris. Hetherington mencatat bahwa pada tahun 1920-an terjadi pemisahan Wilayah Afrika yang dilakukan oleh Inggris.
3. Selanjutnya ada kelemahan ortodoksi sesudah perang, yang oleh *positivist* dikelompokkan seperti nomor (1) di atas. Versi modern mencatat bahwa upaya yang dilakukan tidak terlepas dari kesalahan yang dibuat. Jadi, teori pertumbuhan dan modernisasi dihadapkan pada asumsi bahwa negara maju di Barat merupakan model, dan ekonomi ortodoks merupakan hasil penerapan ilmu pengetahuan.

Kondisi kemajuan terlihat dalam upaya yang oleh kelompok teoritis dinamakan 'radikal'. Dimulai dengan pemikiran ekonomi ortodoks (seperti Myrdal, Furtado, dan Frank) dan kurang menyetujui 'sosiologi ekonomi'. Kemajuan tidak lagi hanya dihubungkan dengan pertumbuhan ekonomi, tetapi lebih luas lagi, kemajuan dihubungkan dengan reformasi sosial.

Kemajuan didapat dari reformasi sosial. Jika ada pertanyaan mengenai kesesuaianya dengan pemikiran tentang kemajuan, maka jawabannya adalah karena hal tersebut merupakan hal yang dominan bagi ilmu sosial sekarang ini. Namun demikian, dapat ditambahkan bahwa jika perlu dibangun suatu ilmu pengetahuan maka kebijakan merupakan kandidat utama dalam bidang studi pembangunan.

Dari Fortado diketahui bahwa suatu kemajuan dalam pencarian ilmu pengetahuan sama bentuknya dengan model ekonomi dan sektor lain yang memiliki dinamika ketergantungan dan metode kelembagaan. Furtado memulai pencarinya dengan melihat *dependency* yang serupa dalam ekonomi jika dilihat dari kontradiksi antara hal yang dipertahankan dan hal yang telah lalu.

Penyerap kemajuan dengan cara yang berbeda menyebabkan munculnya kemajuan yang berbeda pula, sehingga muncul faham baru yang lebih dapat diterima dan lebih tersedia. Kemunculan ini secara

umum diwakili oleh sejumlah studi pembangunan yang masih terus perlu ditelaah.

Seperi telah disebutkan, usaha ekonomi dan politik klasik, khususnya yang dikemukakan oleh Marx, menyodorkan model terbaik yang secara teori disebut model sosial. Terlihat pula bahwa tradisi Marxian lebih banyak berasal dari pemikiran tentang kemajuan (*progress*), yang terjadi pada negara demokrat dan dalam pembangunan bebas. Muncullah apa yang disebut neo-marxist.

Neo-marxist merupakan suatu bentuk *specimen* keterlibatan teoritis sosial dan bukan sebagai fakta analisis dunia ketiga yang dikemukakan oleh Marx. Neo-marxist mengajukan pemikiran tentang kemajuan sebagai suatu upaya untuk mencari titik temu antar pemikiran etika politik tradisional yang muncul dan saling bertentangan. Artinya, neo-marxist mencari masalah teori yang tercermin pada tingkat totalitas, dan menempatkannya dalam proses sosial untuk memahami dampak yang terjadi.

Umumnya penggunaan bentuk marxist klasik dilakukan karena perlunya efektifitas pembangunan dalam mengorientasikan nilai. Pemikiran tentang kemajuan yang sesuai dengan neo-marxist sangat beragam jika berpatokan pada studi pembangunan. Hal ini juga terlihat pada analisis yang dilakukan Baran. Ia yang pertama memperkenalkan pendekatan bahwa sebuah negara dapat memanfaatkan ekonomi untuk mengembangkan bentuk sosial yang sesuai dengan alokasi yang ditetapkan.

Sebenarnya kalau dilihat dari luasnya neo-marxist masih banyak yang bisa dibahas. Terutama tentang saran yang dikemukakan oleh Baran bahwa semua orang *Kyenesia* yang idealis berada di sayap kiri; sedangkan ekonomi berada di sayap kanan.

Polemik Teori-Teori Pembangunan dan Pemerataan

A. Kemunculan Makna Pembangunan

Setelah Perang Dunia II usai, banyak negara-negara baru yang menyatakan kemerdekaannya. Salah satu fenomena penting yang terlihat dari negara-negara yang baru merdeka itu adalah adanya keterbelakangan dan kemiskinan, jika dibandingkan dengan kemajuan ekonomi dan teknologi di negara industri. Berkaitan dengan hal ini, muncul anggapan perlunya pembangunan bagi negara-negara tersebut untuk mencapai taraf pertumbuhan ekonomi yang memadai. Dalam melihat fenomena keterbelakangan ini, banyak jawaban yang diberikan terutama mengenai upaya yang efektif bagi negara dunia ketiga tersebut untuk melaksanakan pembangunan.

Pembangunan adalah satu fenomena di dunia ketiga yang amat rumit dan kompleks. Michael P. Todaro, mengatakan bahwa pembangunan harus dipahami sebagai suatu proses berdimensi jamak yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap masyarakat, dan kelembagaan nasional, seperti halnya percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketidakmerataan, dan pemberantasan kemiskinan absolut. Lebih lanjut dikatakan, bahwa:

Pembangunan, kelompok sosial dalam sistem tersebut, berpindah dari suatu kondisi yang dianggap sebagai tidak menyenangkan kepada suatu kondisi atau situasi kehidupan yang dianggap "lebih baik" secara material maupun spiritual (M. P. Todaro, 1989: 62).

Negara-negara dunia ketiga ini ditandai oleh ciri-ciri yang khas, yaitu (a) standar hidup yang rendah; (b) produktivitas yang rendah; (c)

tingkat pertumbuhan penduduk dan beban ketergantungan yang tinggi; (d) tingkat pengangguran yang tinggi dan meningkat terus serta kekurangan pekerjaan, (e) sangat tergantung pada produksi pertanian dan barang ekspor primer, dan (f) dominasi, ketergantungan dan kepekaan yang besar dalam hubungan internasional (*M. P. Todaro, 1989: 28*). Oleh karena itu, pembangunan bertujuan untuk mengubah fenomena keterbelakangan yang kronis ini sebagai suatu kenyataan yang dialami oleh lebih dari 3 miliar penduduk dunia.

Dewasa ini pembangunan memang telah menjadi kata kunci yang penting, terutama di negara-negara berkembang. Pembangunan saat ini telah berubah maknanya, tidak lagi bermakna luas yang meliputi seluruh bidang mulai dari ekonomi, politik, sosial, dan budaya, tetapi telah bermakna sempit, yaitu pembangunan ekonomi, dan inipun telah merujuk pada makna yang lebih sempit lagi: pertumbuhan ekonomi. Kebijakan yang mengutamakan pertumbuhan dibentuk dengan bersandar pada paradigma dan teori-teori ilmu ekonomi pembangunan. Disadari atau tidak, paradigma dan teori-teori ini memiliki keterbatasan untuk melihat akibat-akibat sosial dari penerapannya (*Emir Wiraatmaja, Eksekutif, No 206, Agustus, 1996: 43*).

Perubahan makna pembangunan tersebut telah memunculkan masalah-masalah sosial yang sebelumnya tidak terbayangkan. Pembangunan yang mengejar pertumbuhan telah melahirkan kesenjangan ekonomi dan ketimpangan sosial, suatu persoalan yang sebenarnya inheren dalam setiap upaya pembangunan dan dalam setiap masyarakat. Kesenjangan ekonomi dan ketimpangan sosial ini pada akhirnya melahirkan kecemburuan sosial, dan menyebabkan munculnya penyimpangan tingkah laku masyarakat, seperti praktik pungli, korupsi, manipulasi, dan kolusi (*Meutia Ganie Rohman, Jakarta Post, 3 Juli 1996*).

Tujuan akhir pembangunan itu memang bersifat relatif dan sukar untuk dibayangkan suatu "titik akhir" yang jenuh dan absolut, namun pembangunan diharapkan bermuara pada suatu "titik akhir" tertentu seperti tercapainya keadilan sosial, kemakmuran yang merata,

kesajahteraan material, mental, dan spiritual (*M. P. Todaro*, 1989: 92). Paling tidak, pembangunan sosial itu mencakup : (a) penghargaan terhadap martabat manusia; (b) perlindungan terhadap keluarga; (c) maksimalisasi pemanfaatan sumber daya manusia; (d) kesempatan untuk memperoleh pekerjaan dan berserikat; (e) pendistribusian pendapatan nasional secara merata; dan (f) partisipasi masyarakat.

B. Polemik Teori dan Model Pembangunan

1. Teori Modernisasi versus Teori Dependensi

Setelah memerdekakan diri dari penjajahan, negara-negara dunia ketiga dihadapkan pada satu fenomena kemiskinan dan keterbelakangan. Secara bersamaan negara-negara baru ini mencari model pembangunan yang hendak digunakan sebagai contoh untuk membangun ekonominya dan dalam usaha untuk mempercepat pencapaian kemerdekaan politiknya. Dalam teori perubahan sosial dan pembangunan, paling tidak, dikenal tiga pendekatan dalam pembangunan, yaitu teori modernisasi, teori dependensi, dan teori sistem dunia.

Asumsi dasar teori modernisasi adalah bahwa kondisi kemiskinan di negara berkembang disebabkan oleh faktor internal atau faktor-faktor yang terdapat di dalam negeri negara yang bersangkutan. Kritik yang dilontarkan terhadap teori modernisasi tidak hanya berasal dari para pengikut neo-marxist, tetapi juga kelompok akademisi yang berkeberatan terhadap asumsi-asumsi evolusioner dan fungsionalisme. Mereka menyangsikan alasan-alasan yang disampaikan untuk menjelaskan mengapa negara dunia ketiga harus mengikuti arah pembangunan yang pernah ditempuh oleh negara Barat. Selain itu, pengkritik juga mengatakan, bahwa kecenderungan untuk percaya pada gerak dan arah pembangunan yang searah ini telah menjadikan teori modernisasi untuk mengabaikan kemungkinan pencarian alternatif pembangunan negara dunia ketiga, karena harus mengikuti model Barat.

Dari sudut pandang neo-marxist, teori modernisasi tak lebih hanya dilihat sebagai ideologi perang dingin yang digunakan untuk memberikan

legitimasi intervensi Amerika Serikat terhadap kepentingan negara dunia ketiga. Kritik lain yang dilontarkan adalah adanya keterlupaan teori modernisasi memperhatikan unsur dominasi asing dalam kerangka teorinya. Hal ini terjadi karena fokus analisanya yang lebih memperhatikan variabel intern, sehingga teori modernisasi sedikit sekali memperhatikan dinamika eksternal, seperti kolonialisme, perusahaan multinasional, ketidakseimbangan nilai tukar perdagangan, dan ciri-ciri sistem internasional.

Mendapat serangan demikian, pengikut teori modernisasi melakukan serangan balik dengan memberikan label pada pemerhati marxist dan neo-marxist sebagai tukang propaganda yang telah secara salah membaca dan menafsirkan penjelasan kerangka teori dan analisa mereka. Mereka juga menyerang teori dependensi yang dinilai bukan merupakan karya ilmiah, melainkan lebih hanya sekedar pamflet politik, dan gagal dalam memberikan penjelasan dan analisis ilmiah tentang persoalan dunia ketiga.

Di samping itu, teori dependensi sering dituduh sebagai teori yang abstrak, yang ambisius dan terjebak ke dalam suatu kecenderungan untuk menganalisa dan menetapkan persoalan ketergantungan negara dunia ketiga dengan negara lainnya tidak berbeda. Oleh karena itu hampir tidak ditemukan hasil kajian teori dependensi yang secara sungguh-sungguh mencoba melihat dan membawa ke permukaan faktor-faktor keunikan sejarah masing-masing negara yang mungkin justru menjadi faktor yang menentukan dalam menjelaskan suatu bentuk dan arah pembangunan yang secara khas dijumpai di negara dunia ketiga tersebut.

Menghadapi hal tersebut, penganut teori dependensi yang diwakili oleh Cardoso menyebut metode kajian yang digunakan adalah metode historis struktural, yaitu dengan menempatkan kembali analisa sejarah dalam ilmu-ilmu sosial. Cardoso menggunakan istilah "ketergantungan" bukan sebagai teori yang selalu dapat digunakan untuk menjelaskan pola ketergantungan, tetapi sebagai metode untuk menganalisis situasi kongkret dunia ketiga.

Fenomena ketergantungan tidak hanya dilihat sebagai suatu situasi ketergantungan yang unik, tetapi dengan melihat asal mula timbulnya ketergantungan tersebut, sekaligus melihat sejarah perubahannya. Di sisi lain, teori sistem dunia pun tidak luput dari kritik yang dinilai telah terbuai oleh gemerlapnya konsep sistem dunia, menjadi seakan-akan merupakan sesuatu yang sangat rill dan material. Para pengkritik juga menuduh bahwa sistem dunia terlalu condong untuk mengunggulkan analisa stratifikasi yang telah meninggalkan analisis kelas. Dan para pengkritik juga menuduh Wallerstein telah memberikan wujud materiil dari "sistem dunia" sedemikian rupa sehingga seolah-olah memiliki kemampuan dan gaya hidup. Menanggapi hal ini, penganut teori Sistem Dunia ini menyatakan, bahwa sistem dunia bukan merupakan konsep yang reifikatif, karena desakan perspektif sistem dunia untuk menggunakan unit analisis dunia hanya berlaku dalam dan ketika melakukan penelitian.

Sejak awal tahun 1980-an elemen persamaan yang dapat ditarik dari ketiga perspektif pembangunan tersebut adalah: (1) adanya usaha untuk membawa kembali analisis sejarah; (2) hasil kajian baru ketiga perspektif pembangunan tersebut nampaknya mencoba untuk menguji masalah yang telah dirumuskan dengan menggunakan berbagai variabel secara bersamaan, atau mengamatinya dari berbagai sudut pandang pranata sosial sekaligus; dan (3) pertanyaan tentang akibat pembangunan diizarkan terbuka. Hasil kajian baru ketiga perspektif pembangunan tersebut nampaknya dengan jelas melihat bahwa pembangunan selalu memiliki akibat positif dan negatif sekaligus.

2. Model-model Pembangunan

Seperti telah disebutkan di muka, kemiskinan dan keterbelakangan menjadi fenomena umum di kebanyakan dunia ketiga yang harus diselesaikan dengan segera. Untuk dapat keluar dari kemelut itu, dianjurkan untuk mengikuti pola pembangunan yang pernah dilakukan oleh negara-negara maju, yang dengan nyata ditunjukkan oleh era industri sebagai momentum keberhasilan teknik dan ekonomi.

Pandangan ini dengan cepat menawan imajinasi jutaan orang di negara-negara yang mengalami perkembangan ekonomi rendah, yaitu orang-orang yang memimpikan masa depan tanpa kemiskinan. Rahasia keberhasilan itu adalah memperbesar laju pertumbuhan ekonomi melalui investasi besar-besaran dalam proses industrialisasi. Strategi pembangunan yang diambil dari teori ini membutuhkan perhatian dan sumber daya, guna mencapai peningkatan produksi semaksimal mungkin. Teori ini, kendatipun juga berorientasi pada kesejahteraan rakyat, tetapi metodologi semacam ini terutama berpusat pada produksi (David C. Korten dan Rudi Klaus (ed.), 1984: 1), yaitu metodologi yang mengandaikan bahwa satu-satunya penekanan atas produksi akan otomatis meningkatkan manfaat untuk rakyat. Paradigma yang berorientasi produksi ini termanifestasi dalam teori ekonomi dan teori pertumbuhan.

Dari penjelasan tersebut terlihat, bahwa teori modernisasi selain didasarkan pada dikotomi antara masyarakat tradisional dan masyarakat modern (Suwarsono dan Alvin Y. SO, 1994: 5), juga didasarkan pada faktor-faktor non-material sebagai penyebab kemiskinan, khususnya dunia ide atau dalam pikiran. Faktor-faktor ini menjelma dalam psikologi individu, dan pendidikan menjadi salah satu cara untuk mengubah psikologi seseorang atau nilai-nilai budaya suatu masyarakat.

Pada strategi yang mendasarkan pada ukuran dan fungsi distribusi, dewasa ini didominasi oleh empat aliran pemikiran yang terkadang saling bersaing, yaitu: (1) model tahapan pertumbuhan linier; (2) teori dan pola perubahan struktural; (3) revolusi ketergantungan internasional; dan (4) kontra revolusi pasar bebas neo klasik. Keempat teori pembangunan ekonomi ini pada dasarnya memusatkan perhatian pada pertumbuhan, yang bertumpu terutama pada tahap pertumbuhan ekonomi yang memandang proses pembangunan sebagai satu seri urutan tahap-tahap yang harus dilalui oleh suatu negara. Ketiga, strategi *trickle down effect* (strategi menetes ke bawah) merupakan strategi pembangunan konvensional yang pada umumnya banyak dianut oleh kebanyakan negara berkembang.

Pandangan di atas sering dikategorikan sebagai model pembangunan konvensional, di samping terdapat model lain yang disebut dengan model non-konvensional. Strategi-strategi pembangunan yang diterapkan dalam model pertumbuhan non-konvensional ini antara lain adalah pertama, *strategic growth with equity*. Strategi ini merupakan hasil perdebatan sengit antara kelompok *growth* dan kelompok *equity*, yang memperlihatkan kekecewaan akibat pembangunan yang terlalu *GNP-oriented*. Pertumbuhan ekonomi tidak memberi pemecahan mengenai masalah kemiskinan di negara-negara sedang berkembang, namun justru memperlebar jurang perbedaan antara kaya dan miskin.

Kedua adalah strategi pembangunan, yang diarahkan pada perbaikan *human factor*, yaitu peningkatkan mutu sumber daya manusia dipandang sebagai kunci bagi pembangunan yang dapat menjamin kemajuan ekonomi dan kestabilan sosial. Investasi harus diarahkan bukan saja untuk meningkatkan *physical capital stock* tetapi juga *human capital stock* dengan mengambil prioritas kepada usaha peningkatan mutu pendidikan, kesehatan, dan gizi. Melalui perbaikan mutu sumber daya manusia dapat ditumbuhkan inisiatif-inisiatif dan sikap kewiraswastaan, dan lapangan-lapangan kerja baru, dengan demikian produktivitas nasional akan meningkat.

Dan ketiga adalah strategi pembangunan yang berpusat pada rakyat. Strategi pembangunan ini merupakan strategi yang berorientasi pada manusianya (*people centred development*), yaitu suatu proses yang memberikan atau memperluas pilihan bagi setiap orang. Sejalan dengan perkembangan pemikiran yang berorientasi memperbaiki kelemahan-kelemahan "COR model" atau *production function approach* tersebut, tetapi berlainan dengan titik tolak "teori pengembangan sumber daya manusia" yang sasarannya diarahkan pada perbaikan mutu sumber daya manusia.

Konsep utama dari pembangunan berpusat rakyat adalah suatu pendekatan pembangunan yang memandang inisiatif kreatif dari rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang utama dan memandang

kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh proses pembangunan, sehingga terkesan pembangunan berdimensi rakyat ini bersifat sangat normatif.¹⁾ Kemunculan strategi ini adalah merupakan reaksi dari pola pembangunan konvensional yang dinilai terlalu berpusat pada produksi,²⁾ sehingga kebutuhan sistem produksi mendapat tempat yang lebih utama daripada kebutuhan rakyat. Selain itu pola pembangunan konvensional dinilai banyak berakibat terhadap martabat manusia, dan lingkungan. Alternatif teori pembangunan yang diperlukan adalah yang memberikan perhatian terhadap potensi manusiawi dan prinsip pembangunan swadaya.

C. Kontroversi Teori Pertumbuhan

1. Teori Modernisasi sebagai Model Pertumbuhan

Paling tidak ada dua teori yang membangun paradigma modernisasi, yaitu teori evolusi dan teori fungsionalisme. Sumbangan teori evolusi adalah: (a) adanya anggapan, bahwa perubahan sosial merupakan gerakan searah seperti garis lurus, dan masyarakat berkembang dari bentuk primitif ke masyarakat maju; (b) teori evolusi membaurkan antara pandangan subjektifnya tentang nilai dan tujuan akhir perubahan sosial. Perubahan menuju masyarakat modern adalah suatu hal yang tak terhindarkan, sehingga masyarakat modern merupakan cita-cita yang di dalamnya mengandung semua unsur yang disebut dengan "baik" dan "sempurna" sebagai suatu kemajuan; dan (c) teori evolusi juga beranggapan, bahwa perubahan sosial berjalan secara perlahan dan bertahap.

-
- 1) Kalau dalam bahasa GBHN pembangunan Indonesia dapat dirumuskan sebagai pencapaian masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945
 - 2) Teknik-teknik sosial dari pembangunan yang bersifat pada produksi mencakup bentuk-bentuk organisasi yang menggunakan sistem komando, banyak di antara Metode analisis keputusannya dianggap "bebas nilai", metodologi riset sosialnya didasarkan pada asas-asas ilmu-ilmu fisika klasik, sistem produksi yang didefinisikan secara fungsional, dan perangkat analisis yang tidak mempertimbangkan manusia dan lingkungan

Sedangkan sumbangan teori fungsionalisme terhadap modernisasi terutama adalah analogi masyarakat dengan organ tubuh manusia sebagai suatu sistem. Berkaitan dengan hal tersebut Parson menjelaskan, pertama masyarakat memiliki berbagai kelembagaan yang saling terkait dan tergantung satu sama lain. Kedua, seperti halnya bagian tubuh manusia, bentuk kelembagaan dalam masyarakat memiliki fungsi yang jelas dan khas yang menjalankan tugas tertentu untuk stabilitas dan pertumbuhan masyarakat tersebut.

Di antara teori-teori yang dapat digolongkan ke dalam teori modernisasi, beberapa di antaranya adalah sebagai berikut : yaitu pertama teori Harold-Domar yang mengemukakan, bahwa pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh nilai tabungan dan investasi. Jika tabungan dan investasi rendah, pertumbuhan ekonomi masyarakat atau negara tersebut juga akan rendah. Kekurangan modal, tabungan dan investasi selalu dipandang menjadi masalah utama pembangunan dunia ketiga, tanpa melihat faktor manusia dalam proses pembangunan itu.

Kedua, adalah teori yang diungkapkan oleh David McClelland, yaitu bahwa untuk membuat sebuah pekerjaan berhasil, yang paling penting adalah sikap terhadap pekerjaan tersebut, yaitu *the need for Achievement*, kebutuhan atau dorongan untuk berprestasi. McClelland sampai pada suatu kesimpulan, bahwa jika dalam suatu masyarakat ada memiliki banyak *n-Ach* yang tinggi, dapat diharapkan masyarakat tersebut akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Ketiga, W. W. Rostow yang menguraikan teorinya tentang pembangunan sebuah masyarakat. Seperti halnya pemikir yang lain, Rostow beranggapan bahwa pembangunan merupakan proses yang bergerak dalam sebuah garis lurus, yaitu dari masyarakat yang terbelakang ke masyarakat yang maju. Dalam berbagai variasinya, proses ini dinilai akan berlangsung sama dimana pun dan kapan pun juga, dan ia membagi proses pembangunan ini menjadi lima tahap, yaitu : (1) masyarakat tradisional; (2) prakondisi untuk lepas landas; (3) lepas landas; (4) bergerak ke kedewasaan; dan (5) zaman konsumsi massal yang tinggi.

Keempat, pemikiran yang dikemukakan oleh Alex Inkeles dan David H. Smith yang menekankan pentingnya faktor manusia sebagai penopang pembangunan, karena ia beranggapan, bahwa pembangunan bukan hanya sekedar pemasukan modal dan teknologi saja. Kedua orang ini memberikan ciri-ciri manusia modern, yaitu yang meliputi keterbukaan terhadap pengalaman dan ide baru, berorientasi ke masa sekarang dan masa depan, memiliki kesanggupan merencanakan, percaya bahwa manusia bisa menguasai alam dan bukan sebaliknya. Untuk memperoleh manusia seperti ini Inkeles dan Smith menyimpulkan, bahwa pendidikan merupakan faktor yang efektif untuk mengubah manusia. Dampak pendidikan tiga kali lebih kuat dibandingkan dengan usaha-usaha lainnya.

Dari penjelasan tersebut terlihat, bahwa teori modernisasi selain didasarkan pada dikotomi antara masyarakat tradisional dan masyarakat modern, adalah juga didasarkan pada faktor-faktor non-material sebagai penyebab kemiskinan, khususnya dunia ide atau dalam pikiran. Faktor-faktor ini menjelma dalam psikologi individu, dan pendidikan menjadi salah satu cara untuk mengubah psikologi seseorang atau nilai-nilai budaya suatu masyarakat.

2. Ukuran dan Fungsi Distribusi

Komponen utama atau faktor pertumbuhan ekonomi dalam suatu masyarakat, adalah : (1) akumulasi modal, yang meliputi semua investasi baru pada tanah, peralatan fisik, dan sumber daya manusia; (2) pertumbuhan penduduk dan angkatan kerja; dan (3) kemajuan teknologi. Dalam sejarah ekonomi dikenal enam karakteristik pertumbuhan ekonomi modern yang dikemukakan oleh Kuznets yang didefinisikan melalui tiga komponen pokok, yaitu pertama, meningkatnya *output* secara terus-menerus yang merupakan manifestasi pertumbuhan ekonomi, sedangkan kemampuan untuk menyediakan berbagai jenis barang merupakan tanda adanya kematangan ekonomi. Kedua, perkembangan teknologi merupakan dasar atau prakondisi kesinambungan pertumbuhan ekonomi. Dan ketiga, dalam merealisasikan potensi pertumbuhan yang menyertai

teknologi baru, maka perlu diadakan penyesuaian kelembagaan, sikap, dan ideologi. Keenam karakteristik Kuznets tersebut adalah : (1) laju pertumbuhan *output* per kapita dan pertambahan penduduk yang tinggi; (2) tingkat kenaikan produktivitas faktor yang tinggi, khususnya produktivitas tenaga kerja; (3) tingkat transformasi struktural ekonomi yang tinggi; (4) tingkat transformasi sosial dan ideologi yang tinggi; (5) kecenderungan negara-negara yang maju perekonomiannya untuk menjangkau bagian dunia lainnya sebagai daerah pemasaran dan sumber bahan baku; (6) terbatasnya penyebaran pertumbuhan ekonomi yang hanya mencapai sepertiga bagian penduduk dunia.

Para ahli ekonomi pada umumnya membedakan dua ukuran pokok dari distribusi pendapatan yang sering dipergunakan untuk tujuan kuantitatif dan analisis, yaitu : (a) distribusi pendapatan "perorangan" atau "ukuran"; dan (b) distribusi pendapatan "fungsional" atau distribusi pendapatan "berdasarkan peranan masing-masing faktor yang bisa didistribusikan" (*distributive factor share*). Distribusi pendapatan perorangan atau distribusi ukuran adalah yang paling umum digunakan oleh para ekonom. Distribusi ini menyangkut segi manusia sebagai perorangan atau rumah tangga dan total pendapatan yang mereka terima. Sedangkan distribusi fungsional atau distribusi faktor mencoba menerangkan bagian dari pendapatan nasional yang diterima oleh masing-masing faktor.

D. Ketidakmerataan dan Kemiskinan

Seperti telah dikatakan di atas dengan demikian keberhasilan pembangunan sering diukur--dalam istilah teknis ekonomi--dengan Produk Nasional Bruto (PNB atau GNP) dan Produk Domestik Bruto (PDB atau GDP). Kekayaan keseluruhan yang dimiliki suatu negara tidak berarti bahwa kekayaan itu merata dimiliki oleh semua penduduknya. Tidak tertutup kemungkinan, bahwa sebagian kecil orang di dalam negara tersebut memiliki kekayaan yang berlimpah, sedangkan sebagian yang lain--malah mungkin sebagian besar--hidup dalam kemiskinan. Sehingga sering memunculkan ironi di negara-negara yang

GNP per kapitanya tinggi, namun banyak kemiskinan di berbagai tempat. Artinya, kekayaan sebagian kecil orang itu jika dirata-ratakan menghasilkan GNP per kapita yang tinggi, sehingga kemiskinan sebagian besar orang itu--seolah-olah--ter tutup oleh orang kaya.

Pada akhirnya, muncul keinginan untuk memasukkan aspek pemerataan dalam ukuran pembangunan, yang tidak hanya semata-mata GNP per kapita, tapi juga secara ekonometrik. Secara sederhana pemerataan ini diukur dengan melihat berapa persen dari GNP diraih oleh 40% penduduk termiskin, berapa persen oleh 40% penduduk golongan menengah, dan berapa persen oleh 20% penduduk terkaya. Jika 40% penduduk termiskin menerima kurang dari 12%, ketimpangan yang ada dianggap besar. Namun jika 40% penduduk termiskin menerima antara 12% sampai 17%, ketimpangan dianggap sedang, sedangkan bila penerimaan golongan ini lebih dari 17%, ketimpangan dinilai lumayan kecil (*Djojohadikusumo*, 1989: Annex III, 4).

Cara lain yang kerap dipergunakan untuk mengukur ketimpangan pembagian pendapatan masyarakat adalah dengan perhitungan Indeks Gini. Indeks ini diukur dengan angka antara 0 dan 1. Bila Indeks Gini sama dengan 1, terjadi ketimpangan yang maksimal; bila 0 ketimpangan tidak ada. Jadi, semakin kecil Indeks Gini, semakin kecil ketimpangan pembagian pendapatan dalam masyarakat. Indeks Gini yang lebih besar dari 0,5 dianggap sebagai ukuran bagi kesenjangan pemerataan yang tinggi. Kesenjangan yang moderat dicerminkan bila Indeks Gini yang diperoleh berkisar antara 0,4 dan 0,5. Sedangkan Indeks Gini yang lebih kecil dari 0,4 dianggap sebagai ukuran bagi kesenjangan pemerataan yang kecil (*M. P. Todaro*, 1989:150).

Thee Kian Wie menyebut tiga faktor pokok dalam pembagian pendapatan (*Thee Kian Wie*, 1986), yaitu : pertama, pembagian harta (*assets*). Pada dasarnya ketimpangan dalam pembagian pendapatan mencerminkan kepincangan dalam pembagian harta, baik harta fisik ataupun harta non-fisik (*Montek S. Ahluwalia*, 1974: 78).

Jika pembagian harta ini banyak menentukan pembagian pendapatan, maka hal ini berarti bahwa usaha pemerataan pendapatan hanya dapat digarap secara efektif dan tuntas melalui usaha pemerataan pembagian harta, baik fisik maupun non fisik. Kedua, adalah strategi pembangunan, bahwa strategi pembangunan lebih banyak mengutamakan pertumbuhan ekonomi yang pesat daripada mencari pemecahan efektif mengenai masalah ketimpangan pendapatan dan kemiskinan absolut. Strategi pembangunan yang ditempuh, dengan demikian, secara sadar atau tidak bersifat diskriminatoris terhadap golongan penduduk yang berpendapatan rendah. Hal ini disebabkan dalam proses perencanaan pembangunan yang umumnya sering tidak melakukan perkiraan terlebih dahulu mengenai biaya atau kerugian yang diderita maupun keuntungan yang diperoleh berbagai golongan penduduk sebagai akibat suatu program atau proyek pembangunan tertentu. Singkatnya, dampak negatif dan positif atau *incident of costs and benefits* dari suatu kebijaksanaan pembangunan tertentu sering tidak diperhitungkan dalam perencanaan pembangunan, sehingga tidak mengherankan bahwa suatu kebijaksanaan tertentu, sering dengan tidak sengaja malah merugikan golongan yang berpendapatan rendah.

Dan ketiga adalah kebijaksanaan fiskal yang termasuk kebijakan perpajakan dan kebijakan pengeluaran pemerintah, sering pula bersifat regresif, kendatipun di atas kertas bersifat progresif. Artinya, bertujuan untuk mengenakan pajak sesuai dengan kemampuan membayar. Kenyataan bahwa perpajakan Indonesia tidak bersifat progresif, menurut Thee Kian Wie, adalah terutama dalam mengenakan pajak atas golongan yang berpendapatan tinggi.

E. Strategi Pembangunan Apa yang Tepat?

Pembangunan ekonomi yang berorientasi pertumbuhan ini bukannya tanpa masalah, seperti telah dijelaskan di atas. Paling tidak pada tahun 1972 dalam *The Limits to Growth*, Malthus menyatakan bahwa sumber daya alam yang terbatas tidak dapat terus-menerus mendukung pertumbuhan yang tinggi, tanpa diikuti oleh malapetaka dalam

perekonomian dan masyarakat. Sehingga, perlu disadari bahwa pertumbuhan yang tinggi ternyata belum membawa manfaat yang berarti bagi anggota masyarakat yang paling miskin.

Banyak negara berkembang yang mulai mengkaji kembali orientasi pembangunan dekade 1950-1970-an yang mengutamakan pertumbuhan GNP, karena adanya taraf hidup sebagian masyarakat yang tidak berubah. Oleh karena itu sepanjang tahun 1970-an pembangunan ekonomi didefinisikan kembali dalam rangka pengurangan atau pemberantasan kemiskinan, ketidakmerataan, dan pengangguran dalam hubungannya dengan perekonomian yang sedang tumbuh. Pembangunan, dengan demikian, harus dipahami sebagai suatu proses berdimensi jamak yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap masyarakat, dan kelembagaan nasional.

Pada akhirnya, pembangunan seyogyanya dilaksanakan dan diusahakan lebih adil dan makin merata, sehingga upaya pemerataan dapat menciptakan, mendorong, dan sekaligus memantapkan pertumbuhan dan stabilitas. Dengan demikian antara pemerataan dan pertumbuhan sebenarnya tidak dapat didikotomikan, karena pemerataan pembangunan itu justru akan menghasilkan pertumbuhan dan menciptakan stabilitas.

Masalah keadilan terletak dalam ketimpangan prasyarat-prasyarat hidup yang sebenarnya menjadi pandangan tentang kemiskinan. Pola pembangunan kita saat ini, yaitu teori "tetesan ke bawah", tampaknya memberikan harapan sepenuhnya kepada masyarakat, bahwa kemakmuran yang dijanjikan oleh pembangunan ekonomi-cepat atau lambat-akan "menetes ke bawah" dan bahwa setiap orang akan mendapat sepotong kue yang tengah diperbesar. Padahal GBHN menegaskan, bahwa pembangunan yang sedang dilaksanakan bukan hanya pembangunan ekonomi, tapi diarahkan ke pembangunan masyarakat seutuhnya yang secara filosofis dirumuskan oleh Erich Fromm, bahwa pembangunan itu tidak hanya berarti memiliki lebih (*having more*) tapi juga menjadi lebih (*being more*).

Perdefinisi setiap program ekonomi hanya berhubungan dengan memiliki lebih, dan karena itu, menjadi sia-sia dan tidak relevan untuk meminta para ekonom agar menaruh perhatian terhadap kualitas hidup yang bagi kebanyakan anggota masyarakat tercermin dalam gaya hidup. Dan jika pembangunan masyarakat menuntut pengorbanan maka pengorbanan itu harus dibagi secara adil, yang kaya dan kuat harus berkorban banyak, bagi yang paling miskin pengorbanannya barangkali sudah terdiri dalam kenyataan, bahwa mereka belum tertolong dari kemiskinannya.

Apabila pemberantasan kemiskinan itu terwujud dalam pembangunan yang mencegah bahwa sebagian orang dalam masyarakat direndahkan menjadi obyek, sasaran, atau bahkan sasaran bagi usaha kemajuan, maka perlu dijamin bahwa pembangunan dilakukan tidak secara teknokratis dan paternalistik, melainkan secara dialogis dan partisipatif. Pendekatan teknokratis yang selalu dikuasai oleh sekelompok orang--berdasarkan suatu keahlian tertentu--akan memperlakukan masyarakat sebagai mesin yang dapat ditentukan menurut rencana mereka sendiri.

Berkaitan dengan pertumbuhan dan pemerataan ini, James H. Weaver dkk., menawarkan tujuh model atau strategi pembangunan yang juga memihak golongan miskin. Ketujuh Model itu adalah pertama, penciptaan lapangan kerja, pendekatan ini adalah hasil dari misi ILO, yang menemukan pengangguran yang meluas meskipun ada pertumbuhan GNP. Kedua, penyaluran kembali dana investasi yang memberikan penekanan pada peranan sentral daripada pembentukan modal. Ketiga, pemenuhan kebutuhan dasar yang dilihat sebagai suatu prinsip yang dapat mengorganisir pemikiran dalam usaha pembangunan sistematis. Keempat, pengembangan sumberdaya manusia. Kelima terlebih dahulu mengembangkan pertanian. Keenam, mengembangkan perekonomian desa melalui pembangunan desa terpadu, dan ketujuh, menyusun tata ekonomi internasional baru.

Paling tidak ada tiga sasaran yang seyogyanya dicapai dalam pembangunan dengan dimensi yang lebih baik, yaitu (1) meningkatkan

ketersediaan dan memperluas distribusi barang-barang kebutuhan pokok; (2) meningkatkan taraf hidup, yaitu selain meningkatkan pendapatan, memperluas kesempatan kerja, pendidikan yang lebih baik, dan juga perhatian yang lebih besar terhadap nilai-nilai budaya dan kemanusiaan, yang keseluruhannya akan memperbaiki bukan hanya kesejahteraan material tetapi juga menghasilkan rasa percaya diri sebagai individu ataupun sebagai suatu bangsa; dan (3) memperluas pilihan ekonomi dan sosial yang tersedia bagi setiap orang dan setiap bangsa dengan membebaskan mereka dari perbudakan dan ketergantungan bukan hanya dalam hubungan dengan orang dan negara lain tetapi juga terhadap kebodohan dan kesengsaraan manusia (*M. P. Todaro, 1989:92*).

Pertumbuhan ekonomi tidak dapat diukur semata-mata dari tingkat pertumbuhan pendapatan; namun juga dilihat bagaimana pendapatan didistribusikan kepada penduduk. Tingkat kemiskinan dapat bergantung pada dua faktor, yaitu (a) tingkat pendapatan nasional rata-rata, dan (b) tingkat pemerataan dan distribusi. Penyebab pokok tidak meratanya distribusi pendapatan adalah sangat terpusatnya pemilikan harta.

Oleh karena itu, garis kebijakan penting untuk mengurangi kemiskinan sekurang-kurangnya adalah secara langsung mengurangi terpusatnya penguasaan harta, pendistribusian kekuasaan yang tidak merata, dan juga memperluas pendidikan dan kesempatan untuk memperoleh penghasilan. Serangkaian kebijakan yang disusun untuk melaksanakan perubahan struktural distribusi kekayaan, kekuasaan, dan kesempatan memperoleh pendidikan yang disertai dengan kesempatan memperoleh pekerjaan, diarahkan pada bidang yang berada di luar ekonomi, seperti aspek sosial, kelembagaan, budaya, dan politik.

F. Pemerataan Melalui Pembangunan Berakar Kerakyatan

Permasalahan pembangunan dewasa ini yang perlu mendapatkan perhatian bukan hanya berkurangnya jumlah penduduk miskin, namun kesenjangan sosial yang justru kian melebar. Meningkatnya kesejahteraan materil rata-rata penduduk tidak selalu otomatis berarti keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia akan terwujud. Untuk

mencapainya, masih perlu pemerataan, yaitu distribusi hasil pertumbuhan ekonomi secara adil dan merata.³⁾

Sebelum krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997 terjadi, hasil pembangunan selama ini memperlihatkan, bahwa pertumbuhan rata-rata perekonomian Indonesia adalah 8,35% per tahun, dengan pendapatan per kapita sebesar US\$ 919 tahun 1994. Namun, sejalan dengan peningkatan kesejahteraan penduduk, muncul fenomena kesenjangan pendapatan yang melebar, seiring dengan pertambahan penduduk dan sulitnya memperoleh akses pendapatan. Rencana pembangunan untuk mengatasi hal ini secara seksama harus pas dengan kebutuhan rakyat, yang tidak hanya menyangkut perhitungan kualitatif, tetapi juga kuantitatif. Rencana pembangunan itu adalah yang mampu memotivasi masyarakat untuk ikut membangun dengan keberanian menetapkan sebuah Visi.

Berbagai bukti empiris memperlihatkan bahwa pemerataan pembangunan bukan suatu proses yang bisa berjalan secara otomatis, melainkan suatu mekanisme yang hanya dapat berproses jika pemerintah melakukan intervensi terhadap pembangunan (*Kompas*, 23 Agustus 1996). Kalangan penyelenggara negara jangan sampai mengabaikan tugas itu berdasarkan alasan apa pun dan dalam masa apa pun. Strategi ke arah itu berpusat pada upaya mendorong percepatan perubahan struktural yang memperkuat kedudukan dan peran ekonomi rakyat dalam perekonomian nasional. Upaya yang dapat ditempuh meliputi langkah nyata yang diarahkan pada peningkatan akses produktif seperti tanah, modal, keterampilan, dan teknologi.

3) Dana Moneter Internasional (IMF) mengusulkan metode baru dalam penghitungan kemakmuran, yang tercantum dalam lampiran IV buku *World Economic Outlook* edisi Mei 1993. Pada metode lama yang diperkenalkan sejak tahun 1968 ditentukan berdasarkan mata uang yang hanya mengambil PDB dan dihitung dalam kurs dolar. Namun, 77% penduduk dunia tersebut di negara berkembang sehingga penghitungan dengan kurs dolar menyebabkan ketimpangan yang luar biasa dalam distribusi pendapatan per kapita dunia. Oleh karena itu, IMF memperkenalkan teknik baru dengan memberi bobot pada paritas daya beli dari mata uang negara masing-masing. Akibatnya, jika metode baru ini diterapkan, pendapatan rata-rata penduduk Indonesia pada tahun 1993 adalah US\$ 570, akan menjadi sama dengan negara yang pendapatan per kapitanya sekitar US\$ 2.800 per tahun.

Konsep demikian adalah konsep pemberdayaan rakyat sebagai konsep baru paradigma pembangunan. Ginanjar Kartasasmita mengungkapkan bahwa banyak pemikir dan praktisi yang belum memahami dan mungkin tidak meyakini bahwa konsep pemberdayaan merupakan alternatif pemecahan terhadap dilema-dilema pembangunan yang tengah dihadapi (*Suara Karya*, 6 Maret 1996). Lebih jauh diungkapkan adanya 10 bias pemikiran tentang konsep pemberdayaan tersebut, yaitu adanya anggapan bahwa (1) kecenderungan pemikiran bahwa dimensi rasional, material, dan ekonomi pembangunan lebih penting dari dimensi moral, kelembagaan, dan dimensi sosialnya; (2) pendekatan pembangunan yang berasal dari atas lebih sempurna dari pengalaman dan aspirasi dari tingkat bawah (*grass root*); (3) pembangunan masyarakat di tingkat bawah lebih memerlukan bantuan material daripada keterampilan teknis manajerial; (4) teknologi yang diperkenalkan dari atas selalu lebih ampuh dari teknologi yang dikembangkan masyarakat sendiri; (5) lembaga-lembaga yang berkembang di masyarakat cenderung tidak efisien, bahkan dapat menghambat proses pembangunan; (6) masyarakat lapisan bawah tidak tahu apa yang diperlukannya atau bagaimana memperbaiki nasib dirinya; (7) orang menjadi miskin disebabkan mereka bodoh dan malas, sehingga cara memperlakukannya harus bersifat paternalistik; (8) ICOR (*incremental capital out-put ratio*) yang selama ini dijadikan ukuran efisiensi pembangunan disalahartikan, sehingga investasi harus diarahkan pada proyek yang segera menghasilkan untuk pertumbuhan; (9) sektor pertanian dan perdesaan merupakan sektor tradisional, kurang produktif dan memiliki masa pengembalian investasi yang panjang; dan (10) ketidakseimbangan dalam akses kepada sumber dana (*Suara Karya*, 6 Maret 1996).

Berkaitan dengan hal-hal tersebut di atas, di tengah transformasi global yang sedang berlangsung, terdapat empat agenda pembangunan yang selayaknya diterapkan di Indonesia. Keempat agenda (*Kompas*, 10 Oktober 1996) tersebut adalah pertama, membangun daya saing dan memelihara kesinambungannya. Peningkatan daya saing itu hanya

dapat dicapai melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas. Efisiensi mencakup upaya penyempurnaan terhadap lembaga ekonomi secara menyeluruh, sedangkan produktivitas berkaitan dengan peningkatan sumber daya manusia (SDM). Agenda kedua, oleh karena itu, pembangunan SDM merupakan kebutuhan ekonomi yang juga merupakan upaya untuk meningkatkan martabat manusia. Agenda pembangunan ketiga adalah membangun usaha kecil, menghilangkan kemiskinan, dan mendorong kemajuan wilayah-wilayah tertinggal. Masalah ini menjadi sangat penting untuk segera ditangani, karena hal ini sangat potensial untuk menciptakan kesenjangan yang dapat menghadirkan kecemburuhan sosial dan mengganggu integritas bangsa. Agenda keempat adalah membangun kebudayaan bangsa dan memperkuat ketahanannya. Dalam kaitan ini, konsep dan kehidupan sosial, politik, dan ekonomi, harus bersumber dari falsafah dan pandangan kebudayaan bangsa yang berpangkal pada jati diri dan berwawasan ke depan.

Kebijakan pemerataan merupakan pembangunan sosial sebagai suatu instrumen yang tidak terlepas dari pola yang pernah dilakukan di negara-negara maju. Kesadaran itu muncul, justru karena terlihat begitu banyak kemiskinan dan pengangguran. Sehingga pembangunan ekonomi didefinisikan kembali dalam rangka pengurangan atau pemberantasan kemiskinan, ketidakmerataan, dan pengangguran dalam hubungannya dengan perekonomian yang sedang tumbuh. Profesor Dudley Seers⁴⁾ seperti dikutip Todaro menjelaskan, bahwa yang harus dipermasalahkan tentang pembangunan suatu negara adalah: Apa yang terjadi dengan kemiskinan? Pengangguran? Ketidakmerataan? Apabila ketiga hal itu semakin menurun maka pasti pembangunan sedang terjadi di negara tersebut. Jika satu atau dua dari ketiga masalah tersebut ternyata menjadi semakin buruk, apalagi kalau semuanya, maka agak aneh kalau kita menyebut-nyebut hasil "pembangunan", meskipun pendapatan per kapita meningkat dua kali.

4) Karya Dudley Seers ini, yang idenya adalah memberikan pengertian baru terhadap pembangunan, banyak dibicarakan dalam forum-forum internasional seperti Konferensi Stockholm mengenai Lingkungan Manusia (1972) dan Seminar Cocoyoc (Meksiko) mengenai Pola Strategi Penggunaan Sumberdaya Lingkungan dan Pembangunan (1974).

Dengan demikian, keberhasilan atau kegagalan pembangunan ekonomi suatu negara terkait erat dengan konsep ekonomi pembangunan yang dianut oleh negara yang bersangkutan serta bagaimana konsep tersebut diterapkan. Sebuah jalan keluar yang dapat ditawarkan adalah secara sungguh-sungguh membangun konsep ekonomi kerakyatan⁵⁾ yang bermuara pada pemberdayaan rakyat, yang sebenarnya telah menjadi bagian dari prinsip sistem demokrasi ekonomi dan politik Indonesia yang bermaksud membangun kemakmuran rakyat secara menyeluruh.

Dalam pendekatan ekonomi makro, tantangan Indonesia dalam 25 tahun kedua bukanlah memacu tingkat pertumbuhan ekonomi saja, tetapi juga--secara bersama-sama--menuju pencapaian pemerataan dan pemberdayaan masyarakat ekonomi bawah. Melihat pengalaman di berbagai negara, pemerataan pendapatan merupakan cara terbaik untuk melibatkan segenap lapisan masyarakat dalam kegiatan produktif yang akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan dalam jangka panjang. Karena itu, perhatian yang lebih besar terhadap masalah-masalah kesenjangan ekonomi dan ketimpangan sosial sangat diperlukan, terutama dalam mengantisipasi ekonomi pasar bebas.

Paling tidak ada tiga sasaran yang seyogyanya dicapai dalam pembangunan dengan dimensi yang lebih baik, yaitu (1) meningkatkan ketersediaan dan memperluas distribusi barang-barang kebutuhan pokok;

5) Misalnya dengan mengkaji kemungkinan penerapan sistem ekonomi pasar sosial (*Social Market Economy*). Sistem ini dilakukan di Jerman yang dinilai sebagai keajaiban yang mampu memulihkan perekonomiannya yang porak-poranda akibat Perang Dunia II, menjadi perekonomian yang tumbuh dengan pesat, dan saat ini merupakan perekonomian ketiga terbesar di dunia. Ekonomi pasar sosial (EPS) merupakan jalan ketiga yang kreatif antara ekonomi sosialis yang sentralistik dengan kapitalisme ekonomi pasar yang tanpa kontrol. Sebagai sebuah model EPS bermaksud menggabungkan kebebasan di bawah perlindungan hukum, kebebasan ekonomi dan ideologi keadilan serta jaminan social juga menerapkan persamaan dalam kebijakan ekonomi sehingga masyarakat yang tidak bisa terlibat penuh kurang mampu bersaing, tetapi mendapatkan kesempatan sesuai dengan kemampuannya. Akan tetapi, di sisi lain subsidi yang berlebihan selalu dihindari untuk menghilangkan ketergantungan sebagian masyarakat pada segenlir orang-orang yang produktif. Sebagaimana prinsip demokrasi politik yang memberikan otonomi terhadap lembaga atau individu, maka sistem ekonomi pasar sosial juga memberikan kebebasan dan peluang besar bagaimana inisiatif dan kebebasan individu dikembangkan untuk memaksimalkan kreatifitas, produktifitas, dan effisiensi ekonomi.

(2) meningkatkan taraf hidup, yaitu selain meningkatkan pendapatan, memperluas kesempatan kerja, pendidikan yang lebih baik, dan juga perhatian yang lebih besar terhadap nilai-nilai budaya dan kemanusiaan, yang keseluruhannya akan memperbaiki bukan hanya kesejahteraan material tetapi juga menghasilkan rasa percaya diri sebagai individu ataupun sebagai suatu bangsa; dan (3) memperluas pilihan ekonomi dan sosial yang tersedia bagi setiap orang dan setiap bangsa dengan membebaskan mereka dari perbudakan dan ketergantungan bukan hanya dalam hubungan dengan orang dan negara lain tetapi juga terhadap kebodohan dan kesengsaraan manusia. Pertumbuhan ekonomi tidak dapat diukur semata-mata dari tingkat pertumbuhan pendapatan atau pendapatan per kapita; namun harus juga dilihat bagaimana pendapatan tersebut didistribusikan kepada penduduk, dalam arti siapa yang mengenyam hasil pembangunan tersebut. Tingkat kemiskinan dapat bergantung pada dua faktor, yaitu (a) tingkat pendapatan nasional rata-rata, dan (b) tingkat pemerataan dan distribusi. Penyebab pokok tidak meratanya distribusi pendapatan adalah sangat terpusatnya pemilikan harta. Oleh karena itu, garis kebijakan penting untuk mengurangi kemiskinan sekurang-kurangnya adalah secara langsung mengurangi terpusatnya penguasaan harta, pendistribusian kekuasaan yang tidak merata, dan juga memperluas pendidikan dan kesempatan untuk memperoleh penghasilan.

Serangkaian kebijakan yang disusun untuk melaksanakan perubahan struktural distribusi kekayaan, kekuasaan, dan kesempatan memperoleh pendidikan yang disertai dengan kesempatan memperoleh pekerjaan, diarahkan pada bidang yang berada di luar ekonomi, seperti aspek sosial, kelembagaan, budaya, dan politik.

3 JAMES H. WEAVER, KENNETH P. JAMESON, RICHARD N. BLUE

Pertumbuhan dan Pemerataan: Dapatkah Keduanya Dicapai? (Analisis terhadap Tujuh Model Pembangunan)*

A. Pengantar

Karena ditemukan adanya beberapa kegagalan, strategi pembangunan ekonomi pasca perang tetap dikritik, kendati telah berhasil menaikkan laju pertumbuhan GNP. Kritik muncul karena fenomena yang ditimbulkan oleh kegagalan itu, di antaranya pengangguran yang terus terjadi, kenaikan kesenjangan pembagian pendapatan pada suatu bangsa atau antarbangsa, kenaikan tingkat kemiskinan, dan sebagainya. Umumnya kritik tersebut terpusat pada hasil pembangunan pasca perang yang tidak dapat dinikmati masyarakat menengah ke bawah di dunia, dan hal tersebut bertentangan dengan pemerataan, karena kelompok masyarakat tersebut adalah kelompok yang berhadapan dengan ketahanan hidup secara langsung.

Sebagai jawaban atas kritik di atas, muncul suatu strategi alternatif untuk mencapai pembangunan ekonomi di negara dunia ketiga, yang disebut "pertumbuhan dan pemerataan". Strategi ini belum sepenuhnya dikembangkan dan muncul dalam sejumlah variasi. Berikut ini akan diperinci pokok pikiran dari tujuh jenis pendekatan strategi pembangunan. Mengingat adanya kritik terhadap model-model tersebut, maka pada

* Disadur oleh Ujianto Singgih Prayitno, dari makalah yang ditulis oleh James H. Weaver, Kenneth P. Jameson, Richard N. Blue, "Growth and Equity: Can They be Happy Together? (An analysis of Seven Models and Their Critics)" dalam James H. Weaver and Kenneth P. Jameson, ed., *Economic Development: Competing Paradigms*, Washington D.C., University Press of America, 1981

bagian akhir tulisan ini akan dibahas, pertama tentang kemunculan pemikiran yang mendukung strategi tradisional atau strategi "tetesan ke bawah", kemudian beralih ke kritik yang dikembangkan oleh penganut strategi revolusioner yang mengemukakan pemikiran tentang pemerataan pembangunan.

Pembahasan berikut bukan untuk memutuskan pemikiran apa yang paling baik. Apa yang akan dibahas sudah jelas, dan tulisan ini bertujuan untuk menguraikan masing-masing model secara garis besar.

B. Ciri-ciri Umum Ketujuh Model

Semua pendekatan tentang pertumbuhan dan pemerataan memiliki beberapa kesamaan. Semua pendekatan berawal pada suatu keyakinan bahwa mengandalkan pertumbuhan GNP tidak akan menguntungkan masyarakat menengah ke bawah di negara berkembang atau bisa dikatakan tidak menguntungkan secara cepat. Revolusi sosial tidak akan terjadi di negara-negara miskin, dikarenakan pencapaian suatu tingkat pemerataan dilakukan tanpa melakukan revolusi sosial. Taiwan, Korea, Hongkong, Israel, Jepang, Singapura, dan Sri Langka merupakan contoh keberhasilan penerapan upaya tersebut.

Model-model tersebut juga mempunyai kesamaan asumsi bahwa petani di negara berkembang terus berupaya mencari kesempatan berusaha. Melihat hal tersebut, yang menjadi hambatan di negara miskin bukanlah petaninya, tetapi mungkin kelompok elite yang berkuasa dan berkedudukan di ibukota.

Penekanan lebih diberikan pada dimensi sosial dan politik pertumbuhan dan pemerataan. Pokok pendekatan terdahulu lebih memperhatikan ekonomi-tanah, buruh, dan modal-saja, padahal ada faktor lain yang mempengaruhi dan terabaikan, yaitu politik, sosial, dan budaya.

1. Penciptaan Lapangan Kerja

Pendekatan ini dikemukakan oleh Misi Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) saat berkunjung ke Kolumbia, Kenya, Sri Lanka dan

sebagainya, yang menemukan banyak dan terus bertambahnya pengangguran, walaupun terjadi pertumbuhan GNP. Karenanya kebijakan tentang pertumbuhan harus ditinjau kembali dengan melihat perlunya peningkatan kesempatan kerja.

Cara pandang berdasarkan pendekatan ini lebih menekankan pada sektor informal seperti pedagang eceran, pedagang kecil, tukang kayu, dan sebagainya. Sebagian besar warga memiliki bakat wiraswasta, dan yang menjadi hambatan utama adalah kesempatan untuk mendapatkan modal dan persaingan dengan sektor formal. ILO mengembangkan strategi ini dengan penekanan pada penambahan modal bagi sektor informal serta penciptaan kesempatan kerja. Perdesaan juga mendapat perhatian khusus, terutama pada teknik produksi pertanian padat-karya.

2 Penyaluran Kembali dari Investasi

Pendekatan kedua yang serupa dirumuskan oleh Chenery (Bank Dunia), yang menekankan pada peran penting pembentukan modal. Masyarakat menengah ke bawah harus memiliki modal usaha lebih besar untuk memenuhi kebutuhannya. Artinya ada pemikiran kembali tentang penyaluran modal yang diperuntukkan bagi proyek-proyek raksasa ke penanaman modal bagi masyarakat miskin dengan memperhatikan kebutuhan akan pendidikan, kesehatan, kredit dan lain-lain. Jika hal ini dilakukan, terjadi peningkatan produktivitas masyarakat miskin untuk memperoleh pendapatan.

Hal tersebut terlihat dapat merugikan pertumbuhan, akan tetapi secara jangka panjang peningkatan produktivitas dan pendapatan kelompok miskin juga akan mempengaruhi peningkatan pendapatan kelompok masyarakat lainnya. Karena ada keuntungan jangka panjang yang diperoleh dari strategi "penetesan ke atas" bagi kelompok masyarakat berada, maka tidak akan ada yang menentang strategi ini karena dirasakan ada upaya redistribusi harta yang langsung.

3. Pemenuhan Kebutuhan Dasar

Orang pertama yang mengemukakan pendekatan mengenai kebutuhan dasar adalah Mahbub ul Haq (Bank Dunia). Haq menyebut

pendekatan ini sebagai sebuah serangan langsung terhadap kemiskinan. Orang kedua yang mengemukakan hal yang sama adalah James Grant, Presiden dari *Overseas Development Council*.

Menurut Grant, Sri Lanka merupakan contoh negara miskin yang dapat memenuhi kebutuhan dasar masyarakatnya walaupun tingkat pendapatan negara tergolong rendah. Sri Lanka mempunyai GNP per kapita kira-kira US\$ 120 per tahun pada tahun 1973, tetapi tingkat harapan hidup, melek huruf, dan angka kematian anak menunjukkan angka yang sama dengan Amerika Serikat dalam tahun 1973. Usia harapan hidup adalah 68 tahun, angka kematian anak 45 per 1.000 kelahiran, angka kematian 6,4 per 1.000, angka kelahiran 28,6 per 1.000, dan 76 % dari penduduk sudah melek huruf.

Angka yang mengesankan ini dicapai melalui perluasan jasa pelayanan milik pemerintah. Salah satu komponen utama jasa-jasa tersebut adalah program subsidi harga padi-padian yang besar jumlahnya, meliputi distribusi cuma-cuma untuk dua atau tiga pon padi-padian per orang per minggu. Pendidikan dan sistem pelayanan kesehatan yang harganya terjangkau diperkenalkan. Pengeluaran untuk jasa-jasa pelayanan sosial Sri Langka adalah 12-13 persen dari GNP, atau 30-40 persen dari seluruh pengeluaran pemerintah, yaitu kira-kira US\$ 14-15 per kapita se tahun.

Dengan melihat Sri Langka, Grant berpendapat bahwa kebutuhan dasar satu miliar penduduk paling miskin di dunia dapat dipenuhi dengan bantuan luar negeri tambahan sebesar US\$ 14-15 miliar. Ia mengusulkan agar negara-negara kaya melipat-gandakan bantuan mereka, dengan memusatkan pada kebutuhan dasar rakyat yang hidup pada garis kemiskinan absolut.

Paul Streeten dan J.S. Burki (Bank Dunia) mendukung strategi pemenuhan kebutuhan dasar. Mereka menganjurkan agar pendekatan ini dilihat sebagai suatu prinsip organisasi yang dijadikan dasar untuk mengelola pemikiran dan usaha pembangunan secara sistematis. Tujuan atau sasarannya adalah memenuhi kebutuhan dasar semua orang di

mana pun ia berada. Kebutuhan ini meliputi pangan, air, sandang, papan, pelayanan kesehatan, pendidikan, dan partisipasi dalam membuat keputusan. Tetapi kebutuhan-kebutuhan ini harus dilihat dari segi hubungannya dengan suatu sistem ekonomi dan sosial yang menyeluruh dari produksi, pangan, dan barang-barang, penciptaan lapangan kerja, dan pengadaan pendidikan, kesehatan, dan gizi. Unsur-unsur utama sistem yang memenuhi kebutuhan dasar diidentifikasi, dan tiap-tiap unsur ini harus dianalisis sebagai suatu sistem, dan harus dipahami hubungan timbal-balik antara unsur-unsur tersebut. Kemudian strategi alternatif yang mempengaruhi unsur-unsur ini dipilih berdasarkan tingkat efektifitasnya.

4. Pengembangan Sumber Daya Manusia

Tiga pendekatan di atas lebih melihat redistribusi pendapatan sebagai suatu kondisi awal. Irma Aldeman berpendapat bahwa revolusi memang tidak mungkin dilakukan negara yang miskin; sekalipun demikian berdasarkan beberapa studi yang ia lakukan terungkap bahwa keadaan 40-60 persen lapisan terbawah penduduk di negara-negara miskin makin memburuk. Ia mengusulkan suatu upaya pengembangan sumberdaya manusia untuk mencapai pertumbuhan dan pemerataan.

Suatu kondisi awal keberhasilan adalah redistribusi pendapatan (kekayaan) produktif, seperti tanah dan modal fisik, sebagaimana yang terjadi di Jepang, Taiwan dan Korea. Jika redistribusi ini dilaksanakan, maka harus ada jaminan bagi kelompok masyarakat miskin untuk menggunakan kesempatan tersebut.

Unsur utama strategi ini adalah suatu program besar untuk mengembangkan sumber daya manusia, seperti di Korea Selatan. Dalam tahun 1964, tingkat pendidikan penduduk Korea adalah tiga kali lebih tinggi dari pada rata-rata negara sedang berkembang dengan tingkat GNP yang lamban selama kurang lebih satu dasawarsa, yang ditakutkan akan menimbulkan ketegangan sosial, keresahan, dan ketidakstabilan politik. Karenanya, strategi ini memerlukan pemerintahan yang kuat yang dapat menangani masalah ini secara efektif.

