

PEMBERDAYAAN RAKYAT : PARADIGMA PEMBANGUNAN BARU ?

Oleh Ujianto Singgih Prayitno ¹⁾

Abstract

The Phenomenon of development is not only a question of economic or even of quantitative measurement of incomes, employment, and inequality. Development must be conceived of as multidimensional process involving major changes in social structures, popular attitudes, and national institution, as well as the acceleration of economic growth, the reduction of inequality, and the eradication of absolute poverty.

01. PENDAHULUAN

Dalam seminar CSIS tanggal 13 Agustus 1996 lalu, Prof. Emil Salim sebagai salah seorang perancang paradigma pembangunan Orde Baru melontarkan gagasan mengenai perlunya dibangun suatu paradigma pembangunan baru. Ada empat pokok pemikiran¹⁾ yang dikemukakan, yaitu pertama, kelompok kebijakan ekonomi makro yang mencakup kebijakan moneter dan perkreditan yang lebih aktif untuk menopang swasta sebagai "agen pertumbuhan", dan pemerintah lebih berperan menciptakan iklim usaha, serta menggunakan kebijakan anggaran untuk berfungsi sebagai regulator sosial.²⁾

Kedua, perombakan struktur ekonomi yang berorientasi ke pasar global yang strategi peningkatan daya saing menjadi pilar penting dengan nilai tambah yang semakin dominan berkat SDM yang semakin produktif. Oleh karena itu, sangatlah mendesak identifikasi produk-produk unggulan

¹⁾ Penulis adalah Peneliti Bidang Kesejahteraan Sosial, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR RI

¹⁾ Seperti diungkapkan oleh DR. Didin S. Omanhuri, Paradigma Baru Pembangunan, Republika, 26 Agustus 1996

²⁾ Yang dimaksudkan dengan regulator sosial adalah instrumen kebijaksanaan untuk pengentasan kemiskinan,

dalam rangka menjadikan perdagangan sebagai motor penggerak ekonomi. Dalam kaitan ini, praktek-praktek yang menyebabkan distorsi harga dan menghambat persaingan mutlak segera dihilangkan.³⁾ Ketiga, kebijaksanaan ketenagakerjaan yang proaktif dan lintas struktural dalam menghadapi ledakan angkatan kerja. Dan keempat, deregulasi politik yang harus mengiringi proses deregulasi ekonomi yang berkelanjutan dalam rangka mempersiapkan suatu paradigma pembangunan yang berorientasi global.

Polemik yang muncul berkaitan dengan pemikiran Prof. Emil Salim tersebut cukup banyak.⁴⁾ Pada prinsipnya "Paradigma Baru" pembangunan yang akan datang akan berada dalam kondisi menghadapi persaingan global, dengan problema kesenjangan yang bersifat struktural. Kajian ini tidak bermaksud untuk menguraikan polemik tersebut, atau bahkan menyelesaikannya. Uraian berikut merupakan deskripsi teori-teori pembangunan dalam khasanah pemikiran ekonomi pembangunan. Kajian inipun tidak berpretensi untuk dapat mengungkap seluruh teori dan polemik yang muncul, namun diharapkan setidaknya dapat membuka sedikit wawasan kritis dalam melihat proses pembangunan di Indonesia.

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.⁵⁾ 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.⁶⁾

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

3) Beberapa hal yang menghambat persaingan tersebut antara lain adalah *managed trading*, pembatasan *entry* dan *exit* dari suatu bidang usaha, integrasi vertikal, monopoli, korupsi, dan nepotisme.

4) Sebut saja misalnya Bustanul Arilin. Ph.D yang menekankan pentingnya keberlanjutan pembangunan (*sustainable development*) yang sebenarnya telah diterima sebagai paradigma baru dalam pembangunan yang dilakukan melalui daya dukung lingkungan; Kemudian juga Dr. Didin S. Damanhuri, yang menyatakan bahwa logika pemikiran Emil Salim tersebut masih konsisten dengan logika pemikiran "neo-klasik", yang antara lain substansi terpentingnya adalah demikian percaya kepada "rasionalisme pasar" sebagai instrumen pokok untuk pelbagai perubahan yang lain; dan juga Prof. Mubyarto yang berpendapat adanya ketidak konsistenan antara pemikiran logika neo klasik yang percaya kepada mekanisme pasar, dengan penyelesaian masalah kesenjangan yang tidak cukup diselesaikan dengan mekanisme pasar.

5) Emir Wiratmaja, *Overhaul Kebijakan Ekonomi Atau Ilmu Ekonomi*, Rangkuman wawancara dengan pakar ekonomi, Eksekutif, No 206, Agustus, 1996, h 43

6) *ibid*

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 praktek pungli, korupsi, manipulasi, dan kolusi.⁷⁾

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, kesejahteraan material, mental dan spiritual.⁸⁾ 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.

02. Orientasi Model 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:⁹⁾

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.