Langkah berikutnya sesudah pembentukan sumber daya manusia ini adalah strategi industrialisasi dan pengembangan padat-karya. Sumberdaya di negara-negara kecil diserahkan ke pasar internasional, sedangkan negara-negara besar memproduksi barang dengan meriggunakan tenaga kerja padat-karya. Tingkat kesempatan kerja yang tinggi karena adanya industrialisasi diikuti dengan peningkatan pendapatan dan permintaan barang produksi yang akan menjamin distribusi keuntungan yang lebih luas.

5. Pengembangan Pertanian Konvensional

Pendekatan John Mellor terhadap pertumbuhan dan pemerataan serupa dengan pendekatan Adelman karena kedua pendekatan tersebut memerlukan "wilayah reformasi" sebelum tercapainya pertumbuhan dan pemerataan. Pertanian memainkan dua peranan: pertama, pertanian harus menyediakan barang dengan harga stabil, kedua, pertanian harus menyediakan kesempatan kerja. Penduduk yang pendapatannya rendah di negara berkembang membelanjakan sebagian besar pendapatan mereka untuk barang-barang pertanian. Jika pendapatan meningkat, maka pangan yang terbeli lebih banyak, dan jika produksi tidak bertambah, maka kenaikan harga hasil pertanian akan terjadi. Karena itu upah harus dinaikkan, dan hal ini akan menghambat penciptaan kesempatan kerja untuk jumlah penduduk yang lebih besar. Karena hal tersebut, kenaikan produksi pertanian sangat penting bagi keberhasilan pendekatan ini.

Penyediaan kesempatan kerja bukan merupakan tugas berat jika harga pertanian stabil dan rendah. Cara mencapai target tersebut menurut Mellor adalah melalui perubahan teknik pertanian, terutama penelitian biologis, seperti bibit-bibit baru, praktik pemupukan yang baru, irigasi, dan sebagainya. Meskipun kenaikan produksi yang dihasilkan tidak akan meningkatkan kesempatan kerja secara langsung, namun hal ini akan mempengaruhi kenaikan pengeluaran petani. Di India misalnya, Mellor melihat bahwa sebagian besar pengeluaran penduduk perdesaan yang berasal dari pendapatan tambahan dipergunakan untuk

ternak, produk susu pabrik, tepung, susu, sayur-mayur, dan buah-buahan.

Para petani juga membeli barang hasil pekerja padat-karya sektor industri, seperti tekstil, sepeda, radio transistor, dan sebagainya, yaitu barang-barang yang dihasilkan oleh perusahaan-perusahaan kecil bertempat di daerah perdesaan, dekat dengan daerah pemasaran baru. Para pekerja di pabrik-pabrik ini membeli padi yang dihasilkan oleh sektor perdesaan dan keseluruhan proses menyebabkan terciptanya kesempatan kerja dan juga sumber pendapatan baru.

Pendekatan ini memerlukan prasarana yang pembiayaan padat-modalnya berasal dari tiga sumber, yaitu tabungan luar negeri dan produksi dalam negeri, kenaikan bantuan luar negeri, dan kenaikan perdagangan luar negeri, seperti impor barang padat-modal setengah jadi yang diperoleh melalui ekspor barang konsumsi padat-karya seperti sepeda, tekstil, dan sepatu.

6. Pembangunan Perdesaan yang Terpadu

Pendekatan ekonomi perdesaan secara luas dilakukan oleh Albert Waterston. Waterston mengemukakan bahwa pendekatan pembangunan dari atas ke bawah tidak berhasil memenuhi kebutuhan sosial penduduk miskin perdesaan, karena strategi dipusatkan hanya pada pertanian dan memperkaya petani yang memang sudah kaya. Para petani yang sanggup membeli masukan (jasa-jasa produktif dan bahan-bahan yang digunakan dalam proses produksi) saja yang dapat mengambil keuntungan dari munculnya jenis bibit baru bermutu baik serta tersedianya air, pupuk, pestisida, insektisida, dan sebagainya. Karenanya, Revolusi Hijau makin memperlebar jurang yang ada antara petani kaya dan miskin.

Akan tetapi pelayanan jasa sosial yang disediakan pemerintah menyebabkan munculnya "mentalitas kesejahteraan" (*welfare mentality*) seperti dicontohkan Waterston di Tanzania dan Sri Lanka. Jadi harus ada pembangunan pertanian yang sejalan dengan prasarana dan jasa sosial.

Dari tinjauan terhadap ratusan usaha pembangunan perdesaan, Waterston menemukan empat unsur penting yang menunjang keberhasilan selain pemerataan lahan pertanian; produksi padat-karya petani kecil, yaitu penggunaan kelebihan tenaga kerja di luar musim untuk pembangunan; industri ringan yang mengurangkan tenaga kerja untuk mengolah hasil pertanian; produksi barang konsumsi ringan dengan menggunakan bahan mentah lokal; upaya mandiri atau berdikari; pengorganisasian kekuasaan pemerintah yang mempermudah jalur juridiksi kementerian; dan terakhir, "penemuan regional" dengan kekuasaan di pusat menjembatani kesenjangan antara desa-desa dengan ibukota.

7. Penataan Ekonomi Internasional Baru

Strategi-strategi di atas lebih memusatkan pada upaya yang dilakukan sendiri oleh negara-negara dunia ketiga. Tetapi mengingat tingkat keterbukaan yang dimiliki negara yang bersangkutan, maka usaha tersebut tidak bisa dipisahkan dari keadaan internasional; dan beberapa ahli seperti Mahbubul Haq, menganjurkan perubahan lingkungan secara internasional terlebih dahulu, jika ingin mencapai keberhasilan, karena beberapa sumberdaya yang diperlukan berasal dari lingkungan internasional.

Beberapa unsur terpenting yang disarankan ul Haq adalah sebagai berikut: redistribusi kredit internasional sehingga negara-negara berkembang dapat menguasai sumberdaya modal yang lebih besar; bantuan bagi negara berkembang untuk mengadakan diversifikasi, seperti pengolahan, pengangkutan, dan asuransi ekspor mereka, sehingga mereka bisa memperoleh bagian keuntungan yang lebih besar; pengurangan tarif bea masuk dan kuota atas barang padat-karya yang dihasilkan di negara berkembang, jumlah bantuan luar negeri yang lebih besar diberikan secara otomatis melalui pajak internasional atas sumber daya yang tidak dapat diperbarui berdasarkan batas negara; dan terakhir, perubahan struktur lembaga-lembaga internasional yang memberikan peluang lebih besar kepada negara-negara berkembang

untuk bersuara.

Ul Haq melihat bahwa dengan perubahan-perubahan tersebut di atas, maka lingkungan internasional dapat berperan lebih positif dalam pembangunan dan dapat memudahkan pertumbuhan dan pemerataan.

C. Kritik-Kritik Terhadap Pertumbuhan dan Pemerataan

Proliferasi pendekatan pertumbuhan dan pemerataan diimbangi oleh kritik-kritik yang muncul baik dari pihak pembela pendekatan tradisional, maupun dari pihak pembela pendekatan revolusioner. Peninjauan terhadap kritik tersebut memang diperlukan.

1. Kritik Tradisional

Ada tiga komponen utama pembelaan pendekatan tradisional yang perlu diketengahkan. Pertama, adalah yang mempersoalkan validitas data yang terlihat menunjukkan kegagalan dan usaha-usaha yang dilakukan secara tradisional. Tetapi data yang ada tidak bisa disimpulkan. Tidak ada data terkumpul yang membuktikan memburuknya tingkat hidup kelompok miskin. Selain itu, data pengangguran di negara dunia ketiga sama tidak lengkapnya, karena banyak di antara pekerja tidak sesuai jenis pekerjaannya dengan yang didefinisikan, akan tetapi pekerjaan tersebut menghasilkan pendapatan. Terjadi peningkatan ketimpangan yang tidak jelas di negara-negara seperti Brasil, dan penafsiran yang ada sama kurang jelasnya karena perubahan yang terjadi tidak berlangsung lama.

Kedua, kritik tradisional melihat usaha pembangunan perdesaan dan usaha menahan rakyat di daerah perdesaan sebagai hal yang reaksioner, karena sejarah menunjukkan bahwa bagi kelompok masyarakat miskin, sumber dinamika dan harapan akan tingkat hidup yang lebih tinggi terletak pada urbanisasi dan industrialisasi. Akan terlihat bahwa usaha pertanian kecil kurang efisien jika produksi pangan ingin ditingkatkan. Walaupun dalam perhitungan petani kecil lebih efisien jika dinilai atas dasar hasil produksi per satu hektar, namun besarnya

biaya sosial yang lebih memberi masukan dan memberi fasilitas dalam pendistribusian terlupakan, padahal biaya tersebut jelas lebih mahal karena digunakan untuk membagikan pupuk kepada 100 petani kecil dan bukan hanya kepada satu petani besar. Selain itu, berdasarkan studi tentang imigran di daerah perkotaan terlihat bahwa penduduk di kota-kota lebih makmur daripada penduduk di perdesaan. Mereka dapat menggunakan jasa, fasilitas kesehatan, dan pendidikan. Makin kuatlah argumen tentang keselamatan tidak dapat dipertahan di daerah perdesaan kecuali dengan kekerasan dan paksaan.

Pokok ketiga dan yang terpenting adalah pendekatan tradisional bahwa pembangunan dapat berjalan walaupun dinilai tidak dapat terlalu cepat terjadi. Pembangunan di Eropa Barat memperlihatkan hal yang sama dengan pembangunan di Brasil yang ditandai dengan tingginya angka pengangguran, karena buruknya penyerapan tenaga kerja yang disebabkan oleh mekanisme dan pembagian pendapatan yang kurang baik. Akan tetapi, industrialisasi bermanfaat secara jangka panjang karena terciptanya pekerjaan dan pendapatan yang lebih tinggi.

Brasil merupakan contoh terbaik jika ingin melihat keberhasilan pendekatan tradisional. Selama tujuh tahun, sejak 1968, Brasil mampu melipatgandakan GNP-nya. Sebagian besar pertumbuhan ini disebabkan oleh perluasan industri, dan perluasan ini sebagian besar disebabkan oleh aktifnya program promosi ekspor. Selain mempengaruhi kesejahteraan para pemilik modal, mereka yang mempunyai keterampilan teknis, atau mungkin golongan militer, perubahan juga mempengaruhi golongan miskin yang diuntungkan karena adanya kenaikan jumlah lapangan kerja di bidang ekonomi. Meskipun upah riil belum tentu naik, dan jelas terlihat jatuh selama kurun waktu tertentu semasa "keajaiban" terjadi, namun kenaikan jumlah pekerja golongan miskin menjadi pengimbang. Munculnya tingkat pendapatan yang sama mempengaruhi partisipasi tenaga kerja setiap keluarga.

Keberhasilan seperti ini tidak hanya terjadi di Brasil, karena dalam prinsipnya keuntungan selalu menetes ke bawah. Contohnya adalah

perawatan kesehatan. Program pencegahan malaria dan cacar ternyata efektif sekali di daerah perdesaan negara berkembang. Turunnya angka kematian anak di beberapa negara berkembang menjadi bukti utama bergunanya kesehatan bagi rakyat secara umum; misalnya, di Amerika Latin angka kematian anak turun dari 120 per seribu sampai 60 per seribu selama 30 tahun terakhir. Hal ini merupakan bukti nyata bahwa golongan miskin memperoleh keuntungan dari pembangunan.

Selain itu terlihat pula dari negara seperti Costa Rica yang mencoba menggunakan strategi pertumbuhan tradisional, serta Kuba yang mencari pemerataan. Antara tahun 1960 dan 1974, Costa Rica secara drastis lebih mampu menurunkan angka kematian anak dibandingkan Kuba; di bidang pendidikan terlihat persentase kenaikan yang lebih besar dalam penerimaan murid-murid sekolah dasar, serta sekolah lanjutan yang kenaikannya lebih dari dua kali lipat. Selain itu, GNP per kapita di Kuba boleh dikatakan tetap konstan selama kurun waktu tersebut. Walaupun Costa Rica pada tahun 1960 mempunyai pendapatan per kapita yang US\$ 150 lebih kecil daripada Cuba, namun menjelang 1974 tingkat pendapatan per kapita lebih tinggi US\$ 110 daripada Kuba.

Jadi apa jawaban terhadap masalah kemiskinan dan pengangguran menurut para tradisionalis? Jawaban terletak pada pesatnya pertumbuhan Produk Nasional Bruto (GNP); besarnya pemanfaatan perusahaan multinasional dan perusahaan pertanian dan besarnya pengolahan promosi ekspor; dan yang terakhir serta terpenting adalah keharusan untuk menentukan harga yang tepat. Hal yang terakhir ini terdiri atas usaha memperlambat peningkatan upah, peningkatan modal, dan membiarkan pasar menentukan kurs mata uang asing, dan lebih menaikkan harga-harga bagi para petani.

Contoh negara yang menempuh kebijaksanaan campuran tersebut menurut para kritikus tradisional adalah Taiwan dan Korea (Selatan). Kedua negara ini berhasil memeratakan pertumbuhan dengan menggunakan teknologi tepat guna, dalam pengoperasian pasar.

2. Kritik Revolusioner

Dari para pelontar kritik revolusioner terhadap pertumbuhan dan kenaikan, ditemukan sikap skeptis, walau dengan alasan yang berbeda. Sebagai awal dikatakan bahwa kelompok miskin di negara dunia ketiga kurang merasakan manfaat dari kemunculan tata ekonomi internasional baru. Di Asia Selatan, tempat terpusatnya sebagian besar kemiskinan di dunia, hanya sedikit (kurang lebih 5 %) negara yang berGNP rendah yang melakukan hubungan dagang dengan luar negeri. Dengan demikian tata ekonomi internasional baru sedikit menyentuh kemiskinan.

Selain itu, tanpa perubahan struktur kelas di negara-negara tersebut, suatu tata ekonomi internasional baru tidak akan menguntungkan penduduk miskin. Keuntungan akan digunakan untuk membeli senjata atau untuk menanam modal di Amerika Serikat atau Eropa Barat.

Jadi yang dibutuhkan bukan sekedar suatu tata ekonomi internasional baru karena sebagian besar masalah yang dihadapi terletak di dalam negara miskin itu sendiri. Masyarakat merupakan suatu sistem terpadu, sehingga perubahan keadaan ekonomi tidak menentukan perubahan. Masyarakat merupakan kesatuan sosial, politik, ekonomi, dan historis, dengan struktur kekuasaan tertentu yang mendapat keuntungan dari sistem yang berlaku. Bahkan di negara-negara termiskin di dunia —Chad, Mali, atau Bangladesh—terdapat kelompok penduduk yang sangat kaya, sehingga perubahan-perubahan sederhana dalam bidang teknik yang dianjurkan para perencana strategi pertumbuhan dan pemerataan tidak mampu menanggulangi masalah utama. Perubahan kecil dalam pembangunan perdesaan tidak akan berpengaruh dalam mewujudkan perubahan dalam masyarakat. Struktur kelas bagaimana pun juga tidak dapat diabaikan.

Teori pertumbuhan dan pemerataan memperlihatkan dorongan yang dilakukan oleh pemerintah di negara miskin, tetapi mengabaikan kenyataan bahwa golongan elite menyukai sistem yang ada; kemiskinan merupakan tujuan. John Gurley mengemukakan dua keterangan mengenai kemiskinan yang berkelanjutan tersebut. Pertama adalah

bahwa kemiskinan massal merupakan biaya yang dikeluarkan orang-orang kaya untuk mendapatkan hak-hak istimewa. Pembangunan diperlukan untuk membangun rakyat, tetapi jika elite ingin mempertahankan hak-haknya yang istimewa, maka rakyat diharapkan tetap tertidur.

Selain itu, kemiskinan merupakan bingkai yang ditinggalkan oleh strategi pembangunan yang bertujuan meningkatkan pertumbuhan GNP dengan penekanan pada efisiensi, dan pembangunan terbaik. Dalam kedua hal, perubahan teknik untuk meningkatkan laju pertumbuhan tidak akan menyentuh pemerataan. Karenanya kebijaksanaan reformis tidak akan lebih efektif.

Berkaitan dengan model-model yang menghendaki pemerataan reformasi wilayah, pelaksanaan reformasi wilayah ini sangat sulit dilakukan. Golongan elite sadar bahwa reformasi wilayah akan menghancurkan kekuasaan, kedudukan, dan hak-hak istimewa mereka, selain menimbulkan kelompok-kelompok masyarakat baru yang menjadi cikal bakal golongan dominan. Ancaman revolusi terhadap golongan elite jika mereka tidak mengadakan reformasi wilayah sama saja dengan meminta mereka untuk bunuh diri agar mereka tidak dibunuh.

Selain di tingkat internasional, hal yang sama juga tidak akan terjadi di negara-negara berkembang. Anjuran tentang reformasi wilayah dapat ditujukan secara internasional seperti yang dilakukan terhadap India. Namun tidak seorang pun yakin bahwa ancaman, perdebatan, atau logika dapat menyakinkan Amerika Serikat, Uni Soviet, atau Australia, yang menguasai sebagian besar wilayah di dunia dengan jumlah penduduk yang kecil, untuk melaksanakan reformasi wilayah secara internasional; mereka juga tidak akan mengizinkan kebebasan untuk melakukan migrasi ke negeri mereka.

Sama halnya dengan reformasi wilayah yang tak akan dapat dilaksanakan jika dilakukan melalui himbauan atau ancaman kepada golongan elite. Sebenarnya tidak ada perumusan atau gagasan baru dalam pendekatan pertumbuhan dan pemerataan. Semua gagasan

sudah tercakup dalam rencana pembangunan lima tahun kedua di India. Cara-cara baru dalam mengemukakan argumen-argumen lama tidak akan merubah hal-hal yang terjadi di banyak negara miskin atau di tingkat internasional. Golongan elite akan membuat lubang-lubang dalam tiap-tiap rencana yang diusulkan dan mereka akan tetap mempertahankan kekayaan dan kekuasaan mereka.

Karena alasan yang sama maka tidak mungkin perpajakan dan perbelanjaan pemerintah digunakan untuk redistribusi pendapatan. Hal ini akan menimbulkan permusuhan kelas kapitalis dan akan mengakibatkan pemogokan modal seperti yang terjadi di Cili. Akibat pemogokan modal terjadi kekacauan ekonomi, stagnasi ekonomi, dan akhirnya pemerintah yang menjalankan pembaharuan dijatuhkan.

Lagi pula, pembangunan yang didasarkan pada teknologi padat karya menyebabkan negara-negara miskin tetap menjadi pemotong kayu dan penarik air untuk jangka waktu yang lama.

Pembangunan harus didasarkan pada teknologi mutakhir, serta industri yang paling dinamis, seperti tekstil di Inggris, bahan kimia di Jerman, atau barang elektronika di Jepang. Hal terakhir yang perlu diperhatikan adalah kesemua pendekatan baru ini diusulkan oleh orang-orang Barat, dan merupakan suatu contoh lain imperialisme intelektual yang mengikuti begitu banyak contoh sebelumnya.

Apa yang bisa disimpulkan dari keadaan ini? Jawabannya adalah revolusi sosial, dan hal ini tidak mungkin dilaksanakan melalui jalan parlementer. Hal ini hanya dapat dilaksanakan pada saat rakyat menyadari posisi mereka, menjatuhkan pemerintah, dan kemudian membentuk kekuasaan sendiri. Cara terbaik untuk mendapat reformasi wilayah, kata mereka, adalah dengan mempersenjatai para petani yang harus bertindak sendiri. Hal tersebut tidak dapat dilakukan oleh tentara atau partai komunis atau oleh siapa pun juga. Rakyat harus menyadari bahwa jumlah mereka besar, sedangkan jumlah golongan elite lebih kecil. Misalnya, pada puncak jayanya pemerintahan Inggris di India, kurang lebih hanya 10.000 serdadu Inggris yang menguasai ratusan

juta rakyat.

Sistem ini hanya dapat dipertahankan jika rakyat itu tidak bergerak, fatalisit, dan apatis. Golongan elite tidak bisa menguasai dan mengeksploitir rakyat yang bangkit dan sadar. Memang akan terdengar seperti golongan kiri, namun tugas pembangunan bukanlah untuk menjual obat pertumbuhan dan pemerataan kepada para penguasa. Jika pembangunan ingin dilaksanakan, maka tugas yang harus dilakukan adalah memobilisir rakyat di negara-negara miskin dan rakyat progresif di Amerika Serikat, sehingga pemerintah Amerika Serikat tidak akan mendukung rezim yang menindas dan menanggapi usaha rakyat untuk memperoleh kebebasan.

D. Kesimpulan

Perdebatan mengenai pendekatan pertumbuhan dan pemerataan dalam pembangunan terjadi dalam dua dimensi, yaitu antar teori dan antara pertumbuhan dan pemerataan dengan pendekatan lain.

Dalam pengertian yang pertama, pokok pemikirannya sudah jelas. Pertama, adalah kemungkinan redistribusi harta merupakan kunci keberhasilan pendekatan, dan hal ini membedakannya dari pendekatan yang lain. Inilah masalah yang harus dihadapi. Kedua, nampaknya terdapat persetujuan bahwa tingkat konsumsi golongan miskin harus dipertahankan dan diperbaiki, dan bahwa beberapa perangkat kebutuhan dasar harus dipenuhi. Jelas pula bahwa banyak usaha harus dilakukan di daerah perdesaan, dan hal itu harus meliputi penyaluran kembali sumberdaya modal yang memberikan kekuasaan lebih besar kepada golongan kaum miskin untuk mengelola sumberdaya tersebut. Tidak ada kesepakatan yang jelas baik tentang langkah-langkah khusus yang harus diambil, maupun tentang perimbangan yang ada dan harus ada antara pertumbuhan dan pemerataan. Pokok-pokok ini perlu diperdebatkan di tahun-tahun mendatang. Pada dimensi yang lain, yaitu konflik antara pertumbuhan dan pemerataan dan pendekatan tradisional atau revolusioner, ada kemungkinan pemecahan masalah-masalah kecil. Mungkin manfaat terbesar adalah adanya tanda-tanda peranan intelektual

dalam pendekatan pertumbuhan dan pemerataan. Kebenarannya terletak pada kuatnya perasaan di antara elite intelektual di negara-negara kapitalis yang sudah maju dan yang sedang berkembang, bahwa pendekatan tradisional sesungguhnya tidak dapat berhasil, terutama dalam membantu golongan miskin.

Kedua, tidak mungkin bagi elite intelektual di negara-negara kapitalis, seperti Amerika Serikat, mendukung alternatif kiri seperti revolusi sosialis, meskipun mereka memiliki latar belakang revolusioner. Walaupun demikian, akhir-akhir ini terjadi kemenangan di pihak sosialis, seperti di Vietnam, Laos, Kamboja, dan Mozambik, sehingga harus diciptakan strategi baru. Pertumbuhan dan pemerataan merupakan suatu alternatif pendekatan tradisional yang tak terelakkan. Strategi pertumbuhan dan pemerataan telah menjadi satu-satunya pilihan bagi US-AID (*United States Agency for International Development*, Badan Amerika Serikat untuk Pembangunan Internasional, yaitu badan di bawah naungan Departemen Luar Negeri Amerika Serikat yang menyalurkan bantuan luar negeri), Bank Dunia, dan badan-badan donor lainnya dengan latar belakang kapitalis.

Apa yang kita hadapi sekarang ini adalah perselisihan lama tentang revolusi lawan evolusi. Kaum revolusioner sangat yakin bahwa tidak ada harapan bagi golongan miskin di negara-negara berkembang, kecuali jika terjadi revolusi besar-besaran yang luas. Kaum revolusioner tidak yakin bahwa revolusi yang demikian merupakan jawaban yang tepat bagi masalah-masalah yang terjadi pada kelompok masyarakat miskin. Kenyataan apakah revolusi-revolusi berhasil membantu golongan miskin, menjamin hak-hak azasi manusia, memperluas pembangunan manusia, memang berbeda-beda, seperti terlihat dari pengalaman Rusia, Cina, Kamboja, Meksiko, Kuba, Bolivia, Aljasair, dan sebagainya.

Juga tidak jelas apakah pembangunan kapitalis bisa mewujudkan pertumbuhan dan pemerataan, atau apakah negara-negara berkembang yang kapitalis, seperti Taiwan dan Korea, dapat atau harus ditandingi.

Jadi ada ketidakjelasan dalam setiap pendekatan ini. Tetapi kita harus memenuhi kebutuhan dasar semua orang. Memang tidak baik untuk menyerukan revolusi besar-besaran ke negara-negara berkembang seperti dilakukan oleh cendekiawan Barat yang bekerja di ruang tertutup dan penuh buku. Lebih tidak baik lagi para cendekiawan Barat yang menyerukan *status quo* yang mereka anggap membawa hasil baik. Jadi pencarian dan penjajakan alternatif lain yang bertujuan untuk mencapai pertumbuhan dan pemerataan melalui pendekatan-pendekatan baru terhadap pembangunan masih diperlukan.



4 GIOVANNI ANDREA CORNIA, ANDERSON, JARAMILLO, FRANCES STEWARD

Dampak Penyesuaian Kebijakan Ekonomi terhadap Bidang Sosial*)

Kebijakan penyesuaian perekonomian menggambarkan keseluruhan kebijakan yang dirancang untuk mengurangi ketidakseimbangan yang terjadi di bidang ekonomi, baik ekonomi yang dipengaruhi dari luar maupun penggunaan-penggunaan sumber-sumber domestik. Kebijakan ini sangat membantu dalam membedakan kebijakan stabilisasi (*stabilization policy*) dari jenis-jenis kebijakan lainnya. Kebijakan stabilisasi merupakan upaya untuk mengurangi ketidakseimbangan pada rekening eksternal dan anggaran domestik dengan memotong pengeluaran (yang dilakukan oleh pemerintah, perusahaan ataupun rumah tangga), serta mengurangi timbulnya kredit dan defisit anggaran. Dengan demikian, kebijakan tersebut bersifat deflatif dan cenderung menimbulkan dampak yang cepat pada keseimbangan perdagangan melalui pengurangan impor. Sedangkan kebijakan-kebijakan lainnya dirancang untuk mengubah struktur ekonomi sehingga perdagangan dan effisiensi ekonomi pada jangka menengah bergerak membaik.

A. Upaya-upaya Penyesuaian dan Stabilisasi Tahun 1980-an.

Kebanyakan negara berkembang telah mengalami periode sulit, terutama pada pertengahan pertama 1989-an, yaitu sejak terjadinya depresi besar. Berkaitan dengan hal ini, pemotongan terhadap

*) Disadur oleh Ujiano Singgih Prayitno, dari artikel yang ditulis oleh Giovanni Andrea Cornia, "Adjustment Policies 1980-1985, Effects on Child Welfare" dan artikel yang ditulis oleh Anderson, Jaramillo, Stewart "Adjustment Policies 1980-1985 Effects on Government Expenditure" dalam Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly, and Frances Stewart (ed), *Adjustment A Human Face Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Clarendon Press, Oxford, Vol 1 1987 hal 58 - 81

persediaan keuangan eksternal telah dilakukan secara mendadak dan beberapa negara tidak bisa membiayai defisit keuangannya.

Pada situasi semacam ini, di beberapa negara diperkenalkan program stabilisasi yang sangat berguna untuk menghadapi kekacauan yang kemungkinan muncul mengikuti krisis keuangan yang tidak terkendali. Banyak negara harus meminta bantuan Dana Moneter Internasional (IMF), sedangkan yang lain berusaha memobilisasi bantuan dana internasional yang sifatnya tidak mengikat atau dengan memperkenalkan paket penyesuaian pada rekening-rekening (*accounts*) mereka. Kebanyakan negara berkembang telah terpengaruh oleh proses penyesuaian selama periode krisis itu, sehingga stablisasi dan penyesuaian menjadi langkah utama dalam mengambil keputusan. Upaya penyesuaian tahun 1980-an itu muncul dan memuncak secara cepat mengurangi pinjaman keuangan eksternal.

B. Hakekat Program-Program Penyesuaian Umum

Beberapa negara menghadapi ketidakseimbangan keuangan yang bersifat terus-menerus dan bersifat eksternal, baik yang secara otomatis dipengaruhi pendapatan (*income*) dan moneter maupun melalui pengenalan kebijakan yang teratur untuk menata ekonomi yang sesuai dengan tujuan kebijakan. Hal ini merupakan kenyataan yang tidak terhindarkan, sehingga pertanyaan yang relevan adalah bagaimana merancang suatu paket penyesuaian yang akan mengurangi biaya (*cost*) yang termasuk dalam proses itu, sekaligus mencapai tujuan yang diprioritaskan. Kebijakan penyesuaian umum (*prevailing adjustment policies*) umumnya mencegah timbulnya masalah ini dengan melakukan kombinasi dari ketiga perangkat kebijakan berikut:

1. Kebijakan pengurangan pengeluaran (*Expenditure-Reducing Policies*)

Merupakan alat konvensional, yaitu impor dalam perbaikan kesimbangan perdagangan melalui reduksi barang-barang yang diproduksi secara domestik yang bebas untuk di ekspor. Kapan pun kebutuhan domestik diperlukan selalu ada dalam tingkat pekerjaan penuh (*full employment*). Oleh sebab itu, pengeluaran bersifat mendasar. Di dalam kasus yang kebutuhan domestiknya berada

pada atau di bawah tingkat pemanfaatan penuh, maka kebijakan mengurangi pengeluaran cenderung keseimbangan dalam jangka pendek baik keseimbangan eksternal maupun internal. Misalnya, biaya output yang lebih rendah, yang terjadi pada pekerja (*employment*), kapasitas manfaat serta pendapatan dalam ekonomi domestik. Sementara output yang dapat diperdagangkan tidak berkurang, sebab penurunan kebutuhan domestik bisa mengimbangi peningkatan ekspor. Pada berbagai kasus, output sektor yang tidak diperdagangkan (*non-tradeable sector*), seperti konstruksi dan pelayanan, akan menurun. Kebijakan mengenai manajemen kebutuhan, umumnya yang meliputi penyediaan uang yang lebih besar dan pengurangan kredit, membatasi defisit yang terjadi pada sektor umum, pengendalian upah, atau kebijakan umum yang lebih ditujukan pada pembatasan pendapatan riil (*real income*).

2. Kebijakan Pengalihan Pengeluaran (*Expenditure-Switching Policies*)

Kebijakan ini ditujukan untuk mengalihkan sumber-sumber produksi (tenaga kerja dan modal) dari sektor yang tidak dapat diperdagangkan ke sektor yang dapat diperdagangkan, serta dari konsumsi kepada investasi. Ini dilakukan dengan memanipulasi harga-harga relatif dari barang-barang yang bisa dijual versus barang-barang yang tidak bisa dijual, yang selanjutnya diharapkan dapat mengalihkan sumber-sumber produksi dari sektor sebelumnya ke sektor berikutnya yang dapat menghasilkan ekspor atau mengganti impor. Sebagai hasil perubahan itu, akan ada pengalihan kebutuhan domestik dari produksi impor ke produksi domestik. Dengan pengalihan melalui pengurangan produksi barang yang tidak bisa dijual dan penambahan barang yang dapat dijual akan terjadi keseimbangan. Di sini produksi total akan dipertahankan sementara pemantapan kembali terhadap keseimbangan eksternal terus dilakukan. Dengan pengalihan yang lengkap akan menghasilkan mobilitas faktor yang lengkap pula, tetapi dalam kenyataannya ada faktor-faktor teknis yang membatasi seperti modal dan tenaga kerja

yang sering kali hanya merupakan kegiatan yang dapat dilaksanakan pada jangka pendek saja. Dengan demikian, investasi substansial diperlukan untuk memudahkan proses konversi dan menciptakan kapasitas baru bagi sektor yang dapat dijual yang berasal dari sumber-sumber terdahulu yang digunakan dalam sektor yang tidak dapat dijual. Kebijakan ini meliputi perubahan tingkat devaluasi, campur tangan di bidang perdagangan seperti subsidi eksport, pengendalian impor, tarif, dan pajak, harga produksi serta kebijakan untuk meningkatkan mobilitas faktor (*factor mobility*).

3. Perbaikan Kelembagaan dan Kebijakan (*Institutional and Policy Reforms*)

Perbaikan ini meliputi liberalisasi perdagangan, mengurangi peranan negara melalui perbaikan fiskal, penswastaan, perbaikan pasar keuangan, pengendalian perubahan harga dan seterusnya. Perbaikan ini sangat dianjurkan oleh Bank Dunia dan IMF akhir-akhir ini yang ciri-cirinya berorientasi pada pasar dan yang berorientasi ke luar negeri (*market and outward oriented*), dan dipercaya dapat mempercepat pembangunan melalui peningkatan efisiensi menyeluruh melalui perbaikan insentif dan respon-respon produksi serta melalui rangsangan menabung, menanamkan investasi serta melalui eksport. Liberalisasi pasar keuangan misalnya, diyakini dapat meningkatkan tabungan, menghilangkan investasi yang tidak menguntungkan, serta mempromosikan penggunaan teknik produksi.

Ketiga kategori di atas tidak sepenuhnya memuaskan, karena cenderung memiliki dampak pada kebutuhan dan persediaan barang. Ketika perangkat kebijakan ini dirasa tidak "tepat waktu" (*time-lags*), maka akan berpengaruh pada ekonomi riil. Di satu pihak, ada desakan kebutuhan dan di pihak lain terjadi pemborosan (*spending level*). Dalam pelaksanaannya, keputusan untuk mengurangi pengeluaran pemerintah dapat memperlambat munculnya dampak itu, karena pengeluaran itu berlanjut dan terlihat dari keputusan

yang sudah diambil. Seiring dengan itu, perubahan komposisi pengeluaran akan berpengaruh pada perubahan harga relatif yang dapat muncul sewaktu-waktu. Selain itu, tidak tepatnya pemilihan waktu antara pengalihan kebijakan pengeluaran dengan perubahan yang terjadi dalam struktur produksi akan menyebabkan rentang waktu yang cukup besar.

Karakteristik lain dari program dana yang ada ialah:

1. Horison jangka pendek (*short time horizon*).
2. Pertimbangan sederhana pada dampak distribusi pendapatan kelompok sosial tertentu. Ini dilakukan ketika menjajagi pelaksanaan program stabilisasi yang menimbulkan implikasi distributif, dan membagi secara adil biaya penyesuaian dalam masyarakat akan menjadi persoalan politis bagi pemerintah.
3. Predominansi dari ekonomi makro sebagaimana pada kebijakan meso, sektoral dan sasaran.
4. Monitoring proses penyesuaian, dilakukan pada basis seperangkat kriteria unjuk kerja terbatas seperti tingkat suplai uang, defisit anggaran, kredit bank dan seterusnya, dengan sedikit atau tanpa perhatian sama sekali pada unjuk ekonomi riil atau variable kesejahteraan seperti pendapatan para orang miskin atau tingkat kekurangan gizi.

C. Dampak Krisis Ekonomi

Di banyak negara, krisis ekonomi tahun 1980-an telah membawa dampak yang merusak kesejahteraan anak, pelayanan pendidikan dan kesehatan serta menyebabkan penurunan kualitas dan kuantitas sehingga menghambat pelayanan kesehatan penduduk. Beberapa negara telah berusaha memberikan perlindungan bagi pelayanan-pelayanan dasar itu. Di sini kita meneliti dampak krisis ekonomi tersebut terhadap kesejahteraan anak, pelayanan pendidikan, dan kesehatan.

Krisis ekonomi bisa didapati di Ghana yang akibat krisis itu terpaksa memotong dana anggaran kesehatan per kapita pada 1982/1983 sampai 80% sehingga target yang dicanangkan untuk proyek imunisasi hanya tercapai 50% saja. Begitupun yang terjadi di Mozambik, karena keadaan pertukaran barang luar negeri mengakibatkan tidak dapatnya negara ini membeli obat dan peralatan medis. Sedangkan di Zaire, dengan pemotongan anggaran itu 7000 orang guru harus di PHK pada tahun 1984. Di Ethiopia, sebuah buku teks di sekolah-sekolah dipergunakan oleh empat orang murid.

Memburuknya kondisi pelayanan dasar di beberapa negara disebabkan oleh dampak-dampak krisis keuangan yang bersamaan pula dengan pemotongan anggaran bagi pelayanan kesehatan dan pendidikan. Hal ini telah terjadi di beberapa negara seperti Afrika, Amerika Latin, dan Timur Tengah.

Jika pengeluaran pemerintah diturunkan, maka sektor-sektor lain akan "sangat terlindungi" (*highly protected*), misalnya terjadi peningkatan pengeluaran selama kurun waktu pemotongan anggaran itu. Dikatakan "terlindungi" (*protected*) jika pengeluaran pada sektor itu dipotong dengan persentase lebih kecil, sedangkan dikatakan "rentan" (*vulnerable*), jika pemotongan itu lebih besar dari jumlah persentase yang seharusnya dikenakan potongan.

Pemotongan pengeluaran pemerintah cenderung menurunkan pelayanan ekonomi yang juga terjadi pada sektor pendidikan dan kesehatan. Banyak negara yang mencari alternatif lain. Misalnya, negara-negara Afrika Latin lebih menyukai memotong anggaran pada kelompok rentan (*vulnerable*). Sedangkan di Asia, tidak seperti negara-negara Afrika, lebih melindungi sektor pendidikan dan lebih mengesampingkan kesehatan.

Pemotongan ini sangat mempengaruhi pengeluaran modal. Pengeluaran modal secara proporsional berarti pengeluaran yang tidak melebihi jumlah total, namun secara signifikan proporsinya lebih tinggi dari kategori pengeluaran lainnya. Tingginya proporsi pengeluaran kapital

seperti ini terjadi di Afrika, Amerika Latin, dan Timur Tengah. Sedangkan di Asia dan Eropa pemotongan seperti ini disamakan atau dilebihkan melalui pemotongan subsidi. Dengan demikian, subsidi adalah tipe kerentanan kedua dalam hal pengeluaran.

Sektor yang "menderita" selama pemotongan itu adalah sektor pelayanan ekonomi, yang pemotongannya lebih dari pengeluaran kapital total pada dua pertiga kasus yang terjadi. Bagi semua negara, pengeluaran modal untuk kebutuhan kesehatan dan pendidikan kurang dilakukan dibandingkan sektor lainnya, tetapi umumnya keduanya menjadi alternatif yang dikorbankan, seperti di Afrika, dan yang perlu diingat adalah pemotongan anggaran ekonomi ini akan mempengaruhi sektor-sektor lainnya.

D. Dampak pada Bidang Sosial

1. Kesejahteraan Anak

Kebijakan stabilisasi akan berdampak pada kesejahteraan anak. Untuk menjelaskannya perlu dianalisa pengaruh langsung dan tidak langsung secara terpisah. Pengaruh tidak langsung ditengahi melalui totalitas keberfungsian ekonomi dan hasil-hasilnya dari perubahan yang terjadi, sering dengan tanda-tanda yang berbeda dan diperlihatkan melalui berbagai instrumen kebijakan yang ada pada paket yang sama. Pengaruh tidak langsung ini masih dinilai lebih baik berdasarkan suatu analisis dampak penyesuaian pertumbuhan, distribusi pendapatan relatif, dan timbulnya kemiskinan absolut. Sedangkan pengaruh langsung stabilisasi itu mempengaruhi kesejahteraan anak yang pada hakikatnya tergantung dari apa yang terjadi pada keseluruhan tingkat pertumbuhan dan distribusi ekonomi.

2. Pelayanan Pendidikan dan Kesehatan

Menurut Hicks dan Kubish (1984), analisa peridahuluan terhadap dampak pengeluaran pada pemotongan anggaran pelayanan sosial, cenderung meriutupi dampak negatif yang akan terjadi dengan adanya

pemusat pada pengeluaran sektor sosial yang ada dalam keseluruhan anggaran pemerintah. Sedangkan menurunnya pengeluaran per kapita di sektor kesehatan dan pendidikan sebagaimana yang terjadi di Amerika Latin nyatanya dapat mereduksi pengeluaran sektor-sektor ini.

Subsidi dimaksudkan untuk mempertahankan harga pangan rendah bagi para konsumen yang di negara-negara berkembang pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah. Di samping kontribusinya pada defisit pemerintah, subsidi juga sering dianggap memerlukan biaya ekonomi, sebab ia membawa serta distorsi harga ke dalam ekonomi. Karena alasan ini, maka program penyesuaian ekonomi makro sering berupaya mereduksi pengeluaran pemerintah bagi subsidi pangan konsumen ini. Dengan demikian menutupi atau mereduksi subsidi pangan adalah bagian dari sepertiga program penyesuaian yang dilakukan oleh IMF selama kurun waktu 1986.

Tidak ada estimasi pengeluaran pemerintah terhadap subsidi pangan ini. Banyak negara tidak melaporkan pengeluaran seperti itu sebagai komponen terpisah dalam dokumen statistiknya. Karena kesulitan itulah maka akses pada data itu hanya sedikit saja diketahui.

Subsidi ternyata merupakan irisan antarharga, yang oleh karenanya dirasa perlu oleh pemerintah untuk mengadakan impor pangan plus biaya pemasarannya dengan penetapan harga bagi konsumen. Oleh karenanya, jika pemerintah memperoleh pangan dengan harga internasional, dan harga itu menurun, maka secara tidak langsung akan menurunkan pula biaya subsidi dalam negeri. Artinya, terdapat peningkatan keuntungan bagi konsumen dan turunnya biaya pengeluaran pemerintah. Sehingga, meskipun analisis ini tidak memberikan estimasi terhadap perubahan keuntungan, namun bagi konsumen bila dilihat dari sisi biaya akan sangat menguntungkan. Dalam kenyataan, pengurangan biaya tidak menghalangi peningkatan keuntungan bagi konsumen di lebih setengah negara yang diteliti.



BAGIAN KEDUA

5 UJANTO SINGGIH PRAYITNO

Strategi Pembangunan Sosial Indonesia

A. Pembangunan di Indonesia

1. Strategi apa yang tepat?

Proses pembangunan yang dilaksanakan setiap negara dewasa ini sesungguhnya adalah merupakan suatu bentuk perubahan sosial,¹ yang terjadi baik di dalam segi struktur sosial ataupun hubungan sosial, yang antara lain meliputi perubahan dalam segi distribusi kelompok usia, tingkat pendidikan rata-rata, tingkat kelahiran penduduk, penurunan kadar rasa kekeluargaan dan informalitas antar tetangga (*Paul B. Horton, Chester L. Hunt, 1984: 208*).

Perubahan sosial merupakan proses yang berlangsung dalam struktur, fungsi suatu sistem sosial, dan peranan institusi yang berlaku dalam suatu jangka waktu tertentu. Perubahan sosial yang berlangsung mengacu pada kemajuan masyarakat, dengan suatu pola tertentu. Atau dengan perkataan lain perubahan itu merupakan keadaan yang diinginkan, bersifat positif dan bermanfaat, ditimbulkan dan direncanakan.

1 Teori-teori perubahan sosial sering dikelompokkan dalam tiga kelompok, yaitu teori evolusioner, teori siklus, dari teori fungsional dari konflik. Pada dasarnya semacam ini dikemukakan oleh: Paul B. Horton dan Chester L. Hunt, *Sosiologi*, Erlangga, Jakarta, 1990 halaman 208-211; Richard T. La Piere, *Social Change*, Mc Graw Hill Book, New York, 1965, halaman 1-39; Robert A. Nisbet, *Social Change and History*, Oxford University Press, Oxford, 1968, halaman 3-11; dan Soerjono Soekarito, *Perubahan Sosial*, Ghalia, Jakarta, 1983, halaman 9-22. Khusus untuk arti perkembangbiakan positivisme Auguste Comte lihat Dr. Kuntowibisono *Arti Perkembangbiakan: Menurut Filsafat Positivisme Auguste Comte*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, halaman 10-21

Proses perubahan ini harus dimulai dengan motivasi yang kuat untuk menerima dan bersedia melakukan perubahan-perubahan, serta tujuan perubahan itu harus ditetapkan terlebih dahulu sebelumnya. Perubahan berencana harus merupakan proses rasional yang mempunyai dasar ilmiah dan berlangsung dalam suasana yang demokratis. Oleh karena itu perubahan berencana itu harus didasarkan atas keputusan dan tindakan yang tepat serta menelaah secara seksama berbagai konsekuensinya.

Pembicaraan mengenai model-model pembangunan tidak dapat dilepaskan dari sistem ekonomi. Pilihan terhadap model pembangunan berkaitan erat dengan sistem ekonomi yang dipilih. Pembagian sistem ekonomi yang dilakukan oleh David C. Korten dengan mengutip Kenneth Boulding,² yang membedakan dua sistem ekonomi, yaitu: *Cowboy Economic System* dan *Space-Ship Economic System* (David C. Korten, 1990).

Dalam *cowboy economic system*, sumber daya alam tersedia secara alamiah dan melimpah, sehingga manusia dapat berbuat apa saja sekehendak hatinya dalam memanfaatkan sumber daya alam. Sebaliknya, dalam *space-ship economic system*, Korten mengatakan, bahwa "segalanya serba terbatas", sehingga pemanfaatan sumber daya alam harus dilakukan hati-hati, atau akan hancur binasa.

Semakin banyak bukti, bahwa dewasa ini manusia telah berada mendekati batas tersebut, atau mungkin telah melampaui batas di banyak bidang penting. Dengan laju pertumbuhan nyata sebesar 4 % setahun selama kurun waktu 1990-an, hasil ekonomi dunia akan meningkat sebanyak 48 % pada abad ke-21. Tanpa restrukturisasi yang serius terhadap komposisi pertumbuhan untuk mengurangi beban lingkungan hidup, maka batas toleransi ekologi akan terlampaui, sehingga akan semakin sulit untuk melakukan koreksi. Oleh karena itu, menurut Korten, kita harus mengubah secara mendasar sistem perekonomian yang sekarang ada, karena yang menentukan dewasa ini adalah bukan

2 Artikelnya terdapat dalam buku yang diedit oleh David C. Korten dan Rudy Klaus, *People Centered Development: Contribution toward theory and planning frameworks*, yang gagasannya dikemukakan oleh Corten dalam bukunya yang berjudul *Getting to the Twenty First Century: Voluntary Action and The Global Agenda*

pertumbuhan melainkan transformasi. Hal mendasar yang perlu diselesaikan adalah (a) masalah keadilan, (b) keseimbangan sumber daya alam, dan (c) masalah partisipasi.

Atau dengan perkataan lain, orientasi pembangunan ekonomi perlu diikuti oleh pembangunan sosial, yang diartikan sebagai suatu usaha untuk meningkatkan kesejahteraan secara menyeluruh. Paling tidak hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan sosial tersebut adalah (a) *social services*, (b) *social welfare services*, dan (c) *community development*. Paling tidak, meminjam asumsi Todaro (*M. P. Todaro*, 1989: 92), ada tiga sasaran yang seyogyanya dicapai dalam pembangunan sosial, yaitu *pertama*, meningkatkan ketersediaan dan memperluas distribusi barang-barang kebutuhan pokok. *Kedua*, meningkatkan taraf hidup, yaitu selain meningkatkan pendapatan, memperluas kesempatan kerja, pendidikan yang lebih baik, dan juga perhatian yang lebih besar terhadap nilai-nilai budaya dan kemanusiaan, yang keseluruhannya akan memperbaiki bukan hanya kesejahteraan material tetapi juga menghasilkan rasa percaya diri sebagai individu ataupun sebagai suatu bangsa. Dan *ketiga*, memperluas pilihan ekonomi dan sosial yang tersedia bagi setiap orang dan setiap bangsa dengan membebaskan mereka dari perbudakan dan ketergantungan bukan hanya dalam hubungan dengan orang dan negara lain tetapi juga terhadap kebodohan dan kesengsaraan manusia. Pembangunan, dengan demikian, harus dipahami sebagai suatu proses berdimensi jamak yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap masyarakat, dan kelembagaan nasional.

Dalam pelaksanaannya, setiap negara menerapkan teori pembangunan yang berbeda dan dengan paradigma yang berbeda pula, baik itu didasarkan atas teori modernisasi ataupun teori dependensi. Jika ditelaah lebih lanjut terlihat bahwa selama ini Indonesia menganut strategi pembangunan yang berorientasi pada strategi *trickle down effect* yang pemerataan hasil pembangunan dilakukan dengan mempertinggi pertumbuhan. Fenomena yang terjadi dewasa ini memperlihatkan bahwa strategi tersebut tidak memperlihatkan hasilnya, karena pertumbuhan

ekonomi yang dimotori oleh konglomerasi selalu membuat wadah baru bagi setiap tetesan yang diharapkan mengucur.

2. Kebijakan Perekonomian Indonesia

Di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, pembangunan nasional Indonesia didasarkan atas triologi pembangunan, yaitu pemerataan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas. Dari triologi itu terlihat, bahwa pembangunan Indonesia bertujuan untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata, melalui pertumbuhan ekonomi yang didukung oleh stabilitas yang mantap. Dengan pemerataan, tercakup kehendak yang kuat untuk mengangkat penduduk yang masih hidup dalam kemiskinan, yang jumlahnya sangat besar pada awal pembangunan ke tingkat kehidupan yang lebih layak.

Kebijakan ekonomi Indonesia termuat dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun yang ditetapkan dengan mengacu pada GBHN yang ditetapkan oleh MPR sebagai lembaga politik tertinggi. Kebijakan ekonomi diputuskan dan ditetapkan oleh pemerintah dengan mempertimbangkan kepentingan semua pihak, antara lain pengusaha industri, pedagang besar, pengusaha kecil, petani, dan rakyat pada umumnya. Namun tampaknya, dalam suatu proses politik, kelompok-kelompok sosial yang dominan seperti pengusaha besar yang mempunyai akses langsung ke pusat kekuasaan politik itulah yang berpengaruh pada proses penetapan kebijaksanaan ekonomi.

Dalam 30 tahun terakhir, sebelum terjadinya krisis ekonomi pada pertengahan tahun 1997, pertumbuhan ekonomi Indonesia maju dengan mengesankan. Pada permulaan orde baru tahun 1967, pendapatan per kapita Indonesia hanya sebesar US\$ 75, namun pada tahun 1992 meningkat hampir sepuluh kali lipat menjadi US\$ 620. Secara umum pendapatan per kapita ini menjadi indikator keberhasilan pembangunan di suatu negara, dan ciri umum yang sering ditemui adalah selalu diikuti

dengan menurunnya kontribusi sektor pertanian terhadap GDP.³ Pada periode pertama masa pembangunan jangka panjang I tersebut, arah pembangunan ditekankan pada kemudahan investasi⁴ untuk memacu pertumbuhan ekonomi, dan secara makro kebijaksanaan ini dianggap berhasil. Selama periode itu Indonesia mengalami pertumbuhan ekonomi 7% per tahun, lebih tinggi dari perkiraan semula 5%.

Kondisi awal Orde Baru memang memaksa pemerintah untuk memusatkan diri pada strategi pertumbuhan, karena sarana dan prasarana atau aset ekonomi nasional pada waktu itu masih kecil.⁵ Sehingga, jika prioritas pembangunan ditekankan pada pemerataan, maka kapital dan infrastruktur nasional akan terhambat dalam pertumbuhannya sehingga laju pertumbuhan ekonomi nasional akan berjalan lambat.

Periode kedua pembangunan ekonomi, yaitu periode 1983-1993, merupakan fase pertumbuhan rendah. Antara 1982 sampai 1987, rata-rata pertumbuhan ekonomi tahunan hanya mencapai 3,5%.⁶ Keadaan ini memaksa pemerintah untuk mencari alternatif-alternatif lain guna

-
- 3 Struktur ekonomi Indonesia tahun 1967-1991 memperlihatkan struktur transformasi sektor pertanian yang memiliki andil 51,8% terhadap PDB, dan sektor manufaktur hanya 8,4%. Pada tahun 1991 kontribusi pertanian menurun sampai menjadi hanya 18,5%, sedangkan sektor manufaktur justru meningkat mencapai 20,2%.
 - 4 Sesuai dengan karakter pemerintahan Orde Baru yang pragmatis dan rasional, kesempatan pertama diberikan kepada mereka yang sudah memiliki modal. Siapa saja yang memiliki modal diperbolehkan mengajukan usulan proyek investasi dengan hanya menyediakan 25% modal; 75% kekurangannya ditutupi oleh bantuan dan berbunga lunak dari pemerintah.
 - 5 Pilihan strategi pembangunan yang dipilih memang seperti menghadapi suatu dilema, yaitu memilih kebijakan pembangunan ekonomi tercipta terlebih dahulu atau pemerataan pendapatan sebagai syarat utama untuk pertumbuhan ekonomi. Dilema ini sebenarnya merupakan dilema filosofis, karena mempertentangkan pertimbangan rasionalitas instrumen yang dasarnya efektivitas dan efisiensi (ekonomi) berhadapan dengan rasionalitas nilai yang dasarnya komitmen nilai-nilai kemanusiaan (moral). Oleh karena itu, masing-masing pilihan akan mempunyai resiko ekonomi, sosial, dan politik sekaligus.
 - 6 Situasi eksternal pada waktu itu memang tidak menguntungkan. Selain kemerosotan harga minyak, beberapa faktor eksternal yang bersifat negatif lainnya adalah resesi ekonomi dunia yang bertolak dari program penekanan inflasi di Amerika Serikat, jatuhnya harga-harga komoditi pokok berkat green revolution dan kemajuan teknologi produksi yang semakin menghernal bahan baku, serta semakin sulitnya memasuki pasar-pasar internasional.

terus memacu investasi dan kemajuan ekonomi; alternatif yang paling memungkinkan dan kemudian ditempuh adalah menyehatkan lingkungan bisnis Indonesia demi memunculkan aktor-aktor ekonomi yang tangguh melalui pemberlakuan serangkaian deregulasi.⁷ Deregulasi itu hadir sebagai revisi terhadap kebijakan sebelumnya yang pernah ditetapkan.

Secara umum, tujuan deregulasi ini, sebagian atau sampai batas tertentu, berhasil dicapai. Kekuatan sektor swasta berhasil mengalami peningkatan kontribusinya terutama dalam kegiatan investasi. Setahun setelah masa tersulit, pada tahun 1986, 63,9% penanaman modal dalam negeri dilakukan oleh swasta; sementara pada tahun 1980 angkanya baru 43,2%. Sedangkan investasi domestik yang dilakukan oleh BUMN, dari 56,8% di tahun 1980 turun menjadi 36,1% di tahun 1986. Ekspor nonmigas, meskipun jenis produk andalannya masih terbatas, cenderung terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Bahkan untuk pertama kalinya sepanjang sejarah Indonesia modern, nilai ekspor nonmigas melampaui nilai ekspor migas.

Di Indonesia program besar yang tengah dilakukan dewasa ini adalah mengentaskan kemiskinan yang saat sebelum terjadinya krisis ekonomi, berjumlah 15% dari total penduduk Indonesia tahun 1990, atau sekitar 27,2 juta orang yang menurun dari 60% tahun 1969. Sebelum seluruh penduduk miskin tersebut berhasil dientaskan, krisis ekonomi yang terjadi menyebabkan jumlah penduduk miskin ini meningkat lagi dengan cepat.

Rangkaian krisis itu telah mempengaruhi sendi-sendi dasar kehidupan masyarakat, sehingga memicu munculnya berbagai dampak sosial pada semua strata masyarakat. Pengangguran meningkat,

7 Deregulasi bermula dari liberalisasi sektor perbankan, yang dibebaskan terutama bank swasta, untuk menentukan suku bunga deposito dan kredit, serta bebas menciptakan produk perbankan untuk menarik nasabah. Akibatnya, selain positif juga membuat sistem perbankan menjadi lebih rentan, karena over likuiditas menyalurkan dananya ke berbagai kredit konsumsi. Pada periode ini rupiah mengalami dua kali devaluasi. Di bidang fiskal, terjadi penghematan besar-besaran, pembelanjaan pemerintah dibatasi, termasuk kenaikan gaji pegawai negeri. Di bidang perdagangan, khususnya perdagangan internasional, pemerintah memangkas hambatan tarif, mulai April 1985.

kesenjangan antara kenaikan harga-harga dan daya beli serta kesenjangan antar golongan kian melebar, sementara kualitas hidup di banyak rumah tangga dirasakan semakin turun. Akumulasi dari berbagai bentuk krisis membuat masyarakat kian frustasi dalam tingkatan yang sangat luas. Kepercayaan kepada pemerintah merosot, sedangkan ketidakpastian mengenai kapan semua ini akan berakhir terus menghantui masyarakat. Hal ini memperlihatkan bahwa ternyata pertumbuhan ekonomi yang relatif baik, dengan meningkatnya kesejahteraan material rata-rata penduduk tidak berarti otomatis keadilan sosial bagi seluruh rakyat akan terwujud. Untuk mencapainya, masih perlu dipenuhi adanya pemerataan, yaitu distribusi hasil pertumbuhan ekonomi secara adil dan merata.

Oleh karena itu, persoalan kemiskinan di Indonesia yang terbesar adalah ketimpangan distribusi pendapatan. Ketimpangan ini akan lenyap bila pertumbuhan ekonomi diikuti oleh penurunan konsentrasi pendapatan, sehingga pemerataan seharusnya menjadi fokus perhatian pemerintah. Sekarang ini, ketimpangan distribusi ekonomi sudah demikian tajamnya, sehingga tidak saja menimbulkan kecemburuan sosial, tapi juga telah melanggar batas etik dan religi (*Republika*, 28 April 1993).

Kemiskinan yang timbul dalam masyarakat, bukanlah semata-mata sebagai akibat dari faktor-faktor yang ada dalam dirinya sendiri, melainkan sebagai akibat dari eksploitasi. Kemiskinan dalam kelompok masyarakat ada hubungannya dengan kemakmuran yang terjadi pada kelompok elite dalam masyarakat. Kemakmuran pada golongan kecil masyarakat yang merupakan elite itu bukan hanya merupakan gejala ekonomi, melainkan juga gejala politik, bahkan juga merupakan gejala kultural. Kemiskinan adalah manifestasi dari keadaan dan keterbelakangan masyarakat, yang di tengah kemajuan ekonomi dan peningkatan pendapatan dewasa ini merupakan rangsangan dan tantangan yang perlu segera diberikan jawaban. Kemiskinan itu muncul karena kurangnya kesetiakawanan sosial, mereka tidak mendapatkan sumber kekayaan yang ada di masyarakat.

Hal ini memperlihatkan adanya hubungan kausal antara kemiskinan dengan *inequality* dalam penguasaan atas berbagai sumber daya, pendistribusian dan pengkonsumsinya dalam masyarakat. Persoalan mendasar yang dihadapi adalah bukan saja “bagaimana mengejar pertumbuhan ekonomi” tetapi juga “bagaimana melakukan redistribusi pendapatan dan menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan”, dengan mengakomodasi masalah politik, sosial, dan budaya.

B. Paradigma Pembangunan Sosial

Pembangunan Sosial dapat ditafsirkan sebagai pembangunan yang melibatkan manusia secara langsung. Menurut definisi UNDP, pembangunan manusia (*human development*) adalah suatu proses yang memberikan atau memperluas pilihan bagi ilmu fisika setiap orang. Seperti telah diuraikan, bahwa pembangunan ekonomi yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan rata-rata perorangan (*per capita income*) tidak selamanya meningkatkan pendapatan perorangan secara merata. Dan logika teori ekonomi pembangunan tentang “penetesan ke bawah” sudah semakin menampakkan kelemahan-kelamahannya.

Proses penetesan ke bawah tidak terjadi dengan sendirinya tanpa kemampuan kelompok masyarakat berpenghasilan rendah untuk aktif meraih peluang-peluang yang muncul atau menciptakan peluangnya sendiri untuk memperoleh penghasilan. Golongan ekonomi kuat tidak dapat diharapkan secara sukarela menyalurkan sumber dayanya kepada golongan ekonomi lemah. Pemerataan tidak berjalan otomatis, dan tidak cukup hanya dengan mengimbau dan mengandalkan niat baik golongan ekonomi kuat untuk menolong masyarakat miskin.

Menyadari kenyataan ini, pemerintah dimanapun, pada semua tingkatan, merupakan pihak yang paling tepat untuk membantu kelompok miskin menanggulangi kemiskinan mereka. Kebijakan-kebijakan pendidikan dapat diarahkan untuk membantu anak-anak miskin mendapatkan pendidikan yang memadai. Begitu pula di bidang kesehatan. Dengan memperkuat kualitas sumber daya manusia

kelompok miskin, pemerintah memberi orang miskin untuk melepaskan diri dari belitan kemiskinan yang tak berujung parigkal. Lebih khusus lagi, dalam upaya penariggalan kemiskinan diperlukan kepedulian dari segenap aparatur pemerintah, dan kepedulian ini selanjutnya harus diikuti komitmen dari semua pihak untuk secara bersama-sama merigatasi masalah kemiskinan.

Menarik garis kemunculan pembangunan sosial sebagai suatu paradigma tidak terlepas dari pola pembangunan yang pernah dilakukan di negara-negara maju. Kesadaran itu muncul sekitar tahun 1960-an, justru karena terlihat begitu banyak kemiskinan dari pengangguran. Sehingga sekitar tahun 1970-an pembangunan ekonomi didefinisikan kembali dalam rangka pengurangan atau pemberantasan kemiskinan, ketidakmerataan, dan pengangguran dalam hubungannya dengan perekonomian yang sedang tumbuh. Profesor Dudley Seers seperti dikutip Todaro merijelaskan:

Pertanyaan-pertanyaan yang harus dipermasalahkan tentang pembangunan suatu negara adalah: Apa yang terjadi dengan kemiskinan? dengan pengangguran? dengan ketidakmerataan? Apabila ketiga hal itu semakin menurun maka pasti pembangunan sedang terjadi di negara tersebut. Apa satu atau dua dari ketiga masalah tersebut ternyata menjadi semakin buruk, apalagi kalau semuanya, maka agak aneh kalau kita menyebut pembangunan, meskipun pendapatan per kapita meningkat dua kali (M. P. Todaro, 1989: 88).

Oleh karena itu kondisi keterbelakangan adalah suatu keadaan terasing yang dialami secara sadar, dan yang tidak dapat ditoleransi, terutama karena semakin banyaknya orang yang meridapat informasi tentang pembangunan masyarakat di tempat lain dari kemudian menyadari bahwa ternyata perangkat teknik dan kelembagaan untuk merighilangkan kemiskinan, keserigasannya dan periyakit telah tersedia.

Dengari demikiari, Todaro menyimpulkan, bahwa:

Pembangunan harus dipahami sebagai suatu proses berdimensi jamak yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap masyarakat, dari kelembagaan nasional, seperti halnya percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketidakmerataan, dan pemberantasan kemiskinan absolut (M. P. Todaro, 1989: 90).

Pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial tidak dapat dinilai sebagai dua entitas dikotomis yang saling terpisah satu sama lain, mejaikan dua hal yang berjalan bersama-sama, yaitu pemaknaan dimensi sosial terhadap pembangunan ekonomi. Atau dengan perkataan lain, pembangunan pada dasarnya harus menampilkan perubahan yang menyeluruh yang meliputi usaha penyelarasan keseluruhan sistem sosial terhadap kebutuhan dasar dan keinginan-keinginan yang berbeda bagi setiap individu dan kelompok sosial, berpindah dari suatu kondisi yang dianggap sebagai tidak menyenangkan kepada suatu kondisi atau situasi kehidupan yang dianggap "lebih baik".

Dalam membangun paradigma pembangunan sosial, pemikiran Goulet (*Denis Goulet, 1971: 87-94*), menyebutkan sekurang-kurangnya terdapat tiga nilai inti yang seharusnya merupakan dasar konsepsi dan panduan praktis pembangunan, yaitu pertama nafkah hidup yang berarti bahwa suatu fungsi dasar dari semua kegiatan ekonomi adalah untuk melengkapi sebanyak mungkin orang dengan alat-alat yang dapat mengatasi keputusasaan dan kesengsaraan dari kurangnya pangan, papan, kesehatan, dan perlindungan. Berkaitan dengan hal ini, dapat dikatakan bahwa pembangunan ekonomi adalah suatu syarat keharusan (*necessary condition*) bagi perbaikan kualitas kehidupan. Kedua, adalah harga diri menjadi "orang", yaitu suatu kenyataan bahwa setiap orang dan semua masyarakat mendambakan beberapa bentuk dasar harga diri, meskipun dinyatakan dengan: ciri keaslian, identitas, martabat, sikap hormat, penghargaan atau pengakuan. Dan ketiga adalah kebebasan, bukan dalam arti politik atau ideologi, tetapi dalam pengertian kebebasan yang lebih mendasar atau emansipasi dari keterasingan kondisi-kondisi material dalam kehidupan dan dari perbudakan sosial, terhadap alam, kebodohan orang lain, kesengsaraan, lembaga-lembaga dan kepercayaan yang bersifat dogmatis.

Moeljarto berpendapat, bahwa sekurang-kurangnya pembangunan sosial itu memiliki tiga kategori makna (*Moeljarto T., 37-40*), yaitu (1) pembangunan sosial sebagai pengadaan pelayanan masyarakat, (2) pembangunan masyarakat sebagai upaya terencana untuk mencapai

tujuan sosial yang kompleks dan bervariasi, dan (3) pembangunan sosial sebagai upaya yang terencana untuk meningkatkan kemampuan manusia untuk berbuat. Beragamnya tujuan dan makna pembangunan sosial, maka dalam pertemuan ahli dari UNCRD di Nagoya merierima definisi lengkap sebagai (*Moeljarto T.*, 40):

"Pembangunan Sosial tidak hanya diukur melalui peningkatan akses pelayanan seperti kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan, melainkan melalui kemajuan dalam pencapaian tujuan sosial yang lebih kompleks dan kadang-kadang beragam seperti persamaan, 'keadilan sosial', promosi budaya, dan ketentraman batin, juga peningkatan kemampuan manusia untuk bertindak, sehingga potensi kreatif mereka dapat dikeluarkan dan membentuk perkembangan sosial."

C. Tugas Pokok Negara Memajukan Kesejahteraan Sosial

1. Tugas Konstitusional Negara

Pemerintahan berarti seperangkat fungsi negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara. Pemerintahan memiliki dua pengertian, yaitu pertama dalam arti luas yaitu yang mencakup seluruh fungsi negara seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kedua, pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi fungsi eksekutif saja. Sistem pemerintahan negara Indonesia diatur dalam penjelasan UUD 1945 dalam tujuh kunci pokok sistem pemerintahan Indonesia. UUD 1945 sendiri sebenarnya memberikan bobot yang sangat kuat bagi eksistensi, hak, dan tugas serta tanggung jawab DPR dalam sistem tersebut.

Secara teoritik, negara dipandang sebagai sumber utama hak untuk menggunakan bentuk-bentuk paksaan yang sah (*Ramlan Surbakti*, 1992: 41). Bagi Weber, politik merupakan persaingan untuk membagi kekuasaan atau persaingan untuk mempengaruhi pembagian kekuasaan antar kelompok dalam satu negara. Oleh karena itu, negara merupakan suatu struktur administrasi atau organisasi yang kongkret. Berdasarkan pendapat ini terdapat tiga aspek yang dapat dikemukakan, yaitu (1) terdapat berbagai struktur yang mempunyai fungsi berbeda, seperti

jabatan, peranan, dan lembaga-lembaga, yang kesemuanya memiliki tugas yang jelas batasnya, yang bersifat kompleks, formal, dan permanen; (2) kekuasaan untuk menggunakan paksaan dimonopoli oleh negara, yang memiliki kewenangan sah untuk membuat putusan final dan mengikat seluruh warga negara; dan (3) kewenangan untuk menggunakan paksaan fisik (*Ramdan Surbakti*, 1992: 48-51).

Tampaknya, negara memang harus memiliki kekuasaan yang cukup besar agar dapat efektif dalam memerintah. Kendatipun demikian, kekuasaan ini tetap harus dikontrol dan dikendalikan oleh masyarakat melalui lembaga perwakilan. Keseimbangan antara kekuasaan negara dan kedaulatan rakyat harus dijaga dan dicari titik optimalnya agar negara benar-benar dapat berguna bagi seluruh rakyat. Dalam arti ini, merumuskan suatu kebijakan umum dalam bentuk undang-undang sekurang-kurangnya harus sesuai dengan tuntutan masyarakat. Para wakil rakyat yang duduk di dalam lembaga legislatif adalah yang paling langsung berhubungan dengan segala tuntutan masyarakat. Persetujuan wakil rakyat ini mutlak diperlukan, dan tidak ada undang-undang tanpa melalui pembahasan dan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pada hakekatnya negara adalah suatu organisasi masyarakat, yaitu sekelompok orang yang dengan kerja sama dan pembagian tugas yang jelas mengejar tujuan bersama yang tidak dapat dicapai orang masing-masing karena kemampuannya sendiri (*Kirdi Dipoyudo*, 1989: 358). Organisasi adalah organisasi yang berdaulat dan berdasarkan negara dapat menetapkan peraturan-peraturan perundangan yang bersifat memaksa mengenai tingkah laku warganya dan harus dipatuhi.

Kedaulatan yang merupakan ciri utama negara itu bersumber pada tujuan negara, yaitu kesejahteraan umum, kesejahteraan manusiawi yang lengkap bagi setiap dan semua warga negara. Komponen utama kesejahteraan umum itu adalah kepastian hukum dan tersedianya barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup bagi semua warga negara (*Kirdi Dipoyudo*, 1989: 540). Tegaknya keadilan dan hukum telah mencakup tujuan negara karena tidak hanya berarti tegaknya keadilan

pada umumnya tetapi juga keadilan sosial yang juga disebut demokrasi ekonomi.

Mutu suatu negara amat tergantung pada kemampuannya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan rakyat tersebut dengan baik. Dengan demikian, negara dibentuk untuk menyeienggarakan hidup yang baik bagi semua warganya. Tujuan negara yang demikian itu, juga merupakan tujuan negara Indonesia, yaitu demi kepentingan seluruh rakyat, untuk menjamin dan memajukan kesejahteraan umum seperti yang ditetapkan dalam Pembukaan UUD 1945. Tujuan negara Indonesia tersebut terdiri atas tiga pokok, yaitu (1) melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (3) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Berkaitan dengan masalah kesejahteraan sosial, salah satu fungsi negara adalah memajukan kesejahteraan umum, yaitu dengan menciptakan satu basis kemakmuran bagi seluruh rakyat. Kemakmuran adalah suatu keadaan yang kebutuhan-kebutuhan manusia dapat dipenuhi secara wajar, mantap, dan terus menerus. Tentunya, kemakmuran itu adalah kemakmuran umum (*public prosperity*), yaitu tersedianya barang-barang dan jasa-jasa bagi rakyat, sehingga orang masing-masing dapat mencapai kemakmuran pribadinya. Berkaitan dengan hal ini Dipoyudo mengungkapkan bahwa (*Kirdi Dipoyudo*, 1989: 545).

“...hakekat kesejahteraan umum adalah melengkapi usaha orang-orang (1) dengan menyediakan apa yang perlu bagi kemakmuran pribadi mereka tetapi tidak dapat mereka capai dengan kekuatan mereka sendiri; (2) bagi semua warga masyarakat tetapi secara proporsional menurut prestasi dan kebutuhan masing-masing yang wajar (3) dengan memperhatikan anggota-anggota masyarakat yang lemah dan memerlukan bantuan istimewa seperti fakir miskin, yatim piatu, kaum pengangguran kaum cacat, kaum jompo, gelandangan, dan sebagainya.

Dalam rangka itu negara mengawasi bentuk-bentuk militer dan fungsi ekonomi. Selain itu negara menjamin tersedianya barang-barang dan jasa-jasa kebutuhan hidup dalam jumlah yang mencukupi”.

2. Pemenuhan Kesejahteraan sebagai Prinsip Dasar

Dalam pembangunan sosial, prinsip dasarnya adalah bahwa perwujudan keadilan sosial perlu diberi prioritas utama dalam usaha pembangunan masyarakat. Prinsip ini mengandung makna, bahwa kemanusiaan sebuah masyarakat dapat diukur dari perhatiannya kepada anggota masyarakatnya yang paling miskin, paling lemah, dan paling menderita. Dalam kaitan ini, terdapat tiga hal yang perlu mendapatkan perhatian, yaitu (1) kesetiakawanan sosial, (2) kesenjangan sosial, ketimpangan sosial, (3) kemiskinan berkaitan dengan struktur-struktur ketergantungan. Dalam kaitan ini, implikasinya adalah perlunya jaminan tentang:

1. Persamaan dalam menikmati hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya; negara dapat melakukan batasan-batasan terhadap pelaksanaan hak ini melalui pengaturan dalam undang-undang sejauh tidak bertentangan dengan hakekatnya dan semata-mata demi tujuan memajukan kesejahteraan umum dalam masyarakat demokratis;
2. Mengakui hak untuk bekerja, mendapatkan nafkah yang layak dari pekerjaan itu yang melakukan pekerjaan yang secara bebas dipilih, melakukan perlindungan terhadapnya;
3. Negara menyelenggarakan dan menjamin hak setiap orang atas jaminan sosial, termasuk asuransi sosial; dan
4. Memberikan jaminan kepada setiap orang atas standar penghidupan yang layak, bebas dari kelaparan, dan menikmati standar hidup yang memadai yang dapat dicapai untuk kesehatan jasmani dan rohani.

Jaminan terhadap pelaksanaan terhadap prinsip dasar tersebut, perlu dioperasionalkan dalam konstitusi yang memberikan jaminan terhadap (a) pemenuhan hak atas pekerjaan; (b) pemenuhan hak atas pangan; (c) pemenuhan hak atas kesehatan; (d) hak atas kepemilikan; dan (e) pemenuhan hak atas pendidikan. Arti penting pemenuhan hak-hak tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

a. Pemenuhan Hak atas Pekerjaan

Pekerjaan merupakan hak dasar manusia yang keberadaannya tidak terpisahkan dari kehidupan manusia. Tanpa memiliki pekerjaan, seseorang mustahil dapat memenuhi kebutuhan dasarnya, apalagi untuk memenuhi kebutuhan hidup lainnya. Oleh karena itu, maka jaminan akan terpenuhinya hak-hak tersebut menjadi kewajiban yang harus diwujudkan oleh negara.

Secara sistematis fungsi penting pekerjaan bagi kehidupan seseorang, dapat dibagi atas dua bagian, yaitu pertama, fungsi untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemandirian, baik untuk dirinya sendiri maupun keluarganya. Fungsi ini terkait dengan tingkat upah yang diterima oleh seorang pekerja. Itu berarti, terpenuhinya hak atas pekerjaan seseorang secara tidak langsung memberi jaminan kesejahteraan kehidupan bagi orang yang bersangkutan. Dengan terpenuhinya hak atas pekerjaan yang layak, maka akan ada jaminan, bahwa seseorang memiliki tingkat pendapatan yang layak sebagai balas jasa dari pekerjaan yang dimilikinya itu.

Kedua, fungsi status, yaitu seseorang yang memiliki pekerjaan akan mempunyai status sosial yang lebih tinggi bila dibandingkan dengan seseorang yang tidak atau belum memiliki pekerjaan. Orang menganggap pekerjaan begitu penting, sehingga untuk mendapatkannya orang rela berbuat apa saja.

b. Pemenuhan Hak atas Pangan

Hak atas pangan dapat ditafsirkan sebagai *right not to be hungry*, yaitu hak bagi setiap orang atau sekelompok orang dalam suatu masyarakat, wilayah atau suatu negara untuk mendapatkan kecukupan makanan yang dibutuhkan bagi keperluan menjalankan aktivitas hidupnya seperti bekerja dalam batas-batas yang masih memenuhi ukuran kesehatan. Kondisi dimana hak atas pangan tidak terpenuhi dalam wilayah tersebut tidak tersedia jumlah makanan yang dapat mencukupi kebutuhan seluruh masyarakat setempat. Hal ini disebabkan karena

ketersediaan pangan tidak juga mencerminkan adanya kepastian bahwa setiap individu dalam masyarakat memiliki kemampuan atau kontrol terhadap pangan untuk kepentingannya. Oleh karena itu di samping ketersediaan pangan, faktor kepemilikan atau *entitlement* juga merupakan kunci bagi seseorang atau sekelompok orang dalam memiliki akses terhadap pangan.

c. Pemenuhan Hak atas Kesehatan

Kesehatan adalah suatu kondisi sehat fisik, mental, dan sosial seseorang, atau masyarakat dikatakan sehat bukan hanya tidak ada penyakit atau kelemahan pada dirinya, tetapi dikatakan sehat apabila terjamin hubungan yang sehat antara seseorang dengan lingkungan fisik dan lingkungan sosialnya. Pada dataran ini kesehatan mempunyai makna atau arti penting sebagai salah satu hak dasar manusia. Tanpa kesehatan seseorang akan kesulitan untuk mencapai kualitas hidup yang dicita-citakan.

Di lain pihak, adanya jaminan hak atas kesehatan tersebut juga melekat kebebasan untuk memilih dan memutuskan sendiri kualitas hidup yang diinginkan. Dalam pandangan ini kesehatan mempunyai makna dan bernilai ekonomi. Artinya, apabila seseorang dalam kondisi sakit, maka kesempatan untuk melakukan aktivitas produktif menjadi terhambat, yang pada akhirnya kesempatan meningkatkan kesejahteraan juga terganggu.

Masyarakat menghadapi masalah dalam hal kesehatan, yaitu tidak meratanya akses masyarakat pada pelayanan kesehatan untuk mengatasi faktor kesakitan. Ini terjadi selain karena faktor ketidakmampuan masyarakat miskin untuk mengakses pelayanan tersebut, juga disebabkan karena faktor pelayanan kesehatan yang sudah menjadi komoditas ekonomi, sehingga lebih mengedepankan prinsip *those who use them most, pay the highest total price*. Kondisi ini semakin menjauhkan akses si miskin terhadap pelayanan kesehatan.

Ketidakmampuan masyarakat miskin terhadap pelayanan kesehatan lebih merupakan masalah yang diciptakan, baik oleh negara atau pemilik

kapital, dalam bentuk pengelolaan pelayanan kesehatan yang memang didisain diskriminatif, yang hanya menguntungkan kelompok kaya dan merugikan kelompok miskin. Dalam kaitan ini, kelembagaan merupakan faktor penyebab mengapa akses masyarakat miskin terhadap pelayanan kesehatan menjadi rendah kalaupun dapat dikatakan tidak ada.

Oleh karena itu, implikasi kebijaksanaan yang dibutuhkan agar terjadi pemerataan akses terhadap pelayanan kesehatan adalah perlunya pemikiran redistribusi sumber-sumber ekonomi dan adanya sistem pengelolaan yang lebih adil. Dalam konteks ini, redistribusi tersebut tidak hanya ditujukan pada kelompok yang tidak mampu saja, tetapi juga dilakukan pada lembaga-lembaga yang terkait dengan pelayanan kesehatan. Tujuannya agar pusat-pusat pelayanan kesehatan yang berada di lingkungan kelompok miskin dapat memberikan pelayanan yang tidak diskriminatif.

d. Pemenuhan Hak atas Kepemilikan

Kemungkinan untuk mempunyai harta kepemilikan, merupakan suatu dasar bagi setiap orang untuk menunjukkan kualitas dari kehidupannya. Meski tidak berlaku bagi semua orang, kepemilikan komoditas ekonomi yang semakin besar akan memperbaiki kualitas hidupnya dengan semakin banyak kebutuhan hidup yang dapat tercukupi. Selain itu dalam kepemilikan juga secara otomatis melekat kebebasan untuk memutuskan sendiri hak-hak ekonomi atas kepemilikan tersebut.

Fungsi dasar atas kepemilikan adalah *pertama*, meningkatkan kesejahteraan, keamanan, kebebasan, dan kemandirian. Fungsi ini melekat pada kepemilikan atas suatu komoditas ekonomi karena komoditas tersebut akan membentuk suatu kekayaan perekonomian dan menghasilkan pendapatan bagi pemiliknya. Dengan demikian, maka pada saat yang sama kepemilikan akan meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan kemandirian ekonomi pemiliknya.

Kedua, sebagai dorongan untuk mempertahankan nilai dan meningkatkan efisiensi atas sumber-sumber ekonomi. Oleh karena itu,

dengan adanya kepentingan pemilik harta untuk mempertahankan dan meningkatkan nilai harta bendanya, maka kondisi tersebut bisa mendorong pemilik harta tersebut memperlakukan harta bendanya sendiri secara berhati-hati. Pilihan-pilihan perlakuan atas harta benda yang dimiliki, akan seoptimal mungkin diupayakan untuk memperoleh pendapatan. Dengan demikian maka efisiensi ekonomi akan tercapai karena didukung oleh keputusan-keputusan agregat dalam mempertahankan dan meningkatkan nilai harta benda tadi.

Ketiga, adalah fungsi pengaruh, yaitu dengan melekannya kebebasan dalam kepemilikan harta tersebut, maka secara otomatis melekat pula kekuatan untuk mempengaruhi tatanan dalam masyarakat. Ironisnya, seiring dengan semakin kompleksnya motif-motif yang muncul dalam sebuah tatanan sosial masyarakat, fungsi pengaruh dari kepemilikan ini menjadi semakin luas bidang pengaruhnya hingga ke berbagai aspek kehidupan masyarakat seperti politik, penyelenggaraan negara, budaya, kesehatan, pendidikan dan lain-lain. Pada gilirannya seluruh tatanan formal ekonomi yang terbentuk berada dalam pengaruh dan dominasi individu-individu yang memiliki kapital.

e. Pemenuhan Hak atas Pendidikan

Pendidikan yang berkualitas hendaknya diarahkan pada perkembangan sepenuhnya atas kepribadian dan martabat manusia. Pendidikan akan memperkuat penghormatan terhadap hak asasi manusia dan kebebasan yang hakiki, yang memungkinkan setiap orang untuk berpartisipasi efektif dalam masyarakat yang bebas, yang akan mampu meningkatkan pengertian, toleransi, dan persahabatan di antara warga negara.

Pendidikan dasar harus diwajibkan dan tersedia bebas untuk semua orang karena merupakan hak dasar manusia yang keberadaannya tidak terpisahkan dari kehidupan manusia. Setiap orang (semua lapisan masyarakat) berhak mendapatkan paling tidak pendidikan dasar yang akan membantu mereka keluar dari ketidakmampuan membaca dan menulis. Jika dimungkinkan, pendidikan (bukan pengajaran) dimulai

dengan sistem pendidikan tentang kebahasaan: didukung oleh beragam pendidikan non-formal yang tidak harus dilakukan di kelas, dan terus diupayakan untuk mencapai tingkat pembelajaran yang lebih tinggi. Dengan modal inilah diharapkan masing-masing individu mampu mengembangkan dirinya.

Pendidikan dasar ini diharapkan dapat membantu pembentukan motivasi untuk pembelajaran seumur hidup. Setiap orang akan dengan sadar berusaha memperbaiki kualitas pendidikan. Jika hal ini terjadi, setiap orang akan selain memperoleh pengetahuan yang bermanfaat, mereka juga akan memiliki kemampuan berpikir, keterampilan, dan nilai etika dan sosial yang dibutuhkan untuk mengembangkan kemampuan semaksimal mungkin guna terpenuhinya hak-hak yang lain.

Pendidikan lanjutan dalam bentuk-bentuk yang berbeda, termasuk pendidikan menengah teknis dan kejuruan harus tersedia secara umum dan mudah didapat untuk semua orang dapat diikuti semua orang dan sarana yang sesuai, dan khususnya dengan pengenalan yang lebih maju tentang pendidikan yang bebas.

Pengembangan kebijakan pendidikan dengan tidak melepaskan diri dari dunia usaha akan lebih mengangkat pendidikan kejuruan. Pendidikan kejuruan merupakan unsur penting dalam penciptaan lapangan pekerjaan dan pemecahan akan masalah pengangguran. Teknologi yang terus berkembang akan meninggalkan mereka yang tidak dapat menyesuaikan diri dengan cepat. Oleh karena itu, pengembangan pendidikan tidak akan melepaskan diri dari perkembangan teknologi.

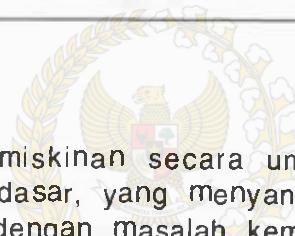
f. Prinsip Pembangunan Berkelanjutan

Keberlangsungan pembangunan perlu dilakukan untuk memberikan jaminan kehidupan yang baik kepada generasi-generasi sesudahnya sebagai tanggung jawab moral manusia, terutama terhadap keutuhan lingkungan hidup. Oleh karena itu, pembangunan harus dijalankan dalam tanggungjawab terhadap keutuhan lingkungan hidup dalam solidaritas dengan generasi-generasi umat manusia yang akan datang.

Pembangunan hanya dapat dilegitimasikan apabila diajukan dalam tanggung jawab nyata terhadap keutuhan lingkungan. Sikap dasar etika lingkungan perlu dirumuskan dengan "menguasai secara berpartisipasi, menggunakan sambil memelihara". Prinsip ini sekaligus memberikan kesadaran sikap adanya tanggung jawab terhadap generasi yang akan datang. Solidaritas dengan organisasi yang akan datang harus tetap menjadi acuan tetap dalam komunikasi kita dengan lingkungan hidup.



Karakteristik Kemiskinan



A. Permasalahan Pokok

✓ Upaya penanggulangan kemiskinan secara umum masih menghadapi masalah yang mendasar, yang menyangkut jutaan penduduk Indonesia. Berkaitan dengan masalah kemiskinan ini, sekurang-kurangnya ada dua hal pokok yang selalu diperdebatkan, yaitu (1) konsep kemiskinan, dan (2) metodologi pengelahan/identifikasi golongan miskin dan daerah miskin. Pengertian kemiskinan dapat merupakan kemiskinan absolut ataupun kemiskinan relatif. Kemiskinan dapat ditemui dari sudut penyebab dan proses, dan sebagai output. Kemiskinan relatif biasanya dilihat pada ketidakmerataan, seperti yang dilakukan dalam Indeks Rasio Gini dan kriteria ketidakmerataan Bank Dunia.

✓ Kemiskinan adalah masalah yang kronis, kompleks dan multidimensional. Dalam menanggulangi kemiskinan permasalahan yang dihadapi bukan hanya terbatas pada hal-hal yang menyangkut pemahaman sebab akibat timbulnya kemiskinan, melainkan juga melibatkan preferensi nilai, dan politik. Mengingat kemiskinan selalu berada dalam konteks sosial maka interdependensi antar individu atau antar golongan masyarakat merupakan karakteristik inheren. Oleh karena itu, untuk menanggulangi kemiskinan bukan hanya akan menyangkut masalah peningkatan produktivitas, tetapi lebih penting lagi menyangkut permasalahan perubahan dalam *entitlement*, baik terhadap sumber daya dalam arti fisik ataupun dalam arti kesempatan memperoleh bagian dari aliran manfaat.

✓ Kemiskinan dapat pula dinyatakan sebagai besarnya pengeluaran rupiah yang mampu memenuhi kecukupan konsumsi sebanyak 2.100 kalori per kapita per hari, ditambah dengan pemenuhan kebutuhan pokok

minimum lainnya seperti kebutuhan untuk perumahan, bahan bakar, sandang, pendidikan, kesehatan, dan transportasi. Sedangkan kesenjangan merupakan ketidakmerataan akses terhadap sumber daya ekonomis. Masalah kesenjangan adalah masalah keadilan, yang berkaitan dengan masalah sosial, yang mempunyai kaitan erat dengan masalah kemiskinan.

✓ Paling tidak, penyebab kemiskinan dan kesenjangan dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu pertama, yang berkaitan dengan kesenjangan fungsi produksi (*Bambang Sudibyo, 1995: 11-16*). Dalam teori ekonomi, produktivitas adalah fungsi dari faktor-faktor produksi, sehingga produktivitas ditentukan oleh faktor-faktor produksi. Pada masyarakat yang strukturnya mendekati struktur pasar persaingan sempurna, produktivitas sangat ditentukan oleh faktor produksi tenaga kerja. Oleh karena itu, perbedaan fungsi produksi mengakibatkan perbedaan produktivitas, dan perbedaan produktivitas mengakibatkan perbedaan perolehan (hasil yang dapat dinikmati).

✓ Kedua, yang berkaitan dengan keadilan distribusi nilai tambah, yaitu jika kegiatan produktif telah menghasilkan, maka masalah yang muncul adalah keadilan dalam pembagian hasil atau nilai tambah. Nilai tambah tidak dapat dilakukan melalui mekanisme pasar secara sempurna, namun terdapat mekanisme politis yang dominan yang bekerja di dalam mekanisme pembagian hasil produksi, karena pembagian itu dilakukan oleh pola manajemen dengan menggunakan *power of management*. Oleh karena itu, masyarakat miskin adalah masyarakat yang paling lemah manajemen *power-nya* dan tidak memiliki kekuatan tawar-menawar.

✓ Dan ketiga adalah ketidakmerataan tingkat monetisasi. Sektor-sektor yang memiliki tingkat monetisasi yang lebih tinggi akan memiliki kemudahan melakukan investasi dan meningkatkan kapasitas produksi. Sebaliknya, segmen masyarakat yang memiliki tingkat monetisasi yang rendah akan mengalami kesulitan dalam meningkatkan formasi kapital, sedangkan formasi *human capital* kurang dipengaruhi oleh tingkat monetisasi. Selain itu juga, penyebab lain kemiskinan adalah adanya *mismangement* sumber daya, sehingga sistem perekonomian tidak

berhasil mengalokasikan manfaat sumber daya tersebut secara efisien di antara pelaku ekonomi pedesaan kemiskinan berkorelasi tinggi dengan penguasaan lahan pertanian.

Dalam melihat substansi kemiskinan, Loekman Soetrisno menyebutkan, bahwa terdapat dua aliran pemikiran di kalangan pemikir ekonomi dalam melihat substansi kemiskinan di Indonesia (*Loekman Soetrisno, 1995: 17-23*). Aliran pertama adalah *agrarian populism*, yang banyak diikuti oleh LSM dan para pakar, yaitu bahwa kemiskinan itu pada hakikatnya adalah masalah campur tangan yang terlalu luas dari negara dalam kehidupan masyarakat pada umumnya, khususnya masyarakat pedesaan. *Agrarian populism* juga melihat, bahwa orang miskin itu mampu membangun diri sendiri, apabila pemerintah mau memberi kebebasan bagi kelompok itu untuk mengatur diri sendiri. Karenanya, penekanan diletakkan pada upaya *empowerment* dari kelompok itu. Aliran kedua adalah aliran budaya yang banyak dianut oleh para pejabat, yaitu anggapan bahwa orang menjadi miskin karena tidak memiliki *ethos kerja* yang tinggi, tidak memiliki jiwa wiraswasta dan tingkat pendidikannya rendah.

Di pihak lain, Robert Chambers, seperti dikutip Loekman Soetrisno (*Loekman Soetrisno, 1995: 17-23*) menyebutkan, inti dari masalah kemiskinan terletak pada apa yang disebut dengan *deprivation trap* atau jebakan kekurangan. *Deprivation trap* itu terdiri dari lima ketidakberuntungan yang melilit kehidupan keluarga miskin, yaitu (1) kemiskinan itu sendiri, (2) ketemahan fisik, (3) keterasingan, (4) kerentanan, dan (5) ketidakberdayaan. Kelima ketidakberuntungan itu saling terkait satu sama lain, sehingga merupakan *deprivation trap*. Dan kelima jenis ketidakberuntungan ini, Chambers menganjurkan agar dua jenis ketidakberuntungan pada keluarga miskin yang patut diperhatikan, yaitu (1) kerentanan, dan (2) ketidakberdayaan, karena kedua jenis ketidakberuntungan ini sering menjadi sebab keluarga miskin menjadi lebih miskin.

Kerentanan menurut Chambers dapat dilihat dari ketidakmampuan dari keluarga miskin untuk menyediakan sesuatu untuk menghadapi situasi darurat seperti datangnya bencana alam atau penyakit yang tiba-tiba menimpa keluarga itu. Kerentanan ini sering menimbulkan

poverty rackets atau "roda penggerak kemiskinan" yang menyebabkan keluarga miskin harus menjual harta benda yang berharga, sehingga keluarga itu menjadi semakin menderita menuju lembah kemiskinan. Sedangkan ketidakberdayaan keluarga miskin tercermin dalam kasus di mana elite desa, dengan seenaknya memfungsikan diri sebagai jaring, yang menjaring bantuan yang sebenarnya diperuntukkan bagi mereka. Ketidakberdayaan itu juga dimanifestasikan dalam hal, seringnya keluarga miskin ditipu oleh orang yang mempunyai kekuasaan, baik dalam bidang politik maupun ekonomi. Ketidakberdayaan keluarga miskin inipun dapat menjadikan keluarga miskin, menjadi lebih miskin lagi.

✓ Kemiskinan merupakan persoalan multidimensional yang tidak saja melibatkan faktor ekonomi, tetapi juga sosial, budaya, dan politik, sehingga kemiskinan tidak semata berurusan dengan kesejahteraan sosial (*social well-being*). Untuk mengejar seberapa jauh seseorang memerlukan kesejahteraan materi, dapat diukur secara kuantitatif dan objektif, seperti dalam mengukur kemiskinan absolut. Persoalan akan selalu timbul, apabila fenomena kemiskinan diobjektifkan dalam bentuk angka-angka. Tidaklah mudah, untuk menentukan berapa rupiah pendapatan yang harus dimiliki oleh setiap orang, agar ia terhindar dari garis batas kemiskinan, sehingga dalam hal ini kemiskinan tidak saja menyangkut persoalan-persoalan kuantitatif, tetapi juga kualitatif.

✓ Pandangan tentang kemiskinan sebagai suatu fenomenon atau gejala dari suatu masyarakat, melahirkan konsep kemiskinan absolut. Sejalan dengan konsep absolut ini, maka Bank Dunia mendefinisikan kemiskinan sebagai ketidakmampuan suatu individu untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Walaupun secara sepintas ada perbedaan paham tentang definisi kemiskinan, tetapi jika dilihat dari hubungan sebab akibat dari kemiskinan itu, maka kesimpulannya, kedua konsep kemiskinan itu tidak dapat dipisahkan. Jika dalam suatu masyarakat terjadi ketidakadilan dalam pembagian kekayaan, maka sebagian anggota masyarakat yang posisinya lemah, akan menerima bagian kekayaan terkecil. Karena itu, golongan yang lemah ini akan menjadi miskin. Sebaliknya, jika sebagian masyarakat itu miskin, maka golongan ini akan mempunyai posisi yang lemah dalam penentuan pembagian kekayaan di dalam masyarakat tersebut.

✓ Pada saat ini, konsep penghitungan kemiskinan yang dipergunakan tidak hanya menghitung kemiskinan absolut saja, melainkan juga memperhitungkan kemiskinan relatif. Indeks kemiskinan yang dikembangkan dewasa ini merupakan indeks gabungan yang memperhatikan komponen-komponen sebagai berikut: (1) proporsi penduduk miskin, (2) kesenjangan pendapatan dalam populasi, dan (3) indeks ketidakmerataan distribusi pendapatan.

✓ Upaya mendeteksi jumlah penduduk miskin dapat dilakukan dengan beberapa metode. Dalam "Metode Identifikasi Golongan dan Daerah Miskin" disebutkan, bahwa dalam menelaah metode-metode "pendekslsian kemiskinan," yang dapat diinventarisir sejauh ini adalah memperlihatkan adanya keragaman cara dan sisi pandang sesuai dengan kepentingan yang merumuskannya. Secara teoritis terdapat beberapa konsep untuk mengukur kemiskinan, yaitu (1) ukuran absolut yang digunakan oleh Sayogyo, BPS, dan Bangdes, yaitu pengeluaran setara beras per kapita; dan (2) ukuran relatif yang digunakan oleh IPB dan BPS.

✓ Pengukuran kemiskinan secara absolut dapat dilakukan dengan menetapkan suatu garis kemiskinan (*poverty line*). Garis ditetapkan berdasarkan suatu tingkat pendapatan per kapita per bulan. Sayogyo, misalnya, menggunakan kriteria tingkat pengeluaran sebagai proyeksi terhadap pendapatan setara beras, sebagai dasar penetapan garis kemiskinan, yang komposisinya sebagai berikut:

Tabel 1
Batas Garis Kemiskinan

Kategori Kemiskinan	Batas Tingkat Pengeluaran (Setara beras per kapita per tahun)	
	Perkotaan	Perdesaan
1. Miskin	480	320
2. Miskin Sekali	360	240
3. Paling Miskin	270	180

Sumber: Sayogyo, seperti dikutip Masri Singarimbun, Prisma, No. 10/VII/1978

Patut dikemukakan, sampai saat ini, masih terjadi ketidaksamaan mengenai batas kemiskinan absolut, misalnya Sayogyo (1974) mengajukan batas kemiskinan dengan standar setara beras, World Bank dengan standar dolarnya, dan ILO dengan standar *basic needs*-nya. Pencarian tingkat pendapatan minimum (*minimum level of income*) ini, bukanlah tujuan terpenting dalam penentuan tingkat kemiskinan. Berkaitan dengan itu, hal yang penting untuk diperhatikan adalah pemakaian kriteria dan penyesuaian nilainya dengan tingkat perubahan harga barang-barang.

Dalam memahami berapa besar kesejahteraan sosial yang harus dipenuhi seseorang, ukurannya menjadi sangat relatif dan kuantitatif. Oleh karena itu, yang dipersoalkan adalah bukan berapa besar ukuran kemiskinan, tetapi dimensi-dimensi apa saja yang terkait dalam gejala kemiskinan tersebut. Pertama, yang paling jelas, kemiskinan berdimensi ekonomi atau material. Dimensi ini menjelma dalam berbagai kebutuhan dasar manusia yang bersifat material, yaitu pangan, sandang, perumahan, kesehatan.

Kedua, karena kemiskinan itu berdimensi sosial dan budaya, maka ukuran kuantitatif tidak dapat digunakan, dan untuk dapat memahami dimensi ini ukurannya sangat bersifat kualitatif. Lapisan yang secara ekonomis miskin akan membentuk kantong-kantong kebudayaan yang disebut budaya kemiskinan demi kelangsungan hidup. Budaya kemiskinan ini dapat ditunjukkan dengan terlembaganya nilai-nilai seperti apatis, apoliyis, fatalistik, dan ketidakberdayaan. Karenanya, serangan terhadap kemiskinan sama artinya dengan mengikis budaya ini. Apabila budaya ini tidak dihilangkan, maka kemiskinan ekonomi juga akan sulit ditanggulangi.

Ketiga, kemiskinan berdimensi struktural atau politik, artinya, orang yang mengalami kemiskinan ekonomi pada hakikatnya karena mengalami kemiskinan struktural atau politis. Kemiskinan ini terjadi karena orang miskin tersebut tidak memiliki sarana untuk terlibat dalam proses politik dan tidak memiliki kekuatan politik, sehingga menduduki struktur sosial yang paling bawah. Ada asumsi yang menegaskan bahwa orang yang miskin secara struktural atau politis, akan berakibat pula

miskin alam material (ekonomi). Untuk itu, langkah pengentasan kemiskinan, apabila ingin efektif, juga harus mengatasi hambatan-hambatan yang sifatnya stuktural dan politis.

Ringkasan Metode Identifikasi Kemiskinan

Metode Identifikasi	Kriteria Kemiskinan	Sumber Data	Keterangan
I. Analisis atas Desa (Non-lokal) dengan unit per kapita			
1. Sayogyo	Tingkat pengeluaran setara kilogram beras per kapita per tahun	Beragam sumber terutama SUSENAS	Pengeluaran total untuk berbagai kebutuhan
	Kota Miskin < 480 Miskin setali < 360 Sangat miskin < 270	Data < 320 < 240 < 780	
2. Bank Dunia	Tingkat pendapatan per kapita per tahun	Didekati dari PDAB	
	Kota Miskin < US\$75	Data < US\$50	
3. BPS	Tingkat pengeluaran per kapita per hari untuk makanan: Miskin < 2100 kalori atau dikonversi dengan harga bahan makanan menjadi pengeluaran untuk bahan makanan per kapita per bulan (Rp th. 1990)	Data SUSENAS	
	Kota Miskin < 20614	Data < 13925	
II. Analisis atas Desa (Non-lokal) dengan unit Desa/Kelurahan/Kecamatan			
1. Bangdes (unit desa)	Tingkat pendapatan per kapita rata-rata penduduk dibanding dengan setara beras miskin < 360 kg	Data BANGDES	Pendapatan bersih
2. Agraria (unit: kecamatan, kota/kota)	Pengeluaran untuk memenuhi kebutuhan minimum 9 bahan pokok (KBP): Miskin setali < 0,75 KBP Miskin 0,75 - 1,25 KBP Hampir miskin 1,25 - 2,00 KBP Tidak miskin > 2,00 KBP	Beragam sumber atau pengumpulan data sendiri	Pendapatan per kapita dan produksi 15 sektor dengan har ga lokal: disertai analisis faktor yang mempengaruhi kemiskinan
3. Bappenas	Melihat persentase jumlah desa miskin per kecamatan: Miskin setali > 75 % Miskin 50 - 75 % Hampir miskin < 50 %	Menggabungkan data BPS dan Bangdes	Dinyatakan dalam peta kemiskinan
III. Analisis tingkat desa (lokal) dengan unit per kapita/keluarga			
1. PK (Proyek Peningkatan Pendapatan Petani/Masyarakat Kecil)	Indikator lokal yang berkaitan dengan pendapatan, kemampuan kerja/usaha, pemilikan asset, dan kondisi umum keluarga	Informasi lokal	Dikaitkan dengan pengembangan usaha masyarakat
2. PPKA (Puluhan Peningkatan Pendapatan Kelompok Aksesor)	Indikator lokal yang berkaitan dengan berbagai aspek kesejahteraan keluarga	Informasi lokal	Berkaitan dengan program KB
IV. Analisis Berjenjang (Non-lokal dan Lokal) dengan unit per kapita dan kecamatan			
1. Tipologi Kecamatan IPA	Tahap 1: Kondisi kecamatan berdasarkan kondisi desa miskin atau tertinggal dibandingkan rata-rata kabupaten Tahap 2: Indikator lokal yang berkaitan dengan pendapatan, kemampuan kerja/usaha, pemilikan asset dan kondisi umum keluarga	Podes SUSENAS	Diujicoba di NTT dan Riau

B. Anatomi Kemiskinan di Indonesia

Di atas telah disebutkan, beberapa metode penghitungan jumlah penduduk miskin. Jika kemiskinan dinyatakan sebagai besarnya pengeluaran rupiah yang mampu memenuhi kecukupan konsumsi sebanyak 2.100 kalori per kapita per hari, ditambah dengan pemenuhan kebutuhan pokok minimum lainnya, seperti kebutuhan untuk perumahan, bahan bakar, sandang, pendidikan, kesehatan, dan transportasi, maka pada tahun 1976 di Indonesia, tercatat sekitar 54,2 juta orang penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan atau sekitar 40,08% dari seluruh penduduk Indonesia. Kemudian, terjadi penurunan, sehingga pada tahun 1990 tinggal 27,2 juta orang atau sekitar 15,08%.

Pada tahun 1976 itu, penduduk miskin di daerah perkotaan berjumlah 10,0 juta orang atau 38,79%, sedangkan pada tahun 1990 turun hingga menjadi 9,4 juta orang atau 16,75%. Di pihak lain, di perdesaan, tahun 1976 penduduk miskinnya berjumlah 44,2 juta orang atau sekitar 40,37%, sedangkan pada tahun 1990 menurun hingga menjadi 17,8 juta orang atau sekitar 14,33% dari seluruh penduduk perdesaan. Penurunan penduduk miskin di daerah perdesaan, terlihat lebih cepat dibandingkan dengan di daerah perkotaan selama kurun waktu 1976-1990.

Ada pun rumah tangga miskin di Indonesia sebanyak 11,51% di daerah perkotaan 14,48% dan di daerah perdesaan 10,32%. Dari seluruh rumah tangga, yang kepala rumah tangganya laki-laki, sebanyak 10,08% miskin, di daerah perkotaan 12,38%, dan di perdesaan 9,15%. Dari seluruh rumah tangga tersebut, yang kepala rumah tangganya perempuan sebanyak 1,43% miskin, di daerah perkotaan 2,10 % dan di daerah perdesaan 1,17%.

Rata-rata anggota rumah tangga tidak miskin di Indonesia adalah 5,9 orang per rumah tangga. Di daerah perkotaan 5,6 orang per rumah tangga dan di daerah perdesaan 6,1 orang per rumah tangga. Rata-rata anggota rumah tangga tidak miskin lebih kecil dari rata-rata anggota rumah tangga miskin. Anggota rumah tangga tidak miskin Indonesia 4,3 orang per rumah tangga, di daerah perkotaan 4,5 orang per rumah tangga dan di daerah perdesaan 4,1 orang per rumah tangga.

Dilihat dari sumber penghasilan utama, rumah tangga miskin di Indonesia terdiri dari 60,80% rumah tangga pertanian, 10,59% perdagangan, 7,56% industri, 6,53% jasa-jasa, dan selebihnya dari bangunan, pengangkutan dan lainnya. Berdasarkan sumber pendapatan utama, distribusi rumah tangga miskin di daerah perkotaan terdiri 23,71% rumah tangga pertanian, 19,89% perdagangan, 13,57% industri, 13,52% jasa-jasa, dan selebihnya dari bangunan, pengangkutan dan lainnya. Sedangkan di daerah perdesaan sebanyak 81,97% rumah tangga miskin memperoleh penghasilan dari pertanian dan 8,03% rumah tangga miskin yang lain memperoleh penghasilan dari bukan pertanian. Sebanyak 94,13% rumah tangga miskin di Indonesia, pendidikan kepala rumah tangganya paling tinggi Sekolah Dasar. Di daerah perkotaan terdapat sebanyak 88,86% dan di daerah pedesaan sebanyak 97,12%.

Salah satu indikator yang digunakan untuk menggambarkan kecenderungan distribusi pendapatan adalah rasio Gini. Perhitungan rasio Gini yang disajikan oleh BPS didasarkan atas data pengeluaran rumah tangga yang dihimpun melalui SUSENAS sebagai proxy atau pendekatan pendapatan rumah tangga, dengan anggapan bahwa, tingkat tabungan dan hutang adalah nihil, maka pengeluaran rumah tangga adalah identik dengan pendapatan rumah tangga.

Dari data BPS dapat dicatat, bahwa pembagian pendapatan antargolongan penduduk pada tahun 1990, menunjukkan kecenderungan membaik dibanding tahun 1978. Perbaikan dalam pembagian pendapatan antarkelompok penduduk, ditunjukkan oleh menurunnya indeks ketidakmerataan rasio Gini dari 0,38 pada tahun 1978 menjadi 0,32 pada tahun 1990. Angka rasio Gini ini menggambarkan tingkat kemerataan. Membaiknya pemerataan pembagian pendapatan juga ditunjukkan oleh meningkatnya persentase pendapatan yang diterima oleh penduduk berpendapatan rendah. Persentase pendapatan yang diterima oleh 40% kelompok penduduk berpendapatan rendah meningkat dari 18,13% pada tahun 1978, menjadi 21,31% pada tahun 1990. Ini berarti bahwa kondisi ekonomi kelompok penduduk yang berpendapatan rendah membaik, terutama di daerah perdesaan, yang merupakan daerah pusatnya penduduk miskin.

Persentase pendapatan yang diterima oleh kelompok penduduk berpenghasilan rendah di daerah perdesaan naik, dari 19,88% pada tahun 1978 menjadi 24,41% pada tahun 1990. Dengan demikian, penduduk perdesaan turut menikmati hasil dari pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Meningkatnya persentase pendapatan yang diterima oleh penduduk perdesaan yang telah mendorong membaiknya kondisi ekonomi penduduk miskin di perdesaan, pun menurun dari 44,2 juta jiwa atau 40,37% pada tahun 1978 menjadi 17,8 juta jiwa atau 14,33% pada tahun 1990.

Manfaat dari pertumbuhan ekonomi juga dinikmati oleh kelompok penduduk berpendapatan rendah di perkotaan. Persentase pendapatan yang diterima oleh kelompok penduduk berpendapatan rendah meningkat dari 17,40% pada tahun 1978 menjadi 19,67% pada tahun 1990. Dan secara keseluruhan, Indeks Gini di perkotaan menjadi 0,34 pada tahun 1990. Dengan demikian, jumlah dan persentase penduduk miskin di perkotaan juga menurun dari 10 juta jiwa atau 38,79% pada tahun 1978 menjadi 9,4 juta jiwa atau 16,75% pada tahun 1990.

Perbandingan antara kota dan desa menunjukkan bahwa, pola pergeseran pendapatan yang diterima oleh penduduk kota sedikit berbeda. Kecenderungan yang terjadi adalah bahwa persentase pendapatan yang diterima oleh 20% kelompok penduduk berpendapatan tinggi, cenderung meningkat. Dengan demikian, penurunan jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan, pun relatif lambat. Penyebaran penduduk miskin untuk daerah perdesaan dan perkotaan, ternyata tidak jauh berbeda dengan penyebaran penduduk miskin secara keseluruhan. Sekitar 71,3% penduduk miskin di daerah perkotaan terdapat di Jawa dan 15% di Sumatera. Penyebaran penduduk miskin di perdesaan juga tidak jauh berbeda. Penduduk perdesaan yang miskin sebagian besar berada di Pulau Jawa.

Ciri rumah tangga miskin yang berkaitan dengan sebaran lokasi rumah tangga, adalah sumber penghasilan. Sekitar 62,0% dari rumah tangga miskin penghasilan utamanya bersumber dari sektor pertanian, 10,4% dari sektor perdagangan, 7,4% dari sektor industri, 6,5% dari sektor jasa-jasa, dan selebihnya dari sektor bangunan, pengangkutan,

dan lainnya. Kegiatan ekonomi perkotaan yang lebih beragam, memberikan sumber penghasilan yang beragam pula bagi rumah tangga miskin di perkotaan. Lebih dari 74% rumah tangga miskin di perkotaan memperoleh penghasilan utama dari kegiatan ekonomi di luar sektor pertanian, dan hanya 25,6% rumah tangga miskin mengandalkan pada sektor pertanian saja. Ini berarti, upaya perbaikan taraf hidup penduduk miskin di perdesaan hanya mungkin dicapai melalui peningkatan produktivitas dan penguatan daya saing petani. Pemberian fasilitas pemasaran, peningkatan kemampuan dan penyediaan layanan permodalan, sangat mendukung pengembangan usaha kecil di perkotaan.

Dilihat dari status pekerjaan, sekitar 72,24% kepala rumah tangga miskin di daerah perdesaan berusaha sendiri, 20,1% bekerja sebagai buruh atau karyawan, dan 7,3% sebagai pekerja keluarga. Sementara itu, sekitar 49,4% kepala rumah tangga miskin di kota berusaha sendiri, 39,8% berstatus sebagai buruh atau karyawan, dan sekitar 10,0% sebagai pekerja keluarga. Penduduk miskin yang tersisa saat ini adalah yang paling rendah kemampuannya dan makin berpusat di kantong-kantong kemiskinan, yaitu daerah di perbatasan negara, daerah pantai dan kepulauan, daerah terbelakang, daerah dengan tekanan penduduk tinggi, daerah potensial namun miskin dan jarang penduduk, daerah terpencil dan terisolir, daerah kritis, daerah kering atau daerah pasang surut, dan daerah lain yang menghadapi permasalahan khusus.

C. Kebijakan Penanganan Kemiskinan

Banyak upaya yang telah dilakukan untuk menanggulangi kemiskinan oleh pemerintah, antara lain dengan merumuskan standar objektif garis kemiskinan. Langkah tersebut merupakan upaya untuk menentukan kelompok sasaran, sehingga program pembangunan yang secara khusus menanggulangi kemiskinan, dapat dirumuskan lebih akurat. Berbagai strategi yang dilakukan pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan, perlu mendapatkan tanggapan serius seperti memacu pertumbuhan ekonomi nasional, menyediakan fasilitas kredit bagi lapisan miskin, membangun infrastruktur perdesaan, dalam hal ini pembangunan pertanian, pengembangan wilayah/kawasan.

Kebijakan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada seluruh masyarakat, terutama penduduk miskin, agar dapat menikmati pembangunan serta hasil-hasilnya yang telah dicapai. Penerapan kebijakan ini diarahkan pada berbagai upaya pembangunan yang dapat menciptakan swadaya dan swakarsa penduduk untuk meningkatkan produktivitas dan pendapatan. Penerapan kebijakan dilakukan melalui delapan jalur pemerataan, yaitu (1) pemerataan kebutuhan pokok rakyat, khususnya pangan, sandang, dan perumahan; (2) pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; (3) pemerataan pembagian pendapatan; (4) pemerataan kesempatan kerja; (5) pemerataan kesempatan berusaha; (6) pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; (7) pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air, dan (8) pemerataan memperoleh keadilan.

Upaya untuk merealisasikan kebijakan tersebut dilakukan berbagai program pembangunan yang diarahkan untuk mengurangi penduduk miskin di Indonesia. Secara umum, program ini dapat dibedakan menjadi (a) program peningkatan produksi pertanian; (b) program pembangunan sarana dan prasarana fisik yang bermanfaat bagi penduduk miskin, dan program pengembangan sumber daya manusia bagi penduduk miskin; (c) program pengembangan sumber-sumber daya manusia bagi penduduk miskin; dan (d) program, yang baru dilaksanakan, yaitu IDT dan program kemitraan penduduk kaya dan penduduk miskin melalui Keppres No. 90/1995.

Pelaksanaan program tersebut dilakukan melalui pembangunan daerah yang merupakan bagian integral, dan merupakan penjabaran dari pembangunan nasional untuk pencapaian sasaran pembangunan yang disesuaikan dengan potensi, aspirasi, dan permasalahan pembangunan di daerah. Kunci keberhasilannya terletak pada pencapaian sasaran pembangunan nasional secara efisien dan efektif, termasuk penyebaran hasilnya secara merata di seluruh Indonesia melalui upaya koordinasi dan keterpaduan antarsektor, antara sektor dan daerah, antar daerah tingkat I, antar daerah tingkat II, serta antara daerah tingkat I dan daerah tingkat II.

Tingkat kesejahteraan penduduk di daerah, jika dilihat dari indikator tingkat melek huruf, angka kematian bayi, dan angka harapan hidup, telah mengalami kemajuan yang berarti. Kemajuan ini, secara fisik menunjukkan makin baiknya kualitas hidup, sejalan dengan makin baiknya tingkat pendapatan dan pemerataan pendapatan masyarakat.

Selama PJPT I sebenarnya cukup banyak kebijakan dan program pengentasan kemiskinan yang telah dilaksanakan di Indonesia, yang dilakukan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebagai salah satu instrumen kebijakan makro ekonomi Indonesia. Kebijakan dan program pengentasan kemiskinan itu dapat dikelompokkan dalam beberapa jenis, yaitu (a) pentransferan sumber-sumber pembangunan dari pusat ke daerah dalam bentuk Inpres; (b) peningkatan akses kaum miskin terhadap berbagai bentuk Inpres; (c) perluasan jangkauan lembaga perkreditan untuk rakyat kecil (Kupedes, KURK, BKK, KCK, Kredit Bimas dsb); (d) pembangunan infrastruktur ekonomi perdesaan, khususnya infrastruktur pertanian; dan (e) pengembangan kelembagaan di daerah yang terkait dengan pengentasan kemiskinan, seperti Program Pengembangan Pendapatan Petani Kecil (P4KT). Informasi mengenai tingkat keberhasilan dan program pengentasan kemiskinan tersebut belum banyak didokumentasikan. Evaluasi yang khusus dirancang untuk menilai keberhasilan serangkaian kebijakan di atas, perlu dilakukan untuk mengkaji kontribusi dari masing-masing kebijakan terhadap penurunan angka kemiskinan.

Jika menilik dari karakteristik kebijakan Inpres, maka seharusnya memiliki potensi untuk memberi kontribusi yang cukup besar dalam pengentasan kemiskinan dan penyempitan kesenjangan. Namun, karena pada dasarnya Inpres itu adalah suatu *relief* program berkelanjutan dari dampak program Inpres, tentunya tergantung pada keberlanjutan dari program itu sendiri. Oleh karena itu, kelanjutan dampak kebijakan Inpres menjadi satu isu yang penting diperhatikan. Lebih dari itu, seperti program serupa lainnya, Inpres sering kali menimbulkan ketergantungan di kalangan penduduk dan daerah miskin. Hal tersebut merupakan suatu kondisi yang mestinya harus dihindari oleh program pengentasan kemiskinan. Banyak kegiatan pembangunan di desa yang kelanjutan pelaksanaan programnya, tergantung pada ketersediaan dan Inpres.

Pos-pos anggaran yang tersedia untuk program Inpres adalah (1) program bantuan pembangunan daerah; (2) Inpres pembangunan desa; (3) Inpres Pembangunan Dati II; (4) Inpres pembangunan Dati I; (5) Inpres sekolah dasar; dan (6) Inpres kesehatan. Dana-dana Inpres pembangunan desa, pembangunan Dati II, dan pembangunan Dati II bersifat hibah (*grant*). Dana-dana Inpres sekolah dasar dan Inpres kesehatan, termasuk juga Inpres penghijauan, Inpres jalan propinsi dan Kabupaten, serta Inpres yang sejak Pelita IV tidak lagi diberikan, pengelolaannya tidak sepenuhnya diserahkan kepada daerah. Namun, sejak Pelita III, tatkala kebijakan pemerataan mulai dicanangkan, terjadi ironisme dalam hal alokasi dana-dana Inpres.

Di sisi lain, pemerintah selama beberapa Pelita terakhir terus berusaha memperbaiki akses penduduk miskin terhadap berbagai pelayanan sosial seperti pendidikan, kesehatan, sanitasi, air bersih, dan sebagainya. Dalam beberapa aspek, tidak bisa diingkari kebijakan itu telah berhasil meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan sosial. Pembangunan SD di seluruh pelosok tanah air, yang diikuti dengan program wajib belajar pendidikan dasar, telah mendongkrak angka partisipasi sekolah dasar mencapai lebih dari 90% pada tahun 1987.

Kebijakan pengentasan kemiskinan lainnya yang perlu diamati adalah program peningkatan akses terhadap kredit kecil. Dalam dekade terakhir, cukup banyak instansi pemerintah yang secara langsung terlibat dalam pengadaan kredit kecil untuk kelompok masyarakat miskin, di antaranya adalah Dikmas, Depdikbud, BKKBN, Dirjen Bandes, BRI, BI dan Departemen Pertanian. Tujuan utama dari kegiatan ini adalah untuk merangsang kegiatan ekonomi, sehingga kesempatan kerja di perdesaan dapat diperluas. Pemberian kredit pada kelompok miskin diharapkan juga dapat menjangkau wanita miskin yang umumnya bergerak dalam bidang sektor informal.

Evaluasi keberhasilan dari program-program kredit ini dalam menjangkau penduduk miskin dan meningkatkan penghasilan penduduk miskin, telah banyak dilakukan, misalnya oleh Bank Dunia pada tahun 1992. Hasilnya ternyata memperlihatkan kondisi yang sangat bervariasi

antara golongan dalam suatu wilayah. Kendati belum berhasil menghilangkan pengaruh pelepasan uang terhadap penduduk miskin, program perkreditan ini secara umum telah meningkatkan akses penduduk miskin, terutama di perdesaan, terhadap sumber-sumber permodalan. Laporan Bank Dunia pada tahun 1991 menunjukkan bahwa KUPEDES yang dikelola BRI, memiliki kinerja yang paling baik dibandingkan dengan program perkreditan daerah miskin.

Hasil evaluasi terhadap PPW (Peningkatan Peranan Wanita) menunjukkan bahwa beberapa komponen kegiatan PPW, ternyata cukup berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kemampuan aparat pemerintah yang terlibat dalam pelaksanaan PPW. Kegiatan pembangunan pertanian melalui sistem terrasering dan pengenalan tanaman pertanian yang telah *marketable*, ternyata tidak hanya berhasil dalam meningkatkan kesejahteraan petani, tetapi juga memelihara pelestarian sarana fisik dan partisipasi masyarakat, terutama kredit bantuan dukuh yang dirasakan masyarakat banyak. Dampak kelembagaan yang penting dari PPW tersebut adalah peningkatan kemampuan aparat daerah dalam merencanakan kegiatan pembangunan. Tidak seperti program-program pembangunan lainnya, perencanaan dan pelaksanaan PPW diserahkan sepenuhnya pada Pernda Dati I. Dengan demikian, aparat pemerintah daerah memiliki kewenangan yang besar untuk memutuskan bentuk-bentuk kegiatan yang akan dilaksanakan dalam PPW, mekanisme koordinasi dan implementasi PPW. Pengalaman ini penting karena pelaksanaan PPW melibatkan banyak instansi dan dinas di Dati I.

Masalah Pengentasan Kemiskinan di Indonesia

(Mencari Format Pengentasan Kemiskinan yang Tepat)

A. Pendahuluan

Kemiskinan merupakan masalah umum di negara yang belum atau sedang berkembang. Di Indonesia, saat ini kemiskinan merupakan masalah krusial, yang memuncak setelah terjadinya krisis moneter dan disusul krisis sosial serta politik yang berkepanjangan sejak pertengahan tahun 1997. Yang lebih memprihatinkan, kompleksitas krisis tersebut sampai sekarang belum menunjukkan tanda-tanda akan segera berakhir.

Masalah pengentasan kemiskinan sebenarnya telah menjadi urusan Pemerintah Indonesia sejak awal kemerdekaan. Namun upaya yang tampak serius dilakukan dalam rangka pengentasan kemiskinan melalui program-program pemberdayaan masyarakat baru dimulai pada awal Orde Baru, yaitu tahun 1969. Program-program pengentasan kemiskinan disisipkan dalam Repelita demi Repelita, yang berlangsung sampai saat ini. Untuk tahun-tahun terakhir, upaya mengangkat harkat dan martabat masyarakat miskin dilakukan melalui berbagai program seperti program UED-SP (Usaha Ekonomi Desa Simpan Pinjam), UP2K PKK (Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga PKK), IDT (Inpres Desa Tertinggal), KUBE (Kelompok Usaha Bersama Ekonomi), Balai Mitra Sejahtera, Takesra/Kukesra, MPMK (Memantapkan Program Mengatasi Kemiskinan), JPS (Jaring Pengaman Sosial), PDM-DKE (Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi), dan sebagainya.

Keberhasilan atas upaya Pemerintah dalam pengentasan kemiskinan, setidaknya sampai saat ini, masih sulit dinilai secara mutlak.

Pada saat Indonesia belum digoncang krisis, upaya pengentasan kemiskinan di Indonesia telah menunjukkan hasil, walau penurunan persentase orang miskin dari tahun ke tahun tidak drastis. Dalam Pidato Kenegaraan Presiden RI Tanggal 15 Agustus 1998 disebutkan, selama PJP I (1969-1994), jumlah orang miskin mengalami penurunan, walau persentasenya tidak selalu stabil. Dapat dikatakan penurunan itu semakin mengecil, bahkan pada akhir PJP I (1990-1993), penurunan persentase penduduk miskin hanya sekitar 1,4% (sekitar 1,3 juta orang). Apabila dicermati kecenderungan tersebut, diprediksikan masalah kemiskinan akan sulit diatasi dalam jangka pendek (*Pidato Kenegaraan Presiden RI, 15 Agustus 1998*).

Menyikapi hal tersebut, Pemerintah terus berupaya mencari solusi yang terbaik. Pada PJP II yang dimulai dengan Repelita VI, penanggulangan kemiskinan terus digalakkan, dengan program utamanya IDT, dan hasilnya cukup lumayan. Sebagaimana tersebut dalam Pidato Kenegaraan Presiden RI tanggal 15 Agustus 1998, pada tahun 1996, jumlah penduduk miskin menurun menjadi 22,5 juta orang (sekitar 11,3% dari jumlah penduduk). Ini berarti, selama 3 tahun telah terjadi penurunan jumlah penduduk miskin sebanyak 3,4 juta orang, sedangkan penurunan persentasenya sebesar 2,3% (*Pidato Kenegaraan Presiden RI, 15 Agustus 1998*).

Sekarang ini keadaan telah jauh berubah, sejak terjadinya krisis moneter, sosial, dan politik. Jika dibandingkan dengan tahun 1990-1993, jumlah penduduk miskin pada tahun 1998 mengalami peningkatan. Membengkaknya jumlah orang miskin ini berkaitan dengan dampak krisis, yaitu banyaknya perusahaan yang bangkrut sehingga mengakibatkan PHK massal bagi para karyawannya, melonjaknya harga-harga barang kebutuhan pokok yang mengakibatkan turunnya daya beli masyarakat, dan sebagainya.

Data terakhir (1998) dari BPS (Biro Pusat Statistik) menunjukkan, jumlah penduduk miskin di Indonesia mencapai 49,5 juta orang. Sedang batas miskin sampai bulan Februari 1999 adalah Rp. 98.273,- untuk kota dan Rp. 75.615,- untuk desa (*BPS, 1998*). Dari data tersebut dapat

diperkirakan, jumlah penduduk miskin di Indonesia hampir seperempat dari total jumlah penduduk (201,54 juta orang), jumlah yang tak dapat diremehkan bagi bangsa yang ingin besar dan maju di jajaran internasional.

Pengentasan kemiskinan merupakan hal yang mutlak harus dilakukan. Permasalahan yang sebenarnya, bukan terletak pada dilakukan atau tidaknya pengentasan kemiskinan itu, namun adalah bagaimana mengentaskan kemiskinan dengan cara yang tepat sehingga memberi hasil yang efisien dan efektif. Dalam hal ini, diperlukan format yang tepat bagi pengentasan kemiskinan di Indonesia.

B. Pengentasan Kemiskinan Lamban?

Apakah pengentasan kemiskinan di Indonesia dapat dikatakan lamban? Untuk menjawabnya memang susah, orang tak dapat dengan mudah mengatakan "ya" atau "tidak". Untuk mengomentarinya diperlukan kecermatan dalam mengamati kecenderungan yang terjadi, beserta kondisi sosial dan politik yang menyertai.

Sebagaimana dikemukakan di atas, kecenderungan penurunan jumlah penduduk miskin di Indonesia selama PJP I kecil dan tidak stabil, hanya 1,4%. Setelah itu pada awal PJP II, Indonesia dihantam krisis moneter, sosial dan politik, yang mengakibatkan melonjaknya jumlah pengangguran yang berdampak pada kemiskinan yang lebih besar lagi.

Untuk menjawab bagaimana format yang tepat bagi pengentasan kemiskinan di Indoneisa, permasalahan tersebut perlu dilihat dengan cermat serta dievaluasi segala kelebihan dan kekurangannya, demi pengembangan metode pengentasan kemiskinan di masa yang akan datang. Tanpa evaluasi dan pemahaman yang memadai atas pelaksanaan pengentasan kemiskinan yang pemah ada, maka kebijakan dan program-program pengentasan kemiskinan yang diciptakan di masa depan tak akan mengalami perbaikan. Apabila ini terjadi, maka bangsa Indonesia akan terus dibebani masalah kemiskinan sampai kapanpun.

Ada banyak hal yang dapat dipertanyakan sehubungan dengan kecil dan tidak stabilnya kecenderungan penurunan jumlah penduduk miskin, antara lain sebagai berikut:

1. Apakah konsep pembangunan yang digunakan sudah tepat?
2. Apakah kebijakan pengentasan kemiskinan yang diambil sudah tepat?
3. Apakah masyarakat miskin telah mengemukakan masalahnya dengan tepat, sehingga masalah tersebut dapat didefinisikan dengan tepat pula?
4. Apakah pelaksanaan pengentasan kemiskinan sudah sesuai prosedur?
5. Apakah setiap penyimpangan dapat dideteksi?
6. Apakah masyarakat sasaran dapat merasakan manfaat program pengentasan kemiskinan?

Keenam pertanyaan tersebut dapat digunakan sebagai kontrol keberhasilan suatu program pengentasan kemiskinan. Tanpa memperhatikan komponen-konponen dalam pertanyaan di atas, kebijakan pengentasan kemiskinan hanya akan menjadi konsep yang statis dan tanpa arti.

1. Tepatkah Konsep Pembangunan?

Apakah konsep pembangunan yang digunakan di Indonesia sudah tepat? Tak mudah menjawab hal ini. Sebagai negara yang sedang berkembang, sedikit banyak Indonesia terpengaruh oleh perkembangan di dunia luar, termasuk dalam konsep pembangunan yang dianutnya. Sebagaimana negara sedang berkembang lainnya, pada awalnya Indonesia memandang konsep pembangunan yang berorientasi pertumbuhan sebagai konsep yang layak digunakan. Hal ini tampak pada GBHN terdahulu yang memprioritaskan pertumbuhan, baru kemudian pemerataan dalam pembangunan. Keadaan ini sesuai dengan apa yang dikemukakan oleh David C. Korten, bahwa pemikiran dan tindakan pembangunan di kebanyakan negara Utara dan Selatan selama

beberapa dekade dikuasai oleh visi pembangunan berpusat-pertumbuhan (*David C. Korten, 1993: 65*).

Baru pada akhir PJP I, prioritas pembangunan Indonesia diubah, pemerataan pembangunan menjadi prioritas utama, baru pertumbuhan kemudian mengikutinya. Tampaknya hal ini diilhami oleh perkembangan konsep-konsep pembangunan yang semakin lama semakin mengarah kepada pembangunan yang berpusat pada manusia (*People Centered Development*). Sebagaimana dikemukakan oleh Tjahya Supriatna, perkembangan konsep pembangunan adalah sebagai berikut:

1. Pembangunan berorientasi pertumbuhan.
2. Pembangunan berorientasi pertumbuhan dan pemerataan.
3. Pembangunan berkelanjutan.
4. Pembangunan berorientasi manusia (*Tjahya Supriatna, 1997: 13*).

Dan tampaknya Indonesia memang akan terus mengikuti tahap-tahap perkembangan konsep pembangunan di atas. Terbukti, beberapa waktu kemudian pada masa keemasan Orde Baru, banyak pakar menyebut-nyebut konsep "pembangunan berkelanjutan" serta "pembangunan sosial", "pembangunan manusia", atau "pembangunan berpusat-manusia". Menurut David C. Korten & George Carner dalam 'Kerangka Kerja Perencanaan untuk Pembangunan yang Berpusat-Pada Rakyat' yang disunting oleh David C. Korten & Sjahrir, konsep utama pembangunan yang berpusat pada rakyat cukup sederhana. Konsep ini merupakan suatu pendekatan pembangunan yang memandang inisiatif kreatif rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh proses pembangunan (*David C. Korten dan Sjahrir, 1988: 261*).

Kalau dilihat kecenderungan yang terjadi di Indonesia selama ini, konsep pembangunan yang digunakan sudah tepat. Pembangunan yang mengarah pada kesejahteraan manusia juga ditegaskan dalam GBHN 1999-2004, yang salah satu misinya adalah mewujudkan kesejahteraan rakyat yang ditandai oleh meningkatnya kualitas kehidupan yang layak

dan bermartabat serta memberi perhatian utama pada tercukupinya kebutuhan dasar yaitu pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan dan lapangan kerja (*GBHN RI*, 1999-2004).

2. Tepatkah Kebijakan Pengentasan Kemiskinan?

Apakah kebijakan pengentasan kemiskinan yang telah diambil Pemerintah Indonesia selama ini sudah tepat? Untuk mengetahuinya perlu dirunut kembali bagaimana kebijakan tersebut diambil. Dalam Pidato Presiden RI tanggal 15-8-1998 disebutkan bahwa kebijakan penanggulangan kemiskinan pada PJP II adalah melanjutkan berbagai kebijakan PJP I dan mengarahkan pembangunan sektoral dan regional untuk mengatasi kemiskinan. Menurut sifatnya, kebijakan penanggulangan kemiskinan dibedakan dalam tiga kelompok: *Pertama*, kebijakan yang tidak langsung mengarah pada terwujudnya suasana yang mendukung keberhasilan upaya penanggulangan kemiskinan, misalnya stabilitas ekonomi, pengendalian pertumbuhan penduduk, dan pelestarian lingkungan hidup. *Kedua*, kebijakan yang langsung ditujukan kepada kelompok penduduk miskin yang terbatas kemampuannya, diarahkan pada peningkatan penyediaan prasarana dan sarana yang mendukung pemenuhan kebutuhan dasar pangan, sandang, perumahan, kesehatan dan pendidikan. Pendekatan yang tepat dalam hal ini adalah pendekatan kelompok dalam bentuk usaha bersama atau koperasi. Agar upaya tersebut menghasilkan nilai tambah, harus ada perbaikan akses penduduk miskin:

1. Akses terhadap sumber daya.
2. Akses terhadap teknologi (yang lebih baik dan efisien).
3. Akses terhadap pasar, agar setiap produk dapat dijual untuk mendapat nilai tambah.
4. Akses terhadap sumber pembiayaan.

Ketiga, kebijaksanaan khusus yang diutamakan pada peningkatan keswadayaan dan penyiapan penduduk miskin agar dapat melakukan kegiatan sosial ekonomi dengan modal kerja dan pendampingan sesuai budaya setempat. Upaya khusus pada dasarnya adalah upaya

memberdayakan penduduk miskin dengan mendorong dan memperlancar proses transisi dari kehidupan subsisten menjadi kehidupan ekonomi yang berorientasi pasar (*Pidato Presiden RI, 15 Agustus 1998*).

Kalau dilihat berbagai kebijakan yang telah diambil dalam rangka pengentasan kemiskinan selama ini, tampak bahwa kebijakan tersebut telah sesuai dengan masalah yang dihadapi. Dengan kata lain, kebijakan yang ditetapkan telah relevan dengan kebutuhan masyarakat, yang memang membutuhkan pemberdayaan. Selama ini kebijakan merupakan suatu keputusan yang diambil berdasarkan masukan-masukan tentang permasalahan-permasalahan yang ada dalam masyarakat. Contoh, adanya KUD (Koperasi Unit Desa) misalnya yang dimaksudkan untuk membantu masyarakat golongan ekonomi lemah dalam melakukan usahanya memang sangat dibutuhkan, terlepas dari penyimpangan-penyimpangan yang terjadi selama ini. Keberadaan KUD secara logis-teoritis memang meringankan usaha masyarakat golongan ekonomi lemah. Kalaupun dalam prakteknya terjadi kekurangan yang merugikan masyarakat, bukan berarti lembaga KUD yang tidak tepat, namun pelaksanaannya yang perlu pengawasan ketat.

3. Tepatkah Definisi Masalah?

Pertanyaan tersebut perlu terus didengungkan dalam setiap perencanaan pembangunan. Tanpa mengetahui secara benar apa permasalahan sebenarnya dari masyarakat miskin, maka kebijakan yang diambil tidak akan mengena pada sasaran. Yang dimaksud definisi masalah di sini adalah masalah apa yang sesungguhnya dialami masyarakat, misalnya kekurangan gizi, kekurangan pengetahuan dan ketrampilan, sangat rendahnya pendapatan, banyaknya pengangguran yang membutuhkan penyaluran, konflik internal daerah, dan sebagainya. Dari keadaan tersebut, Pemerintah baru mengadakan perencanaan pembangunan yang relevan dengan situasi dan kondisi daerah yang bersangkutan. Hal yang penting dilakukan adalah melakukan dialog dengan warga miskin yang perlu diberdayakan tersebut, dan

mendapatkan informasi sebanyak-banyaknya tentang keadaan mereka. Dalam hal ini sangat penting diperhatikan agar mereka (masyarakat miskin) dapat mengemukakan dengan sebaik-baiknya dan sejelas-jelasnya tentang permasalahan dan kebutuhan mereka.

Dari apa yang dikemukakan masyarakat miskin tersebut, Pemerintah merumuskan permasalahan yang dihadapi, dan kemudian melakukan perencanaan dan selanjutnya mengambil kebijakan pengentasan kemiskinan. Pemerintah juga perlu mengetahui dan memprediksi bagaimana program pengentasan kemiskinan akan berjalan. Selain faktor teoritis tentang kesanggupan manusia yang terlibat dalam pelaksanaan pengentasan kemiskinan, juga perlu diperhatikan faktor tak terduga yang dapat mengganggu jalannya program seperti misalnya bencana alam, perubahan situasi sosial-politik, dan sebagainya. Beberapa pengalaman buruk di masa lalu perlu menjadi pelajaran, agar tak terulang di masa depan.

Untuk memahami apakah suatu permasalahan telah dirumuskan dengan tepat oleh pengambil kebijakan, berikut dicontohkan kebijakan Inpres (Instruksi Presiden). Inpres misalnya, seharusnya berpotensi untuk memberi kontribusi yang cukup besar dalam pengentasan kemiskinan dan penyempitan kesenjangan. Namun, karena pada dasarnya Inpres adalah suatu relief program berkelanjutan, maka dampak program Inpres tergantung pada keberlanjutan dari program itu sendiri. Dan sebagaimana program serupa lainnya, Inpres seringkali menimbulkan ketergantungan penduduk dan daerah miskin. Banyak kegiatan pembangunan desa yang kelanjutan pelaksanaannya tergantung pada ketersediaan dana Inpres. Masalah lain dalam pembangunan desa, daerah hanya sedikit kewenangannya dalam pelaksanaan program. Sebagian besar dana ditentukan penggunaannya oleh Pemerintah pusat, sehingga penggunaan dana Inpres sering kurang sesuai dengan kebutuhan daerah (*Agus Dwiyanto, 1995: 67-68*).

Dari contoh tersebut, dapat dilihat kemungkinan bahwa penduduk miskin belum dapat mengemukakan dengan tepat permasalahannya

dan bagaimana bentuk pemberdayaan yang dibutuhkan. Akibatnya, Pemerintah mengambil kebijakan sesuai persepsinya atas masukan-masukan yang diterima, sehingga pengentasan kemiskinan tidak dapat berjalan lancar dan berkelanjutan.

4. Apakah Pelaksanaan Sesuai Prosedur?

Prosedur pelaksanaan dari suatu kebijakan merupakan suatu kesepakatan yang harus dipatuhi oleh mereka yang terlibat dalam pelaksanaan pengentasan kemiskinan. Memang sulit untuk mengetahui seberapa banyak kebocoran yang telah terjadi, seberapa banyak penyimpangan yang telah dilakukan oleh oknum-oknum, dan sebagainya. Dan pada umumnya, kalaupun terjadi penyimpangan-penyimpangan, hal tersebut sulit dilacak kembali. Banyak kasus penggelapan, penyimpangan dan kebocoran-kebocoran uang negara yang hanya sampai pada laporan kepolisian, tanpa dapat ditindaklanjuti. Alasan yang sering dikemukakan adalah, kebocoran bukan dilakukan oleh seorang oknum, namun sekelompok oknum. Permasalahan menjadi semakin rumit apabila ada satu atau beberapa orang berpengaruh yang terlibat. Kalau sudah begini, maka upaya untuk mengusut kebocoran uang negara, dapat diibaratkan mengurai benang kusut yang tak jelas lagi mana ujung dan pangkalnya. Untuk mengatasi masalah seperti ini, tak ada jalan lain kecuali *law enforcement* yang kuat.

Pengentasan kemiskinan selama ini belum mampu menjawab berbagai masalah penduduk miskin. *Pertama*, kebijakan pengentasan kemiskinan selama PJP I adalah kegiatan "pinggiran" yang sulit diharapkan bisa memiliki dampak langsung yang cukup besar terhadap pengentasan kemiskinan. *Kedua*, keberlanjutan dari kebijaksanaan pengentasan kemiskinan cenderung amat rendah. Dampak kebijakan sering menghilang bersama habisnya kegiatan proyek. *Ketiga*, Bias birokrasi dan lemahnya posisi penduduk miskin sering menjadikan pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan tidak mencapai sasaran. Banyak kebijakan Pemerintah yang dimaksudkan untuk mengatasi kemiskinan dan kesenjangan, namun kenyataannya justru mengabdi

kepada masyarakat menengah ke atas. Keempat, kecenderungan sentralisasi dalam penggunaan dana Inpres perlu dikurangi. Lokus pengambilan keputusan dalam pelaksanaan kebijakan pengentasan kemiskinan hendaknya ditempatkan pada posisi yang dekat dengan penduduk miskin (*Agus Dwiyanto*, 1995: 72).

Apa yang dikemukakan di atas menunjukkan betapa program pengentasan kemiskinan dilakukan tidak sesuai dengan prosedur. Arogansi kekuasaan atau birokrasi telah memperlambat pengentasan kemiskinan. Selain itu penyimpangan-penyimpangan juga terjadi, sehingga program tidak mencapai sasaran yang sesungguhnya, yaitu pemberdayaan masyarakat miskin secara berkelanjutan.

Memang kelemahan-kelemahan tersebut telah dikaji, dan kemudian Pemerintah mengambil kebijakan dengan program baru, IDT (Inpres Desa Tertinggal). Menurut Agus Dwiyanto, program ini dimaksudkan untuk menghindari ketergantungan masyarakat miskin kepada para pelepas uang, elit desa, dan birokrat, yang cenderung melestarikan kemiskinan. IDT bersifat eksplotatif dan sekaligus membimbing penduduk miskin agar mampu mengembangkan potensinya demi memerangi kemiskinan (*Agus Dwiyanto*, 1995: 73).

5. Bisakah Penyimpangan Dideteksi?

Bagaimana pelaksanaan program pengentasan kemiskinan selama ini? Apakah terdapat penyimpangan? Dapatkah penyimpangan tersebut dideteksi oleh yang berwajib? Jawabannya sangat sulit.

Memang ada beberapa kasus Kepala Desa yang didemo warganya karena menyelewengkan dana IDT, atau dana pembangunan lainnya. Namun berita tentang penahanan dan kemudian pengadilan pejabat daerah yang terlibat penyelewengan dana pembangunan atau dana pengentasan kemiskinan sangat jarang. Padahal dugaan kebocoran atas dana-dana pembangunan tersebut selalu muncul dari para pengamat.

Hal ini yang mungkin perlu diperhatikan, agar di era reformasi sekarang ada transparansi proses pembangunan, termasuk dalam program pengentasan kemiskinan. Tak perlu lagi ada rasa sungkan untuk mengekspos berita penyelewengan yang dilakukan para pejabat baik lokal maupun nasional.

6. Apakah Masyarakat Merasakan Manfaat?

Apakah program-program pengentasan kemiskinan bermanfaat bagi masyarakat? Secara umum dapat dikatakan "ya", walaupun manfaatnya tidak sebesar yang diharapkan. Terbukti dengan penurunan jumlah penduduk miskin selama PJP I yang jumlahnya hanya kecil dan tidak stabil serta cenderung mengecil. Hal tersebut adalah perhitungan manfaat menurut peneliti atau pengamat, yang mungkin sangat berbeda dengan manfaat yang dipersepsikan oleh masyarakat miskin yang dientaskan. Bukan tidak mungkin, masyarakat justru merasakan hanya sedikit manfaat dari program pengentasan kemiskinan yang diciptakan Pemerintah.

Kita ambil contoh kasus terbaru, Program IDT. Apakah IDT memberikan hasil positif bagi masyarakat? Untuk saat ini masih sulit menjawabnya. Memang secara teoritis IDT bermaksud untuk mengembangkan potensi masyarakat miskin. Dan kenyataannya, IDT yang dilakukan sejak tahun 1997 tersebut, di satu sisi memang telah dirasakan oleh sebagian masyarakat. Dari penelitian di daerah-daerah yang dilakukan oleh banyak pakar, tampak bahwa sebagian di antara masyarakat penerima bantuan telah dapat merasakan manfaat program IDT. Namun di sisi lain, masih ada sebagian warga yang tak dapat menyingkir hutangnya, akibat kesalahan manajemen, kebankrutan, dan bencana alam.

Kalau kegagalan itu akibat bencana alam, mungkin ada 'faktor pembesar' atas masalah tersebut. Namun permasalahan akan semakin rumit apabila kegagalan pengentasan kemiskinan disebabkan oleh kesalahan manajemen, baik manajemen pengelola maupun penerima bantuan. Program IDT di beberapa tempat gagal, karena masyarakat

yang dientaskan belum/tidak mempunyai "business-think" atau kalaupun ada itu pun sangat rendah. Yang lebih memprihatinkan lagi, rata-rata masyarakat tersebut justru masih bersifat konsumtif, sehingga uang yang diberikan sebagai pinjaman malah dibelikan barang-barang yang tidak produktif seperti sepeda motor, radio, dan sebagainya. Akibatnya dana IDT tidak dapat bergulir secara berkelanjutan kepada masyarakat miskin lainnya yang membutuhkan.

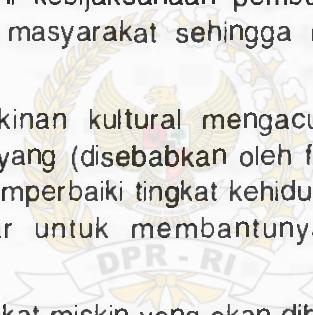
Dengan demikian dapat dikatakan, IDT belum sepenuhnya berhasil mengentaskan kemiskinan masyarakat. Keadaan selanjutnya belum terdeteksi lagi, setelah krisis moneter terus berkepanjangan dan diikuti krisis sosial dan politik sampai saat ini. Program IDT hanyalah satu contoh, dan mungkin banyak program lain yang serupa yang Manfaatnya juga belum dapat dirasakan sepenuhnya oleh masyarakat miskin.

C. Format yang Tepat

Menyikapi kelemahan-kelemahan yang ada selama ini, perlu kiranya disusun sebuah format yang tepat bagi pengentasan kemiskinan. Format tersebut harus mencakup penanganan untuk mengatasi kelemahan-kelemahan yang telah ada dalam program-program pengentasan kemiskinan terdahulu. Format baru pengentasan kemiskinan setidaknya harus mewadahi permasalahan-permasalahan mendasar masyarakat miskin. Untuk itu kriteria masyarakat miskin juga perlu dipahami.

Yang dimaksud masyarakat miskin dalam hal ini adalah masyarakat yang mengalami kemiskinan. Gunawan Sumodiningsrat membedakan kemiskinan ke dalam tiga kategori yaitu:

a. *Kemiskinan absolut*. Seseorang dikatakan miskin secara absolut apabila tingkat pendapatannya di bawah garis kemiskinan atau sejumlah pendapatannya tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum, antara lain kebutuhan pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan yang diperlukan untuk bisa hidup dan bekerja. Rendahnya tingkat pendapatan ini terutama disebabkan oleh keterbatasan sarana dan prasarana fisik dan kelangkaan modal atau miskin karena sebab alami.

- 
- b. *Kemiskinan relatif (kemiskinan struktural)*. Kemiskinan relatif adalah pendapatan seseorang yang sudah di atas garis kemiskinan, namun relatif lebih rendah dibanding pendapatan masyarakat sekitarnya. Kemiskinan relatif erat kaitannya dengan masalah pembangunan yang bersifat struktural, yakni kebijaksanaan pembangunan yang belum menjangkau seluruh masyarakat sehingga menyebabkan ketimpangan pendapatan.
 - c. *Kemiskinan kultural*. Kemiskinan kultural mengacu pada sikap seseorang atau masyarakat yang (disebabkan oleh faktor budaya) tidak mau berusaha untuk memperbaiki tingkat kehidupan meskipun ada usaha dari pihak luar untuk membantunya (Gunawan Sumodiningrat, 1997: 19).

Setelah menetapkan masyarakat miskin yang akan dibantu, lengkap dengan karakteristik daerahnya, kemudian disusun sebuah kebijakan. Format pengentasan kemiskinan tak dapat disamakan antara daerah satu dengan lainnya, karena masing-masing daerah dan masyarakat mempunyai karakteristik yang berbeda. Sebagai contoh misalnya untuk kategori desa dan kota, kemiskinannya mempunyai ciri-ciri yang bertolak belakang.

Di desa banyak orang miskin, namun tidak banyak yang berkeliaran sebagai pengemis, karena adanya budaya malu. Sedangkan di kota, mengemis merupakan pekerjaan yang tidak memalukan, bahkan ada beberapa oknum atau kelompok oknum yang memanfaatkan pengemisan sebagai lahan usaha. Mereka menggalang dan mengkoordinir orang-orang miskin atau orang-orang yang malas bekerja untuk mengemis. Ironisnya, seringkali terjadi penculikan bayi-bayi atau anak-anak untuk pekerjaan ini.

Di desa, yang dikatakan orang miskin adalah mereka yang susah mencari nafkah sehari-hari. Kemiskinan orang di desa dapat diukur dengan kepemilikan barang-barang sekunder seperti TV, radio/tape, lemari, bufet, sepeda, dan sebagainya. Sebaliknya di kota, yang disebut orang miskin memang orang yang susah mencari nafkah sehari-hari, namun bisa saja mempunyai barang-barang sekunder seperti TV atau

radio tua misalnya. Hal ini disebabkan oleh nilai uang yang tidak sama di kedua tempat tersebut. Kalau di desa orang bekerja dan mendapat upah Rp 10.000,-/hari, jumlah itu sudah cukup untuk *survive*, namun di kota, jumlah upah yang sama sangat jauh dari cukup. Oleh karena itu, pengentasan kemiskinan, sebenarnya memerlukan kesabaran dan kecermatan dalam menyusun formatnya.

Untuk membuat format yang tepat bagi pengentasan kemiskinan, perlu dilakukan penelitian yang mendalam tentang karakteristik daerah dan masyarakat sasaran. Pemerintah atau lembaga swasta manapun yang bergerak dalam pengentasan kemiskinan, perlu mengenali dengan baik karakteristik mereka yang akan dientaskan. Hanya dengan melakukan hal tersebut maka kebijakan yang tepat dapat diambil, dan pengentasan kemiskinan akan berhasil. Memang, hal ini membutuhkan lebih banyak waktu, tenaga, dan tentu saja biaya, namun akan lebih memuaskan hasilnya.

Pengalaman dan kegagalan masa lalu perlu menjadi pelajaran, bahwa intervensi yang terlalu banyak dari pusat akan membuat pembangunan tak banyak memberi hasil. Contoh kasus di Ende, bahwa intervensi program pembangunan pola pemerintahan dan perekonomian desa, sebagai wujud pengendalian terhadap masyarakat oleh Pemerintah, telah menimbulkan masalah struktural yang ikut menjadi penyebab gejala kemiskinan struktural:

- 1. Intervensi program pembangunan bidang pemerintahan desa, yaitu penerapan pola pemerintahan "desa gaya baru" (pola desa Jawa), telah menyingkirkan elite adat dari jajaran pemerintahan desa.
- 2. Intervensi program pengembangan tanaman pangan yang didukung dengan peraturan pengendalian ternak, telah membatasi peluang petani kecil dan tuna wisma untuk memelihara ternak dalam jumlah cukup besar. Di samping karena kesulitan dalam pengandangan (teknis dan modal), elite adat yang menguasai tanah luas, sebagai manifestasi dari ikhtiar laten untuk membatasi perkembangan ekonomi golongan orang biasa (petani kecil dan tuna wisma), juga membatasi penggunaan tanah untuk kepentingan penggembalaan temak.

3. Intervensi program pengembangan tanaman perdagangan lebih berpihak pada petani besar yang menguasai tanah luas. Di samping karena keterbatasan tanah milik, peluang golongan petani kecil untuk menyewa tanah dalam rangka usaha tanaman keras juga nyaris tertutup.

Tiga pokok masalah struktural di atas menunjuk pada suatu pola tertentu, yaitu dominasi kekuatan pengendalian masyarakat (intervensi program pembangunan) oleh Pemerintah atas kekuatan pengawasan sosial (adat, inisiatif lokal) oleh masyarakat, yang membawa implikasi berupa pembatasan akses atau penjauhan golongan "bawah" terhadap peluang-peluang ekonomi. Pola ini ternyata bukan spesifik pengalaman di Ende, namun juga di desa-desa lain di NTT (*M. T. Felix Sitorus, 1995: 278*).

D. Kesimpulan

Sebagai akhir dari tulisan tentang masalah pengentasan kemiskinan ini, maka kesimpulan yang dapat ditarik dari uraian di atas adalah sebagai berikut:

1. Keberhasilan program pengentasan kemiskinan ditentukan oleh banyak hal yang terkait di dalamnya. Di antara hal-hal yang layak dijadikan tolok ukur bagi suksesnya program pengentasan kemiskinan adalah sebagai berikut:
 - a. Konsep pembangunan (pengentasan kemiskinan) yang tepat, dalam arti konsep yang digunakan bukan semata konsep yang diadopsi dari dunia luar, namun merupakan konsep yang telah disesuaikan dengan situasi dan kondisi Indonesia, terkhusus masing-masing daerah dan masyarakat sasaran. Konsep pembangunan yang tepat akan mendorong bagi suksesnya pengentasan masyarakat miskin, dan sebaliknya konsep yang tidak tepat akan mengganggu jalannya pemberdayaan masyarakat miskin, atau bahkan menggagalkannya.
 - b. Kebijakan yang diambil dalam rangka pengentasan kemiskinan harus tepat, sesuai karakteristik daerah dan masyarakat yang dientaskan. Perlu diingat bahwa masyarakat Indonesia merupakan masyarakat majemuk dengan aneka ragam

karakteristiknya. Oleh karena itu diperlukan pemahaman yang bervariasi namun mendalam atas setiap daerah dan masyarakatnya, demi suksesnya program pengentasan kemiskinan.

- c. Definisi masalah kemiskinan yang tepat, maksudnya Pemerintah mendefinisikan dengan tepat permasalahan dan kebutuhan masyarakat miskin yang akan dientaskan. Dengan definisi yang tepat, diharapkan program pengentasan kemiskinan dapat mengena pada sasarnya.
 - d. Program pengentasan kemiskinan dilaksanakan sesuai prosedur hukum dan administrasi yang berlaku, jangan sampai terjadi kebocoran sedikitpun. Dalam hal ini diperlukan *law enforcement* yang kuat, yang tidak diskriminatif, dan selalu konsisten.
 - e. Deteksi penyimpangan yang terjadi, artinya setiap kecurangan yang terjadi dapat segera dideteksi dan ditindak secara hukum dengan tegas. Dalam hal ini diperlukan pengawasan yang ketat di setiap lini kekuasaan, yang dilakukan oleh orang-orang yang teruji ketangguhan mentalnya serta dapat dipercaya.
 - f. Masyarakat benar-benar dapat merasakan manfaat dari bantuan yang diberikan oleh program pengentasan kemiskinan. Dengan kata lain, masyarakat benar-benar dapat menikmati bantuan tersebut sehubungan dengan perbaikan kehidupannya.
2. Untuk menyusun format yang tepat bagi kebijakan dan program pengentasan kemiskinan, perlu dilakukan penelitian yang mendalam tentang daerah dan masyarakat yang akan dientaskan. Dengan penelitian yang mendalam, akan diperoleh data-data yang tepat mengenai permasalahan dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat miskin. Dengan mengetahui secara tepat permasalahan dan kebutuhan masyarakat sasaran, akan dapat dirumuskan kebijakan yang tepat, dan kemudian diikuti dengan pembuatan program yang tepat bagi pelaksanaan pengentasan kemiskinan.
3. Hanya dengan format yang tepat, maka pengentasan kemiskinan akan berhasil dan bermanfaat bagi masyarakat sasaran.

**BATAS MISKIN, PERSENTASE, DAN JUMLAH PENDUDUK MISKIN
DI KOTA DAN DI DESA, TAHUN 1976 - 1988**

TAHUN	BATAS MISKIN (Rp)		PERSENTASE PENDUDUK MISKIN			JUMLAH PENDUDUK MISKIN (Juta)		
	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota+Desa	Kota	Desa	Kota+Desa
1976	4,552	2,849	38.8	40.4	40.1	10.0	44.2	51.2
1978	4,969	2,981	30.8	33.4	33.3	8.3	38.9	47.2
1980	6,831	4,449	29	29.4	28.6	9.5	32.8	42.3
1981	9,777	5,877	28.1	26.5	26.9	9.3	31.3	49.6
1984	13,731	7,746	23.1	21.2	21.6	9.3	25.7	35.0
1987	17,381	10,294	20.1	16.1	17.4	9.7	20.3	30.0
1990	20,614	13,295	16.8	14.3	15.1	9.4	17.8	27.2
1993	27,005	18,244	13.4	13.8	13.7	8.7	17.2	25.9
1996	38,246	27,413	9.7	12.3	11.3	7.2	15.3	22.5
1999*)	96,659	72,780	21.9	25.7	24.2	17.6	31.9	49.5
1999**)	98,273	75,613	—	—	—	—	—	—

Ket.**) Hasil Susenas Desember 1998
Sumber : Biro Pusat Statistik (BPS)

**) Sampai bulan Februari 1999

8 KOKO SURYA DHARMA

Program Jaring Pengaman Sosial- Kebijaksanaan Penanggulangan Dampak Krisis

Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) merupakan suatu strategi dasar untuk mencegah proses pemiskinan dan pengangguran penduduk serta mengadakan pemulihan kembali roda ekonomi yang terpuruk akibat krisis moneter yang berkepanjangan. Program JPS ini merupakan upaya pemerintah untuk menampung dan mengkoordinasi berbagai program yang ditujukan langsung kepada masyarakat yang rentan terhadap krisis.

Kebijaksanaan JPS pada awalnya memprioritaskan: 1) peningkatan ketahanan pangan (*food security*), yaitu mengamankan penyediaan barang-barang kebutuhan pokok masyarakat dengan harga terjangkau, antara lain dengan subsidi berbagai kebutuhan pokok rakyat; 2) penciptaan lapangan kerja produktif (*employment creation*), yaitu memberikan kesempatan kerja seluas mungkin melalui pola padat karya untuk menciptakan daya beli mereka yang menganggur, sehingga mereka mampu membeli kebutuhan pokok; 3) perlindungan sosial (*social protection*), yaitu menjamin pelayanan dasar, seperti kesehatan dan pendidikan, tetap terjangkau oleh semua lapisan masyarakat; dan 4) pengembangan usaha kecil dan menengah (*small and medium enterprises*), yaitu menumbuhkan kembali kegiatan ekonomi rakyat, terutama kegiatan ekonomi dengan skala usaha kecil dan menengah, serta memperbesar peran lembaga koperasi untuk meningkatkan kegiatan ekonomi rakyat secara produktif.

Pemerintah melalui Bappenas menganggarkan Program JPS pada tahun anggaran 1998/1999 sekitar Rp 17,9 trilyun. Program JPS meliputi beberapa bidang yaitu: program JPS Bidang Kesehatan (JPS-BK), JPS Padat Karya, JPS Pengembangan Usaha Pertanian, JPS Pengembangan Ekonomi Keluarga Miskin, JPS Pendidikan, JPS Pengembangan Usaha

Kecil dan Menengah, serta JPS Pangan (*Lilies Heri Mis Cicih, 1999: 30*).

Sebagai realisasi dari program JPS tersebut pemerintah menyalurkan dana JPS ini melalui 17 sektor pembangunan, yaitu: industri, pertanian, kehutanan, irigasi, tenaga kerja, perdagangan dalam negeri, perdagangan luar negeri, koperasi kecil dan pengusaha, prasarana jalan, energi, pembangunan daerah, pendidikan, kesejahteraan sosial, kesehatan, perumahan dan pemukiman, agama, dan hukum. Pemerintah juga menunjuk sejumlah departemen untuk melaksanakan program-program JPS tersebut sesuai dengan bidangnya. Instansi/departemen yang memperoleh dana JPS adalah Depdiknas 34%, Departemen PU 24%, Depkes 13%, Deptan 12%, Depkop 1% dan Lembaga Tertinggi, Non Departemen dan Departemen lainnya seperti MA, Kejagung, dan Depkeh 16%.

Secara langsung program JPS merupakan upaya penanggulangan dampak krisis dalam jangka pendek, dan secara tak langsung mendukung program guna memantapkan arah kegiatan ekonomi produktif. Pendekatan yang digunakan dalam program JPS ini adalah pertumbuhan melalui pemerataan secara berkelanjutan yang dilaksanakan melalui kebijakan pemberdayaan masyarakat dalam komunitas disertai pendampingan sebagai fasilitator. Prinsip pengelolaannya, menyalurkan dana bantuan secara cepat dan langsung kepada kelompok sasaran secara terbuka.

Sasaran utama dana JPS tersebut adalah masyarakat miskin kurang mampu, pekerja terkena PHK, atau masyarakat yang kurang gizi. Namun dalam praktiknya banyak terjadi kesalahan-kesalahan dalam penyalurannya. Dana JPS yang seharusnya hanya ditujukan langsung kepada masyarakat yang menjadi target seperti yang diinginkan oleh Bank Dunia ternyata sebagian habis dipergunakan untuk biaya operasional atau kegiatan-kegiatan lain yang tidak berhubungan langsung dengan masyarakat. Adanya pemahaman yang keliru dari pemerintah terhadap bantuan yang diberikan oleh masyarakat internasional

merupakan suatu tindakan yang dapat menyebabkan terjadinya penyimpangan-penyimpangan.

A. Implementasi Program JPS

Berdasarkan penelitian Tim Pengendali JPS, ternyata ditemukan bahwa anggaran yang benar-benar dipakai untuk melindungi masyarakat yang terkena krisis sebesar Rp 9,3 trilyun yang disebut JPS inti (lihat Tabel 1), sedangkan sisanya Rp 8,6 triliun adalah anggaran untuk program pendukung yang dalam kenyataannya memang tidak berhubungan dengan JPS inti. Menurut Tim Pengendali JPS ada tiga program utama yang merupakan komponen program JPS yaitu: 1) ketahanan pangan: pertanian, 2) perlindungan sosial: pendidikan dan kesehatan, 3) penciptaan lapangan kerja: program padat karya sektoral dan padat karya regional.

Menurut konsep pemerintah pusat, program JPS ini secara nasional ditujukan untuk membantu penduduk miskin, terlepas dari masalah administrasi kependudukannya. Namun dalam implementasinya bisa berbeda, karena propinsi/ kotamadya bersama DPRD-nya mempunyai hak otonomi dalam penetapan kebijakan daerahnya. Dalam beberapa kasus beberapa aparat memanfaatkan program ini dengan menetapkan sasaran terbatas (pemilik KTP) sebagaimana halnya yang ditegunkan pada program-program sebelumnya, dengan alasan takut dana yang bergulir tidak dapat dikembalikan karena status kependudukannya tidak resmi/tetap.

Tabel 1
Program JPS TA 1998/1999

No.	Bidang/Program	Penanggung Jawab	Alokasi (Rp Juta)
1.	Ketahanan Pangan		613.118
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Operasi Pasar Khusus (OPK) 	Menteri Pangan dan Holtikultura dan Badan Urusan Logistik	PM
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Peningkatan Ketahanan Pangan Nasional Melalui Pemberdayaan Masyarakat Petani (PKPN - MPMP) 	Deptan	633.118
2.	Pengaman Sosial Bidang Pendidikan		2.704.831
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beasiswa dan DBO Dikdasmen ▪ Beasiswa dan DBO Dikti ▪ Operasional dan Pemeliharaan Fasilitas Dikdasmen 	Depdikbud	1.259.105
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rehabilitasi SD/Mi 	Depdikbud dan Depdagri	850.748
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bantuan Pembangunan SD 	Depdikbud dan Depdagri	594.978
3.	Pengaman Sosial Bidang Kesehatan		2.270.214
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ JPS Bidang Kesehatan ▪ Kesejahteraan Sosial ▪ Program Makanan 	<p>Depkes</p> <p>Depkos</p> <p>Bappenas, Depkes, Depag.</p>	<p>1.763.677</p> <p>92.077</p> <p>414.460</p>
	Tambahan untuk Anak Sekolah (PMT-AS)	Depdagri, TP-PKK Pusat	
4.	Penciptaan Lapangan Kerja		3.768.616
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Padat Karya Sektor Pekerjaan Umum - Cipta Karya (PKSPU-CK) 	Dep PU	578.854
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PDKMK 	Depnaker	598.585
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ P3T 	Depnaker	399.185
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PK Kehutanan 	Dep Kehutanan	490.520
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ PDMDKE 	Bappenas	1.799.159
	Total Dana JPS		9.376.779

Sumber: http://www.pin-jpsar.id/data/informasi_jps.htm

Perbedaan prinsip dan interpretasi dalam menetapkan sasaran penduduk miskin memancing tanggapan negatif dan kecemburuan sosial terutama untuk daerah perkotaan yang sangat ketat menerapkan kebijakan kependudukan yang merupakan bagian dari rencana strategis pembangunan dan penataan kota serta lingkungannya. Akibatnya program JPS ini tidak menghasilkan output yang optimal. Banyak orang miskin diperkotaan yang seharusnya memperoleh bantuan, ternyata tidak tersentuh program JPS ini.

Penetapan sasaran merupakan masalah yang kompleks karena di dalamnya banyak terdapat kekompleksitasan birokrasi. Birokrasi yang panjang ditambah lagi dengan politik kependudukan pemerintah darah (terutama di kota-kota besar) menyebabkan sukar untuk menentukan keakuratan sasaran. Di samping itu di Indonesia belum tersedia *social security number* yang cukup valid. Sehingga diupayakan *approximetely* (perkiraan), dengan menggunakan data keluarga prasejahtera dari BKKBN.

Untuk menentukan pendudukan miskin (yang menjadi sasaran program JPS) jumlah keluarga prasejahtera dan sejahtera I (setelah dikalikan dengan jumlah rata-rata anggota keluarga) dengan maksud untuk melihat berapa kesenjangannya dengan jumlah penduduk. Namun, ada daerah yang sejak awal sudah mengkombinasikan hasil pendataan BKKBN dengan pengeluaran perkapita untuk garis kemiskinan dari BPS. Cara ini dimaksud untuk mempermudah penetapan sasaran keluarga/penduduk miskin yang akan dibantu.¹

Dalam menentukan sasaran, disamping strategi yang baik, faktor kecermatan dan pengetahuan yang luas tentang kondisi lapangan akan menentukan apakah suatu program kegiatan bisa jalan sesuai dengan rencana. Misalnya untuk JPS bidang pendidikan, data sasaran calon siswa yang akan dibantu dapat diperoleh melalui pendekatan teritorial,

¹ Misalnya saja di DKI Jakarta dengan garis kemiskinan (BPS) Rp 56.000 per kapita per bulan, maka untuk keluarga dengan tiga anak batas garis kemiskinan keluarga yaitu Rp 282.500 (5 x 56.000).

dimana sasaran siswa keluarga miskin ditetapkan berdasarkan alamat tempat tinggalnya. Data ini diperoleh dari hasil pencatatan lapangan yang dilakukan bersamaan dengan pendataan keluarga oleh BKKBN. Pada cara ini masyarakat dilibatkan langsung dalam penetapan calon sasaran di lingkungannya, tetapi pengendalian dari sektor bersangkutan relatif kurang. Cara kedua adalah melalui pendekatan sektoral (bidang pendidikan/agama). Data siswa sasaran diperoleh melalui jalur sekolah. Secara teknis cara ini lebih mudah dikoordinasikan oleh sektor bersangkutan, namun cara ini sulit untuk menjangkau mereka yang berada di luar sekolah, baik karena *drop-out* maupun mereka yang belum pernah bersekolah dan kurang dapat menarik partisipasi masyarakat, karena tidak dilibatkan dalam perencanaan dan pengambilan keputusan. Bagaimanapun kedua cara ini relatif aman karena dananya langsung diterima siswa. Dan kedua pendekatan ini mengharuskan adanya komunikasi yang baik antara sekolah dengan masyarakat lingkungannya sehingga kedua belah pihak dapat saling memberikan masukan dan mengadakan kontrol secara lebih terbuka.

JPS bidang kesehatan pada awalnya juga menggunakan data sasaran berdasarkan hasil pendataan keluarga. Namun karena terjadi kekeliruan dalam interpretasinya (keluarga prasejahtera dan sejahtera I bukan disebabkan masalah ekonomi), Depkes kemudian melakukan pendataan tersendiri. Hal ini juga disebabkan karena prioritas utama JPS kesehatan mencakup ibu hamil, menyusui, melahirkan, bayi dan balita. Sedangkan keluarga miskin belum tentu tercakup dalam prioritas tersebut. Sedangkan program pemberian kartu sehat pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan pemerataan pelayanan kesehatan. Dalam hal ini, mereka yang miskin diberikan pelayanan gratis untuk seluruh pelayanan kesehatan dasar dan yang berkaitan dengan upaya penurunan angka kematian bayi dan ibu.

Kegiatan ini dalam prakteknya membebani dan menyulitkan posisi fasilitas pelayanan kesehatan pemerintah (puskesmas), karena mereka juga mendapat beban target bagi permasukan pendapatan pemerintah daerah. Tarik-menarik antara target retribusi dan upaya peningkatan

sisi sosial program kesehatan ini tidak pernah terselesaikan. Sehingga apa yang terjadi di lapangan adalah "penyesuaian" dengan lebih mengedepankan azas efektifitas dan efisiensi serta mempertimbangkan dengan seksama prioritas sasaran sektoral, yang mungkin mengorbankan azas pemerataan. Dengan kata lain tidak terdistribusinya kartu sehat untuk seluruh masyarakat miskin. Untuk kasus ini, walaupun dalam jangka pendek belum seluruh keluarga miskin terjaring, namun program ini telah meletakkan landasan yang lebih kuat bagi pelayanan kesehatan.

B Pengaruh Program JPS

JPS merupakan program multisektoral yang dirancang dan dikoordinasikan oleh Bappenas, dalam upaya menanggulangi dampak krisis moneter dan ekonomi yang terjadi. Program ini merupakan intervensi jangka pendek melalui pendanaan dan pinjaman lunak bantuan luar negeri (*international technical assistance*) yang bertujuan untuk menyelamatkan (sebagian) penduduk miskin dan korban pemutusan hubungan kerja. Program JPS yang kita laksanakan ini berbeda dengan konsep *Social Safety Net* di negara maju, baik definisi maupun bentuk program kegiatannya. Di negara maju *Social Safety Net* dirancang sebagai suatu program jangka panjang sebagai bagian integral dari konsep pembangunan negara (*welfare state*). Program ini ditujukan untuk membantu kelompok yang bermasalah/tersisih pada skala nasional yang sumber dananya berasal dari bagian pajak (*subsidi silang*). Bentuk programnya antara lain *social security*, *medicare*, *medicaid*, *food stamps*, tunjangan pendidikan, tunjangan tidak bekerja, tunjungan golongan minoritas dan lain-lain.

Penerapan program JPS di negara kita merupakan program jangka pendek yang meliputi sejumlah sasaran. Selain ditujukan kepada penduduk miskin (bisa beragam definisinya) juga dapat membantu modal usaha atau lapangan kerja (padat karya) bagi mereka yang terkena dampak krisis ekonomi, padahal korban PHK belum tentu terlihat miskin. Luasnya sasaran program JPS ini menyebabkan sangat sulit melakukan

pengorganisasian operasional program pada tingkat lapangan, juga membuka peluang yang keliru tentang cara pemanfaatan dana bantuan tersebut. Hal ini diperparah lagi dengan kondisi sosial politik yang memanas dalam masa pemilu. Akibatnya, kebocoran dana JPS ini sulit untuk dihindari dan negara dirugikan trilyunan rupiah, yang akan ditanggung oleh generasi yang akan datang.

Untuk jangka pendek, seharusnya program JPS hanya pada hal-hal yang sangat mempengaruhi kehidupan keluarga dan masyarakat akibat dampak krisis ekonomi berkepanjangan. Dalam konsep *A general model of health and development: a theoretical and empirical review*, University of Michigan, menyebutkan ada lima faktor utama yang saling terkait dan mempengaruhi satu sama lain dengan kuat, yaitu: *income, education, health, nutrition* dan *fertility* (Ritoya Tasmaya, 1999: 24). Pendapat ini didukung oleh Prof. Dr. Suharsono Sagir, SE, yang mengemukakan bahwa program JPS dalam jangka pendek sebaiknya hanya difokuskan pada lima masalah, yaitu: usaha untuk meningkatkan *income* keluarga/masyarakat, mempertahankan keterjangkauan fasilitas pendidikan, mempertahankan akses terhadap pelayanan kesehatan dasar, usaha perbaikan gizi keluarga dan upaya untuk mempertahankan penurunan fertilitas. Secara teoritis, kelima faktor ini secara mendasar mempengaruhi kualitas sumber daya manusia, sehingga dengan intervensi ini diharapkan mereka dapat bertahan dan bangkit untuk berpartisipasi dalam pembangunan secara mandiri. Pembatasan sektor yang menangani JPS akan memudahkan perencanaan dan pengendalian, termasuk pengawasan penggunaan dana program.

Pada saat ini program JPS mempunyai 17 sektor kegiatan (JPS inti dan JPS penunjang) sehingga tidak hanya sulit dalam pengendalian, tetapi juga menjadi lebih terbatas dalam cakupan (*coverage*). Akibatnya banyak sasaran yang tidak terjangkau oleh program/proyek, sehingga dapat menimbulkan kecemburuan sosial di antara masyarakat.

Pemerintah dalam menjalankan program JPS ini terkesan mengejar target sehingga seakan melupakan misi dari program ini yang

sebenarnya. Program JPS yang bertujuan membantu meringankan beban hidup rakyat miskin, kenyataannya di lapangan banyak menimbulkan perpecahan di antara masyarakat. JPS juga merusak daya kreasi, inovasi, kerja sama, dan semangat kerja keras masyarakat untuk bangkit.

Jellinek antropolog dan sosiolog asal Australia (*Kompas*, 5 Februari 1999) berdasarkan hasil penelitiannya di beberapa daerah, di perkotaan maupun di perdesaan mengemukakan hasil penelitiannya yang kontroversial. Ia mengemukakan ternyata krisis ekonomi justru membuat warga masyarakat baik di kota maupun di desa giat berusaha. Bahkan kegiatan pandai besi di Gunung Kidul yang selama ini kembang kempis, hidup lagi akibat pesanan yang semakin meningkat selama krisis. Semua ini akibat harga-harga yang naik, sementara produk impor praktis berhenti. Juga warga di perkampungan kumuh di Semarang Utara mempunyai kegiatan memperbaiki mebel, televisi, radio, dan perlengkapan rumah tangga lainnya, selama krisis moneter bahkan menumbuhkan kebersamaan dan kerjasama di antara warga masyarakat, seperti arisan guna mengumpulkan modal usaha.² Muncul semacam *communal capitalism*. Isu rakyat kelaparan, sakit, kekurangan obat, dan tak punya pangan jarang ditemui di kota-kota maupun di desa-desa termasuk di daerah pelosok yang sangat sulit untuk dicapai. Berdasarkan hal ini, kehadiran JPS justru menimbulkan iri hati, perpecahan, malah bisa merusak kebersamaan dan kerja sama yang sudah tumbuh kembali. Kerja sama dan kebersamaan yang tadinya hilang akibat berbagai kebijakan selama orde baru, yang justru membuat orang manja. Semangat inovasi, kreasi, dan kebersamaan yang timbul selama krisis bisa merusak akibat kehadiran JPS. Pembagian sembilan bahan pokok, padat karya ataupun JPS lainnya, akan membuat mereka tidak lagi berusaha untuk memperoleh bantuan sosial tersebut. Apalagi pembagian

2 Selama krisis tumbuh semangat baru dari kelas menengah untuk memakai barang-barang bekas dan melakukan efisiensi, sedangkan di lapisan bawah tumbuh usaha-usaha baru yang sangat menjamur (*Kompas*, 24-2-1999).

JPS itu tidak merata dan menimbulkan iri hati karena yang memperoleh sembako justru tidak miskin. Berdasarkan hal ini, Lea Jellinek dan Bambang Rustanto merekomendasikan agar program JPS tersebut dihentikan.

Sementara itu, di beberapa wilayah terutama di luar Jawa, masyarakat yang hidup dari sektor pertanian untuk komoditas ekspor hanya sedikit yang merasakan dampak krisis. Mereka justru dapat meraup keuntungan yang besar dari beberapa jenis produk pertanian yang harganya naik sekitar 100 - 300%, seperti cabai rawit, kelapa sawit, kopra, pinang, lada, karet, dan kopra. Mereka umumnya sangat menikmati anjloknya rupiah, karena berarti akan meraup rupiah yang besar. Akan tetapi bagi petani (luar Jawa) yang terkena bencana kemarau panjang dan kebakaran hutan mengalami nasib yang lebih tragis daripada masyarakat yang tinggal diperkotaan di Jawa. Hal ini disebabkan infrastruktur ke daerah-daerah itu masih jelek sehingga distribusi terganggu dan harga barang-barang melangit. Jadi sebagian petani di luar Jawa yang hidup menderita bukan karena dampak krisis, akan tetapi lebih disebabkan faktor alam.³

Dalam pendistribusian dana JPS tersebut spesifikasi wilayah dan masalah juga diperlukan keakuratannya. Tidak semua wilayah di Jawa dan luar Jawa terkena dampak krisis. Oleh karena itu JPS tidak bisa disamaratakan di seluruh Indonesia tanpa melihat perbedaan ruang dan waktu. Bagi wilayah-wilayah yang dilanda rawan pangan karena kemarau panjang atau kena dampak kebakaran hutan, program JPS dapat dihentikan begitu tiba musim penghujan dan telah membuahkan hasil panen. Sedangkan untuk wilayah-wilayah yang terkena dampak krisis moneter, program JPS tetap diperlukan sampai batas waktu tertentu, tetapi dengan seleksi dan pengawasan yang ketat.

Program JPS merupakan program yang sangat dibutuhkan masyarakat dalam beberapa tahun mendatang. JPS perlu dilanjutkan

³ Program JPS juga meliputi bantuan kepada masyarakat yang terkena bencana alam, seperti bantuan berupa pangan, obat-obatan, dan pendidikan.

tetapi perlu lebih selektif dan seketat mungkin, tidak diterapkan di seluruh wilayah Indonesia, baik di desa maupun kota tetapi dicari yang sungguh-sungguh sangat perlu sehingga hanya masyarakat yang sangat miskin⁴ saja yang berhak memperoleh bantuan. Berdasarkan pengamatan dilapangan, ada beberapa pertimbangan agar program JPS ini perlu dilanjutkan (*Darmaningtyas, Kompas, 24 Februari 1999*), *pertama*, tumbuh usaha-usaha kecil (pedagang kaki lima), setelah diteliti ternyata konsumennya adalah kelas menengah yang turun kelas. *Kedua*, waktu yang diperlukan untuk memperoleh keuntungan selama krisis relatif lebih panjang, misalnya sebelum krisis seorang pedagang bisa menjual 10 barang, namun selama krisis mungkin kurang dari 5 barang dagangannya. Rata-rata omzet pedagang mengalami penurunan 50 - 70%. *Ketiga*, timbulnya konflik-konflik horizontal di masyarakat untuk memperebutkan sumber-sumber penghidupan.⁵ *Keempat*, perlunya membandingkan harga-harga barang yang berkisar antara 50 - 300% dengan tingkat penurunan pendapatan yang berkisar 25 - 75%, atau kehilangan pekerjaan sama sekali (buruh bangunan, buruh kasar, buruh rumah tangga).⁶ *Kelima*, perlunya mengamati kehidupan orang-orang miskin kota dan atau mereka yang hidup dari luar sektor pertanian (PNS dan pegawai swasta golongan rendah) terutama kondisi fisik anak-anak mereka (tingkat kesehatan, gizi, dan pendidikan).

C. Penyimpangan dalam Penyaluran Dana JPS

Program JPS yang diterapkan pemerintah dalam rangka menanggulangi dampak krisis ekonomi merupakan suatu program untuk membantu masyarakat miskin atau orang-orang yang paling menderita akibat krisis moneter tersebut. Namun dalam pelaksanaan ternyata

-
- 4 Krisis moneter bersifat makro, sehingga masyarakat miskin baik yang disebabkan krisis moneter ataupun disebabkan hal lainnya tetap akan memperoleh bantuan JPS karena kondisi krisis tersebut meliputi seluruh aspek kehidupan.
 - 5 Di Jakarta terjadi konflik antara sopir mikrolet vs becak, di Blora petani vs kios pupuk, petani vs penjara, termasuk meningkatnya angka kejahanatan dan kekerasan di dalam masyarakat.
 - 6 Rumah-rumah pegadaian ramai didatangi masyarakat yang menggadaikan barang-barang rumah tangga untuk dapat memenuhi kebutuhan hidupnya

banyak terjadi penyimpangan dalam penyaluran dana bantuan JPS tersebut. Sehingga sasaran yang ingin dicapai tidak tercapai dan hanya menambah beban utang bagi negara, karena pada dasarnya dana JPS ini adalah utang pemerintah yang dibebankan kepada generasi penerus bangsa.

Kebocoran dana JPS tersebut menjadi sorotan baik pers, LSM, serta masyarakat maupun masyarakat internasional. Bahkan IMF sempat mengancam untuk menghentikan pemberian bantuan dana apabila manajemen penyaluran dana tersebut tidak dibenahi. Bappenas sendiri mengakui dana JPS Rp 8 trilyun dari Rp 17,9 trilyun anggaran 1998/1999 telah salah alamat atau menyimpang dari tujuan semula (*Media*, 6 Mei 1999).

Penyimpangan penyaluran dana JPS tersebut tidak lepas dari sistem birokrasi pemerintah kita pada waktu itu dan adanya interpretasi yang berbeda mengenai definisi JPS.⁷ Format program JPS juga masih membingungkan sehingga sering dianggap sebagai program *charity*. Jadi tidak heran kalau dana JPS sangat mungkin digunakan untuk kepentingan-kepentingan tertentu, misalnya untuk meningkatkan popularitas pemerintah atau kepentingan parpol. Di samping itu belum ada pendataan yang baku terhadap jumlah orang-orang miskin dan kriteria daripada miskin itu sendiri.

JPS pada dasarnya merupakan salah satu bentuk interpersonal transfer dari kebijakan fiskal, sehingga memerlukan akurasi data mengenai siapa yang berhak menerimanya. Namun di Indonesia belum tersedia *social security number* yang cukup valid. Sehingga diupayakan

7 Deputi Bidang Daerah dan Regional Bappenas Herman Haeruman mengatakan, JPS salah alamat disebabkan pada awalnya ada interpretasi yang berbeda mengenai definisi JPS, sehingga banyak departemen yang seharusnya tidak mendapat dana JPS ikut mengajukan proposal. Menurutnya, dana JPS yang benar-benar sesuai dan berdampak langsung bagi penyeiaamatan masyarakat yang terkena dampak krisis hanya Rp 9 triliun saja, yang terdiri dari program JPS bidang pengadaan pangan untuk si miskin atau operasi pasar khusus (OPK), pendidikan, kesehatan, pertanian, dan Pemberdayaan Daerah Mengenai Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE). Sedangkan sekitar Rp 8 triliun lagi tidak mencapai sasaran (salah alamat) (*Kompas*, 23 April 1999).

approximetely (perkiraan), dengan menggunakan data keluarga prasejahtera dari BKKBN. Penggunaan data ini mengundang protes keras dari sejumlah LSM, karena dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan sekarang.⁸

Timbulnya penyimpangan-penyimpangan tersebut juga dipengaruhi mental-mental birokrasi kita yang pada waktu itu masih sangat kuat nuansa KKN-nya. Dana JPS yang seharusnya merupakan program bantuan kemanusiaan diperlakukan sebagai proyek oleh oknum-oknum tertentu.

Penyimpangan dalam penyaluran dana JPS tersebut merupakan kesalahan dan tanggung jawab seluruh bangsa Indonesia karena setiap bantuan tersebut adalah utang yang harus dilunasi di masa mendatang. Untuk menanggulangi atau memperkecil terjadinya penyimpangan tersebut pemerintah perlu memperbaiki sistem penyaluran dana JPS tersebut dan memperketat sistem pengawasan.

Sistem pengawasan sangat berperan dalam pencapaian sasaran. Pengawasan tersebut perlu melibatkan berbagai pihak, *pertama* pengawasan sosial (*social control*) termasuk dalam kategori ini DPR, pers, dan masyarakat luas. *Kedua* pengawasan struktural yang melibatkan unsur aparat perencanaan BPKP, Inspektorat Jenderal/Itwilprop dan sebagainya. *Ketiga* pengawas independen yang terdiri dari unsur perguruan tinggi, konsultan, peneliti, LSM. Mekanisme pengawasan ini harus berjalan seimbang dan tidak didominasi oleh pengawas struktural saja atau LSM plat merah⁹ seperti yang banyak dikeluhkan oleh LSM-LSM lainnya.

Keterlibatan LSM dalam proses monitoring maupun dalam

8 Menurut Moh. Chotib Basri peneliti LPEM (Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat) UI mengatakan, keruwetan dalam penyaluran dana JPS terjadi karena Indonesia tidak memiliki data akurat mengenai peta kemiskinan, misalnya siapa rakyat yang miskin itu, berapa jumlahnya, di mana tempatnya dan berapa dana yang sesungguhnya dibutuhkan untuk mengentaskan kemiskinan tersebut. Kelemahan ini menyebabkan kita tidak dapat membuat program yang pas, yang langsung dapat mengenai sasarnya membantu orang miskin dan masyarakat yang menderita karena adanya krisis ekonomi (*Kompas*, 5 Februari 1999).

9 Istilah yang digunakan untuk LSM bentukan pemerintah

pelaksanaan program JPS bukan merupakan jaminan mulusnya program tersebut. Apalagi sebagian daripada LSM-LSM tersebut masih memiliki paradigma bahwa kerjasama adalah proyek dan ini berarti uang.¹⁰ Kasus ini bukan untuk mengecilkan peran LSM, akan tetapi dapat menjadi pelajaran bagi kita agar semua yang terlibat dalam program ini dapat melaksanakan tugasnya sesuai dengan porsinya.

Proses monitoring program JPS ini perlu melibatkan seluruh komponen masyarakat, terutama LSM dan mahasiswa. Akan tetapi tugasnya bukan turut serta dalam menyalurkan uang, tetapi cukup dengan memberikan informasi secara lengkap kepada masyarakat dan pemerintah serta memberikan kritikan dan masukan terhadap kebijakan dan pelaksanaan program JPS di lapangan.

D. Penyempurnaan Program JPS 1999/2000

Indikator makro ekonomi pada belakangan ini menunjukkan ke arah yang lebih baik, namun dampak dari krisis ekonomi yang melanda Indonesia sejak medio tahun 1997 belum sepenuhnya teratasi. Mempertimbangkan hal ini pemerintah melanjutkan program JPS untuk tahun 1999/2000. Walaupun di sisi lain tidak dapat dipungkiri bahwa pelaksanaan program JPS pada tahun anggaran 1998/1999 mengalami banyak kendala dan masalah sehingga memunculkan berbagai reaksi dan kritik yang pedas.

10 Kesan program ini hanya buang-buang uang sangat terasa seperti yang diungkapkan oleh seorang aktivis di Solo yang lembaganya menang tender untuk rekrutmen fasilitator program Proyek Penanggulangan Kemiskinan Kota. Untuk program ini setiap fasilitator kelurahan digaji Rp 500.000 per bulan dan 2% dari nilai proyek. Harga proyek 100 juta per kelurahan. Setiap fasilitator didampingi satu pendamping dengan gaji Rp 100.000 per bulan. Fasilitator yang direkrut adalah sarjana-sarjana baru. Secara persentase jumlah uang yang diterima fasilitator tersebut lebih besar dibandingkan dengan uang yang diterima oleh masyarakat

Tabel 2
Program-program JPS 1999/2000

Bidang Ketahanan Pangan	Bidang Pendidikan	Bidang Kesehatan	Bidang Penciptaan Lapangan Kerja	Bidang Pemberdayaan Masyarakat
<ul style="list-style-type: none"> • Program Operasi Pasar Khusus (OPK) • Program Pengembangan budidaya dan pembibitan ayam buras • Pengembangan tambak rakyat 	<ul style="list-style-type: none"> • Program Beasiswa dan DBO Bidang Dikdasmen • Program Beasiswa dan DBO Dikti • Program Biaya Operasional dan Perawatan SD/MI 	<ul style="list-style-type: none"> • Program JPS Bidang Kesehatan • Program JPS Bidang Sosial • Program Makanan Tambahan Anak Sekolah (PMT-AS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Padat Karya Perkotaan (PKP) • Program Prakarsa Khusus bagi pengangguran perempuan 	<ul style="list-style-type: none"> • Program Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi

Sumber: Pembaruan, 21-12-1999, http://www.pin-jps.or.id/data/informasi_jps.htm

Total dana program JPS tahun 1999/2000 untuk 26 propinsi sebanyak Rp 5,645 triliun untuk membiayai 12 jenis program (lihat Tabel 2).

Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan pemerintah dengan melibatkan berbagai komponen masyarakat teridentifikasi beberapa masalah penting yang pada umumnya disebabkan oleh: singkatnya waktu persiapan, pendeknya waktu sosialisasi untuk jangkauan sasaran yang begitu luas, lemahnya akurasi data mengenai kelompok sasaran (*target group*) kurang siapnya kelembagaan pelaksana yang ada, adanya praktik kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN), serta pemahaman yang belum seragam mengenai konsep dasar JPS tersebut.

Untuk menghindari pengulangan kesalahan yang terjadi di tahun sebelumnya, maka untuk program JPS untuk tahun anggaran 1999/2000 dilakukan beberapa penyempurnaan. Dalam implementasinya,

penyempurnaan itu kemudian dikelompokkan menjadi lima hal, yaitu, *pertama*, penyebaran informasi program. Hal ini didasarkan pada semangat transparasi agar penerima manfaat dan masyarakat luas dengan mudah dapat mengetahui berbagai hal mengenai pelaksanaan program JPS.

Kedua, mekanisme penanganan pengaduan. Untuk hal ini dibentuk suatu Unit Pengaduan Masyarakat (UPM) JPS pada setiap jenjang pengelolaan program sejak dari tingkat pusat, propinsi, hingga kabupaten/ kota/kota/kotamadya. Tugasnya, memfasilitasi pemanfaatan program, masyarakat luas, organisasi non-pemerintah, dan pemerintah sendiri dalam upaya penyelesaian pengaduan permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan program JPS.

Ketiga, sistem pelaporan reguler atas pencapaian target kinerja. Sistem ini dibuat untuk menilai kemajuan penggerjaan program-program JPS. Penekanan khusus yang akan diberikan pada laporan reguler ini adalah tentang realisasi pencapaian indikator kinerja (*output*) dan indikator *input* seperti penyerapan anggaran dan lain sebagainya.

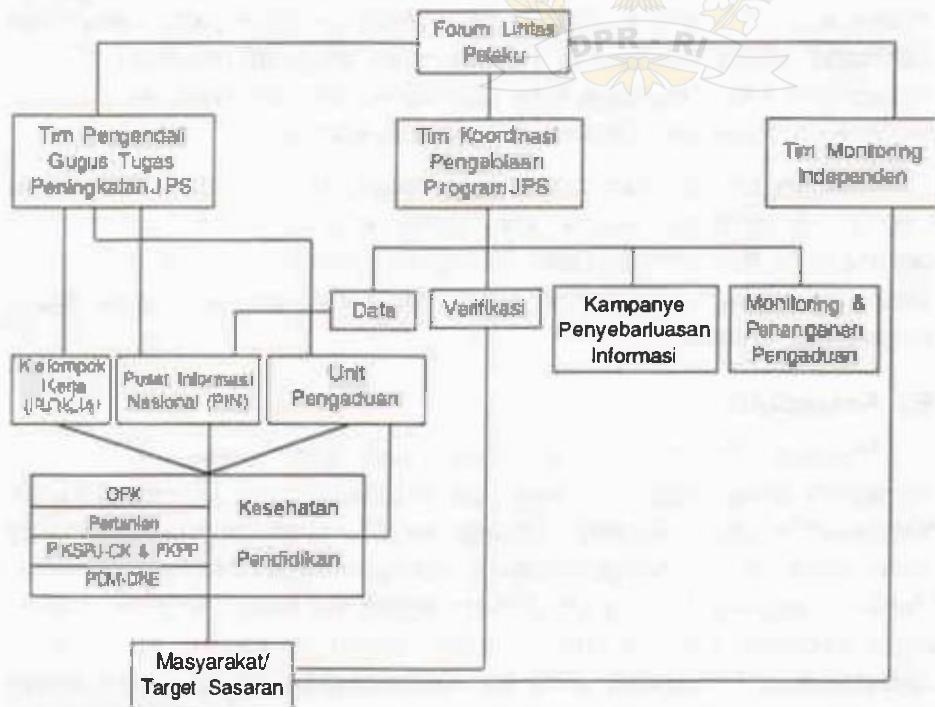
Keempat, pelibatan berbagai komponen masyarakat dalam setiap tahap pelaksanaan program. Pelibatan ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa program JPS mempunyai dampak yang maksimal terhadap pengentasan kemiskinan dan upaya keluar dari situasi sulit akibat dampak krisis ekonomi. Pelibatan komponen masyarakat tersebut tidak hanya dalam implementasi program, tetapi juga dalam perencanaan dan pemantauan.

Kelima, verifikasi independen atas laporan. Gagasan ini mencuat dari kenyataan bahwa banyak temuan lapangan yang menunjukkan adanya laporan pelaksanaan program dengan data-data yang fiktif. Oleh karena itu laporan yang disampaikan oleh Tim Koordinasi Pengelolaan Program-Program JPS (TKPP-JPS) akan diverifikasi akurasinya oleh Tim Pengendali.

Program JPS tahun anggaran 1999/2000 dirancang untuk mempercepat pengentasan kemiskinan dengan mengintensifkan

pelibatan berbagai komponen masyarakat. Berangkat dari kesadaran melibatkan masyarakat dalam penyelenggaran program JPS, kemudian dibentuk Forum Lintas Pelaku, yaitu suatu organisasi non pemerintah, tokoh masyarakat, pelaku bisnis, dan pemerintah sendiri dapat bertemu serta memantau pelaksanaan program-program serta membantu memecahkan masalah-masalah yang ditemui dalam pelaksanaan program JPS.

**Bagan 1
Pelaku Program-Program JPS**



Sumber: Suara Pembaruan, 21 Desember 1999

Forum tersebut didampingi oleh Tim Koordinasi Program-Program JPS (TKPP-JPS), Tim Pengendali, dan Tim Monitoring Independen. TKPP-JPS bertugas merumuskan arah kebijakan program, memberikan

rekomendasi kepada penanggung jawab program, melakukan koordinasi lintas sektor, serta monitoring dan pengendalian program. Sedangkan Tim Pengendali bertugas mengkoordinasikan penyebarluasan informasi tentang hakikat, sasaran, tujuan, dan mekanisme program-program JPS, serta menghimpun informasi untuk memberikan saran penyempurnaan program melalui pemantauan, evaluasi, analisis serta, perumusan. Sementara Tim Monitoring Independen merupakan tim yang dapat dibentuk oleh LSM-LSM untuk memantau seluruh tahapan pelaksanaan program-program JPS. Organisasi masyarakat yang tergabung dalam tim ini diharapkan mempunyai pengalaman dalam pembangunan masyarakat di tingkat bawah, serta memiliki jaringan yang cukup luas sehingga dapat memantau pelaksanaan program-program JPS di masyarakat. Untuk menjaga independensinya Tim Monitoring Independen ini tidak danaai oleh pemerintah (ihat Bagan 1).

Rancangan program JPS tahun 1999/2000 ini diharapkan dapat menjawab persoalan-persoalan yang muncul pada tahun-tahun sebelumnya dan memperbaiki kinerja pelaksanaan program tersebut sehingga sasaran yang akan dituju dapat tercapai dan krisis dapat segera kita lewati.

E. Kesimpulan

Progam JPS merupakan suatu kebijakan pemerintah untuk membantu masyarakat yang paling parah terkena dampak krisis moneter. Kebijakan tersebut diimplementasikan ke dalam beberapa program yang pada intinya untuk menyelamatkan dari kemiskinan dan keterpurukan. Untuk melaksanakan program JPS ini pemerintah telah menganggarkan dana sebesar Rp17,9 trilyun untuk tahun anggaran 1998-1999. Kebijaksanaan program JPS ini diprioritaskan untuk peningkatan ketahanan pangan (*food security*), penciptaan lapangan kerja produktif (*employment creation*), perlindungan sosial (*social protection*), pengembangan usaha kecil dan menengah (*small and medium enterprises*).

Berdasarkan penelitian Tim Pengendali JPS, ternyata ditemukan bahwa anggaran yang benar-benar dipakai untuk melindungi masyarakat yang terkena krisis sebesar Rp 9,3 trilyun yang disebut JPS inti, sedangkan sisanya Rp 8,6 triliun adalah anggaran untuk program pendukung yang dalam kenyataannya memang tidak berhubungan dengan JPS inti. Pemerintah dalam menjalankan program JPS ini terkesan mengejar target sehingga seakan melupakan misi dari program ini yang sebenarnya. Program JPS yang bertujuan membantu meringankan beban hidup rakyat miskin, kenyataannya di lapangan banyak menimbulkan perpecahan di antara masyarakat. JPS juga merusak daya kreasi, inovasi, kerja sama, dan semangat kerja keras masyarakat untuk bangkit.

Penyimpangan penyaluran dana JPS tersebut tidak lepas dari sistem birokrasi pemerintah kita pada waktu itu dan adanya interpretasi yang berbeda mengenai definisi JPS. Format program JPS juga masih membingungkan sehingga sering dianggap sebagai program *charity*. Di samping itu belum ada suatu sistem pendataan yang akurat, sehingga sulit untuk menentukan sasaran yang ingin dicapai. Timbulnya berbagai penyimpangan dalam penyaluran dana JPS tersebut juga disebabkan lemahnya sistem *monitoring* (pengawasan) terhadap pelaksanaan kebijakan tersebut.

Program JPS merupakan program yang sangat dibutuhkan masyarakat sampai beberapa tahun mendatang. JPS perlu dilanjutkan tetapi perlu lebih selektif dan sekedar mungkin, tidak diterapkan di seluruh wilayah Indonesia, baik di desa maupun kota. Tetapi dicari daerah-daerah yang sungguh-sungguh sangat memerlukan bantuan, sehingga hanya masyarakat yang sangat miskin yang berhak memperoleh bantuan tersebut.

9 SALI SUSIANA

Aspek Pemberdayaan Masyarakat dalam Program Jaring Pengaman Sosial

Pembangunan sebagai suatu proses perubahan yang terencana dari suatu situasi nasional yang satu ke situasi nasional yang lain yang dinilai lebih tinggi (Moeljarto, 1987), selalu mengalami pergeseran paradigma dari waktu ke waktu. Proses pembangunan yang menggunakan pendekatan *top down* (dari atas ke bawah) yang pada awalnya dianut oleh banyak negara, perlahan mulai ditinggalkan, digantikan oleh pola yang lebih bersifat *bottom up* (dari bawah ke atas). Dalam pola seperti ini, masyarakat dituntut untuk berpartisipasi secara aktif dalam proses pembangunan, sejak tahap pembuatan keputusan, penerapan keputusan, penikmatan hasil sampai dengan evaluasi (Vidhyandika Moeljarto, 1996).

Banyak pendekatan pembangunan yang menekankan kepada variabel partisipasi masyarakat, namun sejauh mana partisipasi tersebut bisa dijalankan, mengingat konsep partisipasi sendiri sangat bervariasi, mulai dari partisipasi yang dimobilisasikan sampai dengan partisipasi timbal balik atau otonom. Partisipasi rakyat dalam pembangunan memiliki arti penting, karena rakyat adalah fokus sentral sekaligus tujuan akhir pembangunan. Di samping itu, partisipasi akan menimbulkan rasa harga diri (*self esteem*) dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat banyak.

Konsep partisipasi dapat diartikan sebagai alat untuk mengembangkan diri sekaligus tujuan akhir. Keduanya merupakan satu kesatuan, dan dalam kenyataan sering hadir pada saat yang sama, meskipun status, strategi serta pendekatan metodologinya berbeda (Britta Mikkelsen, 1999). Sebagai sebuah tujuan, partisipasi

menghasilkan pemberdayaan, dimana setiap orang berhak menyatakan pendapat dalam pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupannya. Seiring dengan perubahan yang terjadi dari pola *top down* menuju pola yang lebih bersifat *bottom up*, maka aspek pemberdayaan menjadi satu faktor yang penting dalam menyusun strategi pembangunan, khususnya di negara-negara sedang berkembang termasuk Indonesia.

Penerapan strategi pembangunan alternatif yang melihat pentingnya manusia sebagai subyek pembangunan mulai tampak ketika pemerintah memperkenalkan program Inpres Desa Tertinggal (IDT).¹ Langkah serupa juga dicoba untuk diterapkan oleh pemerintah dalam menyusun Program Jaring Pengaman Sosial (JPS), sebuah program yang secara khusus dirancang untuk menanggulangi dampak krisis ekonomi terhadap masyarakat berpenghasilan rendah. Akan tetapi, dalam pelaksanaannya di lapangan, program ini masih menemui kendala-kendala, baik yang bersifat teknis maupun nonteknis. Dan dari beberapa kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka program tersebut, terdapat dua program yang dinilai paling bermasalah dan mengandung banyak kelemahan, yaitu Program Padat Karya dan Program Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE). Banyak pengamat menilai dua program tersebut tidak sampai pada sasaran, sehingga pemerintah perlu mempertimbangkan kembali urgensinya bagi penanggulangan dampak krisis ekonomi.²

Meskipun pada awalnya pemerintah berjanji untuk meninjau ulang dua program ini, tetapi setelah melakukan berbagai evaluasi dan perbaikan, pada akhirnya pemerintah memutuskan untuk tetap memasukkannya dalam program JPS tahun 1999/2000.

¹ IDT merupakan program penanggulangan kemiskinan yang tertuang dalam Inpres No. 5 Tahun 1993.

² Di antaranya adalah pengamat kemiskinan Mubyarto yang mendesak agar program JPS untuk PDMDKE senilai Rp. 800 miliar dibatalkan, karena tidak akan sampai pada sasaran yang dituju (Media Indonesia, 23 Juli 1999). Kritik sejenis datang dari Mantan Menteri Keuangan Mane Muhammad.

Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji aspek pemberdayaan masyarakat dalam JPS, dalam hal ini PDMDKE. Apakah program tersebut sudah memenuhi syarat untuk disebut sebagai program pemberdayaan masyarakat. Dan pertimbangan-pertimbangan apakah yang mendasari pemerintah untuk tetap melanjutkan program ini. Untuk kepentingan tersebut, berturut-turut akan diuraikan terlebih dahulu mengenai JPS dan PDMDKE serta Konsep Pemberdayaan Masyarakat.

A. Jaring Pengaman Sosial dan PDMDKE

Kebijakan pemerintah untuk melaksanakan Program JPS, dilatarbelakangi terjadinya krisis ekonomi yang berlangsung sejak pertengahan tahun 1997. Dampak yang begitu luas dan berkepanjangan yang ditimbulkan oleh krisis tersebut, mengharuskan pemerintah untuk mengambil kebijakan khusus bagi masyarakat berpendapatan rendah, di luar berbagai program penanggulangan kemiskinan bersifat reguler yang tengah dijalankan.³

Program JPS sebagai kebijakan khusus diarahkan untuk meningkatkan upaya penanggulangan dampak krisis terutama penduduk rentan krisis yang berada di desa/kelurahan yang paling parah terkena dampak krisis. Oleh karena itu, sasaran penerima kegiatan JPS adalah penduduk yang paling memerlukan perhatian, dengan desa atau kelurahan sebagai sasaran lokasi kegiatan. Kegiatan ini berada dalam koordinasi wilayah kecamatan melalui forum Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP).

Upaya untuk mengatasi kondisi sosial ekonomi masyarakat yang sedang terpuruk itu dilakukan melalui dua strategi, yaitu tahapan

3 Upaya penanggulangan kemiskinan sebelum krisis ekonomi dikoordinasikan dalam Program Pembangunan Keluarga Sejahtera (Prokesra) sesuai Inpres No. 3 Tahun 1996, yang secara terpadu dilaksanakan dalam bentuk Prokesra UPPKS (Usaha Peningkatan Pendapatan Keluarga Sejahtera), termasuk Takesra (Tabungan Keluarga Sejahtera) dan Kukesra (Kredit Usaha Keluarga Sejahtera), Prokesra IDT (Inpres Desa Tertinggal), Prokesos (Program Kesejahteraan Sosial) melalui Kelompok Usaha Bersama (KUBE) dan Rehabilitasi Sosial Daerah Kumuh (RSDK) serta program-program lain dari beberapa departemen terkait.

penyelamatan (rescue) dan tahapan pemulihan (recovery) ekonomi (*Gunawan Sumodiningrat, 1999; Pusat Infofasi JPS, <http://www.pin-jps.or.id>*). Upaya penyelamatan dilakukan melalui berbagai program penanggulangan dampak krisis yang ditujukan langsung kepada masyarakat melalui satu mekanisme penyaluran bantuan dalam wadah pengelolaan keuangan yang terpadu, transparan, dapat dipertanggung-jawabkan, dan melalui akses langsung ke masyarakat secara cepat dan berkelanjutan (*sustainable*). Sedangkan sasaran kebijakan JPS sebagai suatu upaya pemulihan ekonomi adalah peletakan kembali landasan yang kukuh bagi pertumbuhan ekonomi selanjutnya. Dana pembangunan untuk mengimplementasikan kebijakan JPS dalam berbagai program diharapkan dapat menjadi stimulans untuk menggerakkan kembali kegiatan ekonomi, terutama ekonomi rakyat.

Untuk melaksanakan kebijakan JPS, ditempuh tiga jalur pelaksanaan, yaitu:

1. Kebijakan pembangunan sektor melalui mekanisme Daftar Isian Proyek (DIP) Sektor;
2. Kebijakan pembangunan regional melalui mekanisme Daftar Alokasi Dana Pembangunan Daerah (DADPD);
3. Kebijakan khusus melalui program perluasan JPS dan pemberdayaan masyarakat.

JPS dilaksanakan sejak awal tahun anggaran 1998/1999, dan diarahkan pada prioritas berupa:

1. Peningkatan ketahanan pangan (*food security*), yaitu mengamankan penyediaan barang-barang kebutuhan pokok masyarakat dengan harga yang terjangkau, antara lain melalui pemberian subsidi bagi berbagai kebutuhan pokok rakyat;
2. Penciptaan lapangan kerja produktif (*employment creation*), yaitu menyediakan kesempatan kerja seluas mungkin dalam kegiatan ekonomi produktif melalui program padat karya, untuk menciptakan daya beli bagi penduduk yang menganggur, sehingga dapat membantu mereka untuk memenuhi kebutuhan pokoknya;

3. Perlindungan sosial (*social protection*), yaitu menjamin agar pelayanan dasar seperti kesehatan dan pendidikan tetap dapat dijangkau oleh semua lapisan masyarakat, terutama yang menderita akibat krisis.
4. Pengembangan usaha kecil dan menengah (*small and medium enterprises*), yaitu menumbuhkembangkan kembali kegiatan ekonomi rakyat, terutama kegiatan ekonomi dengan skala usaha kecil dan menengah, serta meningkatkan peran serta kelembagaan koperasi dalam meningkatkan kegiatan ekonomi rakyat secara produktif dan berjiwa kooperatif.

Keempat arah kebijakan JPS tersebut diimplementasikan dalam 17 sektor pembangunan dengan akumulasi dana sebesar Rp 17,99 triliun atau sekitar 55,5% dari pengeluaran pembangunan rupiah. Dana tersebut berasal dari:

1. Dana pembangunan sektoral yang disalurkan melalui mekanisme Daftar Isian Proyek (DIP) sektoral instansi departemen terkait;
2. Dana pembangunan daerah yang disalurkan melalui mekanisme Daftar Alokasi Dana Pembangunan Daerah (DADPD), yang terdiri dari: Dana Pembangunan Desa, Dana Pembangunan Kabupaten/ Kota dan Dana Pembangunan Propinsi yang semula disebut bantuan Inpres Dati I, Dati II, Desa, Inpres Sarana Kesehatan, Inpres Sekolah Dasar dan Inpres Desa Tertinggal (IDT);
3. Dana perluasan JPS dan pemberdayaan masyarakat yang merupakan integrasi dari berbagai sumber dana untuk pelaksanaan kebijakan JPS.

Alokasi anggaran dimaksud digunakan untuk membiayai penjabaran kebijakan JPS melalui masing-masing sektor pembangunan yang diarahkan untuk mencapai empat sasaran prioritas di atas.

Berdasarkan empat prioritas tersebut, Program JPS direalisasikan melalui lima bidang, yaitu:

1. Bidang Ketahanan Pangan;
2. Bidang Pendidikan;
3. Bidang Kesehatan;

4. Bidang Penciptaan Lapangan Kerja Produktif;
5. Bidang Pemberdayaan Masyarakat.

Bidang Pemberdayaan Masyarakat diwujudkan dalam program Pemberdayaan Daerah dalam Menanggulangi Dampak Krisis Ekonomi (PDMDKE). Hal ini sesuai dengan pendekatan yang diterapkan dalam kebijakan JPS, yaitu pertumbuhan dengan pemerataan secara berkelanjutan yang dilaksanakan melalui kebijakan pemberdayaan masyarakat (*capacity building*) dan pengembangan komunitas (*community development*) yang disertai dengan pendampingan.

PDMDKE merupakan model pembangunan kelembagaan masyarakat yang berkelanjutan yang menerapkan prinsip pembangunan partisipatif. Model pembangunan partisipatif mengutamakan pembangunan yang dilakukan dan dikelola langsung oleh masyarakat lokal, khususnya di pedesaan, dalam wadah musyawarah pembangunan di tingkat kecamatan.

PDMDKE menerapkan pola bantuan Program Pengembangan Kecamatan PPK).⁴ Dalam PPK, pelaksanaannya didukung dengan pengalihan berbagai program bantuan yang langsung ditujukan kepada masyarakat. Dukungan itu juga dilakukan dengan "pemberdayaan aparat", yaitu dengan mengikutsertakan unsur-unsur lembaga swadaya masyarakat, lembaga kemasyarakatan lainnya dan unsur perguruan tinggi (*Gunawan Sumodiningrat*, 1999). Demikian pula dengan PDMDKE yang mengutamakan pembangunan yang dikelola langsung oleh masyarakat dalam wadah lembaga swadaya masyarakat desa yang dikoordinasikan dalam musyawarah di tingkat kecamatan.

Bantuan dana dalam PDMDKE mengikuti mekanisme bantuan umum (*specific block grant*) yang dapat dimanfaatkan secara langsung oleh masyarakat lokal sebagai bantuan langsung. Dana tersebut menurut prosedur yang dirancang Bappenas dikucurkan langsung kepada

⁴ Bantuan PPK merupakan pengembangan Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) dan dimantapkan dalam Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT).

masyarakat melalui LKMD/K (Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa/Kota) dan dikelola oleh masyarakat sendiri. Selain ketepatan sasaran penerima bantuan, peranan pengurus LKMD/K sangat penting dalam pengelolaan dana, sebab dana PDMDKE menjadi dana abadi LKMD/K dan digulirkan secara berkesinambungan kepada masyarakat. Dan berdasarkan Pedoman Umum Program PDMDKE, keberhasilan program ini menjadi tanggung jawab fasilitator kelurahan, yaitu anggota masyarakat yang menonjol kemampuan dan kepemimpinannya untuk membantu warga merencanakan dan melaksanakan kegiatan.

B. Pemberdayaan Masyarakat

Konsep pemberdayaan (*empowerment*) pada dasarnya adalah upaya menjadikan suasana kemanusiaan yang adil dan beradab menjadi semakin efektif secara struktural baik di dalam kehidupan keluarga, masyarakat, negara, regional, internasional maupun dalam bidang politik, ekonomi dan lain-lain (*AMW Pranarka dan Vidhyandika Moeljarto, 1996*).

Menurut Oakley & Marsden, penelitian kepustakaan menunjukkan bahwa proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan (*AMW. Pranarka dan Vidhyandika Moeljarto, 1996*). Pertama, proses pemberdayaan yang menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dapat dilengkapi pula dengan upaya membangun aset material guna mendukung pembangunan kemandirian mereka melalui organisasi. Kedua, proses pemberdayaan yang menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog. Proses yang pertama seringkali disebut sebagai kecenderungan primer dari makna pemberdayaan. Sedangkan kecenderungan kedua merupakan kecenderungan sekunder.⁵

5 Pengklasifikasian makna pemberdayaan ke dalam dua kecenderungan ini bukan merupakan klasifikasi yang kaku. Sebaliknya, keduanya bisa saling terkait. Seringkali agar kecenderungan primer dapat terwujud, proses yang berupa kecenderungan sekunder harus dilalui terlebih dulu.

Kebijakan pemberdayaan masyarakat secara umum dapat dipilah dalam tiga kelompok (*Gunawan Sumodiningrat*, 1999). *Pertama*, kebijakan yang secara tidak langsung mengarah pada sasaran tetapi memberikan dasar tercapainya suasana yang mendukung kegiatan sosial ekonomi rakyat. *Kedua*, kebijakan yang secara langsung mengarah pada peningkatan kegiatan ekonomi kelompok sasaran. *Ketiga*, kebijakan khusus yang menjangkau masyarakat miskin melalui upaya khusus.

Kebijakan tidak langsung diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya peningkatan pemerataan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana, penguatan kelembagaan, serta penyempurnaan peraturan perundang-undangan yang menunjang kegiatan sosial ekonomi masyarakat. Kebijakan langsung diarahkan pada pemberdayaan masyarakat secara nasional dalam bentuk penyediaan sarana dan prasarana yang mendukung kebutuhan dasar berupa pangan, sandang, perumahan, kesehatan dan pendidikan, peningkatan produktivitas, dan pendapatan khususnya masyarakat berpendapatan rendah. Sedangkan kebijakan khusus diutamakan pada penyiapan penduduk miskin untuk dapat melakukan kegiatan sosial ekonomi sesuai budaya setempat.

Dalam kerangka perencanaan, penentuan kelompok sasaran pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan umum (universal) dan pendekatan khusus (ideal). Dalam pendekatan universal, bantuan berupa dana, prasarana dan sarana diberikan kepada semua daerah dan semua penduduk secara sama. Sedangkan dalam pendekatan ideal, bantuan diberikan kepada penduduk atau daerah yang benar-benar memerlukan.

Strategi pemberdayaan masyarakat pada dasarnya mempunyai tiga arah. *Pertama*, pemihakan dan pemberdayaan masyarakat. *Kedua*, pemantapan otonomi dan pendeklegasian wewenang dalam pengelolaan pembangunan di daerah yang mengembangkan peran serta masyarakat. *Ketiga*, modernisasi melalui penajaman dan pemantapan arah perubahan struktur sosial ekonomi dan budaya yang bersumber pada peran masyarakat lokal.

Lebih lanjut Gunawan Sumodiningrat (1999) menyatakan bahwa setiap perencanaan pembangunan yang diarahkan pada pemberdayaan masyarakat paling tidak harus memuat unsur-unsur pokok sebagai berikut:

1. Strategi dasar, yang merupakan acuan dari seluruh upaya pemberdayaan masyarakat;
2. Kerangka makro, yang memuat berbagai besaran sebagai sasaran yang harus dicapai;
3. Sumber anggaran pembangunan sebagai perkiraan sumber-sumber pembiayaan pembangunan;
4. Kerangka dan perangkat kebijakan pemberdayaan masyarakat;
5. Program-program pemberdayaan masyarakat yang secara konsisten diarahkan pada pengembangan kapasitas masyarakat;
6. Indikator keberhasilan program yang memuat perangkat pencatatan sebagai dasar pemantauan evaluasi program dan penyempurnaan program serta kebijakan yang menjamin kelangsungan program.

Ada beberapa indikator keberhasilan yang dapat dipakai untuk mengukur pelaksanaan program-program pemberdayaan masyarakat. Indikator tersebut mencakup: (1) berkurangnya jumlah penduduk miskin; (2) berkembangnya usaha peningkatan pendapatan yang dilakukan oleh penduduk miskin dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia; (3) meningkatnya kepedulian masyarakat terhadap upaya peningkatan kesejahteraan keluarga miskin di lingkungannya; (4) meningkatnya kemandirian kelompok yang ditandai dengan makin berkembangnya usaha produktif anggota dan kelompok, makin kuatnya permodalan kelompok, makin rapinya sistem administrasi kelompok serta makin luasnya interaksi kelompok dengan kelompok lain di dalam masyarakat serta; (5) meningkatnya kapasitas masyarakat dan pemerataan pendapatan yang ditandai oleh peningkatan pendapatan keluarga miskin yang mampu memenuhi pokok dan kebutuhan sosial dasarnya.

C. PDMDKE dan Pelaksanaan di Lapangan

Jika ditinjau dari literatur pemberdayaan masyarakat seperti diuraikan di muka, program PDMDKE dapat diartikan sebagai proses pemberdayaan yang menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar lebih berdaya. Melalui PDMDKE, pemerintah memberikan sebagian wewenangnya kepada masyarakat untuk memilih dan merencanakan jenis kegiatan yang akan dilaksanakan. Jadi kekuasaan di sini mengandung arti sebagai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara untuk mengatasi dampak krisis ekonomi. Sedangkan kekuatan dan kemampuan untuk memberdayakan diri diperoleh melalui pemberian bantuan keuangan, karena kegiatan tersebut tidak akan berjalan tanpa adanya dana sebagai sumber pembiayaan.

PDMDKE juga dapat dipandang sebagai kebijakan langsung yang diarahkan pada pemberdayaan masyarakat miskin dalam bentuk penyediaan sarana dan prasarana yang mendukung peningkatan produktivitas dengan cara memberikan modal usaha. Dana yang diberikan melalui PDMDKE diharapkan dapat menjadi dana abadi yang bergulir secara berkesinambungan (*revolving funds*) dalam masyarakat. Dengan modal usaha tersebut, pemerintah mencoba untuk memberikan kemampuan "lebih" kepada masyarakat untuk menolong dirinya sendiri agar menjadi lebih berdaya.

Dilihat dari mekanismenya, PDMDKE juga telah memenuhi unsur-unsur pokok perencanaan pembangunan yang diarahkan pada pemberdayaan masyarakat seperti strategi dasar sebagai acuan dan sumber anggaran yang cukup sebagai sumber pembiayaan.

Bantuan yang diterima oleh masyarakat melalui program PDMDKE merupakan bantuan langsung yang dapat segera dimanfaatkan oleh penerima. Dana tersebut dikucurkan langsung kepada masyarakat melalui LKMD/K dan dikelola oleh masyarakat sendiri. Sistem ini diharapkan membawa dua keuntungan, yaitu: (1) Bantuan yang diterima jumlahnya tetap utuh; dan (2) Waktu penyaluran dana lebih singkat.

Selain itu, pemerintah juga mengikutsertakari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan unsur perguruan tinggi untuk turut berperan serta dalam peryaluran dana dari peridampingan.

Besarriya peranan LKMD dalam pengelolaan bantuan, dalam hal iri para perigurusnya, ternyata telah membuka peluang untuk terjadinya penyimpangan. Di Jawa Barat, ada kasus dimaria dana dibagi rata berdasarkan jumlah rumah tangga dan rukur warga karena adanya desakan dari masyarakat yang terlanjur mengariggap dana akhir dibagikan kepada seluruh warga (*Suara Pembaruan*, 9 Juli 1999). Kasus ini merunjukkan kurangnya pemahaman pelaksana PDMDKE di lapangan, sehingga dana yang seharusnya dialokasikan berdasarkan prioritas masyarakat miskiri, telah dibagikan kepada semua anggota masyarakat tanpa membedakan apakah dia miskiri atau tidak. Selain itu, tuntutan masyarakat untuk membagi dana secara merata pada semua warga juga menunjukkan bahwa masyarakat sendiri belum sepenuhnya memahami bahwa hanya anggota masyarakat yang benar-benar membutuhkan saja yang berhak menerima dana iri.

Di samping terjadinya salah pengelolaan (*mismanagement*), besarnya peran pengurus LKMD/K dalam pergelolaan dana juga berpengaruh terhadap transparansi peryaluran dana. Unjuk rasa dari *Urban Poor Consortium* merunjukkan bahwa LKMD/K sebagai pengelola tidak transparan dan banyak menyimpang dari ketentuan yang telah digariskan Bappenas.

Lembaga lain yang banyak berperan dalam pelaksanaan PDMDKE adalah LSM. Menjelang pelaksanaan program, banyak didirikan LSM baru. Kemunculannya tidak akan meriguridang masalah seandainya LSM-LSM tersebut benar-benar memahami visi dari misi yang mereka embari. Yang terjadi justru sebaliknya. Orientasi sebagian besar LSM masih sekedar agar bisa berperan serta dalam penyaluran dana. Bahkan lebih jauh dari itu, ada beberapa LSM "fiktif" yang serigaja dibentuk untuk meridapatkan jatah dan memperlancar proses pengajuan proposal dari pencairan dana PDMDKE untuk memperkaya oknum

pengurusnya sendiri. Dan LSM semacam itu justru dimunculkan oleh orang-orang yang di masa orde baru dikenal sebagai *public figure*. Kasus seperti itu terjadi di Malang Jawa Timur (*Suara Pembaruan*, 9 Maret 1999). Dari sini terlihat bahwa pemerintah belum memiliki standar yang jelas dalam menilai dan melibatkan LSM yang akan membantu penyaluran dana. Kurangnya persiapan dan keterbatasan waktu di satu sisi dan kebutuhan untuk mengejar target di sisi yang lain menjadikan pemerintah kurang selektif dalam memilih LSM yang tepat.

Mentalitas yang pasif dan selalu menunggu petunjuk dari atas juga turut menghambat pelaksanaan PDMDKE. Minimnya pengalaman dalam mengelola sendiri pembangunan, membuat masyarakat tidak siap dengan pola pembangunan yang bersifat *bottom up*. Lebih dari 32 tahun masyarakat terbiasa dengan pola *top-down*, dimana masyarakat hanya dijadikan sebagai obyek dan bukan subyek pembangunan. Karena itu kurang atau tidak adanya petunjuk pelaksanaan (juklak) dari instansi yang lebih tinggi (pusat maupun Dati I dan Dati II) kemudian dijadikan sebagai alasan ketidakberesan dalam penyaluran dana. Ketergantungan terhadap pusat selama ini tidak terbatas dalam perencanaan suatu program, namun juga dalam hal pengelolaan dana, yang kemudian menimbulkan anggapan bahwa segala sesuatu yang didapat dari pusat harus dipotong sebagian untuk orang-orang yang duduk di pusat sebagai "balas jasa". Anggapan inilah yang agaknya melatarbelakangi tindakan para pengurus Forum Komunikasi LKMD/K Jakarta Selatan. Forum tersebut mewajibkan anggotanya untuk menyerahkan 0,5 hingga 1% dari dana yang diterima setiap LKMD/K dengan alasan sebagai ganti biaya pengelolaan (*Media Indonesia*, 27 April 1999). Adanya potongan tersebut sekaligus menunjukkan bahwa tujuan pemerintah agar dana dapat diterima secara utuh oleh masyarakat yang membutuhkan tidak dapat tercapai.

Kasus-kasus di atas tidak bisa dilihat secara sepotong-sepotong. Permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan PDMDKE di lapangan berkaitan erat dengan perencanaan konsep JPS secara keseluruhan yang masih mengandung berbagai kelemahan. Kelemahan-kelemahan tersebut secara ringkas menyangkut:

1. Visi

JPS kurang memiliki visi program yang bernali kemanusiaan dan pemberdayaan. Sifatnya yang *crash program* dan hanya mengejar kuantitas menyebabkan seluruh departemen berlomba untuk mengajukan anggaran meskipun departemen yang bersangkutan sama sekali tidak relevan dengan program JPS. Selain melibatkan masyarakat sebagai sasaran program, JPS juga mengikutsertakan Lembaga Swadaya Masyarakat untuk berperan dalam penyaluran dana JPS. Besarnya dana JPS menyebabkan munculnya LSM yang dibentuk berdasarkan kepentingan daerah dengan visi JPS yang keliru. Banyak dari mereka yang merupakan LSM "dadakan", LSM "platmerah" atau LSM "persepan".⁶ LSM "baru" tersebut berdiri tanpa visi dan misi yang jelas, padahal mereka harus langsung berhadapan dengan fungsi strategis, yaitu pemberdayaan masyarakat. Orientasinya baru sekedar agar dapat berperan dalam penyaluran dana JPS tanpa mendalami makna pemberdayaan yang berbasis kebutuhan masyarakat. Di sini terlihat bahwa pemerintah sendiri tidak mempunyai standar yang jelas dalam menilai dan melibatkan LSM-LSM tersebut, sehingga misi sosial JPS tidak mengenai sasaran.

2. Misi

Misi JPS yang ingin segera mengentaskan masyarakat miskin dari lembah keterpurukannya secara tidak sadar telah mengabaikan unsur keswadayaan masyarakat. Dalam situasi krisis, masyarakat sebenarnya sudah memiliki daya tahan sendiri. Kepedulian terhadap masyarakat kecil dan miskin selama ini telah diwujudkan melalui berbagai pendekatan, baik oleh instansi teknis maupun LSM. Tetapi kehadiran JPS yang semula ingin memberdayakan masyarakat,

6 LSM "dadakan" dibentuk secara mendadak ketika Program JPS muncul; julukan LSM "plat merah" digunakan untuk menyebut LSM yang lebih mengutamakan kepentingan pemerintah daripada masyarakat; dan LSM ippersepani adalah LSM yang ingin mengambil keuntungan secara ekonomi dari Program JPS.

justru membuat program dengan model dan pendekatan yang berbasis masyarakat dan berdimensi pemberdayaan yang telah ada akhirnya dikesampingkan.

3. Sasaran

Banyak pengamat ekonomi dan ahli kemiskinan menyatakan bahwa target atau sasaran Program JPS adalah "sapu jagad". JPS hanya mengutamakan masyarakat miskin "baru" yang terkena PHK, sementara masyarakat miskin "lama" yang jumlahnya jauh lebih besar, justru terabaikan. Bahkan, dikatakan bahwa JPS diarahkan kepada orang miskin baru yang datanya dibuat-buat, sementara data orang miskin yang dibuat oleh BKKBN diabaikan. Jadi, sasaran JPS masih belum terfokus hanya kepada masyarakat miskin yang benar-benar membutuhkan, karena tidak mampu membedakan mana sasaran yang merupakan masyarakat miskin sesungguhnya atau hanya masyarakat miskin "semu".

4. Sosialisasi

Rentang waktu yang sangat singkat antara persiapan dengan pelaksanaan program, membuat kesempatan pemerintah untuk mensosialisasikan program ini kepada masyarakat luas menjadi sangat terbatas, sehingga hasil yang diperoleh tidak optimal. Banyak anggota masyarakat yang salah dalam mempersepsikan program ini. Akibatnya, muncul anggapan bahwa semua warga masyarakat berhak menerima bantuan, tidak terkecuali warga yang sudah mampu.

Kelemahan-kelemahan tersebut pada akhirnya membawa implikasi pada tingkat pelaksanaan program. Dari total dana JPS sejumlah Rp 17,99 triliun, hanya Rp 9,4 triliun (52,3%) yang sampai ke sasaran, sementara sisanya yang Rp 9 triliun tidak dapat dipertanggungjawabkan (*Pusat Informasi Nasional JPS*).

Berdasarkan pengalaman pelaksanaan program JPS 1998/1999 tersebut, pemerintah berusaha untuk melakukan berbagai

penyempurnaan program-program JPS pada tahun anggaran 1999-2000. Lingkup penyempurnaan tersebut tercakup dalam tiga belas kesepakatan untuk penyempurnaan program JPS, hasil konsultasi pemerintah dengan masyarakat madani atas pelaksanaan JPS. Dalam upaya mempertajam pencapaian sasaran serta peningkatan kinerja program, dilakukan berbagai aspek penyempurnaan pengelolaan dan pengamanan (*safe-guarding*) serta substantif. Oleh karena itu, pemerintah tetap berusaha untuk mempertahankan program JPS, termasuk di dalamnya Program PDMDKE.

D. Catatan Penutup

Meskipun secara teoritis PDMDKE sudah memenuhi syarat untuk disebut sebagai sebuah program pemberdayaan masyarakat, namun kasus-kasus yang terjadi di lapangan menunjukkan program ini dalam pelaksanaannya banyak menemui hambatan. Hambatan-hambatan tersebut pada dasarnya bersumber pada singkatnya waktu persiapan, kurangnya waktu sosialisasi, kurangnya jangkauan sasaran sosialisasi, kurang akuratnya data mengenai kelompok sasaran (*target groups*), kurang siapnya kelembagaan pelaksana yang ada, maupun pemahaman yang belum seragam mengenai konsep dasar JPS itu sendiri. Permasalahan ini muncul di berbagai tingkatan, baik tingkat pelaksanaan program maupun tingkat pengelolaan program.

Kelemahan-kelemahan ini tidak bisa dilepaskan dari perencanaan program JPS secara keseluruhan yang masih belum jelas visi dan misinya, salah sasaran dan kurang tersosialisasi. Oleh karena itu, agar Program JPS dapat memberikan hasil yang lebih maksimal, kelemahan-kelemahan tersebut harus dibenahi terlebih dahulu. Yang juga perlu diingat adalah, saat ini kondisi perekonomian sudah menunjukkan adanya tanda-tanda akan bangkit kembali, sehingga pemilihan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran JPS harus benar-benar dilakukan secara selektif, berdasarkan spesifikasi wilayah jangkauan program dan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat. Dengan melihat spesifikasi wilayah dan masalahnya, akan diketahui wilayah mana saja

dan kelompok masyarakat yang bagaimana yang benar-benar membutuhkan bantuan. Dari situ baru dirancang jenis program yang sesuai dengan karakteristik mereka. Dengan demikian, penyeragaman program untuk seluruh wilayah dan seluruh kelompok masyarakat di Indonesia tidak diperlukan lagi, karena satu jenis program yang sesuai dengan satu wilayah dan satu kelompok masyarakat, belum tentu sesuai jika diterapkan untuk wilayah atau kelompok masyarakat yang lain.



Pembangunan Pendidikan

A. Pengantar

Persoalan Indonesia di bidang pendidikan adalah upaya melakukan pendidikan yang merata bagi seluruh anak Indonesia yang besar jumlahnya dan tersebar di lebih dari 3.000 pulau. Kesadaran bahwa anak-anak merupakan penentu masa depan bangsa menyebabkan perlunya perhatian bagi pendidikan anak. Sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, Indonesia hanya dapat membangun negara dan menentukan nasibnya sendiri jika rata-rata rakyatnya memiliki pendidikan yang mencukupi. Masalah lain yang turut memberikan sumbangan terhadap masalah pendidikan di Indonesia selain tersebarnya wilayah dan besarnya jumlah penduduk adalah keragaman tingkat kehidupan sosial masyarakat.

Kemiskinan yang disebabkan oleh krisis ekonomi membawa kondisi masyarakat serba kekurangan karenanya menyebabkan jumlah putus sekolah terus meningkat. Contohnya di Sumatera Selatan, data BKKBN Sumsel menunjukkan bahwa dari 1.516.063 jumlah siswa di daerah ini, terdapat 338.000 anak (22,32 persen) yang tidak dapat bersekolah. Sebagian besar (65.067 anak) berada di Musibahnyuasin. Ketidakmampuan keluarga untuk membiayai anak-anaknya, semakin membengkak dari tahun 1998 (136.000 anak terancam putus sekolah). Selain itu kehidupan keluarga miskin yang jumlahnya mencapai 322.545 keluarga (KK) di Sumsel telah mempus harapan 48.122 anak untuk dapat bersekolah. Selain itu, dari 250.315 siswa dari keluarga sejahtera terdapat 103.252 yang tidak sekolah (*Suara Pembaharuan* 12 September 1999).

Data di atas menyadarkan kita bahwa dalam prakteknya, pelaksanaan program wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun, yang dicanangkan tahun 1994 akan terganggu. Umumnya mereka yang tak dapat bersekolah itu rata-rata berusia 7-18 tahun, dengan perkiraan mereka adalah siswa Sekolah Dasar (SD) sampai Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA). Kabupaten Musibanyuasin, merupakan daerah paling tinggi angka anak yang tak sekolah dari keluarga miskin. Kabupaten ini memang sudah merupakan salah satu daerah sasaran Inpres Desa Tertinggal (IDT), dan dengan hantaman krisis, angka anak tak sekolah makin bertambah.

Selain kendala biaya, penuntasan wajib belajar pendidikan dasar 9 tahun di beberapa daerah di Indonesia dirasakan banyak mengalami kendala praktek. Sebagian besar dikarenakan kurangnya fasilitas pendidikan. Misalnya saja jumlah anak yang seharusnya bersekolah di satu tempat terus meningkat yang menyebabkan tidak memadainya gedung sekolah. Peningkatan jumlah siswa ini dapat dikarenakan perpindahan penduduk. Sementara di tempat lain, ada sekolah yang terpaksa ditutup karena tidak ada peserta didiknya. Penyebaran penduduk yang tidak merata seperti ini yang menyebabkan pengadaan sarana pendidikan sulit dicapai.

Kendala yang muncul seperti dicontohkan di atas tidak menyebabkan surutnya pelaksanaan program wajib belajar 9 tahun. Program tersebut tetap dilaksanakan karena harus selesai pada tahun 2009 walau pada mulanya direncanakan selesai pada tahun 2004.

Awalnya, program wajib belajar diberlakukan untuk 6 tahun pendidikan di SD, tetapi mengingat makin diperlukannya sumber daya manusia yang berpendidikan maka pendidikan dasar ditingkatkan sampai jenjang Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP). Beberapa program pokok yang mempunyai andil besar terhadap upaya peningkatan daya tampung pendidikan selama Repelita I sampai V, antara lain, Prasarana Pendidikan, Sarana Belajar, Tenaga Pengajar, dan Kurikulum. Berbagai program pembangunan pendidikan sebagian besar mengandung muatan komponen di atas. Dalam pengadaan sarana dan prasarana berkaitan dengan program peningkatan daya tampung tersebut, program yang

sangat menunjang, adalah pembangunan gedung dan ruang kelas, pengadaan sarana belajar, dan pengadaan buku.

Inpres sebagai instrumen kebijakan pengentasan kemiskinan memiliki tingkat keberhasilan yang amat terbatas. Sebagai suatu bentuk relief program kebijakan, Inpres cukup efektif. Namun, pada sisi lain kebijakan seperti itu cenderung melahirkan ketergantungan di kalangan penduduk miskin terhadap dana Inpres. Akan lebih baik jika penduduk miskin dapat mengembangkan dirinya sendiri untuk memenuhi kebutuhannya, daripada selalu diberikan sumbangan yang menyebabkan kemalasan. Tujuan SD Inpres didirikan adalah agar tercapai pemerataan pendidikan bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya masyarakat di daerah terpencil dan miskin. Pemerintah menginginkan agar seluruh masyarakat di Indonesia pendidikannya minimal tamat SD.

Namun, karena penitikberatan pada pemerataan, maka mutu pendidikan di SD Inpres kurang diperhatikan. Dan uniknya, situasi ini berlangsung sampai sekarang, padahal kita semua tahu kebijakan pemerintah sekarang adalah pemerataan pendidikan dasar sembilan tahun, tidak lagi enam tahun.

B. Pelaksanaan Inpres Pendidikan

Melalui Inpres di bidang pendidikan pemerintah mencoba melakukan terobosan yang sama mutu dan seragam di setiap daerah dengan ketersediaan dana dari pusat. Ada beberapa hal yang menjadi inti pelaksanaan Inpres tersebut, diantaranya pembangunan gedung dan ruang kelas, sarana belajar, pengadaan buku pelajaran, dan pembiayaan.

1. Gedung dan Ruang Kelas

Melalui SD Inpres, pemerintah mencoba menyeragamkan lingkungan fisik di berbagai daerah di Indonesia. Alasannya adalah untuk menyeragamkan pendidikan dasar untuk setiap anak dimana pun ia berada.

Untuk pertama kalinya, program pembangunan SD dilaksanakan berdasarkan Inpres SD No. 10 Tahun 1973 dan terus dilaksanakan sampai sekarang. Pelaksanaan dan pembiayaan program ini dari tahun ke tahun dituangkan dalam buku *Pedoman Pelaksanaan Bantuan Pembangunan Sekolah Dasar* sesuai dengan Instruksi Presiden. Keputusan tentang jumlah alokasi untuk pembangunan/pengadaan masing-masing komponen, dituangkan dalam Surat Keputusan Bersama: Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan, Menteri Agama, dan Menteri Koordinator Bidang Ekuin/Ketua Bappenas. Adapun komponen-komponen yang disepakati untuk alokasi baik jumlah fisik maupun dananya sejak tahun 1973 sampai sekarang mengalami perkembangan.

Guna memperlancar pembangunan gedung SD, ruang kelas, dan pengadaan perabot yang bermutu, telah disusun desain bangunan standar yang diharapkan dapat dijadikan pedoman untuk pengadaan bangunan dan perabot. Beberapa hal yang telah dibakukan bentuk dan mutunya antara lain, desain standar mengenai gedung sekolah, rumah dinas kepala sekolah, rumah dinas penjaga sekolah, dan rak atau lemari buku.

Pada perkembangan berikutnya, mulai tahun 1987/1988, program Inpres SD telah memperluas komponennya dengan memberikan bantuan kepada setiap sekolah berupa Biaya Operasi dan Perawatan Sekolah (BOP) yang besarnya meningkat setiap tahun. Dana BOP yang pada tahun 1987/1988 sebesar Rp 310 ribu per sekolah, mulai tahun 1992/1993 menjadi Rp 700 ribu. Dana BOP tersebut diberikan kepada setiap SD Negeri, sebagian SD Swasta dan sebagian Madrasah Ibtidaiyah (MI) Swasta.

Perkembangan pembangunan gedung SD sampai SLTA, menunjukkan kecenderungan bahwa perluasan SD yang mulai dilaksanakan pada tahun 1973 memberikan pengaruh yang konsisten terhadap perluasan SLTP dan SLTA. Perluasan SLTP yang mulai dilaksanakan pada tahun 1975/1976 merupakan antisipasi pemerintah

terhadap kemungkinan meningkatnya jumlah lulusan SD yang diperkirakan mulai terasa pada tahun 1979, atau enam tahun setelah 1973. Perluasan SLTA yang mulai dilaksanakan pada tahun 1978/1979 juga merupakan antisipasi pemerintah terhadap kemungkinan meningkatnya lulusan SLTP pada awal tahun 1980-an.

Program pembangunan prasarana SLTP dilakukan mulai tahun 1975/1976 yang mencakup pembangunan Unit Gedung Baru (UGB) dan penambahan Ruang Kelas Baru (RKB). Pembangunan gedung dan ruang kelas ini didukung dari APBN dan dana bantuan Lembaga Kerja sama Ekonomi Luar Negeri Jepang yang dikenal dengan nama OECF (*Overseas Economic Cooperation Fund*).

Pembangunan gedung SLTA yang dilakukan sejak tahun 1978/1979 juga didukung oleh dana dari APBN dan OECF. Dengan penambahan jumlah gedung dan rapat kelas ini diharapkan kebutuhan ruang yang selama ini dirasakan masih kurang, dapat teratasi sehingga daya tampung pendidikan SLTA dapat ditingkatkan.

Perluasan kesempatan belajar pada sekolah kejuruan dan teknologi belum sepenuhnya dapat mengisi kebutuhan untuk tenaga terampil dalam bidang pertanian, perkapalan, grafika, kimia, kesenian, dan kerajinan. Hal ini dapat dimaklumi karena pengembangan sekolah kejuruan sejak tahun 1983/1984 dilaksanakan hanya meliputi Sekolah Menengah Kejuruan Tingkat Pertama (SMKTP), Sekolah Teknik Menengah (STM) Pembangunan, STM tiga tahun, STM Pertanian, STM khusus, dan Sekolah Menengah Ekonomi tingkat Atas (SMEA) yang jumlahnya tidak sebanding dengan jumlah sekolah umum.

Dalam pelaksanaannya, masih ditemukan kondisi yang kurang nyaman dan berpengaruh terhadap proses kegiatan belajar mengajar di beberapa SD. Hal ini dikarenakan bangunan sekolah yang kurang mencukupi banyaknya dan kurang layak kondisinya bagi siswa. Misalnya hanya 8.131 ruang kelas yang kondisinya baik di Nusa Tenggara Timur. Sedangkan jumlah siswa SD dari kelas I hingga VI mencapai 600.000 lebih. Dari 24.714 ruang kelas dengan 600 ribu lebih siswa yang dibimbing sekitar 24.777 guru pengajar itu meliputi 3.850 ruang kelas

SD biasa, 10.171 ruang kelas SD Inpres serta selebihnya 10.693 ruang kelas dari SD swasta.

Di beberapa daerah, karena kurang baiknya bangunan sekolah menyebabkan bangunan perlu di pugar dan di rehabilitasi. Misalnya di daerah Jawa Tengah, ada 1.507 SD yang menggunakan biaya Inpres sebesar Rp 45,3 miliar. Sedangkan dari APBD I Jateng Rp 1,7 miliar untuk membangun 53 SD dan Rp 68,4 juta untuk pengadaan sarana seperti alat peraga dan kesenian 205 set.

Kebanyakan gedung sekolah yang mengalami rusak total dibangun pada tahun 1977 dan 1978, sehingga saat ini sudah berumur sekitar 20 tahun. Sejauh ini, dari pemerintah pusat hanya mengalokasikan biaya pemeliharaan sebesar Rp 400 ribu untuk setiap SD per tahunnya. Biaya pemeliharaan itu disamakan untuk setiap SD, tanpa melihat kesulitan transportasi, serta kondisi lingkungan atau tanah, seperti apakah bangunan SD itu dibangun di atas tanah gerak yang labil, yang memudahkan SD rusak.

2. Sarana Belajar

Sarana belajar merupakan alat bantu mengajar bagi guru dalam upaya meningkatkan efektivitas mengajar. Pengadaan sarana belajar merupakan salah satu program yang cukup penting dalam membangun pendidikan. Pemerintah mengadakan program tersebut tidak lain dalam rangka menunjang proses belajar-mengajar yang disesuaikan dengan kurikulum. Dalam upaya peningkatan mutu pendidikan di Indonesia, sarana belajar telah ditemukan sebagai salah satu faktor pendidikan yang memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap peningkatan prestasi belajar siswa.

Dalam kaitan peningkatan mutu pendidikan untuk semua jenis dan jenjang pendidikan, maka program-program pembangunan pendidikan ditunjang dengan memperlengkapi sarana belajar pokok. Sarana belajar tersebut antara lain meliputi alat peraga dan alat praktik. Alat peraga adalah alat yang digunakan oleh guru untuk memperagakan materi

yang diajarkan menurut bidang studi. Sedangkan alat praktik adalah alat yang digunakan oleh siswa dalam membantu dan mendorong siswa untuk belajar lebih cepat.

Pengadaan sarana belajar SD sebagian besar didukung oleh biaya yang bersumber dari: pembangunan SD Inpres, alokasi Subsidi Bantuan Pembiayaan Penyelenggaraan SD Negeri (SBPP-SDN), alokasi BOP, dan sebagian dari swadaya sekolah dan masyarakat. Program pengadaan sarana belajar yang dilaksanakan pemerintah terdiri dari dua jenis, yaitu alat peraga dan alat praktik. Alat peraga terdiri dari alat peraga Ilmu Pengetahuan Sosial (IPS), Ilmu Pengetahuan Alam (IPA), Matematika, Bahasa Indonesia dan Pendidikan Pancasila, sedangkan alat praktik terdiri dari alat praktik keterampilan, kesenian, dan olahraga.

Untuk SD, pengadaan sarana belajar dilaksanakan di tingkat pusat dan disebarluaskan ke seluruh pelosok tanah air. Pengadaan dan penyebarluasan alat peraga dan alat praktik ini telah dilakukan sejak akhir Repelita III sampai dengan akhir Repelita V. Pengadaan alat peraga juga dilaksanakan pada SLTP yang terdiri dari alat peraga Matematika, PMP, IPS, dan Pendidikan Sejarah Perjuangan Bangsa (PSPB). Sedangkan alat pelajaran praktik terdiri dari alat untuk IPA, olahraga/kesehatan dan keterampilan.

Pengadaan sarana belajar untuk SLTA dalam kurun waktu yang sama hampir sama komponennya dengan sarana belajar di SLTP, perbedaannya ialah tambahan alat laboratorium bahasa. Jenis alat peraga yang didistribusikan ialah untuk alat peraga Matematika dan PMP, alat praktik IPA, Olahraga dan Kesehatan, serta IPS. Pada akhir Repelita II mulai disebarluaskan sarana belajar SLTA dalam bentuk alat praktik IPA, serta kesenian/olahraga, alat peraga Matematika, dan alat keterampilan.

Pengadaan sarana belajar untuk sekolah kejuruan diberikan bersamaan dengan pembangunan gedung sekolah dan merupakan satu paket pembangunan. Pemenuhan fasilitas pendidikan untuk SMK dilakukan secara bertahap. Hasil pembangunan baik yang berasal dari

dana APBN maupun dana dari bantuan internasional, antara lain dapat dikemukakan dalam empat lingkup:

1. Pendidikan Kejuruan Teknologi dan Industri Pertanian,
2. Pendidikan Ekonomi,
3. Pendidikan Teknologi Kerumahtanggaan dan Kejuruan Kemasyarakatan, dan
4. Pendidikan Kesenian dan Industri Kerajinan.

Terhadap keempat lingkup sekolah kejuruan tersebut telah dilakukan pengadaan fasilitas pendidikan yang lengkap secara besar-besaran selama PJP I. Secara umum pengadaan fasilitas pendidikan menurut lingkup kejuruan dapat dijelaskan bahwa pengadaan fasilitas pendidikan kejuruan teknik ternyata dapat menarik perhatian donor internasional seperti Bank Dunia, ADB dan bantuan bilateral dari pemerintah Australia dan Belanda, serta bantuan dari BPPT dan PT Industri Pesawat Terbang Nusantara (IPTN). Sebaliknya untuk pengadaan fasilitas pendidikan lingkup kejuruan lain seperti teknologi kerumahtanggaan, ekonomi, kesenian, dan kejuruan kemasyarakatan lebih banyak dilakukan dengan dana sumber APBN walaupun sebagian kecil untuk ekonomi masih mendapatkan bantuan dari Bank Dunia.

3. Pengadaan Buku Pelajaran

Di samping pengadaan dan pemanfaatan fasilitas seperti yang telah diuraikan di atas, peningkatan mutu juga didukung oleh sarana belajar berupa penambahan buku pelajaran. Buku pelajaran merupakan sarana belajar yang penting dan memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap tingginya hasil belajar peserta didik pada semua jenjang pendidikan. Pemerintah membuat program dalam mengadakan beberapa buku, antara lain buku kurikulum lengkap, kurikulum bidang studi, buku pelajaran pokok, dan buku perpustakaan.

Pengadaan buku SD yang dilaksanakan melalui program Inpres SD dibedakan menjadi pengadaan buku pelajaran pokok dan buku perpustakaan. Dengan adanya kurikulum 1984, pengadaan buku untuk SLTP dan SLTA, selain jumlahnya sangat besar, jenisnya juga bertambah

dengan dua jenis, yaitu buku kurikulum lengkap dan buku kurikulum bidang studi. Pengadaan buku SMK yang telah mulai dilaksanakan sejak tahun 1975/1976, terdiri dari buku pelajaran pokok, buku pedoman praktik, dan buku perpustakaan.

Upaya pengadaan buku dalam rangka menunjang upaya peningkatan mutu pendidikan tidak terlihat berbeda antara jenjang satu dengan jenjang lainnya. Kesamaan jenis program tersebut menunjukkan bahwa peningkatan mutu pendidikan dilaksanakan terpusat dan tidak dijamin memberikan dampak positif terhadap peningkatan mutu pendidikan pada pelaksanaannya. Salah satu hal yang kurang diperhatikan adalah potensi daerah yang satu belum tentu sama dengan daerah yang lain. Walau demikian, program pengadaan buku ini sudah menunjukkan niat dan komitmen pemerintah pusat yang sangat besar dalam pembangunan infrastruktur dasar yang dapat menunjang upaya peningkatan mutu pendidikan.

C. Pembiayaan

Sejak awal, pembangunan pendidikan dasar mendapat perhatian yang cukup besar, antara lain, melalui program Bantuan Pembangunan SD, pembebasan SPP untuk SD Negeri, dan pemberian dana pengganti SPP dalam bentuk SBPP-SDN.

Bantuan pembiayaan yang dilakukan dimaksudkan untuk membantu anak yang tidak dapat masuk SD karena tidak mampu serta untuk mengupayakan sebuah kegiatan belajar-mengajar yang tidak mengalami gangguan keuangan. Pelaksanaan SBPP-SDN dilaksanakan secara bertahap mulai tahun ajaran 1977/1978 untuk tingkat I sampai III dan tahun berikutnya untuk seluruh tingkat sampai sekarang.

Pemberian subsidi SD pada dasarnya dimaksudkan untuk menghapuskan semua pungutan yang banyak dilakukan di SD Negeri. Namun, pemberian subsidi ini tidak mengurangi kewajiban Pemerintah Daerah di dalam membina dan mengelola SD. Berdasarkan perkembangan keuangan pemerintah yang disesuaikan dengan

kebutuhan peningkatan mutu SD, mulai tahun 1995/1996 komponen SBPP-SDN diubah orientasinya. Pengelompokkannya dibagi menjadi enam komponen, yaitu:

1. Pelaksanaan Pelajaran dan Tata Usaha Sekolah;
2. Kesejahteraan Pegawai Sekolah;
3. Supervisi;
4. Pengadaan Rapor, STTB, dan Danem;
5. Ebtanas; dan
6. Pembinaan, Pendataan, dan Pelaporan.

Subsidi bantuan semula ditangani oleh provinsi Daerah Tingkat I (Dinas P dan K Dati I). Tetapi kemudian dalam rangka pelaksanaan otonomi Daerah Tingkat II (Dati II), subsidi dialihkan agar dapat segera sampai ke sekolah.

Penetapan besarnya subsidi dan penyaluran dana dari pusat ke daerah juga berubah yaitu tidak menggunakan Surat Keputusan Bersama Tiga Menteri atau SKO (Surat Keputusan Otorita), tetapi langsung diberikan melalui SDO (Subsidi Daerah Otonomi) kepada Pemerintah Dati II yang dikelola oleh Dinas P dan K Dati II.

D. Dana Bank Dunia

Upaya menuntaskan program pendidikan dasar sembilan tahun serendah-rendahnya SLTP, ternyata mengalami permasalahan klasik dan tetap serius di lapangan. Masih relatif rendahnya kualitas pembelajaran di SD, disebabkan adanya ketidakseimbangan antara kemampuan pembiayaan yang bersumber dari APBN, APBD Dati I, dan APBD Dati II, dengan tingginya kebutuhan komponen pendidikan SD mulai dari gedung, guru, meja, bangku, dan sarana belajar lainnya.

Di beberapa daerah di Indonesia, seperti di Jawa Barat, selain dana bantuan Inpres secara rutin tetap dianggarkan untuk rehabilitasi bangunan SD, pemerintah kini mendapat pinjaman dari Bank Dunia melalui Loan Agreement No. 4308-IND selama enam tahun, yakni mulai Juli 1998 sampai Desember tahun 2004 dalam pentuk proyek peningkatan pendidikan dasar Jawa Barat (*West Java basic education*).

Pada tahun 1998 dilibatkan 12 Dati II; Kabupaten Lebak, Pendeglang, Sukabumi, Cianjur, Majalengka, Kuningan, Indramayu, Subang, Karawang, Bandung, Garut dan Tasikmalaya. Sisanya, 14 Dati II mulai dilibatkan pada tahun 1999.

Jumlah dana Bank Dunia yang dialokasikan pada proyek pendidikan dasar Jabar tersebut, yakni selama enam tahun US\$ 130.2 juta (dengan nilai tukar Rp 5.000), terdiri atas pinjaman Bank Dunia sekitar 80 persen, dan dana pendamping dari pemerintah Indonesia sekitar 20 persen.

Dana pinjaman dari Bank Dunia tersebut diperuntukkan bagi peningkatan kualitas pendidikan dasar, yang meliputi sarana dan prasarana berupa rehabilitasi gedung, mebel, buku perpustakaan, dan alat peraga untuk tingkat SD, beasiswa siswa kelas IV, V, dan VI.

Di samping melakukan transfer sumber daya kepada kelompok masyarakat miskin, pemerintah selama beberapa tahun terakhir terus berusaha memperbaiki akses penduduk miskin terhadap berbagai pelayanan sosial seperti pendidikan, kesehatan, sanitasi, air bersih, dan sebagainya. Dalam beberapa aspek tidak bisa diingkari kebijakan tersebut telah berhasil meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan sosial. Pembangunan SD di seluruh pelosok tanah air, yang diikuti dengan program wajib belajar SD, telah mendongkrak angka partisipasi SD (*enrollement rate*) mencapai lebih dari 90% pada tahun 1987 (*World Bank*, 1991). Untuk SD boleh dikatakan akses sudah bukan merupakan masalah penting bagi kelompok penduduk miskin. Yang menjadi masalah bagi penduduk miskin sekarang adalah akses terhadap pendidikan dasar yang berkualitas. Untuk hal terakhir ini, ketimpangan akses antara penduduk miskin dan tidak miskin amat terasa semakin besar.

Perbedaan akses yang terlihat semakin besar terdapat pada pelayanan pendidikan antara penduduk miskin dengan tidak miskin untuk pendidikan menengah ke atas. Ketimpangan akses juga terjadi antara penduduk di perdesaan dan perkotaan, bahkan antara daerah terutama antara Jawa dan luar Jawa. Mengingat besarnya peranan pendidikan

dalam mobilitas sosial, maka perbedaan akses terhadap pendidikan di kalangan masyarakat perlu mendapat perhatian yang serius. Jika tidak, maka perbedaan akses terhadap pendidikan itu cenderung akan melanggengkan ketimpangan dan kemiskinan.

E. Kesimpulan

Penelitian Bank Dunia yang berjudul *The East Asian Miracle* tahun 1993 (EAM 1993) di antaranya telah menunjukkan keberhasilan Indonesia sebagai salah satu dari delapan negara yang disebut *High Performance Asian Economies* (HPAEs). Negara-negara tersebut mengadakan investasi yang signifikan dalam pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan. Investasi pemerintah untuk mengembangkan pendidikan tampak dengan jelas pada negara-negara maju yang memberikan perhatian sepenuhnya terhadap pendidikannya.

Keberhasilan Indonesia dalam perluasan SD antara lain telah menunjukkan keajaiban dari sukses tersebut. Pengakuan UNESCO terhadap sukses Indonesia dalam melaksanakan wajib belajar SD yang telah dimulai pada tahun 1984 dan keberhasilan program pendidikan luar sekolah, terutama Program Paket A sebagai bagian dari gerakan *Pendidikan untuk Semua*, menunjukkan betapa besar peranan pendidikan di dalam pembangunan nasional. Untuk itulah pendidikan merupakan salah satu sektor yang mendapat prioritas tertinggi dalam pembangunan nasional Indonesia.

Awalnya, sektor pendidikan belum merupakan prioritas utama dalam pembangunan nasional. Namun demikian pemerintah menyadari betapa pentingnya pendidikan untuk mendorong percepatan pembangunan nasional dalam berbagai bidang. Sejak Repelita I telah ditekankan betapa pentingnya pendidikan khususnya pendidikan kejuruan untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional. Dengan demikian, pendidikan kejuruan mendapat tempat yang khusus sejak Repelita I sampai Repelita IV. Tidak mengherankan apabila dalam Repelita tersebut program-program pendidikan dikaitkan dengan penyiapan lulusan untuk memasuki lapangan kerja.

Ketika Indonesia memperoleh dana tambahan sejak akhir Repelita I, akibat naiknya harga minyak bumi, Indonesia mulai secara intensif melaksanakan perluasan kesempatan belajar di tingkat SD. Untuk pertama kali muncullah program-program Inpres termasuk untuk bantuan pembangunan SD. Salah satu dari empat jenis Inpres yang muncul pertama kali ialah Inpres SD Di samping Inpres Pembangunan Desa, Inpres Pembangunan Dati II, dan Inpres Pembangunan Dati I.

Program bantuan Inpres dilaksanakan secara besar-besaran dan terus berkembang. Yang menarik dari program Inpres ialah perluasan komponennya, yang semula empat jenis kemudian berkembang menjadi delapan jenis, dana yang paling besar dari kedelapan jenis program Inpres tersebut ialah Inpres SD.

Kembali ke HPAEs, salah satu karakteristik umum dari negara HPAEs ialah pemerataan dari hasil-hasil pembangunan yang cukup tinggi. Studi Bank Dunia ini menunjukkan gambaran mengenai kesenjangan penghasilan masyarakat. Menurut studi EAM salah satu faktor penting adalah meningkatnya pemerataan pendapatan yang sangat meyakinkan. Peningkatan pendidikan dasar ternyata menjadi faktor yang terpenting dibandingkan dengan faktor lainnya. Dari tonggak sejarah ini tampak jelas bahwa kebijakan pemerintah dalam bidang pendidikan dasar telah menunjukkan sukses besar dalam pertumbuhan ekonomi yang terjadi pada negara-negara HPAEs tersebut.

Memang program Inpres SD pada awal pelaksanaan terlalu berkeinginan menutupi masalah bangunan gedung sekolah, dan untuk mengejar target fisik penyelesaian kegiatan, masing-masing daerah terpaksa membangun gedung sekolah walau analisa lokasi serta jumlah dan distribusi siswa masih sangat sederhana. Akibatnya, banyak ditemui bangunan sekolah yang jauh dari lokasi hunian penduduk. Tidak jarang ada gedung sekolah terkonsentrasi pada daerah-daerah yang mudah dijangkau tetapi dengan rasio yang sangat berlebihan dengan jumlah siswa di wilayah itu.

Sebaliknya masih ada fasilitas gedung sekolah yang sangat terbatas padahal jumlah siswa di kawasan tersebut cukup banyak sehingga tampak kelebihan siswa karena prasarana gedung sekolah sangat terbatas.

Masalah lain adalah masih sering dijumpai adanya ketidaktepatan alternatif kebijakan yang diambil guna memecahkan persoalan-persoalan pendidikan yang muncul. Misalnya: kurang diperhitungkannya secara detail dampak keberhasilan program KB dalam menentukan kebijakan mendirikan sejumlah SD Inpres pada tahun 80-an guna menampung seluruh anak usia SD dalam rangka menyukseskan program wajib belajar. Dengan berhasilnya program KB, menyebabkan banyak gedung SD Inpres yang sudah tidak dipakai lagi karena di daerah itu jumlah siswa SD semakin berkurang.

Untuk pengambilan kebijakan lebih lanjut, akan lebih baik jika selalu memperhatikan apa yang dibutuhkan oleh pelaksana dan bukan hanya sekadar melihat kepentingan si pembuat kebijakan. Terus dilaksanakannya pengambilan keputusan seperti itu diperkirakan berakibat ketidakefektifan kebijakan.

Perlu diingat bahwa program Inpres SD bukan hanya mencakup kegiatan penyediaan fasilitas fisik seperti bangunan gedung, melainkan juga harus menjadi bagian penting dari totalitas sistem dan strategi pendidikan nasional. Program Inpres SD bukan hanya kegiatan pembangunan yang terpisah dan berdiri sendiri tetapi menjadi satu komponen penting dari seluruh pembangunan dan terkait langsung dengan upaya penciptaan masyarakat adil dan makmur.

Sementara itu, sistem pendidikan yang ada sekarang tidak menjamin warganegara memperoleh ilmu pengetahuan yang cukup bagi bekalnya, baik untuk meningkatkan kemampuan karya dan pikirnya. Dengan demikian, sistem pendidikan yang ada dirasakan terlalu mahal bagi sebagian besar masyarakat. Maka, dua jalur pendidikan perlu mendapatkan dipikirkan, yaitu jalur pendidikan umum dan jalur pendidikan kemasyarakatan. Jalur pendidikan umum berorientasi pada ilmu

pengetahuan yang meliputi pendidikan dasar, pendidikan menengah dan pendidikan tinggi umum. Jalur pendidikan kemasyarakatan, yang dinamakan sekolah kemasyarakatan (*community college*), lebih berorientasi pada keterampilan dan pengetahuan kemasyarakatan (*vocational*), dengan memberikan berbagai pengetahuan perdesaan, seperti industri dan teknologi perdesaan.

Pendidikan harus ditangani kembali, dan diperbaiki secara besar-besaran. Tanggungjawab pendidikan, khususnya pada tingkat pendidikan dasar dan bagi masyarakat yang benar-benar tidak mampu, harus sepenuhnya ditangani oleh pemerintah, karena Pasal 34 UUD 1945 menjamin hal tersebut. SPP dari masyarakat ditetapkan atas dasar kebutuhan sekolah dan *cross-subsidy* dari yang kaya kepada yang miskin. Kesempatan menuntut sekolah yang baik diberikan kepada setiap warganegara. Yang penting adalah upaya tiap-tiap daerah untuk mencapai standar pendidikan nasional untuk setiap jenjang sekolah. Pemerintah pusat membantu daerah-daerah yang terbelakang dalam pendidikan. Pengalokasian dana APBN oleh pemerintah, yang dibantu oleh masyarakat melalui program zakat, sedekah dan bantuan sosial merupakan salah satu perwujudan tanggung jawab tersebut.

Lampiran

Tabel 1
Pengadaan Buku Sekolah Dasar
1979/1980 - 1993/1994

Tahun	Buku Pelajaran Pokok (ribu eks)	Buku Bacaan/ Perpustakaan (ribu eks)	Majalah
1979/1980	41.500	12.500	-
1980/1981	68.800	14.000	372.000
1981/1982	31.800	15.000	272.424
1982/1982	45.400	30.000	298.332
1983/1984	57.600	32.000	-
Sub Jumlah	245.100	103.500	942.756
1984/1985	16.200	32.600	-
1985/1986	10.000	32.600	-
1986/1987	7.000	16.000	32.600
1987/1988	15.400	8.000	-
1988/1989	2.300	5.700	10.000
Sub Jumlah	50.900	94.900	42.600
1989/1990	600	4.100	4.500
1990/1991	1.000	6.000	12.000
1991/1992	10.400	14.200	12.000
1992/1993	14.500	20.600	-
1993/1994	14.900	22.200	36.000
Sub Jumlah	41.400	67.100	64.500
1994/1995	32.400	24.600	-
1995/1996	42.700	12.500	-
1996/1997	62.400	18.300	-
1997/1998	62.200	18.100	-
Sub Jumlah	199.400	73.500	-

Sumber: Pidato kenegaraan Presiden RI, Tahun 1984, 1989, 1994, 1998

Tabel 2
Pengadaan Alat Pendidikan
1979/1980 - 1993/1994

Tahun	Alat Peraga	Alat Praktik
1979/1980	116.000	10.680
1980/1981	88.580	10.680
1981/1982	110.000	10.680
1982/1982	80.420	60.680
1983/1984	5.531	106.680
Sub Jumlah	400.531	199.400
1984/1985	60.000	102.034
1985/1986	361.000	157.799
1986/1987	29.182	157.500
1987/1988	1.582	157.500
1988/1989	1.659	1.658
Sub Jumlah	453.424	418.991
1989/1990	100.018	1.000
1990/1991	208.640	2.000
1991/1992	259.999	2.000
1992/1993	258.606	7.980
1993/1994	322.550	2.500
Sub Jumlah	1.149.813	15.480
1994/1995	387.492	
1995/1996	244.993	
1996/1997	184.025	
1997/1998	172.175	
Sub Jumlah	1988.685	

Sumber: Pidato Kenegaraan Presiden RI, Tahun 1984, 1989, 1994, 1998

Tabel 3
Alokasi Dana SBPP-SDN dan
Biaya Satuan Per Murid SD Negeri
1979/1980 - 1993/199

Tahun	Dasar Dana (Jumlah Rupiah)	Jumlah Murid SD Negeri	Biaya Satuan setiap Murid (Rp.)
1979/1980	24.400,0	18.939.439	1.235,52
1980/1981	35.870,0	20.164.940	1.778,83
1981/1982	46.600,0	21.648.867	2.152,54
1982/1982	55.687,5	22.506.935	2.474,24
1983/1984	55.687,5	23.708/399	2.348,85
Sub Jumlah	217.245,0	106.968.580	
1984/1985	65.000,0	24.556.810	2.646,92
1985/1986	74.750,0	24.595.785	3.039,14
1986/1987	78.049,0	24.508.515	3.184,57
1987/1988	74.750,0	24.759.977	3.018,99
1988/1989	74.750,0	24.813.810	3.012,44
Sub Jumlah	367.299,0	123.234.897	
1989/1990	78.000,0	24.632.714	3.166,52
1990/1991	78.000,0	24.457.082	3.189,26
1991/1992	82.900,0	24.398.924	3.397,69
1992/1993	89.300,0	24.408.557	3.68,55
1993/1994	95.000,0	24.391.342	3.894,82
Sub Jumlah	423,299,0	122.288.619	

Sumber: Pidato kenegaraan Presiden RI. Tahun 1984, 1989, 1994, 1998

Kesehatan Masyarakat : Suatu Kebijakan Pemerintah dalam Pembangunan Nasional

A. Pendahuluan

Konstitusi WHO dan berbagai keputusan muktamar kesehatan telah menegaskan bahwa kesehatan merupakan hak azasi manusia dan tujuan sosial seluruh dunia. Untuk itu maka kesehatan haruslah dicapai oleh semua orang. Pada Muktamar Kesehatan sedunia ke 30 tahun 1977, ditetapkan dalam keputusannya No. WHA 30.43, bahwa sasaran sosial utama semua pemerintah dan WHO dalam dekade mendatang haruslah dicapainya oleh semua warga dunia pada tahun 2000 suatu tingkat kesehatan yang memungkinkan mereka untuk bisa hidup produktif secara sosial dan ekonomi, yang secara populer dikenal dengan "*kesehatan bagi semua pada tahun 2000*".

Untuk mencapai derajat kesehatan tersebut, maka setiap orang harus dapat menjangkau pada pelayanan kesehatan dasar dan melalui itu menjangkau semua tingkatan dari sistem kesehatan keseluruhannya. Seperti yang dinyatakan dalam Konferensi Internasional mengenai Pelayanan Kesehatan Dasar di Alma-Ata, USSR pada tahun 1978 bahwa *pelayanan kesehatan dasar adalah kunci untuk mencapai kesehatan bagi semua*.

Guna mewujudkan hal tersebut di atas, diperlukan strategi yang didasarkan pada konsep sistem kesehatan nasional berdasarkan pelayanan kesehatan dasar dengan mengandalkan pada tindakan bersama sektor kesehatan dan sektor sosial ekonomi yang terkait dengan mengikuti prinsip-prinsip Laporan Alma-Ata. Adapun inti pokok strateginya

adalah pengembangan infrastruktur sistem kesehatan, mulai dengan pelayanan kesehatan dasar untuk pelaksanaan program-program nasional yang menjangkau seluruh penduduk.

Bagian yang tak terpisahkan dari strategi ini adalah tindakan yang diperlukan untuk meningkatkan dan mendukungnya. Ini mencakup memperkuat kementerian Kesehatan, atau badan sejenisnya yang mewakili seluruh sektor kesehatan, sebagai titik pusat strategi nasional. Selain dari pada itu kelompok profesi di dalam dan di luar sektor kesehatan juga perlu diajak serta.

Suatu proses manajerial yang tepat guna bagi pembangunan kesehatan perlu juga dikembangkan dan diterapkan, penelitian biomedik, perilaku dan sistem kesehatan perlu diarahkan untuk mendukung strategi. Informasi mengenai kebijaksanaan, yang bersifat teknis maupun populer untuk menjamin penerimaan dan keterlibatan dalam strategi perlu juga disebarluaskan sejauh mungkin. Dalam UU Kesehatan No. 23 Tahun 1992 diungkapkan, bahwa perkembangan kesehatan diarahkan untuk mempertinggi derajat kesehatan yang besar artinya bagi pengembangan dan pembinaan sumber daya manusia Indonesia dan sebagai modal bagi pelaksanaan pembangunan nasional yang pada hakikatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia.

Sedangkan pembangunan kesehatan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, yang tujuannya adalah tercapainya kemampuan untuk hidup sehat bagi setiap penduduk agar dapat mewujudkan derajat kesehatan masyarakat yang optimal, sebagai salah satu unsur kesejahteraan umum dari tujuan nasional.

Salah satu komponen pokok dari kesejahteraan umum tersebut adalah derajat kesehatan yang merupakan salah satu kebutuhan dasar umat manusia sebagai landasan untuk membangun bangsa yang kuat, sehat jasmani, mental dan spiritual serta memiliki ketahanan yang tinggi untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan.

Kesehatan masyarakat Indonesia, pada dasarnya menyangkut semua segi kehidupan, serta memiliki ruang lingkup dan jangkauan

yang luas, baik ideologi politik, agama, sosial, ekonomi, budaya maupun pertahanan keamanan. Dalam perspektif ekonomi, bangsa yang memiliki derajat kesehatan rendah akan lemah dan tidak produktif. Upaya mencerdaskan bangsa tidak akan efektif, apabila tidak memiliki modal dasar yaitu kesehatan yang tinggi.

Krisis ekonomi yang terjadi pertengahan tahun 1997 telah mengakibatkan sejumlah sektor riil mengurangi kegiatannya dan bahkan menutup usahanya, sehingga terjadi pemutusan hubungan kerja yang berarti terjadi peningkatan jumlah pengangguran. Pengangguran ini secara langsung akan berakibat pada menurunnya daya beli masyarakat, yang diperparah dengan kenaikan harga sembilan bahan pokok dan bahan pangan lainnya, yang rata-rata mengalami kenaikan 15-25 persen. Selain dari pada itu, krisis ekonomi juga dapat memperburuk kondisi kesehatan masyarakat Indonesia.

Kondisi kesehatan yang lebih buruk akan terlihat lebih nyata dalam beberapa tahun mendatang, bila kondisi ini tidak segera ditanggulangi secara baik dan serius. Bahaya dari krisis yang terjadi di bidang kesehatan akan mengakibatkan meningkatnya angka kesakitan, angka kematian dan angka kecacatan yang disebut kejadian sangat luar biasa.¹

Sehubungan dengan adanya kondisi krisis ekonomi tersebut, pemerintah beserta masyarakat perlu melaksanakan upaya reformasi pembangunan, dalam bidang kesehatan dengan prioritas utama kegiatannya adalah (1) penanggulangan krisis, terutama dengan melaksanakan program Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan (JPS-BK) dan (2) pelaksanaan reformasi, termasuk melaksanakan dasar-dasar kerangka dan agenda reformasi pembangunan kesehatan yang merupakan salah satu usaha untuk mewujudkan masyarakat madani, sesuai amanat TAP MPR X/1998. Dan keberhasilan pelaksanaan program JPS-BK ini, sangat berpengaruh pada pencapaian dan kelangsungan dari pelaksanaan program tersebut.

¹ Untuk mengetahui dampak krisis ekonomi terhadap kesehatan lebih lanjut dapat dilihat pada Lestari, Tri Rini . P, *Krisis Ekonomi: Dampak Terhadap Pembangunan Kesehatan*, 1998

B. Konsep Dasar Upaya Kesehatan Masyarakat

Pengertian sehat menurut WHO adalah *a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease and infirmity* (Slamet Ryadi, 1982: 67).

Hanlon dalam bukunya *Principles of Public Health Administration* juga menyatakan bahwa sehat itu mencakup keadaan pada diri seseorang secara menyeluruh tetap mempunyai kemampuan melakukan tugas fisiologis maupun psikologis penuh. Di dalam menunjuk pengertian sehat sebagai suatu kondisi, maka pengertian sehat di sini menurut beliau masih bersifat relatif. Relativitas tersebut dihubungkan bahwa seseorang yang dinamakan sehat masih memiliki tingkat/kondisi sehat yang beraneka ragam mulai dengan predikat cukup sehat sampai secara gradul dengan kualifikasi amat sehat (Slamet Ryadi, 1981: 68).

Bagaimana kini pengertian sehat yang dianut oleh Indonesia? Untuk mendefinisikan sehat saat ini Indonesia mengacu pada UU Kesehatan No. 23 Tahun 1992. Sehat menurut UU ini boleh dikatakan sama dengan definisi dari WHO, hanya saja ditambah dengan kesehatan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif. Secara lengkap bunyinya sebagai berikut *"kesehatan adalah: keadaan sejahtera dari badan, jiwa, dan sosial yang memungkinkan setiap orang hidup produktif secara sosial dan ekonomis"*.

Untuk mewujudkan keadaan sehat seperti yang tercantum dalam UU Kesehatan No. 23 Tahun 1992 bagi seluruh masyarakat, diperlukan upaya-upaya kesehatan melalui pendekatan *public health*. Adapun, definisi *public health* menurut Windslow adalah sebagai berikut:

"Public Health is the science and art of (1) preventing disease, (2) prolonging life and, (3) promoting health and efficiency through organised community effort for:

- (a) the sanitation of environment,
- (b) the control of communicable infections,
- (c) the education of the individual in personal hygiene,
- (d) the organisation of medical and nursing services for the early diagnosis and preventive treatment of disease, and

- (e) *the development of social machinery to insure everyone a standard of living adequate for the maintenance of health, so organising these benefits as to enable every citizen to realise his birthright of health and longevity" (Slamet Ryadi, 1981: 62-63).*

Dari definisi Windslow ini, kemudian diterima oleh WHO dan disempurnakan redaksinya menjadi sebagai berikut:

"Public Health is the science and art of preventing disease, prolonging life, promoting physical and mental health and efficiency through organised community effort for the (a) sanitation of the environment (b) control of community infection (c) education of the individual in principles of personal hygiene (d) organisation of medical and nursing service for the early diagnosis and preventive treatment of disease and the development of the social machinery which will ensure to every individual in the community a standard of living adequate for the maintenance of health" (Slamet Ryadi, 1988: 63-64).

Bila kita pelajari dari definisi tersebut maka dapat kita ambil hikmahnya, bahwa kegiatan kesehatan masyarakat (*public health*) meliputi empat kerangka pokok yaitu pencegahan (*preventive*), pengobatan (*curative*), peningkatan (*promotive*), dan rehabilitasi. Dari keempat kegiatan utama itu harus dikerjakan secara bersama menurut kebutuhan dan berimbang serta ditujukan kepada seluruh masyarakat. Dalam pengembangan kesehatan masyarakat tersebut, kegiatan preventive dan primitive memiliki peranan yang sangat penting.

Selain dari pada itu upaya kesehatan (*public health*) tidak dapat berhasil tanpa peran serta dari masyarakat yang terorganisir, sebagaimana tercantum dalam definisi di atas bahwa upaya penanggulangan masalah kesehatan masyarakat harus juga ditekankan melalui *"organised community effort"*. Pengorganisasian peran serta masyarakat itu perlu diarahkan untuk upaya pokok kesehatan (*basic health services*) yang meliputi: (a) usaha perbaikan lingkungan, (b) pengawasan terhadap penyebaran infeksi di tengah-tengah masyarakat, (c) penyuluhan kesehatan dengan penekanan pada penguasaan arti kebersihan perorangan, dan (d) keterlibatan dalam partisipasi sosial di pelayanan-pelayanan medis maupun perawatan.

Hal yang lebih penting lagi yang tercantum dalam definisi tersebut di atas dan dalam pencegahan terjangkitnya suatu penyakit yang dapat menjalar lebih luas di dalam masyarakat yaitu dengan mencari diagnosa sedini mungkin melalui pengobatan pencegahan seperti vaksinasi dan lain-lain. Dalam definisi tersebut juga dikatakan bahwa untuk mencapai keberhasilan upaya kesehatan masyarakat perlu dilakukan pendekatan sosial. Hal ini penting karena memiliki pengaruh yang sangat besar dalam mempertahankan status kesehatan masyarakat.

Untuk mencapai cita-cita bangsa dalam memenuhi tekad mewujudkan keluarga sehat dan sejahtera di dalam kehidupan bangsa, maka setiap negara memiliki suatu pola di bidang penanganan masalah kesehatan yang pengembangannya tidak dapat dilepaskan dari segi-segi potensial yang terdapat di dalam negara dan bangsanya. Pola tersebut secara khas harus jelas-jelas mampu menunjukkan dirinya dalam Sistem Kesehatan Nasional (SKN). Menurut Suryaningrat, 1981 bahwa SKN dipakai sebagai suatu sumbangan bagi peningkatan penyelenggaraan pembangunan kesehatan khususnya dan pembangunan nasional pada umumnya. Di samping itu, SKN juga dipakai sebagai pedoman bagi semua penyelenggara upaya kesehatan di Indonesia (dikutip dari *Tjiptoherijanto*, 1994 : 285).

Adapun definisi dari SKN adalah: tatanan dari (a) semua permasalahan kesehatan di suatu negara beserta faktor-faktor yang saling mempengaruhinya, maupun (b) kerangka pemecahan beserta penanganan dalam bentuk usaha-usaha pokok yang mendasar, keseluruhannya dirangkaikan dalam satu kesatuan, baik struktural maupun fungsional secara dinamis sebagai upaya bangsa itu di dalam mencapai nilai-nilai kesehatan setinggi-tingginya bagi rakyatnya (*Slamet Ryadi*, 1981: 116).

Dengan demikian setiap negara akan terlebih dahulu menengok kepada permasalahan dasar yang berhubungan dengan timbulnya masalah kesehatan itu secara makro, maupun memperhitungkan potensialitasnya untuk digunakan di dalam mencari berbagai alternatif pemecahan yang mendekati relevansi dengan masalah tersebut maupun yang menguntungkan bagi kelanjutan kepentingan nasionalnya.

Untuk itu maka, hakikat kedudukan SKN dalam pembangunan negara, harus merupakan sebagai bagian dari sistem pembangunan nasional di negara itu. Sistem pembangunan nasional tetap harus di pandang sebagai suatu supra sistem, sedangkan SKN dalam hal ini berlaku sebagai sub sistem. Sebagai contoh, di Indonesia SKN merupakan bagian dari pembangunan nasional yang terpadu (supra sistem). Adapun pembangunan nasional pada hakekatnya adalah "*pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia*". Untuk itu menuntut konsekuensi bahwa kebutuhan dan perwujudan program-program kesehatan justru mutlak merupakan jawaban langsung dari motivasi spirituital dan keagungan dari hakiki pembangunan nasional. Dengan demikian SKN merupakan pencetus dari kebesaran sila-sila Pancasila secara totalitas.

Bagi masing-masing negara yang menganut paham sosialisme, komunisme, liberalisme dan lain-lain, tentu saja akan memiliki nilai-nilai idill dalam SKN yang hanya cocok bagi negara-negaranya masing-masing dan tidak cocok bagi negara lain. Sehingga bila kita hendak mempelajari pola SKN-nya, cukup kita pelajari melalui stratifikasinya berdasarkan sistem pemahaman idiologi politik yang dianutnya.

Dalam SKN pelayanan kesehatan harus dapat menjamin adanya perlindungan bagi Kepentingan rakyat banyak. Sehingga di dalam menciptakan jenis pelayanan kesehatan harus diperhitungkan aspek-aspek sebagai berikut:

1. Pelayanan kesehatan harus dapat memenuhi kebutuhan masyarakat terbanyak di suatu negara.
2. Penentu jenis pelayanan kesehatan harus benar-benar memberikan jawaban untuk mengatasi kebutuhan masalah utama serta mendasar di tengah-tengah masyarakat.
3. Penentuan jenis pelayanan kesehatan harus berorientasi kepada jangkauan kemampuan ekonomi masyarakat kecil, tetapi tidak berartikan untuk dibebaskan dari retribusi.

4. Pelayanan kesehatan harus terjamin kontinuitasnya.
5. Mudah dicapai.
6. Tidak membahayakan kelangsungan tanggung jawab untuk memelihara kesehatannya dalam tingkat pertama dalam rangka memberikan dampak edukatif (*Slamet Ryadi*, 1981: 122).

Dapat pula dikatakan bahwa syarat suatu pelayanan kesehatan yang baik harus memenuhi tiga (*trias*) persyaratan pokok yakni: 1) sesuai dengan kebutuhan pemakai jasa pelayanan (*health needs*); 2) terjangkau oleh pemakai jasa pelayanan (*accessibility and affordability*); dan 3) terjamin mutunya/*quality assurance* (*Slamet Ryadi*, 1981: 104).

Pemenuhan kebutuhan kesehatan masyarakat tidaklah mudah. Munculnya tuntutan kesehatan dari masyarakat dapat menimbulkan dampak yang kurang memuaskan terhadap syarat keterjangkauan tersebut. Pelayanan kesehatan yang terlalu mendasar pada pemenuhan tuntutan kesehatan dari masyarakat akan menjadi tidak efektif dan efisien. Pelayanan kesehatan tersebut akan menjadi mahal, dan tidak dapat dijangkau oleh masyarakat banyak.

Biaya kesehatan dalam hal ini, sebagai salah satu masalah pokok pada masa depan tidaklah sulit dipahami. Akibat dari semakin meningkatnya tuntutan terhadap pelayanan kesehatan, yang sangat berkaitan dengan semakin meningkatnya tingkat pendidikan dan tingkat sosial ekonomi penduduk, ditambah lagi dengan makin banyak dipergunakannya pelbagai teknologi kedokteran canggih, di samping mendatangkan banyak manfaat, yang ditandai dengan semakin baiknya tingkat kesehatan masyarakat, ternyata juga mendorong naiknya biaya kesehatan.

Dari uraian tentang kebutuhan dan tuntutan serta pelayanan kesehatan sebagaimana dikemukakan di atas, secara jujur haruslah diakui bahwa tidak mudah melakukan perkiraan perkembangan kebutuhan dan tuntutan masyarakat terhadap pelayanan kesehatan. Di satu pihak karena kebutuhan dan tuntutan tersebut mengalami perkembangan dan di pihak lain pelayanan kesehatan itu sendiri

mengalami perkembangan. Lebih dari pada itu keduanya ternyata juga saling pengaruh mempengaruhi. Perkembangan pelayanan kesehatan tidak hanya dipengaruhi oleh perkembangan pelayanan kesehatan dan tuntutan, tetapi juga mempengaruhi perkembangan kebutuhan dan tuntutan, demikian pula sebaliknya.

Dalam ilmu ekonomi yang selalu mengarah kepada *demand*, *supply* dan *distribusi commodity*, maka yang termasuk dalam komoditi adalah pelayanan kesehatan bukan kesehatan. Kesehatan tidak dapat diperjualbelikan, dalam pengertian bahwa kesehatan itu tidak dapat secara langsung dibeli atau dijual di pasar. Oleh karena itu kesehatan hanya merupakan salah satu ciri komoditi. Kegiatan kesehatan merupakan salah satu karakteristik dari pelayanan kesehatan, namun tidak dapat dipertukarkan.

Dan bila dari sudut pandang *supply*, produksi yang terpenting dari pelayanan kesehatan adalah kesehatan. Sekaligus akan menghasilkan pula *output* lainnya. Dari sudut pandang *demand*, masyarakat ingin memperbaiki status kesehatannya, sehingga mereka memerlukan pelayanan kesehatan sebagai salah satu cara untuk mencapai status kesehatan yang lebih tinggi.

Hubungan antara keinginan sehat dan permintaan akan pelayanan kesehatan tersebut tampaknya sederhana, tetapi sebenarnya sangat kompleks. Penyebab utamanya adalah keinginan sehat menjadi konsumsi pelayanan kesehatan melibatkan berbagai informasi, yaitu aspek yang menyangkut status kesehatan saat ini, informasi tentang status kesehatan yang membaik, informasi tentang macam pelayanan yang tersedia, tentang efektifitas pelayanan tersebut dan lain sebagainya. Keadaan itu disebabkan karena permintaan pelayanan kesehatan mengandung masalah *uncertainty* (ketidakpastian).

Ketidakpastian dalam pengambilan keputusan ini sangat didasari oleh karena keterbatasan pengetahuan masyarakat di bidang kesehatan. Akibatnya mereka akan merasa khawatir bila melakukan kesalahan

dalam mengambil keputusan yang dapat berakibat fatal. Sehingga pada akhirnya dokterlah yang melakukan keputusan bagi kebutuhan pasiennya. Dengan demikian sangat mudahlah bagi dokter selaku *provider* untuk mendorong pasien selaku konsumen menggunakan pelayanan yang telah disediakannya.

Bagi sebagian kelompok masyarakat, hal ini tidak menjadi masalah dalam mendapatkan pelayanan kesehatan. Bahkan mereka sudah menjadikan pelayanan kesehatan sebagai sesuatu yang sifatnya konsumtif. Mereka menganggap semakin mahal biaya pelayanan kesehatan akan semakin baik kualitasnya dan sangat besar manfaatnya bagi kesehatannya atau kesembuhan penyakitnya.

Lain halnya dengan kelompok masyarakat menengah ke bawah, semakin mahal biaya pelayanan kesehatan, akan semakin sulit bagi mereka untuk menjangkaunya. Walaupun itu sangat besar manfaatnya bagi kesehatan atau kesembuhan penyakitnya. Akibatnya pada kelompok masyarakat tertentu pelayanan kesehatan menjadi suatu kebutuhan yang mewah.

Untuk menanggulangi kesulitan dalam mengkonsumsi industri kesehatan, *Indonesian Health Economic Association* menawarkan jalan keluar yang terbaik yaitu melalui mekanisme asuransi. Secara umum tujuan asuransi adalah untuk menjaga sejumlah orang dari kerugian keuangan yang tidak diharapkan secara tiba-tiba.

Asuransi kesehatan adalah salah satu bentuk asuransi yang dirancang untuk meningkatkan beban keuangan karena perubahan dari kesehatannya (*Basuki M Imam, 1993: 42*).

Dalam mekanisme asuransi, risiko sudah diperhitungkan nilai moneternya, dan standar pelayanan ditetapkan untuk dipatuhi *provider*, baik swasta maupun pemerintah. Dengan menyisihkan sebagian pendapatnya secara teratur oleh setiap peserta asuransi, maka apabila terjadi suatu tanggungan biaya yang cukup besar atas kesehatannya, yang bersangkutan tidak perlu lagi bersusah payah menyediakan dana tersebut karena seluruh tanggungan biaya tersebut diambil alih

perusahaan asuransinya.

Ada berbagai jenis program untuk menangani pembiayaan akibat sakit dan kecelakaan yaitu:

1. Program Askes dan Kecelakaan non komersial, baik individu maupun kelompok (*group*).
2. Program Askes dan Kecelakaan non komersial, *privat*.
3. Program Asuransi sosial, *public* (*Basuki M Imam*, 1993: 43).

Ketiga program tersebut saling melengkapi dalam memberikan perlindungan bagi yang tertanggung, apakah menderita sakit atau mengalami kecelakaan.

C. Pembangunan Kesehatan Indonesia

1. Kebijaksanaan

Keberadaan UU No. 23 Tahun 1992, telah melandasi berbagai upaya dalam pembangunan kesehatan. Karena dalam UU ini mengatur hak dan kewajiban individu dalam memperoleh dan meningkatkan derajat kesehatan yang optimal dan mengatur pula tugas dan tanggung jawab pemerintah dan masyarakat dalam pembangunan kesehatan.

Secara khusus UU No. 23 Tahun 1992, mengatur peran serta masyarakat yang tertuang dalam pasal 71 ayat 1. Pasal ini menyatakan bahwa "*masyarakat memiliki kesempatan untuk berperan serta dalam penyelenggaraan upaya kesehatan beserta sumber daya*". Sedangkan tentang pembiayaan kesehatan tertuang dalam Pasal 65 Ayat 1 yang berbunyi "*penyelenggaraan upaya kesehatan dibiayai oleh pemerintah dan atau masyarakat*".

Dalam GBHN 1993, sasaran pembangunan kesehatan diarahkan untuk terciptanya peningkatan kualitas dan pelayanan kesehatan yang makin terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat. Dalam rangka itu, sasaran yang akan dicapai adalah meningkatnya angka harapan hidup waktu lahir menjadi sekitar 64,5 per 1000 penduduk, menurunnya angka kematian kasar menjadi sekitar 7,5 per 1000 kelahiran hidup,

menurunnya angka kematian bayi menjadi 50 per 1000 kelahiran hidup, dan menurunnya angka kematian ibu melahirkan menjadi 225 per 100.000 kelahiran hidup.

Adapun sasaran keadaan gizi masyarakat adalah menurunnya prevalensi empat masalah gizi kurang, yaitu gangguan akibat kurang yodium menjadi 18%; anemia gizi besi pada ibu hamil menjadi 40%, balita menjadi 40% dan tenaga kerja wanita menjadi 20%; kurang energi protein menjadi 30%; dan kurang vitamin A pada anak balita menjadi 0,1%.

Dalam rangka mencapai sasaran tersebut, pokok pembangunan kesehatan yang terpenting adalah meningkatkan mutu dan pemerataan pelayanan kesehatan; meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan untuk penduduk miskin dan desa tertinggal; meningkatkan status gizi masyarakat; meningkatkan upaya pelayanan kesehatan pada tenaga kerja; meningkatkan penyuluhan kesehatan masyarakat; mengembangkan peran ilmu pengetahuan dan teknologi dalam dukungan pelayanan kesehatan dan gizi yang bermutu; meningkatkan peran serta masyarakat dan organisasi profesi; meningkatkan mobilisasi dana masyarakat untuk pembiayaan kesehatan; meningkatkan manajemen upaya kesehatan; serta mengoptimalkan penyediaan, pengelolaan, dan pendayagunaan tenaga kesehatan.

Berdasarkan sasaran dan kebijaksanaan tersebut di atas disusun tujuh program pokok yang meliputi: (1) penyuluhan kesehatan masyarakat; (2) pelayanan kesehatan masyarakat; (3) pelayanan kesehatan rujukan dan rumah sakit; (4) pencegahan dan pemberantasan penyakit; (5) perbaikan gizi; (6) pengawasan obat dan makanan; dan (7) pembinaan pengobatan tradisional.

Selain dari pada itu, terdapat pula beberapa program penunjang yang dilaksanakan secara terkoordinasi dengan program pembangunan lainnya dan mengikutsertakan masyarakat dan dunia usaha, yaitu: program penyediaan dan pengelolaan air bersih, penyehatan lingkungan pemukiman, pendidikan dan pelatihan kesehatan, penelitian dan

pengembangan kesehatan, dan pengembangan informasi kesehatan.

Pembiayaan kesehatan di Indonesia berasal dari sumber keuangan yang berbeda, yang secara garis besar dikelompokkan menjadi dua sumber yaitu pemerintah dan masyarakat atau swasta.

Pembiayaan kesehatan sektor pemerintah (APBN) cenderung meningkat yaitu Rp 2.611 per kapita pada tahun 1984/85 menjadi Rp 4.051 per kapita pada tahun 1990/91. Persentase terhadap total APBN juga meningkat dari 2,8% pada tahun 1984/85 menjadi 3,2% pada tahun 1990/91. Namun masih sangat kecil porsinya dibandingkan dengan sektor lain (Wiknjosastro Gulardi, 1993: 61).

Pembiayaan dari masyarakat termasuk swasta, menunjukkan komposisi yang belum seimbang yaitu sekitar 75% dari individu (*out of pocket*), 19% dari swasta/BUMN dan hanya 6% melalui sistem dengan prinsip asuransi kesehatan.

Bila dilihat secara keseluruhan, pembiayaan kesehatan selama periode 1982/83 sampai 1989/90 mengalami peningkatan dari Rp 11.267 per kapita pada tahun 1982/83 menjadi Rp 15.552 pada tahun 1989/90. Namun, bila dikonversikan ke dalam US\$, maka akan tampak adanya penurunan yang cukup drastis, yaitu dari US\$ 16,33 pada tahun 1982/83 menjadi US\$ 8,80 pada tahun 1989/90. Angka ini hanya mengambil porsi 2,5% dari seluruh GND Indonesia, bahkan pada tahun 1998 Depkes hanya menerima 1,4% dari total APBN dan termasuk sangat rendah bila dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya. Menurut Hasbulah Tabrani, hal ini menunjukkan bahwa "kesehatan masih dilihat tidak penting sebagai prioritas, dan sama sekali mungkin di policy makro-nya belum dihitung sebagai salah satu komponen untuk variabel input dari produktivitas, jadi belum masuk dalam komponen produktivitas" (dikutip dari Warta Demografi th-28 No. 2, 1999: 14). Padahal di Singapura sekitar 6-7% dan Muangthai 6%, tapi pada negara-negara maju umumnya 8-10%. Dan bila mengacu pada ketentuan dari WHO, disarankan paling sedikit 5% dari GNP untuk biaya kesehatan sedangkan kontribusi untuk pemerintah dianjurkan 1,2% dari total GNP.

2. Upaya Kesehatan

Sejalan dengan arah kebijaksanaan dasar pembangunan kesehatan sebagaimana ditetapkan dalam GBHN 1993, UU No. 23 Tahun 1992 telah memantapkan kerangka hukum SKN Dengan demikian, penataan dan kesinambungan program-program kesehatan dapat lebih terjamin serta dapat pula dimantapkan keterpaduan dari sejumlah kegiatan program kesehatan dan keterikatannya dengan beberapa sektor pembangunan lainnya sesuai dengan prioritas sasaran GBHN.

Namun demikian, karena keterbatasan kemampuan pemerintah dalam mengatasi semua masalah yang dihadapi, maka keseimbangan dan keserasian antara peran pemerintah dengan peran masyarakat dalam melaksanakan program-program kesehatan tersebut masih perlu ditingkatkan.

Peran serta masyarakat termasuk swasta secara bertahap sudah semakin besar, khususnya dalam bidang kuratif di daerah urban dengan sasaran golongan menengah ke atas. Hal ini terlihat dengan semakin maraknya pertumbuhan pelayanan kesehatan oleh swasta, yang di antaranya dokter praktik, klinik, bidan praktik, rumah sakit umum, maupun rumah sakit khusus terutama di daerah perkotaan. Perkembangan pelayanan yang diberikan oleh pihak swasta ini, juga semakin berkembang. Pelayanan yang diberikan tidak hanya di bidang *curative* saja tetapi berkembang juga ke bidang *preventive*, seperti misalnya pemberian imunisasi. Kondisi ini menunjukkan telah terjadi pergeseran orientasi pasar pada pihak swasta, yang sebelumnya tidak berminat dalam memberikan pelayanan yang bersifat "*public good*" yakni barang atau jasa yang konsumsinya tidak bisa di atasi hanya pada mereka yang membayar.

Di pihak lain, peran serta masyarakat di daerah perdesaan dilakukan melalui pembinaan dan pengembangan posyandu, pondok bersalin desa (Polindes), Pos obat desa. Kegiatan pembinaan dan pengembangan posyandu mencakup 257 ribu. Pondok bersalin desa sebagai pusat kegiatan pelayanan kesehatan ibu dan anak mulai dikembangkan, yang

jumlahnya sekitar 20,8 ribu. Pos obat desa sebagai sarana terdekat untuk penyediaan obat bagi masyarakat desa juga mulai dikembangkan, jumlahnya sekitar 15,8 ribu pos.

Bidang lain yang merupakan peluang utama bagi masyarakat profesi adalah pengembangan sistem informasi kesehatan yang *non biased*, kepada masyarakat awam dan dari profesi lainnya sebagai salah satu kegiatan *continuing education*. Adapun tujuannya adalah untuk memperkecil kesenjangan sosial dan budaya yang cenderung makin besar, di samping ikut membantu mengoptimalkan penggunaan sumber dana dengan merasionalkan tuntutan pelayanan kesehatan.

Pelaksanaan informasi kesehatan tersebut, dilaksanakan melalui sarana media cetak, elektronik, dan media tradisional. Dalam kurun waktu tahun 1993/94 sampai dengan tahun 1997/98 telah menyebarluaskan informasi kesehatan melalui radio sebanyak 497,5 ribu kali, yaitu 192,1 ribu kali pada tahun 1993/94 dan 305,5 ribu kali selama empat tahun Repelita VI. Dalam penyebarluasan informasi PIN (Pekan Imunisasi Nasional), merupakan kegiatan yang paling menonjol selama Repelita VI. Keberhasilan PIN ini adalah berkat bantuan dan kerjasama yang erat dari berbagai sektor pemerintah, organisasi internasional, dan organisasi masyarakat seperti PKK, Dharma Wanita, Dharma Pertiwi, perusahaan swasta dan BUMN.

Selanjutnya, dalam upaya penanggulangan HIV/AIDS, peran serta aktif LSM juga terus ditingkatkan di seluruh propinsi, terutama di daerah rawan penyakit HIV/AIDS seperti propinsi DKI Jakarta, Riau, Bali, dan Irian Jaya. Selain itu, untuk mewujudkan perilaku hidup bersih dan sehat, telah dikembangkan kegiatan inovatif yang memadukan konsep pendekatan kepada pimpinan, pemasaran sosial dan pemberdayaan di bidang kesehatan. Inovasi ini dikenal dengan strategi peningkatan perilaku hidup bersih dan sehat (SP2HBS). Dalam upaya memacu peningkatan sikap dan perilaku serta pola hidup sehat bagi diri pribadi, keluarga dan masyarakat pada tahun 1994 telah dicanangkan Gerakan Jum'at Bersih.

Di sisi lain guna memantapkan standar profesi dalam menjalankan tugas profesi dengan baik, tenaga kesehatan mempunyai Majelis Disiplin Tenaga Kesehatan seperti yang telah ditentukan dalam UU No. 23 Tahun 1992 Pasal 54, selain itu dibentuk pula organisasi-organisasi profesi kesehatan lainnya. Melalui majelis ini diharapkan dapat dikembangkan keseimbangan dan obyektif baik kepada tenaga kesehatan maupun kepada pihak penerima pelayanan kesehatan. Dengan demikian masyarakat diharapkan dapat membantu pemerintah dalam proses perumusan kebijaksanaan, proses perencanaan program dan lain-lain. Untuk lebih menjaga mutu pelaksanaan pelayanan kesehatan yang profesional dari tenaga kesehatan, saat ini telah disusun pula UU No. 39 Tahun 1995 tentang penelitian dan pengembangan tenaga kesehatan dan UU No. 32 Tahun 1996 tentang tenaga kesehatan.

Dari sisi pemerintah penyesuaian kebijaksanaan program kesehatan diarahkan antara lain kepada:

- Perhatian utama kepada upaya pelayanan kesehatan dasar yang menyentuh kelompok masyarakat termiskin, daerah kumuh di perkotaan dan daerah terpencil.
- Peningkatan kualitas pelayanan kesehatan rujukan medik dengan menambah spesialis untuk rumah sakit tipe C, terutama yang berkaitan dengan penyebab kematian ibu dan anak.
- Perhatian pada permasalahan usia remaja, usia produktif dan usia lanjut. Meskipun kebugaran jasmani untuk remaja dan usia produktif, dan perbaikan keadaan gizi untuk menjamin tingkat produktivitas.
- Secara bertahap perhatian terhadap pelayanan penyakit tidak menular/kronis ditingkatkan di samping tetap memegang peranan untuk penanggulangan wabah, pemberantasan penyakit menular tertentu seperti: TBC, malaria yang menyangkut kepentingan rakyat banyak.
- Peningkatan pendayagunaan tenaga kesehatan, terutama untuk bidan di desa, jabatan fungsional dan ikatan kerja.
- Peningkatan peranan pemerintah di bidang pembinaan dan monitoring dalam rangka pencapaian derajat kesehatan sesuai dengan

target nasional (*Wiknjosastro Gulardi*, 1993: 72).

Bicara mengenai pembiayaan kesehatan, seiring dengan semakin berkembangnya tuntutan masyarakat akan pelayanan kesehatan dan semakin berkembangnya teknologi canggih di bidang kesehatan maka, biaya kesehatan dirasakan sudah menjadi komoditi yang mahal, terutama di kalangan masyarakat menengah ke bawah. Padahal, kesehatan merupakan *basic need* dan menjadi hak setiap warga negara. Untuk mengatasi kewalahan biaya kesehatan tersebut, jalan keluar yang paling bijak adalah dengan melaksanakan asuransi kesehatan secara nasional.

Yang dimaksud dengan usaha asuransi di Indonesia adalah usaha jasa keuangan, dengan menghimpun dana masyarakat melalui pengumpulan premi asuransi, dan memberikan perlindungan kepada anggota masyarakat pemakai jasa asuransi terhadap kemungkinan timbulnya kerugian karena sesuatu peristiwa yang tidak pasti atau terhadap hidup/meninggalnya seseorang seperti tertuang dalam UU No. 2 tahun 1992 tentang usaha perasuransian (*Wiknjosastro Gulardi*, 1993: 77).

Sehingga, yang menjadi dasar dalam hal ini adalah bahwa yang dijual oleh asuransi berupa "janji". Oleh karena itu perlu dukungan hukum untuk dapat melindungi masyarakat. Adapun, undang-undang yang berkaitan dengan asuransi kesehatan saat ini adalah: UU No. 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian; UU No. 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja; dan UU No. 23 Tahun 1992 tentang Kesehatan.

Masyarakat yang dijamin oleh asuransi kesehatan, secara keseluruhan asuransi kesehatan baru mencakup 13% dari penduduk, yang diantaranya 7% oleh PT Askes. Berarti hampir 70% penduduk tidak berasuransi dan 15% diantaranya tak mampu tetapi diperkirakan jika semua diharuskan membayar maka dengan yang relatif miskin bertambah menjadi 40% (*Wiknjosastro Gulardi*, 1993: 77).

Masih sedikitnya jumlah peserta asuransi dikarenakan, asuransi kesehatan hanya diwajibkan bagi pegawai negeri dan anggota ABRI

termasuk pensiunannya sebagai imbalan terhadap jasa-jasanya. Dalam hal ini, mereka mendapatkan jaminan kesehatan dasar. Namun demikian, saat ini asuransi kesehatan sosial/wajib bagi karyawan perusahaan.

3. Derajat Kesehatan

Angka kematian bayi yang merupakan salah satu indikator sensitif derajat kesehatan juga menunjukkan kecenderungan menurun. Selama tahun 1970-an hingga awal tahun 1980-an terjadi penurunan angka kematian bayi dari 145 per 1000 kelahiran hidup pada tahun 1970 menjadi 109 per 1000 kelahiran hidup tahun 1980, menjadi 58 per 1000 kelahiran hidup pada tahun 1993, dan menjadi 52 per 1000 kelahiran hidup pada tahun 1997. Walaupun secara nasional penurunan angka kematian bayi ini cukup menggembirakan, namun bila ditinjau menurut provinsi masih belum merata. Berdasarkan Sensus 1990, angka kematian bayi di Yogyakarta sudah mencapai 42 per 1000 kelahiran hidup sedangkan di NTB masih sekitar 145 per 1000 kelahiran hidup (*Profil Kesehatan*, 1997: 54).

Menurut hasil perkiraan BPS angka kematian kasar cenderung menurun. Pada kurun waktu 1985-1990 menjadi 7,9 per 1000 penduduk dan selanjutnya pada kurun waktu 1990-1995 menjadi 7,5 per 1000 penduduk. Hal ini berarti sudah sesuai dengan sasaran pembangunan kesehatan pada PJPT II (*Profil Kesehatan*, 1997: 58).

Angka kematian ibu juga cenderung menurun. Dari 450 per 100.000 kelahiran hidup tahun 1986 menjadi 425 per 100.000 kelahiran hidup pada tahun 1993, dan menjadi 390 per 100.000 kelahiran hidup. Angka kematian ibu maternatal juga cenderung menurun. Pada tahun 1980 hasil dari SKRT mencapai 150 per 100.000 kelahiran hidup, hasil ini relatif rendah karena survei tidak mencakup semua propinsi. Menurut SKRT tahun 1992 angka kematian ibu sebesar 425 per 100.000 kelahiran hidup, hasil Demografi Kesehatan Indonesia tahun 1994 menunjukkan angka 390 per 100.000 kelahiran hidup. Sedangkan pada hasil SKRT 1995 angka kematian ibu maternatal sebesar 373 per 100.000 kelahiran hidup (*Profil Kesehatan*, 1997: 57).

Indikator lain yang berkaitan dengan derajat kesehatan adalah umur harapan hidup. Menurut sensus 1971 umur harapan hidup adalah 45 tahun untuk pria dan 48 tahun untuk wanita, dan menurut sensus 1980 meningkat menjadi 50,9 tahun untuk pria dan 54 tahun untuk wanita. Selanjutnya umur harapan hidup waktu lahir meningkat lagi menjadi 62,7 tahun pada tahun 1993 menjadi 64,2 tahun pada tahun 1997 (*Profil Kesehatan*, 1997: 49).

Selain dari pada itu, indikator cakupan gizi juga sangat erat kaitannya dengan derajat kesehatan. Untuk mengukur keadaan gizi balita digunakan standar NCHS-WHO untuk indeks berat badan menurut umur. Sedangkan Kekurangan Energi Protein (KEP) pada balita digunakan status KEP total yaitu kategori I ($BB/U < 70\%$ terhadap media buku WHO-NCHS) sama dengan Kategori II ($BB/U 70-99,9\%$ terhadap media baku WHO-NCHS).

Untuk prevalensi KEP total, dari hasil PSG tahun 1994 dan tahun 1995 terlihat ada 12 propinsi yang mengalami peningkatan prevalensi yaitu Daerah Istimewa Aceh, Sumatera Utara, Lampung, DKI Jakarta, Jawa Timur, Bali, Timor-timur, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Maluku, dan Irian Jaya. Sementara itu propinsi dengan prevalensi KEP tertinggi untuk tahun 1995 berada pada propinsi Timor-timur sebesar 56,7% dan yang terendah berada di propinsi Bengkulu sebesar 8,5%. Untuk kekurangan vitamin A pada akhir Pelita V ditemukan 0,5% pada daerah rawan, GAKI (Gangguan Akibat Kekurangan Iodium) pada anak sekolah rata-rata 4% dan anemia gizi pada ibu hamil dan buruh berpenghasilan rendah sebesar 40%. Untuk anak bayi yang hidup dengan BBLR (Berat Badan Bayi Rendah) sebesar 7,4%.

D. Krisis Kesehatan di Indonesia

Sebagai dampak dari krisis ekonomi yang berkepanjangan, sejak pertengahan 1997 Indonesia mengalami krisis kesehatan. Jumlah penduduk miskinpun mengalami peningkatan dari 40 ribu juta jiwa menjadi 80 ribu juta jiwa. Kemampuan pusat-pusat pelayanan kesehatan, baik pemerintah maupun swasta dalam menyediakan jasa pelayanan

kesehatan dan obat yang bermutu serta terjangkau oleh masyarakat umum, semakin jauh dari harapan masyarakat. Padahal kebutuhan masyarakat akan pelayanan kesehatan semakin meningkat. Tetapi tidak diimbangi dengan kemampuan (daya beli) masyarakat untuk memanfaatkan jasa pelayanan kesehatan.

Pengaruh lain yang dirasakan adalah pada persediaan pangan dan pola konsumsi masyarakat. Krisis pangan ini akan diawali dengan munculnya masalah kekurangan gizi yang untuk jangka panjang akan berlanjut menjadi masalah kekurangan mikronutrien. Masalah kekurangan gizi yang akan melanda ibu hamil dan anak balita dari keluarga kelompok masyarakat yang berpenghasilan rendah diantaranya adalah: anemia (ibu hamil), bayi dengan berat badan lahir rendah (BBLR), *kwarsikor/marasmus*, dan lain-lain. Untuk jangka panjang, masalah kekurangan mikronutrien pada kelompok anak-anak ini akan berakibat pada penurunan tingkat intelektualitas masyarakat. Mereka akan menjadi "generasi hilang" (*lost generation*) di masa depan.

Selain dari pada itu, berbagai berita di media masa juga diberitakan bahwa di Jakarta misalnya disebutkan ada sekitar 3000 balita bergizi buruk, 33.000 menderita kurang gizi dan 58 balita menderita busung lapar. Bahkan sebagaimana diberitakan di Kompas (16 Maret 1999) di Sumatra Barat ditemukan 11 balita meninggal akibat gizi kurang (dikutip dari Warta Demografi tahun ke-28 No.2, 1999).

Republika (29 Maret 1999), memberitakan bahwa terdapat 23 ribu balita terancam busung lapar, bahkan 20 balita diantaranya telah meninggal dunia. Kompas (9 April 1999) juga memberitakan bahwa di Jatim, di 37 kabupaten dan kotamadya termasuk Surabaya dan Malang terdapat 250 ribu anak balita kekurangan gizi, dari jumlah itu 14 ribu balita tergolong gizi buruk. Sampai tanggal 18 Juni 1999 dari 181 Dati II/ kotamadya di 27 propinsi yang melapor, dijumpai 5.921 kasus gizi buruk, meninggal 114 orang kasus. Gizi buruk banyak dijumpai pada kelompok umur 6-23 bulan (Warta Demografi th-28 No. 2, 1999).

Untuk mengatasi dampak krisis ekonomi ini, pemerintah dibantu

oleh lembaga internasional (Bank Dunia dan IMF) meluncurkan program JPS. Adapun tujuan utama dari program ini adalah sebagai upaya penyelamatan (*rescue*) dan pemulihan (*recovery*) ekonomi. Upaya penyelamatan ini, dilakukan dengan berbagai program penanggulangan dampak krisis yang ditujukan langsung kepada masyarakat melalui mekanisme penyaluran dana yang terpadu, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan. Untuk JPS bidang kesehatan (JPS-BK) pemerintah mengeluarkan dana dua trilyun pada tahun anggaran 1998/1999 untuk mendukung pelayanan kesehatan masyarakat dan pencegahan/pemberantasan penyakit (*Warta Demokrasi th-28 No. 2, 1999*).

Program JPS-BK, merupakan suatu program dalam bentuk "crash program" kesehatan yang diberikan kepada keluarga miskin di seluruh Indonesia sebagai akibat terjadinya krisis ekonomi. Tujuan umum dari program ini adalah untuk meningkatkan/mempertahankan derajat kesehatan dan status gizi keluarga miskin. Sedangkan tujuan khususnya adalah memberikan bantuan biaya pelayanan kesehatan dasar dan rujukan bagi keluarga miskin; memberikan pelayanan kebidanan dan pelayanan rujukan kebidanan bebas biaya bagi ibu hamil, ibu bersalin, dan ibu nifas (dengan bayi neonatalnya) dari keluarga miskin; memberikan makanan tambahan bagi ibu hamil dan ibu nifas Kurang Energi Kronis (KEK), bayi (6-11 bulan) dan anak (12-23 bulan) dari keluarga miskin; memantapkan Sistem kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG) di Dati II dan Kecamatan; menyelenggarakan JPKM dengan menyediakan premi bagi keluarga miskin di seluruh Dati II, dan melakukan pengamatan khusus penyelenggaraan JPKM di sepuluh Dati II.

Sasaran dari JPS-BK adalah (1) *untuk pelayanan kesehatan dasar*, ditujukan bagi seluruh keluarga miskin, yaitu keluarga dengan kriteria Pra-sejahtera dan Sejahtera-I (karena alasan ekonomi) serta keluarga miskin lain yang ditetapkan oleh Tim Desa; (2) *untuk pelayanan kebidanan dan rujukan*, ditujukan bagi seluruh ibu hamil, ibu bersalin, dan ibu nifas (dengan bayi neonatalnya) dari keluarga seperti tersebut

di atas; (3) untuk pemberian makanan tambahan, ditujukan bagi ibu hamil dan ibu nifas yang menderita Kurang Energi Kronis (KEK), seluruh bayi (6-11 bulan) dan anak (12-23 bulan) dari keluarga seperti pada butir (1).

Dalam melaksanakan programnya, JPS-BK terdiri dari upaya intervensi dan upaya penunjang. Upaya intervensi, berupa (a) peningkatan upaya kesehatan dasar melalui pemberian bantuan biaya operasional Puskesmas. Tujuannya adalah untuk meringankan beban biaya Puskesmas yang karena krisis ekonomi angka kunjungannya meningkat dengan tajam. Bantuan yang diberikan ini terkait dengan kewajiban penyelenggaraan pelayanan kesehatan untuk penduduk miskin dan dikaitkan dengan jumlah penduduk miskin yang bertempat tinggal di wilayah kerja Puskesmas. Ditetapkan sefiap Puskesmas akan memperoleh bantuan biaya operasional Rp 10.000 untuk setiap keluarga miskin per tahun; (b) peningkatan upaya pelayanan kebidanan dasar melalui bantuan biaya bidan di desa. Tujuannya adalah untuk meningkatkan angka cakupan pelayanan kebidanan bagi ibu hamil dan nifas dari penduduk miskin yang bertempat tinggal di daerah perdesaan. Ditetapkan setiap bidan akan memperoleh biaya bantuan dana maksimal Rp 5.000 untuk setiap pelayanan kebidanan yang dilakukan. Adapun jumlah pelayanan kebidanan yang ditetapkan adalah sebanyak 4 kali untuk ibu hamil serta sebanyak 3 kali untuk ibu nifas. Sedangkan bagi bidan yang juga memberikan pelayanan pertolongan persalinan, bantuan dana ini ditambah sebesar Rp 50.000 untuk setiap persalinan; (c) peningkatan upaya perbaikan gizi masyarakat melalui Pemberian Makanan Tambahan (PMT) yang diberikan pada dua kelompok sasaran, yaitu pertama, kelompok bayi/anak berumur 6-24 bulan. Untuk ini pemerintah menyediakan bantuan dana sebesar Rp 750 per bayi/anak per hari selama 90 hari. Kedua, kelompok ibu hamil/nifas. Untuk ini pemerintah menyediakan bantuan dana sebesar Rp 1000 per hari per ibu hamil/nifas selama 90 hari. Untuk memperlancar distribusi PMT direncanakan akan dilakukan revitalisasi Posyandu. Kegiatan pokoknya dibedakan atas 4 macam yakni melaksanakan pelatihan kader,

melengkapkan Posyandu dengan bahan-bahan KIE, serta menyediakan bantuan biaya operasional Posyandu.

Upaya penunjang, berupa (a) upaya revitalisasi Sistem Kewaspadaan Pangan dan Gizi (SKPG) berupa reorganisasi Tim SKPG, peningkatan Komite Pemerintah Daerah, Peningkatan Kemampuan Teknis Pemantauan dan intervensi pangan dan gizi; (b) Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat (JPKM) yang dilaksanakan di seluruh Dati II. Pemantauan khusus pelaksanaan JPKM dilakukan di 10 Dati II pada delapan propinsi lokasi bantuan ADB (Wonogiri, Sragen, Tegal, Mataram, Sikka, Banjar, Donggala, Kolaka, Ambon, dan Biak Numfo); (c) program bantuan biaya operasional Dati I dan II, dana ini dapat dipakai untuk membiayai kegiatan perencanaan, pemantauan dan penilaian, pelatihan serta biaya administrasi lainnya.

Untuk mendapatkan pelayanan kesehatan, keluarga miskin mendapatkan kartu sehat dari tim desa. Dengan kartu sehat keluarga miskin mendapatkan pelayanan kesehatan gratis dari bidan di desa (BDD) dan Puskesmas yang jika diperlukan akan dirujuk ke rumah sakit.

Dalam pelaksanaan di lapangan, untuk menjamin ketepatan sasaran (prinsip *efficiency* dan *effectiveness*) maka identifikasi kelompok sasaran dilaksanakan oleh Tim Desa, yang terdiri dari Sie Kesehatan LKMD, TP-PKK, PLKB, Bidan di desa atau Bidan lain yang ditunjuk, dan tokoh masyarakat.

Sumber dana program JPS-BK berasal dari APBN rupiah murni yang mencakup 19 propinsi dan Asian Development Bank (ADB) yang mencakup 8 propinsi (Jateng, Kalsel, Sulteng, Sultra, NTB, NTT, Maluku, dan Irian Jaya). Dana yang dialokasikan untuk program JPS-BK tahun anggaran 1989/99 sebesar Rp. 0,9 triliun yang terdiri dari rupiah murni sebesar Rp. 0,7 triliun dan bantuan luar negeri Rp. 0,2 triliun rupiah, sedangkan tahun anggaran 1999/00 sebesar Rp 1,0 triliun yang terdiri dari rupiah murni sebesar Rp. 0,1 triliun dan bantuan luar negeri sebesar Rp. 0,9 triliun (*Bappenas*, 1998).

Dana JPS-BK disalurkan kepada Puskesmas dari Bidan di desa

melalui PT POS Indonesia, yang diteruskan ke Kantor Pos Pemeriksa Dati II, kemudian disampaikan ke Kantor Pos Bayar (di Kecamatan) dan dana ini digunakan untuk pelayanan kesehatan dasar, pelayanan kebidanan dan perbaikan gizi bagi keluarga miskin. Dana yang disalurkan ke Dati II merupakan dana maksimal dan tetap.

Untuk pencairan dana yang dialokasikan di Dati II ditentukan oleh Surat Keputusan Tim Koordinasi Kabupaten (TKK), dana yang dialokasikan melalui tabungan Kepala Puskesmas adalah paket untuk Perbaikan Gizi. Paket dialokasikan melalui Tabungan bidan di desa adalah paket untuk pelayanan kebidanan dan rujukannya. Besarnya paket Tabungan Bidan di Desa yang dapat dicairkan dengan perhitungan sebagai berikut jumlah Kepala Keluarga (KK) miskin di desa wilayah kerja Puskesmas dibagi dan jumlah KK miskin di Dati II dikalikan alokasi dana pada masing-masing paket.

Sampai dengan akhir Februari 1999, dana program JPS-BK yang telah disampaikan ke daerah sebesar Rp. 361.349.767.450 (54,37%) dengan alokasi dan penyerapan sampai dengan akhir Februari 1999 (berdasarkan laporan dari kantor Pos) dari masing-masing bantuan biaya sebagai berikut:

(Dalam ribuan rupiah)

No.	Jenis Bantuan	Alokasi (Rp.)	Jumlah Droping (Rp.)	Penyerapan	
				Jumlah (Rp.)	%
1	Biaya operasional Puskesmas	233.307.044	97.657.279	66.584.598	68,18
2	Biaya PMT bayi & anak	135.126.817	135.126.817	55.379.794	40,98
3	Biaya pelayanan kebidanan oleh Bidan di desa	64.342.475	25.897.157	15.782.056	60,94
4	Pengembangan JPKM	180.493.730	90.246.865	26.957.942	29,87*
5	Revitalisasi SKPG	17.408.680	12.421.650	237.100	1,91*
Total		664.546.466	361.349.768	164.941.490	45,65

Catatan. * Kegiatan sudah dilaksanakan hanya laporan belum lengkap (dikutip dari hasil rapat dengar pendapat Komisi VI DPR RI dengan Sekjen dan Dirjen Binkesmas Depkes - RI, 23 Maret 1999).

Sebagai gambaran pelaksanaan JPS-BK di lapangan, Badan Litbangkes Departemen Kesehatan RI telah mengkoordinirkan lima universitas yaitu Universitas Diponegoro, Universitas Gajah Mada, Universitas Air Langga, Universitas Hasanuddin, dan Universitas Mataram untuk melakukan studi longitudinal terhadap pelaksanaan JPS-BK di lima propinsi yakni Jawa Tengah, DI. Yogyakarta, Jawa Timur, Sulawesi Selatan, dan NTB.

Adapun hasil yang didapat dari program JPS-BK selama penelitian (satu tahun sejak Oktober 1998) dilakukan adalah sudah tepat sasaran, hal ini dapat dilihat dengan telah terjangkaunya 91 % GAKIN dari mereka yang terdaftar. Walaupun begitu sebagai catatan, masih ada sekitar 20% GAKIN yang belum terjangkau oleh program ini. Bila angka ini diekstrapolasi ke nasional, jumlah yang tidak tercakup oleh program JPS-BK masih cukup besar yaitu sekitar 10 juta orang. Kontribusi keberadaan program JPS-BK dirasakan sangat bermanfaat. Hal ini dapat dilihat dengan adanya peningkatan dana operasional (36%), peningkatan gairah kerja (36%) dan adanya peningkatan pelayanan kesehatan untuk keluarga miskin sebesar 28% (*Medika*, September 1999: 13).

Dari laporan Departemen Kesehatan dalam Raker dengan Komisi VI DPR RI tanggal 29 Juni 1999, bahwa pada Putaran I (sebelum pelaksanaan JPS-BK) pelayanan rawat inap cenderung menurun, pelayanan rawat jalan bersifat fluktuatif, cakupan pelayanan pemeriksaan kehamilan dan persalinan oleh tenaga kesehatan cenderung meningkat, kunjungan neonatal cenderung meningkat, tidak ada peningkatan pembinaan posyandu dengan tidak bertambahnya jumlah Posyandu dan masih banyak kader yang tidak aktif. Untuk status kesehatan, persentasi kesakitan relatif besar untuk balita sebagian besar terkena ISPA, pemeriksaan antenatal cukup banyak. Masih banyak bumil yang kekurangan energi kronik dan balita yang belum menerima PMT. Puskesmas dan Polindes merupakan pilihan responden dalam mendapatkan pelayanan kesehatannya.

Dari responden Tim Koordinasi Kabupaten, ditemukan bahwa fungsi monitoring masih belum optimal karena keterbatasan dana, pedoman

yang tidak jelas, serta koordinasi lintas sektor yang sulit. Dari responden Rumah sakit, ditemukan bahwa rujukan terbanyak berasal dari Puskesmas dengan kasus kebidanan paling banyak, hambatan pendanaan merupakan hal yang utama.

Dari responden kepala desa, diperoleh temuan bahwa sebagian besar memahami kriteria GAKIN, walaupun ada beberapa yang tidak mengerti. Penyusunan daftar GAKIN adalah bidan di desa, kader Posyandu dan petugas berstatus PNS dan bertempat tinggal di desa dimana responden bekerja. Sebagian besar tidak mempunyai fasilitas Polindes. Dari responden Puskesmas, diperoleh temuan bahwa ketenagaan dan obat-obatan adalah cukup. Manajemen JPS-BK cukup. Sebagian besar menyatakan bahwa program JPS-BK bermanfaat walaupun ada keluhan seperti menambah beban serta mengganggu sistem yang sudah ada.

Dan pada Putaran II (4 bulan setelah JPS-BK), rata-rata kunjungan Puskesmas cenderung meningkat; kecukupan obat antibiotik, anelgetik, obat diare dan obat batuk dinyatakan cukup; daftar GAKIN 100% ada di Puskesmas, yang menyampaikan kartu sehat adalah Dinas Kesehatan Dati II (86,9%), GAKIN yang telah memiliki kartu sehat sebesar 91%. Namun, dari data SUSENAS 1998 baru 1,5 juta orang yang sudah mempunyai kartu sehat (dikutip dari Warta Demografi th-28 No. 2, 1999: 15). Pencairan dana (prosentase dana cair terhadap GAKIN diterima) yang kurang dari 50% cenderung menurun; jumlah responden GAKIN 6.873 KK dengan komposisi pra sejahtera 92,3%, kartu sehat 0,3% dan lainnya 7,4%. Terdapat peningkatan daftar bumil yang seharusnya ikut program PMT dari 83,6% sebelum pelaksanaan JPS-BK menjadi 93% pada Putaran II; terdapat peningkatan daftar balita yang sebelumnya ikut program PMT dari 98,7% menjadi 98,2%, pelaksanaan PMT meningkat dari 43,1% menjadi 98,2% hambatan dana menurun dari 27% menjadi 19,2%; kunjungan GAKIN ke Puskesmas meningkat pada Putaran II.

Selama proses pelaksanaan JPS-BK, secara umum terdapat beberapa hal yang memerlukan perhatian serius dari pihak terkait seperti

(1) masih sulitnya pendataan penduduk miskin dan variasi kriteria BKKBN untuk penduduk miskin juga sulit diterapkan merata di seluruh wilayah Indonesia (2) masih terdapat keragu-raguan dari petugas Puskesmas termasuk bidan di desa dan Rumah Sakit dalam pengelolaan dana pelaksanaan kegiatan pelayanan bagi penduduk miskin (3) kartu sehat masih belum tepat sasaran, dikarenakan persepsi masyarakat yang menganggap bahwa kartu sehat adalah kartu gratis mendapatkan pelayanan kesehatan (4) dari media massa makin banyak bayi dan anak ditemukan menderita kurang gizi (5) kerjasama lintas sektoral guna memperlancar pengelolaan dan penyaluran dana JPS-BK (6) pengembangan sistem pelaporan pelaksanaan program JPS-BK yang memungkinkan diterimanya informasi secara lengkap, benar dan cepat di berbagai tingkat pengambilan keputusan.

E. Penutup

Kesehatan masyarakat merupakan modal dasar dalam pembangunan nasional melalui pembangunan kesehatan akan tercipta masyarakat yang sehat produktif secara sosial dan ekonomi.

Pelaksanaan upaya kesehatan masyarakat meliputi upaya preventive, primitive, kuratif, dan rehabilitatif secara bersamaan dengan didasari oleh kerja sama yang erat dan harmonis antara pemerintah dan masyarakat.

Program JPS-BK diluncurkan untuk mengatasi dampak dari krisis ekonomi di bidang kesehatan. Program JPS-BK dalam pelaksanaannya memerlukan kerja sama dan koordinasi yang erat dengan berbagai sektor terkait, terutama dalam kegiatan perencanaan, penggerakan pelaksanaan, dan pemantauannya.

Keberhasilan program ini tergantung pada kemampuan setiap penyelenggara pelayanan kesehatan dalam menterjemahkan dan melaksanakan program ini di lapangan, terutama pada dedikasi dan semangat para penyelenggara pelayanan kesehatan untuk melindungi dan mengatasi keluarga miskin dari gangguan kesehatan dan gizi yang dialaminya akibat krisis ekonomi.



BAGIAN KETIGA

Kerangka Kerja Perencanaan Pembangunan Berpusat pada Rakyat*)

A. Pengantar

Konsep utama pembangunan yang berpusat-pada-rakyat cukup sederhana, karena merupakan pendekatan pembangunan yang memandang inisiatif kreatif rakyat sebagai sumber daya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai dalam proses pembangunan. Kekurangan dasar dari model-model pembangunan yang konvensional, baik yang sosial maupun yang kapitalis, adalah bahwa model tersebut terlalu memusatkan perhatian pada produksi sehingga kebutuhan sistem produksi lebih diutamakan dari kebutuhan rakyat. Kelompok yang beruntung dapat berperan serta dalam kegiatan pembangunan merasakan adanya penguasaan kehidupan yang dilakukan para birokrat besar, baik pemerintah maupun swasta, yang melakukan pengawasan terhadap kehidupan mereka, termasuk pengawasan terhadap akses sumber-sumber mata pencaharian, dan membatasi peluang mereka akan prakarsa individu yang kreatif. Bersamaan dengan itu, tuntutan kegiatan pembangunan membawa kehancuran basis sumber daya alam dan merapuhkan ekosistem tempat bergantungnya semua kehidupan. Model pembangunan konvensional yang merusak tidak dapat terus dipertahankan. Karenanya diperlukan upaya alternatif. Upaya yang

*) Disadur oleh Ujianto Singgih Prayitno dari karya David C. Korten dan George Carner, "Planning Frameworks for People-Centered Development", dalam David C. Korten and Rudi Klauss (eds), "People Centered Development: Contribution toward Theory and Planning Frameworks", Kumarian Press, New Delhi, India, 1984, hal 201-209

harus dapat meningkatkan hasil produksi guna memenuhi kebutuhan penduduk dunia yang beragam dan terus bertambah. Pencapaiannya harus dilakukan dengan cara yang sesuai dan azas dasar keikutsertaan, keadilan, dan terjaminnya kelestarian alam.

Pengalaman mengingatkan bahwa usaha pencarian alternatif harus didukung oleh uji coba dengan menggunakan alat perencanaan yang dapat mendefinisikan kembali masalah pembangunan. Pencarian juga harus didukung upaya yang lebih terpusat pada lembaga masyarakat yang mengelola berbagai sumber daya produksi terutama sumber daya alam dengan mengembalikan fungsi pengawasan kepada rakyat.

Pandangan tersebut berasal dari sebuah kasus. Semoga penjabaran yang akan disampaikan akan membawa pengaruh dalam pengembangan dan penerapan kerangka kerja perencanaan baru. Kasus ini terjadi di Filipina sewaktu Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (*United States Agency for International Development, USAID*) sedang melaksanakan program.

B. Perencanaan yang Berpusat pada Rakyat

1. Misi Pemberi Bantuan

Badan pemberi bantuan seperti USAID bergerak dalam upaya menyalurkan berbagai bantuan guna mendukung pembangunan ekonomi secara umum baik berdasarkan sektor yang lebih kecil atau berdasarkan proyek. Sebelumnya, yang menjadi perhatian utama adalah kebutuhan masyarakat dan bukan potensi masyarakat, walaupun sumber daya manusia memberikan bantuan besar dalam mendukung program yang dilakukan. Program yang dilakukan USAID di Filipina memberikan contoh sebuah pendekatan perencanaan yang memusatkan pada kebutuhan dan potensi rakyat serta kendala yang dihadapi dalam upaya pembangunan swadaya yang menyebabkan program yang direncanakan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, walaupun pada awalnya perencanaan program berasal dari atas.

Setelah lima tahun Undang-undang USAID disahkan pada tahun 1973, ada arahan agar bantuan diperuntukkan langsung bagi masyarakat miskin di negara dunia ketiga. AID memperkenalkan suatu model

penyusunan program baru. Setiap program didasarkan pada sebuah dokumen strategi lima tahun yang dinamakan Rencana Strategis Pembangunan Negara (*Country Development Strategy Statement, CDSS*). Dokumen ini merupakan suatu terobosan baru dalam penyusunan program yang dimaksudkan untuk memberikan bantuan yang lebih komprehensif berdasarkan negara penerima bantuan. Berdasarkan pedoman yang diberikan Washington, dalam menyiapkan dokumen tersebut masing-masing program menangani beberapa masalah analitis. Pernyataan mendasar, penting, dan terus dipertanyakan adalah "Siapakah masyarakat miskin itu?" Dan "Apa penyebab kemiskinan mereka?" Apa yang dilakukan USAID dalam membantu Filipina untuk menjawab kedua pertanyaan di atas menjadi dasar penyusunan strategi bantuan pembangunan baru. Suatu kerangka kerja analisis yang berbeda dari analisis sosio-ekonomi makro yang sebelumnya menjadi landasan perencanaan pembangunan.

2. Mendiagnosa Kemiskinan

Kerangka kerja yang dicapai oleh misi ini berkembang melalui serangkaian langkah. Langkah pertama adalah mengidentifikasi batasan kemiskinan. Pada waktu itu disadari bahwa agar memberikan makna, maka analisis harus lebih dari sekedar mengelompokkan masyarakat miskin sebagai suatu kumpulan masyarakat yang tidak berbentuk dan tidak bertempat. Keluarga diakui sebagai satuan ekonomi dasar di kalangan masyarakat miskin. Karenanya diputuskan untuk menggunakan keluarga sebagai satuan yang berdiri sendiri. Dengan demikian langkah berikutnya adalah menetapkan jenis keluarga menurut mata pencaharian utama kepala keluarga. Tetapi sekali lagi klasifikasi-klasifikasi baku yang mengelompokkan petani, buruh tani, nelayan, pemburu, penebang kayu, dan para pekerja yang sejenisnya dalam satu kategori tunggal tidak menunjukkan realitas keluarga yang merupakan dasar dalam mengarahkan kegiatan pembangunan. Untuk lebih membawa makna, rincian dibuat berdasarkan ciri-ciri terpenting yaitu sifat dan ukuran dasar sumber daya yang dimiliki satu keluarga, dan akses yang dimiliki keluarga

tersebut. Pengelompokkan kemudian lebih terarah pada petani dataran tinggi, petani padi, buruh tani yang tidak memiliki lahan, serta nelayan-pengrajin. Petani dataran tinggi lebih tergantung pada lahan dataran tinggi, petani padi dan buruh tani tergantung pada tanah dataran rendah, dan yang terakhir, yaitu nelayan tergantung pada perairan pantai. Masing-masing kelompok kemudian dibagi menjadi beberapa subkelompok.

Pada mulanya, profil-profil sosio-ekonomi yang hampir baku dikembangkan masing-masing kelompok. Akan tetapi terbukti bahwa meskipun profil tersebut menggambarkan gejala yang mencirikan kemiskinan, tetapi tidak terungkap jelas sebab yang mendasarinya. Data disusun kembali dengan menggunakan konsep strategi kelangsungan hidup keluarga yang dipinjam dari kajian-kajian Universitas Carnell mengenai keluarga yang tidak memiliki lahan. Konsep ini melacak bagaimana anggota keluarga dengan akses yang sama terhadap basis sumber daya dapat memanfaatkan aset itu untuk kelangsungan hidup. Biasanya dibutuhkan penganekaragaman sumber daya. Sebagai contoh, dalam satu keluarga, seorang kepala keluarga mungkin menangkap ikan dalam satu musim dan memanen kelapa pada musim lain. Isterinya mungkin berkebun dan berdagang kecil-kecilan. Anggota keluarga yang lain mungkin terlibat dalam kegiatan kerajinan tangan atau bermigrasi dalam usaha mencari pekerjaan musiman. Jika data yang ada disusun menurut konsep strategi kelangsungan hidup, muncul suatu gambaran yang dinamis mengenai sebab-sebab kemiskinan suatu keluarga serta usaha kreatif setiap keluarga untuk menopang anggota keluarganya sehingga keadaan dapat selalu menguntungkan. Analisis ini tidak sekedar menunjukkan angka-angka statistik biasa, tetapi sudah melibatkan sesuatu masyarakat yang nyata, inovatif, dan bekerja keras, suatu sumber daya pembangunan yang secara potensial sangat produktif dan kendala-kendala utama yang mereka hadapi dapat diminimalkan.

Perbandingan strategi kelangsungan hidup berbagai kelompok masyarakat miskin memberikan sumbangan penting dalam melihat sebab kemiskinan. Untuk mendapatkan suatu pandangan yang lebih lengkap, perlu dilakukan serangkaian analisis tingkat makro atas analisis

kelompok. Analisis tersebut meliputi penelahaan bentuk pekerjaan dalam perekonomian, dinamika penduduk, pola penggunaan tanah, kesenjangan kota-desa, serta kecenderungan dan kebijakan ekonomi makro. Ada latar belakang kontekstual bagi pemahaman yang lebih baik mengenai pencapaian hasil kelompok masyarakat miskin melalui strategi kelangsungan hidup. Analisa ini juga membantu menyoroti meningkatnya persaingan akan sumber daya alam yang terbatas sebagai akibat pertumbuhan penduduk dan perluasan ekonomi. Persaingan terjadi antar keluarga miskin, antara yang kaya dan yang miskin, serta antara sektor modern dan sektor tradisional yang mempunyai arti khusus dalam masalah strategi pembangunan.

Analisis kemiskinan yang didapat dari program ini mendefinisi secara jelas dan umum tentang kemiskinan. Sebuah langkah penting pertama yang dilakukan dalam merumuskan strategi. Analisis ini dengan tepat mengidentifikasi kelompok desa dengan tingkat kemiskinan yang tertinggi, khususnya keluarga buruh tani yang tidak memiliki lahan, petani dataran tinggi, serta nelayan-pengrajin atau nelayan biasa. Mereka tidak hanya merupakan mayoritas di Filipina, tetapi juga merupakan kelompok yang terabaikan. Terabaikan dari usaha-usaha pembangunan pemerintah dan para pemberi dana selama tahun 1970-an. Saat dimana pembangunan perdesaan lebih ditekankan pada peningkatan produksi beras, terutama produksi petani kecil yang memiliki akses tanah irigasi. Analisa ini mengungkapkan bahwa petani padi yang beririgasi berkisar kurang dari 15% dari keseluruhan keluarga miskin perdesaan di Filipina. Dengan demikian pendekatan kebijaksanaan pertanian terdahulu yang berpusat pada produksi tanpa sengaja mengabaikan mayoritas penduduk dengan mengandaikan bahwa para petani kecil merupakan satu kelompok homogen.

3. Hasil yang Dicapai

Berdasarkan strategi bantuan yang dilakukan muncul lapangan pekerjaan produktif sebagai fokus utama. Namun disadari bahwa pola-pola persyaratan kelangsungan hidup keluarga miskin menggunakan

strategi yang berbeda dari strategi pekerjaan lain yang lebih konvensional.

Analisis program mencatat bahwa keluarga miskin mampu memanfaatkan sumber daya secara baik, bahkan menciptakan suatu struktur perekonomian swadaya yang menyediakan fasilitas produksi, pemasaran, kredit, transportasi, asumsi, perawatan kesehatan, dan fasilitas-fasilitas lain yang diperlukan bagi kelangsungan hidup dan kemajuan mereka. Perekonomian ini terdiri dari satuan-satuan produksi keluarga, baik pertanian maupun non pertanian yang menghasilkan barang dan jasa yang dikonsumsi oleh kaum miskin itu tersendiri.

Analisis menyimpulkan bahwa strategi hendaknya dibuat berdasarkan kemampuan dan motivasi alamiah yang dapat membantu pemerintah Filipina memperluas pilihan serta sumber daya yang ada bagi masyarakatnya. Berdasarkan analisis disadari bahwa dibutuhkan mekanisme baru pengawasan sumber daya guna memberi kesempatan mendapatkan akses yang lebih adil. Selain itu juga diperlukan jaminan kepada para produsen kecil untuk memanfaatkan sumber daya secara intensif dan berkelanjutan. Selain itu juga ditemukan bahwa keluarga miskin mulai memperluas kegiatan mereka dalam memenuhi kebutuhan dan semakin bersandar pada pendapatan yang bersumber di luar pertanian. Kegiatan manufaktur dan jasa lokal berukuran kecil dikenal sebagai bagian penting dalam perekonomian tradisional dan mulai disiapkan untuk memperoleh bantuan.

Jadi ada dua hal penting yang menentukan dalam konsep perencanaan pembangunan yang berpusat pada rakyat. Yang pertama adalah penekanan akan dukungan dan pembangunan usaha-usaha swadaya kaum miskin guna menangani kebutuhan sendiri. Yang kedua adalah kesadaran bahwa walau sektor modern merupakan sumber utama pertumbuhan ekonomi yang konvensional, tetapi sektor tradisionallah yang menjadi sumber utama bagi kehidupan sebagian besar keluarga miskin-dan kedua sektor itu bersaing untuk mendapatkan sumber daya. Hal di atas memberi masukan dalam membedakan strategi lapangan

kerja yang biasa digunakan dengan suatu strategi lapangan kerja yang berpusat pada rakyat. Yang satu biasanya memusatkan perhatian pada perluasan perekonomian modern, sedangkan yang lain didasarkan pada kekuatan perekonomian tradisional atau perekonomian rakyat.

Hal ketiga yang merupakan inti dari upaya yang relevan dalam analisis adalah kebutuhan akan sebuah lembaga baru yang mampu atau yang berorientasi pada strategi pembangunan yang berpusat-pada-rakyat. Sebagai jawaban atas keinginan ini muncul sejumlah proyek yang dirancang guna membantu badan-badan pembangunan untuk membina kemampuan para penerima bantuan dalam mengelola sumber daya lokal secara produktif.

4. Penyajian Data Sebagai Determinan

Berdasarkan pengalaman ini ditemukan bahwa seleksi dan penyajian data perencanaan dalam perumusan masalah dan menentukan pilihan sangat diperlukan. Contohnya, rencana ekonomi konvensional umumnya didasarkan pada analisis indikator kesehatan dan kemajuan perekonomian makro (misalnya, laju pertumbuhan ekonomi, neraca devisa, produksi, dan lapangan kerja sektoral, serta pembangunan prasarana modal). Wajar kalau kegiatan pembangunan didefinisikan dalam pengertian kebijaksanaan-kebijaksanaan dan investasi yang dirancang untuk mendorong pertumbuhan berbagai sektor yang tertinggal.

Jika perhatian lebih diarahkan pada akibat sosial, para perencana memanfaatkan indikator sosial yang sangat agregatif untuk menyoroti kekurangan tingkat pendidikan, perawatan kesehatan, gizi, dan sebagainya. Statistik mendefinisikan permasalahan tersebut dalam pengertian kurangnya satu pelayanan dibandingkan dengan standar yang diinginkan. Reaksi logis yang muncul adalah melakukan usaha untuk membereskan kekurangan-kekurangan ini. Hal ini diterjemahkan dalam bentuk komitmen pemberian dana untuk program pelayanan yang dibutuhkan, dan sering kali memunculkan beban yang tidak terelakkan terhadap anggaran pemerintah dan sistem administrasi pusat.

Pendekatan lain mengenai kemiskinan yang merupakan perhatian utama adalah memisahkan data ekonomi dan sosial menurut wilayah geografis untuk menentukan daerah mana yang relatif miskin. Pendekatan ini terlihat logis karena bantuan diberikan ke daerah-daerah yang relatif miskin berdasarkan letaknya. Walau hal ini menguntungkan daerah yang bersangkutan, tetapi tidak ada jaminan bahwa bantuan akan menguntungkan kelompok masyarakat paling miskin di daerah tersebut. Hasil analisis program menunjukkan bahwa kelompok keluarga miskin ada yang terpusat di daerah dengan angka statistik ekonomi relatif tinggi dalam artian jumlah dan nilai produksi keseluruhan relatif tinggi.

Kerangka kerja yang digunakan dalam pengumpulan dan analisis data di atas lebih memusatkan perhatian pada rakyat, strategi penghidupan mereka, dan kendala-kendala yang mereka hadapi dalam upaya memperbaiki tingkat kehidupan keluarga. Kemiskinan bukan merupakan kasus potensial belaka, tetapi juga merupakan kasus kesejahteraan yang nyata. Kemiskinan terjadi pada individu-individu kreatif yang rajin dan ingin mencukupi kebutuhan hidup mereka dalam keadaan sulit. Logika dari analisis menuntut suatu usaha mencari langkah yang tepat untuk mengurangi kendala yang terjadi.

Beberapa tahun terakhir banyak dikembangkan metode penerapan analisis manfaat sosial ke dalam penilaian proyek. Kelemahan usaha ini adalah bahwa perhatian terlalu dipusatkan pada penilaian proyek yang telah dipilih. Sementara saat proyek dibuat, jarang dikaji premis-premis atau definisi ulang masalah pembangunan yang menjadi dasar rencana proyek. Sebuah analisis sosial dan lingkungan disarankan untuk digunakan sebagai titik tolak dalam mendefinisikan masalah, membuat strategi pembangunan, menyiapkan kerangka kerja program kegiatan dan akhirnya, mengidentifikasi satuan program. Suatu konsep sederhana dan jelas, walau akan terlihat radikal jika dilihat dari sudut pandang pelaksanaan pembangunan.

C. Pembangunan Berpusat Produksi Versus Pembangunan Berpusat Rakyat

1. Teori Pembangunan Konvensional

Para pelopor pembuat rencana yang konvensional tentu akan tetap berpegang pada pendapat bahwa semua pembangunan akhirnya bertujuan menguntungkan rakyat. Akan tetapi kini cukup banyak bukti bahwa pemasaran pada sistem-sistem produksi bukanlah suatu pendekatan yang efektif jika ingin mewujudkan potensi-potensi produksi keseluruhan penduduk, atau jika ingin menciptakan sebuah sistem produksi yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat. Secara sederhana, pembangunan yang berpusat-pada-produksi lebih memusatkan perhatian pada :

- industri dan bukan pertanian, padahal mayoritas penduduk dunia memperoleh mata pencaharian mereka dari pertanian;
- daerah perkotaan dan bukan daerah perdesaan, padahal mayoritas penduduk tinggal di daerah perdesaan;
- pemilikan aset penduduk yang terpusat, dan bukan aset produktif yang luas, yang berakibat investasi-investasi pembangunan lebih menguntungkan kelompok yang sedikit dan bukannya yang banyak;
- penggunaan modal yang optimal dan bukan penggunaan sumber daya manusia yang optimal, dan berakibat sumber daya modal dimanfaatkan sedangkan sumber daya manusia tidak dimanfaatkan secara optimal;
- pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan untuk mencapai peningkatan kekayaan fisik jangka pendek tanpa pengolahan untuk mendukung dan memperbesar hasil sumber daya yang ada menimbulkan kehancuran lingkungan dan pengurasan basis sumber daya alami secara cepat;
- efisiensi satuan-satuan produksi skala besar yang saling tergantung dan didasarkan pada perbedaan keuntungan internasional, dengan meninggalkan keanekaragaman dan daya

adaptasi dari satuan-satuan skala kecil yang diorganisasi guna mencapai swadaya lokal, sehingga menghasilkan perekonomian yang tidak efisien dalam hal energi, kurang daya adaptasi dan mudah mengalami gangguan yang serius karena kerusakan atau manipulasi politik dalam suatu bagian sistem.

2. Ilmu Ekonomi Terbuka Versus Ilmu Ekonomi Tertutup

Pembangunan yang berpusat-pada-produksi telah didorong oleh model-model ilmu ekonomi sistem terbuka yang konvensional yang memandang baik manusia maupun lingkungan sebagai variabel luar. Manusia diperlakukan sebagai sumber daya produksi yang dapat dipasarkan, yang dibeli bila membawa keuntungan marjinal bagi perusahaan dan disingkirkan bila tidak menguntungkan. Biaya sosial keputusan yang diambil sebagian besar tidak diteruskan kepada khalayak umum, sementara keuntungan disimpan atau dijadikan milik pribadi. Dalam sistem ekonomi seperti ini, biaya sesungguhnya dari sumber daya alam hanya dianggap sebagai biaya untuk pemanfaatan. Pembuangan limbah tidak dianggarkan, mengingat limbah dibuang begitu saja ke lingkungan sekitar. Ukuran utama dari prestasi kerja sistem itu adalah keseluruhan pelaksanaan yaitu produk nasional kotor, sebagai ukuran kesejahteraan yang dicapai. Tetapi sesungguhnya, yang menjadi ukuran adalah kesehatan dan prestasi kerja sistem produksi dan bukan manusianya.

Dalam analisis yang berpusat pada rakyat, manusia dan lingkungan merupakan variabel endogen yang utama yaitu sebagai titik tolak perencanaan pembangunan. Analisis ini menarik perspektif dasar dan metode analisis dari ekologi manusia-yaitu kajian mengenai interaksi antar sistem manusia dan sistem ekologi. Ia menuntut apa yang disebut Bouilding ilmu ekonomi pesawat antariksa (*spaceship economics*), ilmu ekonomi dari suatu sistem tertutup atau terbatas dimana kesejahteraan fisik dan mental penghuni pesawat itu yang menjadi ukuran prestasi kerja dari sistem pendukung sistem kehidupan pesawat itu, dan bukan tingkat pelaksanaannya.

3. Perspektif Fungsional Versus Perspektif Teritorial

John Friedmann dan Clyde Weaver telah membuat suatu kesetaraan antara perspektif fungsional dengan perspektif teritorial dalam perencanaan dan pengorganisasian ekonomi. Mereka menunjuk kepada perusahaan nasional sebagai perwujudan tertinggi prespektif fungsional. Perusahaan-perusahaan seperti itu beroperasi di luar yurisdiksi negara kebangsaan dan tanpa tergantung pada wilayah atau rakyat, yang akan memindahkan lokasi mereka dan menyesuaikan angkatan kerja mereka menurut tuntutan efisiensi dari proses produksi dalam usaha memperoleh keuntungan maksimal dengan modal yang tersedia.

Dengan menekankan asas-asas *economies of scale* dan eksternalisasi biaya-biaya sosial dan lingkungan, organisasi-organisasi seperti itu cenderung berstruktur hirarkis. Kekuasaan terpusat di atas dan terpisah jauh sehingga berakibat adanya kecenderungan penyeragaman perbedaan budaya yang ditemukan dalam pelaksanaan di lapangan. Hal tersebut dilakukan guna menciptakan pasar global bagi produk mereka yang dibakukan, dan pada saat yang sama, dengan alasan-alasan efisiensi, lebih suka memaksa konsumen. Paksaan dilakukan dengan memproduksi barang yang bersifat massal dan tidak bervariasi.

Perspektif teritorial yang dikemukakan oleh Friedmann dan Weaver sangat berbeda dengan perspektif fungsional. Seorang individu adalah seorang anggota satuan teritorial, baik itu negara, propinsi, distrik, atau rukun tetangga, tetapi bukan berdasarkan manfaat ekonomi yang bersifat sementara, melainkan berdasarkan tempat tinggal. Prioritas utama dalam pengelolaan teritorial adalah tercapainya hubungan struktur dalam batas teritorial. Komunitas bertanggung jawab dalam menjamin suatu landasan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok semua anggotanya dan sebagai gantinya komunitas mempunyai hak untuk mendapatkan sumbangan produktif yang sesuai dengan kemampuan individu anggotanya. Dalam kerangka kerja ini, setiap peningkatan sumbangan produktif yang dapat diberikan oleh seorang anggota kepada keseluruhan produksi komunitas

merupakan suatu hasil yang positif dan harus dinilai sebagaimana adanya, meskipun nilai marginal dari kontribusi itu tidak menyamai atau melampaui biaya marginal pemeliharaan individu karena ada sejumlah kekurangan.

Organisasi menurut tempat akan cenderung menunjang heterogenitas budaya (apa yang disebut oleh George Homadle sebagai *"cultural gene pool"*), keanekaragaman, serta swadaya lokal. Hasil dicapai melalui spesialisasi yang didasarkan pada satuan produksi kecil, yang mengakibatkan daya adaptasi yang besar pada tingkat lokal maupun global.

Friedmann dan Weaver memperingatkan bahwa perspektif teritorial jangan dikacaukan dengan perencanaan regional yang konvensional yang kebanyakan lebih mencerminkan perspektif fungsional dan bukannya teritorial.

Melalaikan orientasi ulang terhadap pendekatan pembangunan yang berpusat pada fungsi atau produksi kepada suatu pendekatan yang berpusat pada teritorial atau rakyat, merupakan suatu usaha yang ambisius. Satu di antara banyak persyaratan adalah pengembangan dan penerapan lebih lanjut dari kerangka perencanaan yang berpusat pada rakyat. Hanya dengan merumuskan secara jelas pembangunan dalam pengertian rakyat dan kesinambungan kesejahteraan mereka, barulah dapat diharapkan tercapainya pembangunan yang berkesinambungan, dengan basis produksi yang luas dan tanggap terhadap kebutuhan seluruh rakyat.

Makna Ekonomi Kerakyatan

A. Latar Belakang Sejarah

Akar pemikiran tentang ekonomi kerakyatan, sebenarnya bisa dirunut melalui teori klasik tentang sosialisme dan kapitalisme. Kedua teori tersebut biasanya dipersandingkan kemudian diadukan serta dicari mana yang lebih cocok dengan sosial dengan wilayah tersebut. Di Indonesia sendiri, ide tentang ekonomi kerakyatan dilontarkan pertama kali oleh Prof. Sarbini pada tahun 1973 (*Suara Pembaruan*, 28 November 1998). Akan tetapi pemikiran Prof. Sarbini lebih menitikberatkan pada ekonomi tepat guna.

Di Indonesia sendiri, pertentangan tentang sistem ekonomi kapitalis dan sistem ekonomi sosialis menjadi lebih kompleks karena berkaitan langsung dengan ideologi Pancasila. Pertentangan tersebut dapat kita baca melalui pertarungan segmen politiknya. Pada masa prakemerdekaan muncul Sarekat Islam yang berpandangan sosialis. Pada masa inilah sistem ekonomi sosialis sedang mengalami masa keemasannya, khususnya di kawasan Asia yang terpusat di Cina dan Rusia.

Di Indonesia, dualisme perekonomian tersebut nampak menjadi nyata bila kita mencoba memperbandingkannya dari segi perundungan yang ada dengan kenyataan kita sehari-hari. Dalam UUD 1945 jelas sekali tercantum bahwa sistem ekonomi yang kita anut adalah sistem ekonomi Pancasila yang sosialis. Akan tetapi praktik perekonomian kita jauh untuk dikatakan memakai sistem sosialis. Bahkan dari pertengahan 80-an sampai dengan jatuhnya Orde Baru dapat dikatakan perekonomian kita memakai sistem ekonomi kapitalis murni dengan munculnya fenomena konglomerasi.

Harus diakui bahwa mekanisme pasar sudah amat dibebaskan terutama sejak deregulasi Juni 1983 dan melalui Pakto 1988. Padahal jauh sebelum 1983, berbagai kebijakan yang bertujuan untuk membebaskan ekonomi pasar tidak menghasilkan pemerataan dalam kesejahteraan. Persaingan pasca Pacto 1988 mengakibatkan kebebasan yang cenderung liberal karena persaingan terjadi antara pihak yang tidak sama kekuatannya. Akibatnya kelompok yang kuat dengan cepat bertambah kuat dan pihak yang lemah menjadi tergesur. Demikian juga dalam bidang industri terjadi hal yang sama, di mana terjadi persaingan yang tidak sehat antara industri besar dan menengah dengan industri kecil dan kerajinan. Pada waktu itu terjadi proses pemanfaatan berbagai kemudahan yang sebenarnya diperuntukkan bagi industri kecil, akan tetapi dipakai oleh industri menengah dan industri besar. Fasilitas kemudahan tersebut antara lain berbentuk *tax holiday* yang diserobot oleh PMA dan PMDN yang akhirnya mempercepat lahirnya konglomerasi. Proses awal ini merangsang lahirnya serangkaian kebijakan deregulasi sejak tahun 1983 sehingga terjadilah *boom* industri pada tahun 1987-1994, dimana sektor industri manufaktur mengalami perkembangan pesat bila dibandingkan dengan sektor pertanian yang tumbuh merangkak. Makanya tidak heran ketika perekonomian konglomerasi ambruk, kita menjadi negara pengimpor beras lagi.

Munculnya kembali ide ekonomi kerakyatan di Indonesia, sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari jatuhnya ekonomi konglomerat (kapitalis). Model pembangunan pada zaman Orde Baru di mana pembangunan dititikberatkan untuk memperbesar kue nasional, di mana nantinya diharapkan densen memperbesar kue tersebut, maka akan tercipta kesenipatan untuk mendapatkannya. Ternyata ekonomi konglomerat ambruk dalam perjalannya akibat ketidakefisiensiannya dan karena praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme.

Ke depan, dualisme tersebut seharusnya mulai kita hilangkan. Kita tidak perlu mempertentangkan ekonomi rakyat dengan ekonomi konglomerat, karena pada dasarnya keduanya menuju terwujudnya sistem ekonomi Pancasila, di mana keduanya tidak berjalan sendiri-

sendiri, tidak saling bersaing atau saling meniadakan.

Bila dilihat dari tujuan akhir Pembangunan Nasional Jangka Panjang (PJP) adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Atau lebih tepatnya pembangunan nasional harus mampu :

- (1) memajukan kesejahteraan umum;
- (2) memajukan kecerdasan kehidupan bangsa; dan
- (3) mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Maka sebenarnya pembangunan kita lebih berorientasi sosial daripada orientasi ekonomi.

Apabila trilogi pembangunan yang terdiri atas, pemerataan, pertumbuhan, dan stabilitas, maka sudah seharusnya misi pembangunan ekonomi tidak hanya dibatasi pada upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi sekelompok dan satu golongan saja, tetapi juga mencakup seluruh rakyat Indonesia. Inilah pembangunan ekonomi yang menekankan pada pembangunan manusianya, yang bisa terlaksana apabila ada partisipasi aktif dan total dari seluruh rakyat. Hanya dengan demikian pembangunan ekonomi akan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Untuk tujuan inilah kita memerlukan sebuah sistem ekonomi yang melibatkan peran aktif seluruh rakyat Indonesia.

B. Ekonomi Kerakyatan

Perdebatan mengenai sistem ekonomi yang sesuai dengan kondisi masyarakat Indonesia sudah berlangsung lama. Dan hingga kini, perdebatan mengenai sistem ekonomi Indonesia yang bukan kapitalis dan juga bukan sosialis, masih belum selesai sampai sekarang.

Kini perdebatan itu muncul lagi, terutama sejak mantan Menteri Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil dan Menengah, Adi Sasono, melancarkan berbagai kebijaksanaan ekonomi prosubsidi dan distribusi sembako (sembilan bahan pokok) lewat koperasi. Dengan memakai jargon ekonomi kerakyatan -yang seolah-olah dilawankan dengan kebijaksanaan ekonomi teknokrat- kebijaksanaannya itu seolah

mendapatkan pemberian secara konstitusi. Perdebatan ini akhirnya dapat mendistorsikan pemahaman mengenai rakyat, kerakyatan, dan ekonomi kerakyatan.

Pemahaman ini dapat ditemui pada penjelasan Pasal 33 UUD 1945. Dalam Pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Walaupun dalam kalimat itu disebut tentang demokrasi ekonomi, sesungguhnya pengertian demokrasi ekonomi dan ekonomi kerakyatan adalah sama, yaitu sistem perekonomian yang semua anggota masyarakatnya tidak hanya turut serta dalam proses produksi dan distribusi tersebut, melainkan juga ikut serta memiliki.

Sedangkan peran negara dalam sistem ekonomi kerakyatan, seperti dalam Pasal 33 ayat 2 dan 3, terutama ditekankan pada sisi pengendalian yang tertuju pada pembuatan aturan perundangan. Baik yang bertolak dari cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan hajat hidup orang banyak maupun yang berhubungan dengan pemanfaatan sumber daya alam. Tujuannya, untuk menjamin agar kemakmuran masyarakat selalu lebih diutamakan ketimbang kemakmuran orang per orang, dan agar penguasaan produksi tidak jatuh ke tangan per orang.

Berangkat dari penjabaran Pasal 33 UUD 1945 itu, maka ekonomi kerakyatan pada dasarnya adalah sebuah sistem ekonomi pasar sebagaimana layaknya sistem ekonomi pasar lain. Hanya, itu berbeda dengan sistem ekonomi pasar kapitalis. Sebab, sistem ekonomi pasar kerakyatan ditandai dengan adanya dorongan yang kuat agar segenap anggota masyarakat turut memiliki faktor-faktor produksi.

Menurut Mubyarto ekonomi kerakyatan adalah sistem ekonomi yang moralis, yang mengacu pada ketuhanan. Kedua, sistem ekonomi yang manusiawi. Ketiga, sistem ekonomi yang nasionalistik. Keempat, sistem ekonomi yang demokratis. Dan kelima, sistem ekonomi yang mengacu pada keadilan sosial (*Gatra Nomor 50/IV, 31 Oktober 1998*). Sistem ekonomi kerakyatan atau Pancasila itu jelas berbeda dengan sosialis yang segalanya diatur negara, atau kapitalis yang semuanya diserahkan kepada pasar.

Menurut Mubyarto, salah satu penyebab yang dilanggar dalam sistem ekonomi kerakyatan itu menyangkut sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan. Asas kerakyatan adalah asas demokrasi ala Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan musyawarah, berdasar atas asas kekeluargaan. Dikaitkan dengan bunyi ayat 1 Pasal 33 UUD 1945 dan penjelasannya, kerakyatan adalah demokrasi ekonomi Indonesia, dengan tumpuk produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, di bawah pimpinan dan pemilikan anggota-anggota masyarakat.

Pelanggaran yang parah pada asas ekonomi kerakyatan selama 30 tahun ini adalah terjadinya ketimpangan serius dalam pembangunan antardaerah. Daerah-daerah yang kaya dengan sumber daya alam, seperti Aceh, Riau, Irian Jaya, dan Kalimantan Timur, justru menjadi korban kekayaan alam itu sendiri. Maka wajar jika terjadi ketimpangan yang mencolok: di satu sisi pertumbuhan ekonomi nasional yang tinggi ternyata tidak berdampak positif pada masyarakat di daerah-daerah.

Dalam masa krisis sekarang ini, ekonomi kerakyatan mempunyai pengertian ekonomi usaha kecil sebagai upaya pemulihan. Tantangan pembangunan nasional saat ini, menurutnya, adalah bagaimana menghidupkan ekonomi usaha kecil, sehingga dapat menikmati pembangunan ekonomi melalui pemberdayaan. Di sisi lain, ekonomi kerakyatan bisa didefinisikan sebagai segala kegiatan dan upaya rakyat untuk memenuhi kebutuhan dasar hidupnya (*basic needs*), yaitu pangan, sandang, papan, kesehatan, dan pendidikan (*Gatra, Nomor 50/V, 31 Oktober 1998*).

Dengan demikian ekonomi kerakyatan adalah sistem ekonomi yang mengikutsertakan seluruh lapisan masyarakat dalam proses pembangunan (*Gunawan, 1999: 70*). Oleh karena itu perekonomian rakyat pada hakikatnya merupakan padanan dari istilah ekonomi rakyat yang berarti perekonomian yang diselenggarakan oleh rakyat. Atau dengan kata lain perekonomian yang diselenggarakan oleh rakyat adalah usaha ekonomi yang menjadi sumber penghasilan keluarga atau orang

per-orang (Gunawan, 1999: 66). Perekonomian yang diselenggarakan oleh rakyat berarti bahwa perekonomian nasional yang berakar pada potensi dan kekuatan masyarakat secara luas dalam menjalankan perekonomian mereka sendiri. Dengan demikian, ekonomi rakyat (perekonomian rakyat) adalah ekonomi pribumi (*people's economy is indigeneus economy*), bukannya perekonomian yang berasal dari luar masyarakat (*external economy*).

Dengan mengikutsertakan seluruh lapisan masyarakat dalam proses pembangunan, maka sebenarnya ekonomi kerakyatan adalah demokrasi ekonomi. Di Indonesia, demokrasi ekonomi dikembangkan berdasarkan UUD 1945 dan Pancasila. Demokrasi ekonomi Pancasila memiliki semangat musyawarah dan gotong-royong dan mengacu pada lima prinsip (Gunawan, 1999: 70). *Pertama*, prinsip visi, misi, dan strategi pembangunan yang memihak kepada rakyat, yang diwujudkan dalam bentuk kebijakan pembangunan. *Kedua*, prinsip pedoman pembangunan dengan asas musyawarah dan mufakat yang diwujudkan dalam bentuk dokumen pembangunan yang benar. *Ketiga*, prinsip keterpaduan mekanisme pembangunan dengan asas keseimbangan antara kepentingan masyarakat lokal dengan kepentingan nasional. *Keempat*, prinsip koordinasi pembangunan dengan asas kebersamaan antar sektor dan lintas daerah. *Kelima*, prinsip pelestarian pembangunan yang diselenggarakan melalui proses pembiayaan pembangunan, pemantauan, dan evaluasi yang dilaksanakan oleh rakyat.

Karena kemampuan masyarakat tidak sama dan tidak merata, maka pemerintah berperan penting dalam menciptakan sistem yang kondusif sehingga setiap pelaku ekonomi akan mempunyai kemampuan yang sama dalam menghasilkan dan menikmati hasil pembangunan. Dengan demikian akan terwujud kesejahteraan sosial, di mana pembangunan memang dimaksudkan mengarah ke perubahan struktur masyarakat. Proses perubahan struktur diawali dari peningkatan produksi dan distribusi yang selanjutnya dapat membuka kesempatan kerja. Proses ini harus berjalan secara kesinambungan sehingga kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia akan terwujud.

Istilah ekonomi rakyat diterima dan masuk dalam GBHN 1993, karena pada waktu itu MPR sudah mewaspadai ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial yang diakibatkan adanya ekonomi konglomerat. Dengan demikian ekonomi kerakyatan dimunculkan untuk meng-counter serta mencegah ekses negatif dari proses konglomerasi (*Gunawan, 1999: 70*).

C. Sistem Ekonomi Pancasila

Selain ada istilah ekonomi rakyat, ada terminologi lain yakni ekonomi Pancasila. Sistem ekonomi Pancasila mulai ramai dibicarakan ketika para ekonom memperdebatkan kecocokan istilah ekonomi Pancasila sebagai istilah ekonomi rakyat pada pertengahan tahun 1997-an, yaitu pada saat penyusunan GBHN 1988. Perdebatan tentang arti ekonomi rakyat dan ekonomi Pancasila muncul ketika para pelaku ekonomi setingkat konglomerat tidak diterima sebagai bagian dari ekonomi rakyat (*Gunawan, 1999: 72*). Oleh karena itu agar kedua subsistem ekonomi tersebut masuk sebagai bagian dari sistem ekonomi nasional maka perlu langkah pergeseran istilah ekonomi rakyat yang kesannya menolak kehadiran konglomerasi menjadi ekonomi Pancasila.

Pergeseran istilah ekonomi rakyat menjadi ekonomi Pancasila pun sesungguhnya tidak mengurangi esensi ekonomi rakyat itu sendiri, sebab ekonomi rakyat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem ekonomi Pancasila. Sistem ekonomi Pancasila mencakup perekonomian rakyat dan subsistem perekonomian rakyat dan subsistem ekonomi kerakyatan (*Gunawan, 1999: 72*).

Dalam sistem ekonomi Pancasila mengikutsertakan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan, dimana masyarakat menjadi subject of development. Sistem ini ditandai oleh ketahanan ekonomi nasional yang kuat, struktur ekonomi antarsektor yang seimbang, saling menguntungkan, dan saling memberi kesempatan demi mewujudkan peningkatan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat serta perluasan kesempatan berusaha dan lapangan kerja.

Perwujudan sistem ekonomi Pancasila adalah pembangunan yang memadukan pertumbuhan dan pemerataan sekaligus. Perwujudan tersebut memiliki tiga arah pembangunan. *Pertama*, pemberdayaan masyarakat dan pemihakan kepada yang lemah dan kurang mampu dengan mencegah persaingan yang tidak seimbang, dan dengan menciptakan iklim yang tidak sehat bagi perkembangan usaha masyarakat. *Kedua*, pemantapan otonomi dan pendelagasi wewenang dalam pengelolaan pembangunan di daerah. Kewenangan yang lebih besar kepada daerah dengan dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan, dan pelaporan. Keseriusan ini ditunjukkan oleh pemerintah dan DPR dengan membuat Undang-undang tentang Otonomi Daerah yakni UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 1999. Berkaitan dengan otonomi daerah pemihakan dan pemberdayaan diwujudkan dalam penyempurnaan mekanisme pengelolaan keuangan daerah. *Ketiga*, modernisasi melalui penajaman dan pemantapan arah perubahan struktur sosial ekonomi. Arah pembangunan tersebut harus menjadi komitmen seluruh lapisan masyarakat .

Komitmen pemerintah pada pembangunan untuk rakyat harus dioperasionalkan dalam bentuk kebijakan pembangunan melalui berbagai program pembangunan. Kebijakan tersebut selalu dilanjutkan secara berkesinambungan serta ditempatkan pada arah yang benar, yaitu pada pengembangan kapasitas masyarakat itu sendiri. Inti pengembangan masyarakat adalah dengan pemberian akses seluas-luasnya melalui bantuan modal usaha dan pengembangan kegiatan sosial ekonomi produktif; pengembangan sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh masyarakat; penguatan kelembagaan melalui peningkatan kemampuan kelembagaan masyarakat dan aparat; serta pengembangan sistem pelestarian pembangunan mulai dari tingkat desa sampai tingkat pusat.

Dengan demikian, terdapat kesamaan antara ekonomi rakyat dan ekonomi Pancasila. Esensi kesamaan tersebut yakni (1) masyarakat memainkan peran sentral sebagai subjek dan objek sekaligus dalam pembangunan, di mana rakyat itu sendiri yang menentukan berhasil

sebanyak 97,4% atau 32,6 juta dari usaha rumah tangga memiliki omset rata-rata kurang dari Rp 50 juta per tahun. Sebagian besar (68,9%) di antaranya adalah usaha di bidang pertanian. Di samping itu, fakta menyebutkan, 14% rakyat Indonesia atau sekitar 26 juta orang hidup di bawah garis kemiskinan. Kini, akibat krisis ekonomi, jumlah penduduk miskin meningkat sampai sekitar 70% (*Gatra, Nomor 50/V, 31 Oktober 1998*).

Kebijaksanaan untuk menggerakkan ekonomi rakyat ini telah menjadi agenda utama dalam Pelita VI. Pemberdayaan ekonomi rakyat, melalui program IDT, Program Pengembangan Kecamatan (PPK), dan Program Pengembangan Kawasan Desa-Kota Terpadu, alias *Poverty Alleviation Through Rural Urban Linkages* (PARUL), yang merupakan tindak lanjut program penanggulangan kemiskinan di perdesaan seperti program IDT.

Sedangkan PPK, bertujuan melengkapi program IDT yang telah berhasil mewujudkan pembangunan, pemeliharaan, dan perbaikan prasarana dasar di desa-desa tertinggal. Melalui PPK, bantuan langsung berupa hibah bergulir diberikan kepada desa, yang dikoordinasikan kecamatan. Setiap kecamatan mengoordinasikan lima desa dengan kriteria tertentu. Setiap kecamatan menerima dana tiga kali senilai Rp 500 juta-Rp 750 juta setiap tahun. Bantuan langsung kepada desa yang dikoordinasikan di kecamatan ini dapat digunakan untuk membiayai investasi sosial, berupa pembangunan prasarana umum, investasi ekonomi yang menghasilkan dana bergulir, dan kegiatan peningkatan kemampuan masyarakat. Dalam tahun anggaran 1998/1999 telah diprogramkan sebanyak 1.500 kecamatan, meliputi 7.500 desa.

Jika ekonomi tinggal landas adalah ekonomi mandiri dengan mengandalkan ketahanan ekonomi bangsa sendiri, maka upaya peningkatan daya beli masyarakat melalui pemerataan dan pengurangan ketimpangan ekonomi, merupakan *conditio sine qua non*. Dengan demikian tantangan pembangunan yang terbesar sekarang ini adalah pemerataan dan ketimpangan ekonomi dengan upaya mengatasi

atau tidaknya suatu proses pembangunan. Semua lapisan masyarakat bergerak mewujudkan masyarakat yang maju, mandiri, sejahtera dan berkeadilan. (2) ekonomi Pancasila hakikatnya memuat ekonomi rakyat yaitu sistem ekonomi yang menjaga keseimbangan antara pelaku ekonomi skala menengah-kecil dan para pelaku ekonomi skala besar. Pemerintah diperlukan untuk melindungi para pelaku ekonomi skala menengah-kecil dalam mengembangkan kegiatan ekonomi mereka, sekaligus memberikan iklim perngembangan ekonomi nasional yang kondusif bagi semua pelaku ekonomi.

D. Pengembangan Potensi Ekonomi Rakyat

Bahwa ekonomi rakyat sebenarnya merupakan tulang punggung ekonomi nasional yang bisa diandalkan sering kurang disadari terutama sejak terjadi proses konglomerasi ekonomi mulai tahun 1987-1988. Munculnya krisis ekonomi di Indonesia, mengingatkan kepada kita bahwa ekonomi konglomerasi ternyata keropos dan tidak mempunyai daya tahan yang teruji. Justru ekonomi rakyatlah yang sanggup bertahan di tengah krisis yang melanda.

Krisis ekonomi ini juga mengingatkan kita bahwa menelantarkan ekonomi rakyat (kecil) ternyata harus dibayar mahal dan juga berakibat fatal dalam jangka panjang. Meng-anakemaskan perusahaan-perusahaan besar ternyata berakibat pada jenuhnya pasar di dalam negeri, yang selanjutnya mereka minta kemudahan-kemudahan ekspor bagi pemasaran barang-barangnya ke luar negeri. Kesalahan pokok kita di sini adalah kegagalan kita untuk meningkatkan secara cepat daya beli rakyat. Artinya tingkat pertumbuhan produksi dalam negeri ternyata tidak diikuti dengan meningkatnya daya beli masyarakat. Inilah yang diingatkan oleh Hatta bahwa tugas pembangunan ekonomi yang sebenarnya adalah untuk meningkatkan daya beli rakyat (*Mubyarto*, 1997: 219). Tanpa meningkatkan daya beli rakyat maka pembangunan sebenarnya hanya proses penghilangan keberdayaan rakyat.

Gambaran tentang ketidakberdayaan ekonomi rakyat ini dapat dikaji dari Biro Pusat Statistik (BPS) yang menunjukkan bahwa pada 1992

kemiskinan. Hal ini juga sesuai dengan dengan ketentuan-ketentuan dasar dalam Pasal 33 (ayat 2 dan 3) UUD 1945 yang menegaskan bahwa negaralah yang menguasai pokok-pokok kemakmuran rakyat dan harus memihak pada Kepentingan rakyat banyak. Selanjutnya implementasi bisa dilihat pada Pasal 34 yang menegaskan bahwa fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.

Pembangunan yang mensejahterakan rakyat yang membuka peluang bagi masyarakat dan seluruh rakyat Indonesia untuk menjadi masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, yang tidak hanya mengejar pertumbuhan ekonomi yang cepat akan tetapi juga dalam pemerataan distribusi kesejahteraan tersebut.

Pengembangan ekonomi rakyat tidak dapat tercapai hanya dengan mengandalkan strategi pertumbuhan semata. Kebijakan yang hanya mengandalkan pertumbuhan ternyata justru memperlebar jurang kesenjangan. Karena itu, strategi pembangunan ekonomi harus konsisten bertumpu pada Trilogi Pembangunan.

Dalam rangka mewujudkan tujuan tersebut, beberapa langkah yang perlu diambil dalam menetapkan kebijakan adalah sebagai berikut: (Gunawan, 1999: 78) *Pertama*, pemberian peluang atau akses kepada rakyat bukan perorangan yang lebih besar kepada aset produksi, khususnya akses kepada dana. *Kedua*, memperkuat posisi transaksi dan kemitraan usaha ekonomi rakyat dengan cara rakyat harus dibantu dengan prasarana dan sarana untuk tujuan ini. *Ketiga*, meningkatkan pelayanan pendidikan dan kesehatan dalam rangka meningkatkan sumber daya manusia. *Keempat*, kebijakan pengembangan industri harus mengarah pada penguatan industri rakyat yang terkait dengan industri besar. *Kelima*, kebijakan ketenagakerjaan yang mendorong tumbuhnya tenaga kerja mandiri sebagai cikal bakal wirausaha baru. *Keenam*, pemerataan pembangunan antardaerah. Sistem perekonomian rakyat harus tersebar di seluruh tanah air.

E. Implementasi dengan Koperasi

Indonesia telah bereksperimen dengan berbagai rupa sistem

ekonomi, baik yang menjurus etatisme (peran besar negara) maupun yang menjurus liberal-kapitalistik. Secara historis, dua puluh tahun pertama kemerdekaan (1945-1965), perekonomian warisan jaman kolonial terombang-ambing dalam dua sistem ekstrim, yaitu liberal kapitalistik (1945-1959), dan sistem ekonomi komando (1959-1965). Dalam sistem ekonomi komando ternyata telah mengantarkan perekonomian kita ke arah kebangkrutan ekonomi yang parah.

Semangat berekonomi koperasi muncul pertama kali sebagai upaya menahan proses eksploitasi yang makin menekan dari sistem ekonomi penjajahan yang dualistik. Di satu pihak, modal swasta Belanda yang kuat dengan semangat liberalisme menghancurkan ekonomi rakyat kecil. Tetapi di pihak lain, pemerintah Belanda cenderung memberikan perlindungan yang berlebihan kepada para pemilik modal agar keuntungan mereka meningkat.

Sementara itu UUD 1945 Pasal 33 selalu mengingatkan kepada kita akan pentingnya pengembangan sistem ekonomi yang berdasar atas asas kekeluargaan. Asas kekeluargaan ini diilhami oleh sila-sila Pancasila. Dengan sila Ketuhanan Yang Maha Esa, bangsa Indonesia selalu berusaha mendekatkan diri kepada Tuhan-Nya. Dengan semangat yang demikian, seluruh bangsa Indonesia merasa bahwa dirinya merupakan keluarga besar yang nantinya akan cenderung bekerja sama. Kesejahteraan materi individual bukanlah tujuan utama kegiatan ekonomi, tetapi sesuai dengan perintah Tuhan, kesejahteraan harus dibagi-bagi secara merata di antara warganya dengan cara yang adil.

Dalam ayat 1 Pasal 33 UUD 1945 yang menegaskan ciri sistem perekonomian sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan. Hatta sebagai perumus pasal ini dengan tegas menyebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan usaha bersama berdasar asas kekeluargaan adalah sistem perekonomian yang berisi dan berbentuk koperasi. Mubyarto, 1997: 68). Alasan Hatta, walaupun istilah koperasi tidak disebut dalam pasal 33, tetapi asas kekeluargaan itu adalah koperasi.

Dewasa ini istilah koperasi sering dikaitkan dengan istilah soko

guru ekonomi. Pengertian soko guru ekonomi sebenarnya harus dipahami fungsi koperasi sebagai penyangga utama perekonomian rakyat menghadapi sistem dan struktur ekonomi kapitalis-liberal yang ditinggalkan pemerintahan penjajahan Belanda.

Pada dasarnya para pakar ekonomi sepakat bahwa sekarang ini ekonomi yang mengikutsertakan rakyat atau masyarakat dalam proses berproduksi sudah saatnya dikedepankan. Untuk mewadahi ekonomi kerakyatan tersebut, satu-satunya yang ideal adalah koperasi. Hanya saja, terjadi distorsi dalam perjalannya. Koperasi menjadi lembaga subordinasi pemerintah. Pemerintah yang berkuasa berkeinginan untuk menjadikan koperasi sebagai kepanjangan tangan dalam men-subordinasi rakyat. Dengan demikian, pendirian koperasi tidak bertumpu pada permasalahan yang dihadapi masyarakat, melainkan tergantung kepentingan pemerintah. Akibatnya, koperasi menjadi terkooptasi oleh berbagai kepentingan pemerintah. Ketidakberesan koperasi ini, sebenarnya sudah dari tidak konsistennya landasan peraturan atau perundang-undangan tentang koperasi. Sejak 1950 hingga kini, paling tidak sudah ada enam perangkat undang-undang (UU) tentang koperasi. Namun, tetap saja koperasi seakan-akan berjalan di tempat. Di zaman Orde Lama, ada dua UU Koperasi (1958 dan 1965). UU Tahun 1958 berbau partai politik, karena diperjuangkan Partai Nasional Indonesia.

Kemudian, UU Koperasi Tahun 1965 bisa disebut koperasi yang sedang sakit parah di Indonesia. Waktu itu, jumlah koperasi bak jamur di musim hujan: sekitar 74.000 unit. Koperasi tumbuh penuh sesak bersemboyankan Nasakom (Nasional-Agama-Komunis). Kehidupan perekonomian di dalam koperasi tidak berjalan, karena didominasi pertarungan partai politik.

Pada awal Orde Baru, muncul pula UU Koperasi Nomor 12 Tahun 1967. Kelahiran UU ini menjadi semacam filter karena jumlah koperasi menyusut drastis hingga mencapai sekitar 13.000 koperasi. Pelan-pelan koperasi diluruskan fungsinya menjadi lembaga perekonomian rakyat, kendati jiwa sosial yang melatarbelakangi pendirian koperasi -sampai menghilangkan identitasnya sebagai badan usaha-pun tetap besar. Koperasi yang berdiri sangat tergantung kepentingan pemerintah.

Sebagai contoh adalah koperasi unit desa (KUD), yang diatur lewat Inpres (Instruksi Presiden) Nomor 4/1973, dan dilanjutkan dengan Inpres Nomor 4/1984. Di setiap kecamatan pun didirikan KUD. Namun, gerak langkah KUD ini hanya menunggu perintah dari pemerintah. Akhirnya, fungsi KUD hanya sebagai penyalur bahan-bahan pertanian, seperti pupuk dan pestisida, yang tak banyak menolong kehidupan petani.

Sejalan dengan kebutuhan, maka perangkat perundangan koperasi pun diperbarui lagi. Maka dibuatlah UU Koperasi Nomor 25 Tahun 1992. Di situ fungsi koperasi sebagai badan usaha kembali dipertegas. Koperasi diupayakan tak hanya bersifat tertutup, untuk anggotanya. Koperasi, misalnya, bukan cuma untuk memenuhi kebutuhan anggotanya. Penggolongan koperasi hanya berdasarkan usaha dan komoditasnya. Tapi aturan itu sampai kini tak jalan. Buktiya, di tubuh ABRI saja muncul koperasi-koperasi yang sempit keanggotaannya: koperasi di Angkatan Laut (Primkopal), Angkatan Udara (Primkopau), Kepolisian RI (Primkoppol), dan Angkatan Darat (Primkopad). Belum lagi koperasi yang ada di Markas Besar ABRI, atau koperasi bikinan purnawirawan.

Kedudukan koperasi sebagai badan usaha juga sama dengan badan usaha lain. Dengan begitu, koperasi bisa berkembang sesuai dengan harapan. Kemudian, sehubungan dengan ekonomi kerakyatan, justru secara perlahan-lahan badan usaha di luar koperasi harus bisa menyesuaikan diri untuk mendekati model operasional koperasi. Misalnya, dengan cara perusahaan mulai membagikan sahamnya kepada karyawan atau buruh. Selama ini, baru bidang penerbitan atau media massa yang sudah menempatkan karyawan sebagai pemilik saham kolektif, yang besarnya 20%.

Alhasil, secara umum bisa dikatakan bahwa koperasi di Indonesia belum sesuai dengan harapan. Namun, jika koperasi ini gagal, maka jangan disalahkan koperasinya. Sebab, tidak semua koperasi disebut gagal. Ada Gabungan Koperasi Batik Indonesia yang sukses. Kalau koperasi itu gagal, hal karena sistem kapitalis sekarang ini yang lebih dipihaki pemerintah.

F. Inpres Desa Tertinggal (IDT)

Program IDT ini, merupakan sebuah eksperimen untuk melaksanakan sistem ekonomi kerakyatan (Mubyarto dalam *Gatra, Nomor 50/IV, 31 Oktober 1998*). Landasan hukumnya program IDT melalui Inpres No. 5/1993 yang dimulai pada tahun anggaran 1994/1995 (tahun pertama Repelita VI).

Program ini bertujuan menggerakkan roda ekonomi rakyat, terutama di perdesaan. Pada awalnya program IDT merupakan perluasan dan peningkatan berbagai program dan upaya penanggulangan kemiskinan yang langsung ditujukan untuk menangani masalah kemiskinan pada tingkat perdesaan. Selain sebagai program penanggulangan kemiskinan, IDT juga merupakan program untuk mempercepat perkembangan ekonomi dan sosial dalam masyarakat desa yang tertinggal tersebut sehingga menuju kondisi yang tangguh dan mandiri. Program ini merupakan gerakan nasional dalam penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan secara bertahap dan berkelanjutan.

Hakikat program IDT adalah (1) sebagai pemicu dan pendorong gerakan nasional penanggulangan kemiskinan; (2) sebagai strategi dalam pemerataan dan penajaman program pendorong peran serta aktif dalam berbagai program penanggulangan kemiskinan; (3) memberikan bantuan langsung yang dapat digunakan sebagai modal usaha disertai pendampingan untuk kegiatan sosial ekonomi produktif secara lestari.

Program IDT merupakan upaya langsung pemihakan kepada kelompok masyarakat tertinggal (miskin, kurang mampu, dan paling membutuhkan bantuan). Bantuan kepada mereka diwujudkan dalam bentuk bantuan langsung berupa; *pertama*, bantuan dana sebagai modal kerja. Bentuk bantuan langsung yang diberikan antara lain: dana bergulir Rp 60 juta per desa selama tiga tahun, kredit dari Takesra/Kukesra, modal ventura, serta berbagai skema kredit mikro. *Kedua*, bantuan prasarana dan sarana, seperti alat produksi sebagai sarana kerja. *Ketiga*, bantuan pendampingan yang diberikan dalam rangka meningkatkan ketrampilan masyarakat untuk merumuskan kebutuhannya. *Keempat*, pengembangan kelembagaan masyarakat.

Program IDT merupakan program hibah (bergulir) yang danaanya berasal dari APBN untuk memberikan modal kerja kepada penduduk miskin dalam mengembangkan atau memulai usaha-usaha ekonomi rakyat setempat, terutama peternakan, perdagangan kecil, pertanian, perkebunan, perikanan, kehutanan rakyat di samping industri kecil atau kerajinan rakyat.

Desa-desa IDT sampai tahun 1997 mencapai 288.223 (43%) dari seluruh desa di Indonesia, sedangkan sisanya (36. 201) adalah desa non-IDT. (*Mubyarto, 1997: 29*). Dana IDT sampai tahun 1997 mencapai Rp 1,3 triliun untuk modal kerja, dan Rp 94,8 untuk biaya operasional pemantauan (BOP), yang diberikan kepada setiap desa dan disalurkan maksimal Rp 60 juta yang dicairkan selama tiga tahun anggaran @ Rp 20 juta per tahun.

Dalam perkembangan berikutnya, program IDT makin disempurnakan ke dalam bentuk program yang lebih lengkap yang memberikan bantuan pembangunan prasarana dan sarana kepada masyarakat. Program tersebut adalah Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT).

Sebagai suatu strategi, IDT mengandung pesan moral pembangunan bahwa : pembangunan adalah muncul dari rakyat, dilaksanakan oleh rakyat, dan untuk dinikmati oleh rakyat; adanya pemihakan kepada penduduk miskin di desa tertinggal; serta terselenggaranya koordinasi program pembangunan yang diarahkan untuk membuka isolasi, dan meningkatkan peran serta dan produktivitas rakyat dalam kegiatan sosial ekonomi. Program IDT adalah upaya pembangunan moral melalui peningkatan kesadaran, kemauan, tanggung jawab, rasa kebersamaan, harga diri dan percaya diri masyarakat.

Dari 27 propinsi, tujuh di antaranya melaporkan bahwa dampak ekonomi dengan adanya IDT telah dirasakan lebih dari 75% penduduk miskin. Yang tertinggi adalah Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan tingkat keberhasilan 90%. Diikuti DKI Jakarta dan Bali, yang masing-masing mempunyai tingkat keberhasilan 87%. Kemudian, Sulawesi Utara,

85%; Jawa Barat, 83%; Nusa Tenggara Timur, 79%; dan Sulawesi Tengah, 77%.

Di Propinsi Bali, keberhasilan program IDT terutama disebabkan kekompakan masyarakat adat dengan pemerintah daerah. Awig-awig, yang dibuat masyarakat adat khusus untuk menghapus kemiskinan, pantang dilanggar anggotanya. Di Nusa Tenggara Timur, yang wilayahnya miskin sumber daya alam, pun terbukti bahwa program ini berhasil, sehingga menduduki peringkat keenam tertinggi secara nasional.

Analisis lebih lanjut menunjukkan, dampak kemandirian pokmas (kelompok masyarakat) IDT di Nusa Tenggara Timur juga menempati urutan keempat nasional (64%). Sedangkan peran kelembagaan di sana pada peringkat kedelapan (76%), sementara dampak partisipasi menduduki peringkat 88% atau di urutan ke-15 nasional.

* Pada dasarnya tujuan program IDT untuk mengembangkan ekonomi rakyat di Indonesia pada umumnya telah berhasil. Hanya di delapan propinsi dampak ekonomi masih di bawah 50%, termasuk dua propinsi dengan pertumbuhan ekonomi tinggi di Sumatera, yaitu Sumatera Utara (45%) dan Sumatera Barat (49%). Ternyata, di propinsi-propinsi yang pertumbuhannya tinggi sekalipun, belum tentu program penanggulangan kemiskinannya berhasil.

G. Kesimpulan

Pengalaman membangun merupakan modal dasar dalam menentukan langkah pembangunan di masa mendatang. Ekonomi rakyat yang selama ini ditinggalkan oleh pemerintah dengan menjadikan sistem ekonomi konglomerasi, seharusnya dilihat kembali. Sudah saatnya masyarakat diberi kesempatan yang seluas-luasnya untuk berperan secara aktif dalam bidang sosial ekonomi. Masyarakat harus dipersiapkan untuk dapat merumuskan sendiri permasalahan yang dihadapi, merencanakan langkah-langkah yang diperlukan, melaksanakan rencana yang telah diprogramkan, menikmati produk yang dihasilkan, dan melestarikan program yang telah dirumuskan dan dilaksanakan. Berbagai

kebijakan dan penanggulangan masalah kesenjangan dan peningkatan daya saing perlu dimantapkan dengan memberikan kesempatan kepada rakyat untuk berperan aktif di dalamnya.

Ditilik dari kerangka peningkatan Kesejahteraan rakyat banyak ini, pembangunan berarti merupakan persoalan seluruh bangsa Indonesia. Pembangunan nasional adalah pembangunan dari, oleh dan untuk rakyat, yang dilaksanakan di semua aspek kehidupan bangsa. Untuk itu, di dalam melaksanakan pembangunan harus diikutsertakan sebanyak mungkin manusia-manusia Indonesia dari segala lapisan yang ada. Dan ini berarti, semakin terasa arti pentingnya manusia-manusia yang bermental pembangunan yang mampu memikul tugas-tugas pembangunan.

Sejalan dengan perkembangan kemampuan masyarakat dalam pembangunan, campur tangan pemerintah baik di pusat atau di daerah diharapkan akan seminimal mungkin dan makin membuka lebar dan menumbuhkembangkan peran aktif masyarakat. Langkah operasionalnya dapat dijaksanakan melalui kebersamaan dan kemitrausahaan yang saling menguntungkan untuk mewujudkan demokrasi ekonomi dan kesejahteraan rakyat.

Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan: Arah Pembangunan ke Depan

A Kesalahan Orientasi Pembangunan

Pada bab-bab di muka sudah diuraikan dengan panjang lebar mengenai pembangunan yang sudah kita lakukan. Ternyata pembangunan ekonomi secara berencana yang telah kita lakukan selama hampir 28 tahun (1969-1997) membawa dampak-dampak negatif yang tidak kita inginkan, yaitu munculnya kesenjangan yang tinggi antar kelas, dan juga antar daerah. Hal ini terjadi karena kondisi kemiskinan yang amat sangat pada awal kemerdekaan hingga masa pemerintahan Orde Lama, memaksa pemerintahan Orde Baru berpikir bahwa pertumbuhan ekonomi harus menjadi prioritas utama dalam pembangunan. Apalagi bila melihat keberhasilan negara-negara maju pada waktu itu - yang juga menggunakan strategi pembangunan yang mengacu pada pertumbuhan ekonomi - menambah keyakinan para ekonom-ekonom kita menggunakan strategi pertumbuhan ekonomi sebagai dasar pembangunan Indonesia.

Dengan berlandaskan pada strategi pembangunan yang berorientasi pada *trickle down effect*¹, Indonesia memulai pembangunannya. Strategi yang melandaskan diri pada pertumbuhan ekonomi ini telah membawa peningkatan GNP yang sangat besar yaitu 10% dalam 25 tahun. Tetapi

1 Dalam *trickle down effect* pemerataan hasil-hasil pembangunan dilakukan dengan memper Tinggi pertumbuhan. Tetapi dalam kenyataannya, hasil-hasil pembangunan tidak mengucur sampai ke tingkat yang paling bawah. Hasil-hasil pembangunan hanya dinikmati oleh sebagian kecil penduduk Indonesia

akibat terlalu mengkonsentrasi diri pada tingkat pertumbuhan ekonomi dalam negeri pada awal-awal pembangunan, telah terjadi kesenjangan yang lebar antara kawasan rural dan urban, antar banyak daerah dan antar kelas-kelas sosial (kaya-miskin)². Kemudian pada awal Pelita III terjadi penyesuaian-penyesuaian kebijakan. Mulai Pelita ke III pemerataan hasil-hasil pembangunan dimasukkan dalam kebijakan-kebijakan pembangunan (Trilogi Pembangunan). Dari sini kemudian muncul program-program pembangunan seperti program pengurangan kemiskinan, pembagian hasil-hasil pembangunan yang lebih seimbang, penanggulangan kesenjangan regional dalam pertumbuhan ekonomi dan pembangunan yang lebih seimbang di kawasan rural dan urban.

Penyesuaian terhadap kebijakan pembangunan ekonomi ini membawa perubahan sosial pada dekade yang lama. Pendapatan nasional - ukuran tradisional untuk pembangunan ekonomi - semakin naik secara mencolok, sementara kemiskinan semakin turun secara drastis. Pada tahun 1970, sekitar 60% penduduk Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan. Analisis Bank Dunia yang terbaru, menunjukkan bahwa hampir 17% penduduk masih hidup di bawah garis kemiskinan pada tahun 1987. Bahkan selama periode penyesuaian dan pengetatan struktural pada tahun 1980-an, kemiskinan terus menurun dari 22% pada tahun 1984 menjadi 17% pada tahun 1987 (*World Bank*, 1990). Ini juga berarti bahwa, dalam arti sesungguhnya, sejumlah penduduk Indonesia yang hidup di bawah garis kemiskinan telah turun secara drastis; dari 70 juta pada tahun 1970 menjadi 30 juta pada tahun 1987 (*Frans Husken, Mario Rutten, Jan-Paul Dirske*, 1997: 8-9).

Meskipun tingkat kemiskinan menurun secara menakjubkan, berjuta-juta rakyat Indonesia masih sangat miskin. Terlebih lagi sejumlah besar golongan "mendekati miskin" yang hidup sedikit di atas garis kemiskinan.

2 Sebagian besar penduduk rural dan sebagian tertentu dari penduduk urban tidak mendapat bagian dari pertumbuhan ekonomi menyeluruh. Bahkan pengangguran di antara kaum miskin di kawasan terpadat penduduknya, yakni Jawa, terus bertambah secara mencolok sebagai dampak modernisasi pertanian. Lihat kajian otentik yang dilakukan Sajogyo tahun 1972. *Modernisasi tanpa Pembangunan di Jawa Rural* yang menunjuk langsung dampak sosial model pembangunan Indonesia. Karya ini menilai kemiskinan rural dan urban di Indonesia membenarkan fakta bahwa pertumbuhan menyeluruh pada umumnya merupakan sebuah indikator yang miskin mengenai kecenderungan dalam standar kehidupan sebagian besar penduduk.

Kelompok ini sangat rentan terhadap turun naiknya ekonomi dalam negeri sehingga perubahan kecil dalam lingkungan mereka dapat menyodok mereka ke bawah garis kemiskinan. Kalau kita menggunakan standar hanya 10% lebih tinggi daripada yang digunakan sekarang ini dalam analisis-analisis dan mengambil garis dasar sebesar US\$ 83 per kapita di kawasan-kawasan rural dan US\$ 140 di kawasan-kawasan urban, jumlah kaum miskin di Indonesia meningkat mencapai lebih dari 10 juta sampai hampir 25% (*World Bank, 1990*) (*Frans Husken, Mario Rutten, Jan-Paul Dirske, 1997: 9*). Bahayanya bahwa kenaikan sedikit saja dalam biaya hidup akan mengakibatkan kemiskinan dalam skala lebih luas yang diperberat dengan persoalan lapangan kerja; setiap tahun dua juta pencari kerja baru memadati pasar kerja, meskipun ekonomi bertumbuh hanya tersedia lapangan pekerjaan dalam jumlah yang terbatas.

Inilah yang terjadi di Indonesia saat ini. Krisis ekonomi yang terjadi mulai pertengahan tahun 1997 hingga kini, mengakibatkan jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan meningkat. Semula pada tahun 1997 diperkirakan hanya ada 27 juta jiwa penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan, namun pada tahun 1999 diperkirakan menjadi 98 juta jiwa.

Jika melihat kondisi Indonesia saat ini, perlu kita merenungkan kembali apa yang telah kita lakukan dalam 55 tahun ini. Fakta yang ada memperlihatkan bahwa ada yang salah dalam pembangunan yang telah kita laksanakan. Menurut Mubyarto (1998: 2) kita telah "kebablasan" dalam melaksanakan pembangunan ekonomi. Menurutnya ada 19 sikap dan tindak "keterlaluan" yang telah menyebabkan terjadinya krisis ekonomi Indonesia, yaitu kita sebagai bangsa Indonesia (1) terlalu berpikir global sehingga mengabaikan ekonomi rakyat; (2) terlalu suka disanjung sehingga buta/tuli pada kritik; (3) terlalu individualistik/memikirkan kepentingan sendiri sehingga tidak melihat adanya kesenjangan sosial yang terjadi dan berkembang dalam masyarakat; (4) terlalu bisnis dan *profit-oriented*, sehingga lupa pada masalah-masalah sosial dan moral; (5) terlalu silau pada dunia kebendaan/materi,

sehingga tidak pernah mensyukuri Nikmat Allah; (6) terlalu industri-*minded* (lupa pertanian/perdesaan); (7) terlalu berpikir kekinian (lupa pada sejarah); (8) terlalu silau pada yang serba asing, sehingga pikiran pakar-pakar pribumi diremehkan; (9) terlalu percaya pada pasar (deregulasi yang kebablasan), sehingga lupa bahwa dalam pasar yang liberal, yang kecil pasti kalah dan yang kuat pasti menang; (10) terlalu meremehkan ideologi, sehingga melupakan Ekonomi Pancasila yang sebenarnya merupakan landasan perekonomian Indonesia; (11) terlalu mendewakan keserasian, keseimbangan dan keselarasan, sehingga konflik disembunyikan/ditabukan; (12) terlalu berpihak pada konglomerat, akibatnya Ekonomi Rakyat ditelantarkan; (13) konglomerat terlalu serakah (*overborrowing*); (14) konglomerat terlalu menuruti ambisi pemerintah yang ingin tumbuh terlalu cepat sehingga melanggar pasal 33 UUD 1945; (15) terlalu meremehkan sistem ekonomi (hal ini mengakibatkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah tidak konsisten; pemerintah tidak mempunyai visi jauh ke depan); (16) terlalu mementingkan keseragaman (uniformitas); SARA yang merupakan fondasi bangsa ditabukan; (17) pemerintah terlalu sentralistik sehingga daerah-daerah tidak bergairah membangun daerahnya dengan cara-caranya sendiri; (18) terlalu pragmatis, tanpa sistem; (19) terlalu mementingkan stabilitas (stabilitas pemerintah/*status quo*).

Kondisi ini sering terjadi di negara-negara yang sedang berkembang ketika mengawali pembangunannya. Kita bisa belajar dari pengalaman pembangunan yang dilakukan oleh Pakistan. Dalam kasus Pakistan ini, menurut Mahbul Ul Haq (1983: 24-39) ada 7 kesalahan dari perencana pembangunan.

Pertama, terlalu memuja angka. Mereka menganggap apa yang dapat diukur bermakna, dan apa yang tidak dapat diukur boleh diabaikan. Hal ini juga telah menjadi dasar pemikiran para ekonom pada awal pembangunan Indonesia. Terlihat dari indikator yang digunakan untuk mengukur keberhasilan adalah kenaikan GNP, sehingga kesenjangan tingkat pendapatan perorangan terlupakan.

Kedua, cinta pengendalian langsung atas ekonomi. Dianggapnya bahwa merencanakan pembangunan itu berarti mendorong sektor pemerintah dan menjalankan berbagai pengendalian birokrasi guna mengatur kegiatan ekonomi terutama di sektor swasta. Sistem ekonomi liberal diterapkan, akibatnya terjadi persaingan yang tidak sehat. Yang besarlah yang menang. Di Indonesia hal ini terjadi ketika peluncuran deregulasi Juni 1983 dan Pakto 1988 yang telah membebaskan mekanisme pasar di Indonesia.

Ketiga, terjadi penanaman modal khayal. Maksudnya, di negara sedang berkembang modal sangat langka, tetapi justru di negara sedang berkembang tersebut banyak kita temukan barang modal menganggur tidak terpakai. Misalnya, sekolah dan rumah sakit didirikan seringkali tanpa menyediakan guru dan dokter dalam jumlah yang cukup untuk menjalankannya. Tetapi setiap kali dihadapkan pada pilihan antara menambah kemampuan atau menggunakan barang modal yang ada, antara impor barang modal atau impor bahan baku, antara belanja modal atau belanja bukan modal, pilihan para pengambil keputusan selalu jatuh pada menaikkan penanaman modal.

Keempat, kecanduan mode pembangunan. Para perencana seringkali mau saja menjadi korban mode yang sering berubah-ubah itu. Hal ini sebagian karena mereka harus menjaga jangan sampai tertinggal di belakang dalam usaha mengejar pembangunan, dan sebagian lagi karena mereka mungkin tidak akan mendapat bantuan luar negeri jika mereka tidak turut menganut jalan pikiran yang sedang menjadi mode di kalangan negara pemberi bantuan. Karena keinginan agar masalah kemiskinan dan keterbelakangan dapat cepat teratasi, para penentu kebijakan pembangunan Indonesia-tanpa melihat efek sampingnya- mengambil mode pembangunan yang pada waktu itu banyak digunakan oleh negara maju. Dengan assumsi bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan menghapuskan kemiskinan dan keterbelakangan yang ada. Tetapi yang terjadi malah tingkat kesenjangan yang ada semakin menajam.

Kelima, perencanaan dan pelaksanaan dipisahkan. Yang perlu diingat, bahwa suatu rencana yang terus berubah bukan berarti tanda kelemahan tetapi kekuatan. Bahkan kita harus curiga apabila ada rencana pembangunan lima tahun yang dilaksanakan tepat sesuai dengan jadwalnya semula. Banyak anggapan yang akan berubah dalam waktu lima tahun sehingga tidaklah jujur kalau kita berpura-pura, bahwa semua perubahan ini telah kita duga sebelumnya dan telah ditampung dalam rencana tersebut.

Keenam, adanya kecenderungan mengabaikan sumber daya manusia. Umumnya sebagian negara sedang berkembang terutama di Asia Selatan, sedikit sekali modal yang ditanam untuk mengembangkan sumber daya manusia. Sebab penanaman modal semacam itu lama baru memberi hasil, dan bukti kuantitatif tidak ada mengenai hubungan antara penanaman modal semacam itu dan hasilnya.

Ketujuh, perencana pembangunan terlalu terpukau oleh laju pertumbuhan GNP yang tinggi dan mengabaikan tujuan sebenarnya dari usaha pembangunan. Di banyak negara, pertumbuhan ekonomi disertai jurang perbedaan pendapatan yang semakin tajam, antar perorangan maupun antar daerah.

Ketujuh dosa perencana pembangunan yang diungkapkan oleh Mahbul Ul Haq dapat menjadi rujukan bagi kita bahwa pembangunan dengan orientasi pembangunan ekonomi yang mengacu pada pertumbuhan, tanpa adanya pemerataan, bukanlah strategi pembangunan yang tepat dan harus tetap kita pertahankan. Tetapi dengan meminjam ungkapan Keynes, perubahan orientasi pembangunan tidak dapat dicapai hanya dengan mengubah kebijaksanaan dan strategi, tetapi harus dengan cara merubah teori yang digunakan, yaitu teori ekonomi yang melandasi kebijaksanaan dan strategi ekonomi itu.

Menurut teori ekonomi konvensional hanya ada satu jalan agar ekonomi nasional dapat tumbuh, yaitu membiarkan mekanisme pasar bebas (demokrasi ekonomi sesuai dengan TAP MPRS No. XXIII/1966) dan membuka ekonomi Indonesia terhadap modal asing

(Mubyarto, 1998: 1). Itu berarti merubah total sistem ekonomi Indonesia, yaitu dari sistem ekonomi etatisme (serba negara) menjadi ekonomi demokratis dan serba bebas. Tetapi perubahan sistem ekonomi tersebut tetap harus mengingat pada tiga hal seperti yang tertuang dalam GBHN selama ini³ yaitu (1) persaingan bebas (*free fight liberalism*); (2) etatisme, dan (3) persaingan tidak sehat dan monopoli yang merugikan rakyat.

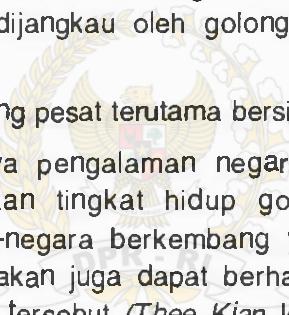
B. Menjajagi Strategi Pembangunan yang Tepat

Uraian di atas memperlihatkan pada kita suatu kenyataan yang mengharuskan kita untuk memikirkan jalan dan cara lain yang mungkin perlu ditempuh, agar Indonesia dalam tahun-tahun mendatang lebih berhasil dalam menanggulangi masalah-masalah tersebut di atas.

Ada beberapa strategi pembangunan alternatif yang dapat dijadikan acuan untuk mencari model apa yang tepat untuk Indonesia. Pertama, strategi Pertumbuhan dengan Pemerataan. Ada beberapa strategi pembangunan yang mengacu pada strategi pertumbuhan dengan pemerataan.

1. Strategi Pertumbuhan dan Keadilan yaitu suatu model pembangunan yang berusaha mencapai pertumbuhan ekonomi bersama-sama dengan keadilan tanpa disertai revolusi sosial. Dalam model pembangunan ini lebih mementingkan redistribusi harta produktif (*productive assets*), prioritas pembangunan pada sektor pedesaan, dan realokasi dana investasi ke golongan miskin (Thee Kian Wie, 1981: 29-30).
2. Strategi Pertumbuhan dengan Pemerataan yang dipakai oleh negara-negara berkembang di Asia Timur seperti Jepang, Korea Selatan, Taiwan, dan Singapura. Berdasarkan penelitian empiris yang dilakukan Irma Adelman, disimpulkan bahwa negara-negara tersebut semuanya telah mengikuti suatu urutan dinamis tertentu dalam pembangunannya, yaitu:

3 Larangan tersebut hingga GBHN 1998 selalu tertuang dalam GBHN yang diperbarui setiap 5 tahun.

- 
- i. Distribusi harta produktif pada tahap I dari proses pembangunan ekonomi, yang terutama dipusatkan pada tanah;
 - ii. Pemupukan modal manusia (*human capital*) secara besar-besaran pada tahap II, terutama dengan perluasan sistem pendidikan yang dapat dijangkau oleh golongan masyarakat berpendapatan rendah;
 - iii. Pertumbuhan ekonomi yang pesat terutama bersifat padat karya.
- Adelman berpendapat bahwa pengalaman negara-negara yang berhasil dalam meningkatkan tingkat hidup golongan miskin menunjukkan bahwa negara-negara berkembang yang mengikuti urut-urutan dinamis serupa, akan juga dapat berhasil menghapus kemiskinan di negara-negara tersebut (*Thee Kian Wie*, 1981 : 32).
3. Strategi redistribusi dengan pertumbuhan yang menekankan penyaluran kembali (relokasi) dana-dana investasi baru, terutama dari pemerintah ke golongan penduduk yang paling miskin, agar dengan demikian mereka dapat memupuk harta produktif yang dapat meningkatkan produktifitas dan pendapatan mereka. Hal ini hanya mungkin apabila dana investasi yang disalurkan kepada golongan penduduk yang paling kaya relatif lebih sedikit (*Thee Kian Wie*, 1981 : 32).

Kedua, strategi pembangunan yang diarahkan pada perbaikan *human factor*, yaitu peningkatan mutu sumber daya manusia sebagai modal pembangunan untuk menjamin kemajuan ekonomi dan kestabilan sosial. Peningkatan mutu sumber daya manusia dapat dilakukan melalui peningkatan mutu pendidikan, kesehatan, dan gizi. Melalui perbaikan mutu sumber daya manusia, produktivitas nasional akan meningkat.

Ketiga, strategi pembangunan yang berpusat pada rakyat. Konsep utama dari pembangunan berpusat pada rakyat adalah bahwa rakyat merupakan sumber daya pembangunan yang utama dan memandang kesejahteraan material dan spiritual mereka sebagai tujuan yang ingin dicapai oleh proses pembangunan.

C. Menuju Sistem Ekonomi Kerakyatan

Kegagalan pembangunan pada dasawarsa lalu melahirkan pemikiran-pemikiran untuk merubah arah kebijaksanaan pembangunan yang selama ini mengarah kepada konglomerat menjadi kepada rakyat.

Kecenderungan pembangunan yang mengarah kepada rakyat dapat dilihat dalam GBHN 1993. Pertama, adanya keinginan untuk mengatasi masalah ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial secara sungguh-sungguh.

Pembangunan telah berhasil meningkatkan pendapatan nasional dan kesejahteraan rakyat pada umumnya walaupun masih ada ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial yang menuntut usaha yang sungguh-sungguh untuk mengatasinya agar tidak berkelanjutan dan berkembang ke arah keangkuhan dan kecemburuan sosial (GBHN 1993: 44)

Keinginan untuk mengatasi masalah ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial ini diwujudkan melalui beberapa program pemerintah dalam pelita VI, seperti program IDT, Takesra/Kukesra. Kedua, keinginan mewujudkan kesejahteraan rakyat agar makin adil dan merata yang dilakukan melalui perbaikan pendapatan dan peningkatan daya beli masyarakat. Keberhasilan pembangunan yang dirasakan sebagai perbaikan taraf hidup oleh segenap golongan masyarakat akan meningkatkan kesadaran rakyat tentang makna serta manfaat pembangunan sehingga motivasi rakyat makin tergugah untuk berperan aktif dalam pembangunan. Ketiga, mulai dikenalkannya istilah *ekonomi rakyat*. Istilah *ekonomi rakyat* atau *ekonomi kerakyatan* sebenarnya sudah ada dalam TAP II/MPRS/1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Tahapan Pertama 1961 - 1969. Istilah tersebut juga sudah ada dalam sejumlah perundang-undangan kita sejak 1956 - 1995 seperti yang tertuang dalam UU Pokok Perbankan, UU Perkoperasian (1992), dan Usaha Kecil (No. 9/1995).

Kemudian dalam GBHN 1999 istilah *ekonomi kerakyatan* dengan jelas dimasukkan sebagai salah satu misi dari pembangunan nasional. yaitu:

7. Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional terutama pengusaha kecil, menengah, dan koperasi, dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan (GBHN 1999: 62).

Dalam GBHN 1999, pembangunan ekonomi diarahkan pada pengembangan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat dan memperhatikan pertumbuhan ekonomi, nilai-nilai keadilan, ketimpangan sosial, kualitas hidup, pembangunan berwawasan lingkungan, dan berkelanjutan sehingga terjamin kesempatan yang sama dalam berusaha dan bekerja, perlindungan hak-hak konsumen, serta perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat. Upaya pengembangan sistem ekonomi kerakyatan dilakukan dengan memberdayakan pengusaha kecil, menengah dan koperasi agar lebih efisien, produktif, dan berdaya saing dengan menciptakan iklim berusaha yang kondusif dan peluang usaha yang seluas-luasnya. Selain itu juga dikembangkan hubungan kemitraan dalam bentuk keterkaitan usaha yang saling menunjang dan menguntungkan antara koperasi, swasta dan BUMN, serta antara usaha besar, menengah dan kecil dalam rangka memperkuat struktur ekonomi nasional.

Sistem Ekonomi Kerakyatan berbeda dalam banyak hal dengan aturan main lama perekonomian nasional Indonesia. Dalam Sistem Ekonomi Kerakyatan produksi harus dikerjakan oleh semua warga masyarakat dan hasilnya harus dibagi/didistribusikan secara merata kepada semua secara adil. Ini berarti usaha-usaha kecil, menengah maupun besar, semuanya berpartisipasi dan bekerjasama secara kooperatif. Persaingan tidak ditabukan, tetapi tidak boleh dalam suasana "saling mematikan" (*free fight liberalism*). Negara menguasai cabang-cabang produksi yang penting dan menyangkut hajat hidup orang banyak, tetapi untuk menjamin sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Artinya negara menjamin tercapainya kemakmuran masyarakat bukan

kemakmuran orang per orang. Setiap orang harus bekerja (tidak boleh ada yang menganggur), sehingga dapat hidup secara layak sesuai harkat kemanusiaan.

Pemberdayaan masyarakat dalam sistem ekonomi kerakyatan ini adalah sebuah konsep pembangunan baru yang bersifat *people-centered, participatory, empowering, and sustainable* (Ginanjar Kartasasmita, 1996: 142).

Ada dua hal harus dilakukan oleh Pemerintah saat ini untuk menuju terciptanya sistem ekonomi kerakyatan (*Mubyarto, 1998: 127*). Pertama, melakukan reformasi kebijakan jangka pendek yaitu berupa upaya-upaya mengatasi dampak sosial krisis ekonomi dan moneter. Kedua, menyusun strategi pembangunan jangka panjang.

Dalam jangka pendek berbagai program JPS harus dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan. Maksudnya pelaksanaan produksi dan distribusi tidak boleh dilakukan oleh kelompok-kelompok tertentu saja. Program-program pembangunan yang lebih mempercayai rakyat seperti program IDT harus terus dilanjutkan dan dengan melibatkan lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang ada di daerah-daerah. Pelibatan lembaga-lembaga agama dan adat secara efektif seperti yang terjadi di Bali dan di Yogyakarta bisa dijadikan contoh bagi daerah-daerah lain. Belajar dari pengalaman yang sudah-sudah, baik yang berhasil ataupun tidak, program pemberdayaan daerah dan masyarakat di daerah dalam mengatasi dampak krisis ekonomi yang sudah berjalan, perlu dilanjutkan dan dilakukan secara sungguh-sungguh.

Prinsip dasar dari pemberdayaan ekonomi rakyat yang benar adalah sejauh mungkin mengurangi intervensi pemerintah dan aparat pemerintah, dan sebanyak mungkin melibatkan partisipasi masyarakat sejak dari perencanaan program sampai pelaksanaan dan pemanfaatannya (*Mubyarto, 1998 : 128*). Dengan kata lain, program-program pemberdayaan ekonomi rakyat tidak lagi bersifat "proyek" pemerintah, tetapi bersifat sebagai sebuah "program" masyarakat itu sendiri. Hal ini dilakukan untuk menghindari terjadinya kembali kegagalan

pelaksanaan program seperti pada pelaksanaan JPS tahap I. Keberhasilan merubah sifat program pemerintah yang merupakan proyek menjadi program masyarakat sendiri dapat dilihat pada pelaksanaan program IDT di 7 desa dari 14 Desa di Kecamatan Bungku Selatan, propinsi Sulawesi Tengah. Melalui pendampingan mandiri secara intensif selama dua tahun, program pemerintah berubah menjadi sebuah gerakan masyarakat.⁴

Kemudian tentang strategi pembangunan jangka panjang, yang dilakukan guna memulihkan perekonomian nasional yang nyaris hancur, harus disusun berdasarkan prinsip kehati-hatian dan penghematan besar-besaran. Strategi yang merangsang pertumbuhan ekonomi tinggi harus disurutkan untuk memberikan tempat pada upaya peningkatan pemerataan. Kebijakan-kebijakan pemerataan pembangunan yang kurang berhasil selama enam kali repelita (1969-97) harus dirombak total. Strategi pembangunan yang mengutamakan sistem ekonomi kapitalistik perkoncoan (sistem ekonomi konglomerasi) harus dirubah menjadi sistem ekonomi kerakyatan (demokrasi ekonomi), dan yang lebih utama lagi sistem ekonomi Pancasila yang moralistik, nasionalistik, demokratis dan berkeadilan. Sistem ekonomi kerakyatan yang berdasarkan kekeluargaan dan yang lebih mementingkan peningkatan kemakmuran dan kesejahteraan bersama dari pada kemakmuran dan kesejahteraan orang perorangan.

D. Ekonomi Kerakyatan yang Berlandaskan Pancasila

Pada periode perubahan dari GBHN 1993 ke 1998, bangsa Indonesia sedang dalam proses diuji apakah tekad pengembangan ekonomi rakyat/ekonomi kerakyatan yang telah dibulatkan lima tahun lalu akan dilanjutkan atau tidak.

Ketika pergeseran kekuasaan berlangsung, kita tersadar bahwa penyelenggaraan negara telah menyimpang dari idologi Pancasila dan

⁴ Lihat Haryono dan Mubyarto, *Mendampingi Ekonomi Rakyat, Laporan Kaji Tindak Propinsi Sulawesi Tengah*, Aditya Media, 1998.

mekanisme Undang-Undang Dasar 1945. Akibat penyimpangan tersebut timbul ketidakseimbangan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara dan makin jauh dari cita demokrasi dan kemerdekaan yang ditandai dengan berlangsungnya sistem kekuasaan yang bercorak absolut karena wewenang dan kekuasaan Presiden berlebihan melahirkan budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme sehingga terjadi krisis multidimensional pada hampir seluruh aspek kehidupan. Selama ini penyelenggaraan negara di bidang ekonomi dilakukan atas dasar kekuasaan yang terpusat dengan campur tangan pemerintah yang terlalu besar, sehingga keadilan ekonomi tidak berada di tangan rakyat dan mekanisme pasar tidak berfungsi efektif. Sementara itu kesenjangan ekonomi yang meliputi kesenjangan antara pusat dan daerah, antar daerah, antar pelaku, dan antar golongan pendapatan, telah meluas ke seluruh aspek kehidupan sehingga struktur ekonomi tidak kuat, yang ditandai dengan berkembangnya monopoli serta pemerataan kekuatan ekonomi di tangan sekelompok kecil dan daerah tertentu.

Kondisi tersebut mengingatkan kita untuk kembali pada Pancasila dan UUD 1945 sebagai pegangan dasar sistem dan moral ekonomi Indonesia. Sejak ditetapkannya GBHN 1993, berbagai ajaran ekonomi Pancasila diterapkan untuk mewujudkan pemerataan sosial, kegotongroyongan dan kerakyatan, dan ajaran untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Bab 9 Repelita VI yang berjudul Pemerataan Pembangunan dan Penanggulangan Kemiskinan, serta pelaksanaan program IDT berdasarkan Inpres No. 5/1993, adalah upaya-upaya kongkrit melaksanakan perintah GBHN 1993. Program IDT yang mempunyai 3 misi besar yaitu (1) memicu dan memacu gerakan nasional penanggulangan kemiskinan; (2) melaksanakan kebijaksanaan dan strategi pemerataan pembangunan dan pengurangan kesenjangan ekonomi dan sosial; dan (3) mengembangkan ekonomi rakyat; adalah upaya kongkrit untuk mewujudkan cita-cita keadilan sosial yang terkandung dalam Ekonomi Pancasila (*Mubyarto, 1998: 52*).

Ada lima ciri dalam sistem Ekonomi Pancasila (*Mubyarto, 1987: 53*), yaitu:

1. Roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial dan moral;
2. Kehendak kuat dari seluruh masyarakat ke arah keadaan kemerataan sosial (egaliterianisme) sesuai asas-asas kemanusiaan;
3. Prioritas kebijakan ekonomi adalah penciptaan perekonomian nasional yang tangguh yang berarti nasionalisme menjawai tiap kebijaksanaan ekonomi;
4. Koperasi merupakan soko guru perekonomian dan merupakan bentuk yang paling kongkrit dari usaha bersama;
5. Adanya imbangan yang jelas dan tegas antara perencanaan di tingkat nasional dengan desentralisasi dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi untuk menjamin keadilan ekonomi dan sosial.

Kelima ciri Sistem Ekonomi Pancasila tersebut didasarkan pada prinsip-prinsip (*Mubyarto, 1998: 57*) sebagai berikut:

1. Harus menyumbang pada terciptanya ketahanan ekonomi nasional yang kukuh dan tangguh;
2. Harus mengandung sikap dan tekad kemandirian dalam diri manusia, keluarga, dan masyarakat Indonesia;
3. Perekonomian nasional harus dikembangkan ke arah perekonomian yang berkeadilan dan berdaya saing tinggi;
4. Demokrasi ekonomi harus diwujudkan untuk memperkuat struktur usaha nasional;
5. Koperasi adalah sakaguru perekonomian nasional, sebagai gerakan dan wadah kegiatan ekonomi rakyat; koperasi sebagai badan usaha ditujukan pada penguatan dan perluasan basis usaha;
6. Kemitraan usaha yang dijawai semangat kebersamaan dan kekeluargaan yang saling menguntungkan harus ditumbuh-kembangkan;
7. Usaha nasional harus dikembangkan sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan dalam sistem ekonomi pasar terkelola, dan terkendalikan oleh keimanan dan ketakwaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, serta nasionalisme yang tinggi.

Sedangkan aturan main dari Sistem Ekonomi Pancasila secara baku dan mantap, sampai saat ini masih mencari bentuk dan masih dalam proses.

D. Ekonomi Kerakyatan dengan Pemerataan

Pembangunan dalam PJP I telah menghasilkan peningkatan kesejahteraan rakyat yang tercermin dari salah satu Indikatornya yaitu meningkatnya pendapatan per kapita (sekitar US\$ 70 pada tahun 1969 menjadi sekitar US\$ 700 menjelang akhir PJP I). Namun apa yang telah kita capai selama ini disadari masih jauh dari cita-cita pembangunan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Mengingat tujuan pembangunan adalah manusia, maka semua tantangan yang dihadapi akan bermuara pada tantangan utama pembangunan yaitu bagaimana agar kesejahteraan rakyat dapat ditingkatkan secara lebih cepat, lebih merata, dan lebih adil sehingga makin mengarah pada tercapainya tujuan pembangunan nasional. Itulah yang menjadi tantangan pembangunan PJP II.

Pendapatan per kapita sebagai salah satu indikator peningkatan kesejahteraan rakyat terkait secara langsung dengan laju pertumbuhan penduduk dan tingkat pertumbuhan ekonomi. Padahal secara absolut jumlah penduduk Indonesia masih sangat besar dan persebarannya masih belum merata. Oleh sebab itu dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi pada tingkat yang tinggi dan secara berkesinambungan selama PJP II adalah tantangan besar untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Namun pertumbuhan saja tidak memadai apabila pemanfaatannya tidak merata.

Masalah ketidakmerataan dapat tercermin dari masih banyaknya penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Meskipun jumlahnya terus berkurang, laju penurunannya masih rendah dan lokasinya masih terpusat pada kantung-kantung kemiskinan.

Masalah ketidakmerataan menyangkut rasa keadilan dan rasa keadilan bukanlah nilai yang bersifat absolut. Artinya makin tinggi taraf kemajuan, makin mampu dari makin cenderung seseorang untuk

membandingkan diri dengan orang lain yang lebih maju (*Tirtosudiro*, 1997: 55). Di samping itu masalah ketidakmerataan dapat menyebabkan kesenjangan, yang jika tidak ditangani secara hati-hati dan tepat akan menimbulkan konflik.

Pengalaman pembangunan selama PJP I, dimana berbagai ketimpangan ekonomi dan kesenjangan sosial muncul dimana-mana, adalah kenyataan yang memperlihatkan bahwa pembangunan tanpa pemerataan hanya akan menimbulkan masalah lebih lanjut. Yaitu munculnya berbagai konflik sosial dan gejala disintegrasi di masyarakat sebagai ungkapan rasa tidak puas dengan pembangunan yang telah dilaksanakan selama ini. Konflik sosial dan menguatnya gejala disintegrasi di berbagai daerah seperti yang terjadi beberapa waktu yang lalu merupakan gangguan bagi keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kalau tidak segera ditanggulangi akan dapat mengancam keberadaan dan kelangsungan hidup bangsa dan negara.

Kenyataan tersebut memperlihatkan pada kita bahwa pemerataan pembangunan adalah masalah utamanya. Sebagaimana diamanatkan dalam GBHN 1993 bahwa sasaran pembangunan jangka panjang kedua bidang ekonomi adalah:

Terciptanya perekonomian yang mandiri dan andal sebagai usaha bersama atas dasar kekeluargaan, berdasarkan demokrasi ekonomi yang berlandaskan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 dengan peningkatan kemakmuran rakyat yang makin merata, pertumbuhan yang cukup tinggi, dan stabilitas nasional yang mantap(GBHN, 1993)

Upaya pemerataan pembangunan telah dilakukan sejak awal PJP I dengan berbagai upaya di berbagai sektor seperti pertanian, kependudukan, pendidikan, kesehatan dan transmigrasi serta pembangunan desa. Sebagai bagian dari Trilogi Pembangunan, sejak Repelita III upaya pemerataan lebih digalakkan lagi yang dilaksanakan melalui kebijaksanaan delapan jalur pemerataan, yaitu (1) pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak khususnya pangan, sandang, dan perumahan; (2) pemerataan kesempatan memperoleh

pendidikan dan pelayanan kesehatan; (3) pemerataan pembagian pendapatan; (4) pemerataan kesempatan kerja; (5) pemerataan kesempatan berusaha; (6) pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan, khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; (7) pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air, dan (8) pemerataan memperoleh keadilan. Namun masalah pemerataan pembangunan dan pengentasan kemiskinan masih belum juga teratas, karena masalah tersebut sangat kompleks dan berdimensi luas. Padahal dalam proses pembangunan menuju bangsa yang maju dan mandiri, masyarakat Indonesia menghadapi tantangan yang berat terutama dalam bidang ekonomi. Era globalisasi sangat menuntut ketahanan perekonomian nasional dari goncangan-goncangan ekonomi eksternal dan internal.

Pembangunan pada hakikatnya adalah dari dan untuk seluruh rakyat. Dengan demikian, dalam upaya mencapai sasaran-sasaran pembangunan yang dituju harus melibatkan dan pada gilirannya dapat dinikmati oleh segenap lapisan masyarakat. Tuntutan ini sesungguhnya bertepatan atau sesuai dengan konsep sistem ekonomi kerakyatan yang kini sedang dicoba untuk dikembangkan.

Seperti telah diuraikan di muka, inti dari sistem ekonomi kerakyatan adalah sejauh mungkin mengurangi intervensi pemerintah dan aparat pemerintah, dan sebanyak mungkin melibatkan partisipasi masyarakat sejak dari perencanaan program sampai pelaksanaan dan pemanfaatannya. Basis perekonomian menjadi lebih luas (tidak terpusat pada perorangan, sekelompok orang atau perusahaan tertentu), sehingga ketahanan perekonomian nasional terhadap goncangan-goncangan ekonomi eksternal dan internal menjadi lebih kukuh. Dengan demikian, pengembangan sistem ekonomi kerakyatan sesuai dengan amanat GBHN, dan sekaligus mengamankan keberlangsungan pembangunan nasional.

E. Kesimpulan

Kita telah mengalami perjalanan yang cukup panjang dan berliku-liku dalam mencari bentuk dan cara melaksanakan kebijaksanaan pembangunan ekonomi yang bisa mewujudkan tujuan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Meskipun sistem ekonomi yang kita kehendaki sudah jelas, yaitu sistem ekonomi Pancasila sebagai mana yang digariskan dalam Pasal 33 dan Pembukaan UUD 1945, namun berbagai macam masalah jangka pendek telah memaksa kita mengendorkan tujuan jangka panjang.

Bangsa Indonesia sebenarnya selalu waspada untuk tidak menyimpang terlalu jauh dari moral dan kepribadian sistem ekonomi yang didasarkan pada idiosi Pancasila sebagai dasar negara. Meskipun kadang-kadang tampak penonjolan yang berlebih-lebihan pada aspek-aspek ekonomi dari kebijaksanaan dan perilaku ekonomi kita, namun dalam proses selalu timbul kesadaran akan pentingnya memasukkan aspek atau variabel-variabel sosial dan moral.

Dengan demikian, dari pengalaman sejarah terlihat bahwa sistem ekonomi yang cukup relevan bagi Indonesia adalah sistem ekonomi kerakyatan yang berlandaskan pada Pancasila dan UUD 1945, dengan penekanan pada pemerataan kesempatan dalam pembangunan. Hal ini sesuai dengan apa yang telah diamanatkan dalam GBHN 1993 dan GBHN 1999. Dengan sistem ekonomi kerakyatan, diharapkan ketahanan perekonomian nasional dapat tercipta, dan masyarakat yang adil dan makmur dapat terwujud.

DAFTAR PUSTAKA

- A. A. Gde Muninjaya, *Manajemen Kesehatan Jakarta*, Penerbit Buku Kedokteran EGC, Jakarta, 1999.
- A. L. Slamet Ryadi, *Public Health Publications Ilmu Kesehatan Masyarakat*, Usaha Nasional, Surabaya, 1981.
- Achmad Tirtosudiro, *Pembangunan Ekonomi Nasional, Suatu Pendekatan Pemerataan, Keadilan dan Ekonomi Kerakyatan*, PT. Intermasa, Jakarta, 1997.
- Arief Budiman, *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- Awan Setya Dewanta, dkk. (Editor), *Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia*, Aditya Media, Yogyakarta, 1995.
- BAPPENAS dan Pusat P3R-YAE, *Gerakan Nasional Penanggulangan Kemiskinan: Kajian Bersama Pengembangan Kebijaksanaan*, Aditya Media, Yogyakarta, 1997.
- Biro Pusat Statistik, *Statistik Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta, 1998.
- Britha Mikkelsen, Matheos Nalle, (Terj.), *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan Sebuah Buku Pegangan bagi Para Praktisi Lapangan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999.
- Budi Soeradji, Mubyarto (Penyunting), *Gerakan Penanggulangan Kemiskinan (Laporan Penelitian di Daerah-daerah)*, Aditya Media, Yogyakarta, 1998.
- Cari A.B. Jayarajah, William H. Branson, Binayak Sen, *A World Bank Operations Evaluation Study Social Dimensions of Adjustment: World Bank Experience 1980-93*, World Bank 1996.
- David C. Korten, *Getting to The 21st Century: Voluntary Action and The Global Agenda, People Centered Development Forum*, Kumarian Press, USA, 1990.

David C. Korten, Rudi Klauss (Editor). *People Centered Development: Contribution toward Theory and Planning Frameworks*, Kumarian Press, New Delhi, India, 1984.

Denis Goulet, *The Cruel Choice : A New Concept in the Theory of Development*, New York, Atheneum, 1971.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Lima Puluh Tahun Perkembangan Pendidikan Indonesia*, Depdikbud, Jakarta, 1996.

Frans Husken, Mario Rutten, Jan-Paul Dirkse (Editor), *Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial, Indonesia di bawah Orde Baru*, PT. Grasindo, Jakarta, 1997.

Ginanjar Kartasasmita, *Pembangunan untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, PT. Pustaka CIDESINDO, Jakarta, 1996.

Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly, Frances Steward (Editor), *Adjustment A Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Vol 1, Clarendon Press, Oxford, 1987.

Gulardi Wiknjosastro (Editor), *Politik Ekonomi Kesehatan Indonesia*, Yayasan Padi dan Kapas - PT (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia, Jakarta, 1993.

Gunawan Sumodiningrat, *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat*, PT. Bina Rena Pariwara, Jakarta, 1997.

Gunawan Sumodiningrat, *Pemberdayaan Masyarakat dan JPS*, Gramedia, Jakarta, 1999.

Haryono, Mubyarto, *Mendampingi Ekonomi Rakyat, Laporan Kaji Tindak Propinsi Sulawesi Tengah*, Aditya Media, Yogyakarta, 1998.

James H. Weaver, Kenneth P. Jameson (Editor), *Economic Development: Competing Paradigms*, University Press of America, Washington D.C., 1981.

- Kuntowibisono, *Arti Perkembangan: Menurut Filsafat Positivisme Auguste Comte*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.
- M.P. Todaro, *Economic Development in The Third World*, 4th Edition, Longman Group Limited, 1989.
- Mahbul ul Haq, Masri Maris (Terj.), *Tirai Kemiskinan Tantangan-Tantangan untuk Dunia Ketiga*. Yayasan Obor, Jakarta, 1983.
- Moeljarto T., *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis, Konsep, Arah, dan Strategi*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1987.
- Mubyarto, *Ekonomi Pancasila Gagasan dan Kemungkinan*, LP3ES, Jakarta, 1987.
- Mubyarto, *Reformasi Sistem Ekonomi, Dari Kapitalisme Menuju Ekonomi Kerakyatan*, Aditya Media, Yogyakarta, 1998.
- Mubyarto, *Reformasi Politik dan Ekonomi*, Aditya Media, Yogyakarta, 1999.
- Nurimansjah Hasibuan, *Pemerataan dan Pembangunan Ekonomi, Teori dan Kebijaksanaan*, Universitas Sriwijaya, Palimbang, 1993.
- Onny S. Prijono, AMW Pranarka (Editor), *Pemberdayaan Konsep Kebijakan dan Implementasi*, CSIS, Jakarta, 1996.
- Paul B. Harton, Chester L. Hunt, *Sociology*, 6th Edition, Mc. Graw Hill Inc, USA, 1985.
- Paul B. Horton, Chester L. Hunt, *Sosiologi*, Erlangga, Jakarta, 1990.
- Prijono Tjiptoherijanto, Budhi Soesetyo, *Ekonomi Kesehatan*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1994.
- Prijono Tjiptoherijanto, Sutiyastie Soemitro, *Pemberdayaan Penduduk dan Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia*, PT. Cipta Putra Bangsa, Jakarta, 1998.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1992.

Richard T. La Piere, **Social Change**, Mc. Graw Hill Book, New York, 1965.

Robert A. Nisbet, **Social Change and History**, Oxford University Press, Oxford, 1968.

Soerjono Soekanto, **Perubahan Sosial**, Ghalia, Jakarta, 1983.

Susilowati, dkk. **Tantangan Pendataan Sasaran dalam Program JPS-BK di Indonesia dalam Alternatif Pemecahannya**. Jurnal Kedokteran dan Farmasi Medika, PT Grafiti Medika Pers, Jakarta, 1999.

Thee Kian Wie (Penyunting), **Pembangunan Ekonomi dan Pemerataan Beberapa Pendekatan Alternatif**, LP3ES, Jakarta, 1981.

Tri Rini P Lestari, **Krisis Ekonomi: Dampak Terhadap Pembangunan Kesehatan**, Jakarta, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, 1998.

Lembaran Negara :

Departemen Kesehatan, **Rapat Dengar Pendapat Komisi VI DPR RI dengan Sekjen dan Dirjen Binkesmas**, Jakarta, 23 Maret 1999.

Departemen Kesehatan, **Rapat Kerja Komisi VI DPR RI dengan Menteri Kesehatan**, Jakarta, 29 Juni 1999.

Garis-garis Besar Haluan Negara 1973.

Garis-garis Besar Haluan Negara 1978.

Garis-garis Besar Haluan Negara 1983.

Garis-garis Besar Haluan Negara 1988.

Garis-garis Besar Haluan Negara 1993.

Kantor Menteri Negara Kependudukan/BKKBN, **Pokok-pokok Uraian tentang Program Terpadu Prokesra untuk Memantapkan Program Menghapus Kemiskinan**, Jakarta, 1997.

Ketetapan MPR RI Hasil Sidang Umum 1999.

Lampiran Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR RI, Jakarta, 1 Maret 1998.

Organisasi Kesehatan Sedunia, *Pengembangan Indikator untuk Memantau Kemajuan Menuju Kesehatan Bagi Semua di Tahun 2000*, 1990.

Organisasi Kesehatan Sedunia, *Perumusan Strategi Mengenai Kesehatan Bagi Semua pada Tahun 2000*, 1990.

Pidato Kenegaraan Presiden/Mandataris MPR RI di Depan Sidang DPR, Jakarta, 15 Agustus 1998.

Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam 1994/94-1998/99 Buku I.

Rencana Pembangunan Lima Tahun Keenam 1994/94-1998/99 Buku II.

UU No. 23 tahun 1992 tentang *Kesehatan*, Jakarta, 1992.

Majalah :

JPS-BK: Berhasilkah Menyelamatkan Generasi yang Hilang?, Warta Demografi, Th-28 No. 2. Jakarta, 1999.

Hasbulah Thabranji, *JPS-BK Tidak Perlu Distop*, Warta Demografi, Th-28 No. 2. Jakarta, 1999.

Kirdi Dipoyudo, *Tugas Pokok Negara Memajukan Kesehatan Sosial*, Analisis CSIS No. 6, Nopember - Desember 1989.

Lilies Heri Mis Cicih, *Penggunaan Informasi Penunjang untuk Penentuan Sasaran JPS Bidang Kesehatan*, Warta Demografi, Th-28 No. 2. Jakarta, 1999.

M. T. Felix Sitorus, *Kemiskinan Struktural dalam Proses Pembangunan : Dominasi Pengendalian Masyarakat atas Pengawasan Sosial, Kasus di Pedesaan Ende, Flores*, Analisis CSIS No. 4. Juli-Agustus 1995.

Ritoya Tasmaya, *Antisipasi Proyek Kemiskinan Kota, Kontroversi Konsep JPS*, Warta Demografi, Th-28 No. 2. Jakarta, 1999.

Surat Kabar :

Kompas, 24 Februari 1999, Darmaningtyas, JPS: Jaring Pengaman Siapa?

_____, 3 Maret 1999, Gumilar Rusliwa Somantri, Patutkah Program JPS Dilanjutkan?

_____, 23 April 1999.

_____, 24 April 1999.

Media Indonesia, 12 Maret 1999.

_____, 17 Maret 1999.

Republika, 28 April 1993.

Suara Pembaruan, 10 Januari 1999, Aditya L Djono, JPS dan Daerah Jadi Prioritas - RAPBN 1999/2000.

_____, 9 Maret 1999.

_____, 23 Maret 1999.

_____, 11 April 1999, Mikhael Dua, JPS yang Bermasalah - Sudut Pandang Etika.

_____, 21 - 12 - 1999.

Portal:

<http://www.bappenas.go.id>

<http://www.pin-jps.or.id>