7) Meulia Ganie Rohman, *The Need for Economic Policy Overhaul*, Jakarta Post, 3 Juli 1996

8) MP. Todaro, *Economic Development in The Third World*, Longman Group Limited, 1989, 4th ed., h. 92

9) I B I D, H, 68

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.¹⁰⁾ Oleh karena itu, pembangunan bertujuan untuk mengubah fenomena keterbelakangan yang kronis ini sebagai suatu kenyataan yang dialami oleh lebih dari 3 milyar penduduk dunia.

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 produksi¹¹⁾ yaitu metodologi yang mengandaikan bahwa penekanan satu-satunya 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,¹²⁾ 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

10) Ibid, h. 28

11) David C. Korten dan Rudi Klaus (ed.), *People Centered Development: Contribution Towards Theory and Planning Framework*, Kumarian Press, 1984, p. 1

12) Suwarsono dan Alvin Y. SO, *Perubahan Sosial dan Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1994, edisi Revisi, h. 5

perubahan struktural, (3) revolusi ketergantungan internasional, dan (4) kontra revolusi pasar bebas neo klasik.¹³⁾ 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 kebawah) merupakan strategi pembangunan konvensional yang pada umumnya banyak dianut oleh kebanyakan negara berkembang.

Pandangan di atas sering dikategorikan sebagai model pembangunan konvensional, disamping 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 meningkatkan 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.¹⁴⁾ Kemunculan strategi ini adalah merupakan reaksi dari pola pembangunan konvensional yang dinilai terlalu berpusat pada produksi,¹⁵⁾ 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.

03. Pembangunan Berakar Kerakyatan

a. Latar Belakang

Seperti telah diketahui, konsep-konsep pembangunan terus mengalami proses perubahan. Pada konsep awal, pembangunan didasari oleh konsep-konsep pertumbuhan, yang ukuran utamanya adalah pendapatan perkapita, dan tujuannya adalah peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat. Namun kenyataannya, pertumbuhan yang dicapai hanya dinikmati oleh sebagian kecil orang saja, sedangkan mayoritas rakyat di negara berkembang kurang menikmati hasil pembangunan. Akibatnya, terjadi kesenjangan sosial ekonomi di kebanyakan negara berkembang.

Hal tersebut dimungkinkan, karena kekayaan keseluruhan yang dimiliki suatu negara tidak selalu berarti bahwa kekayaan itu merata dimiliki oleh semua penduduknya. Tidak tertutup kemungkinan, 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 bahwa di negara-negara yang PNB/kapitanya tinggi, banyak kemiskinan di mana-mana. Artinya, kekayaan sebagian kecil orang itu jika dirata-ratakan menghasilkan PNB/kapita yang tinggi, sehingga kemiskinan sebagian besar orang itu—seolah-olah—tertutup oleh orang kaya.

Oleh karena itu, memasuki dasawarsa 70-an dikembangkan berbagai pemikiran untuk mencari alternatif lain terhadap paradigma

14) Kalau dalam bahasa GB- dalam pembangunan Indonesia dapat dirumuskan, pencapaian masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

15) Teknik-teknik sosial dari pembangunan yang bersifat pada produksi mencakup bentuk-bentuk organisasi yang menggunakan sistem komando, banyak diantara metode analisis itu 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.

pembangunan yang semata-mata menekankan pada pertumbuhan. Munculnya cara pandang baru yang tidak hanya berupaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi, tetapi juga pembaharuan sosial, menunjukkan bahwa kebijakan ekonomi juga merupakan kebijakan sosial. Kesadaran ini menunjukkan bahwa ternyata pertumbuhan ekonomi saja tidak cukup, karena harus didukung oleh peningkatan kualitas sumber daya manusia, keseimbangan pembangunan antar daerah, pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya, serta pengendalian pertumbuhan penduduk.

Kata kunci terpenting yang memunculkan kesadaran dan selalu menjadi isu utama dalam berbagai perdebatan mengenai pembangunan adalah kemiskinan.

Robert Chambers dalam buku *Rural Development: Putting the Last First*, menyampaikan konsep perangkat deprivasi yang menganalisis penyebab kemiskinan sebagai suatu kompleksitas serta hubungan sebab-akibat yang saling berkaitan dari ketidakberdayaan (*Powerlessness*), kerapuhan (*vulnerability*), kelemahan fisik (*physical weakness*), kemiskinan (*poverty*), dan keterasingan (*isolation*).¹⁶⁾ Dengan demikian, kemiskinan bukan merupakan suatu kondisi alamiah semata-mata, melainkan merupakan suatu proses pengingkaran pemberdayaan sosial, ekonomi dan politis, sehingga diperlukan alternatif pembangunan baru.

b. Konsep Pemberdayaan Rakyat

Pemberdayaan atau empowerment dalam bahasa Inggris, adalah sebuah konsep yang lahir sebagai bagian dari perkembangan alam pikiran masyarakat dan kebudayaan Barat.¹⁷⁾ Konsep ini mulai diperkenalkan sekitar dekade 70-an, yang kemudian berkembang sepanjang dekade 80-an, sampai saat ini.

Proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan:¹⁸⁾ Pertama, sebagai kecenderungan primer adalah proses pemberdayaan yang menekankan kepada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu menjadi lebih berdaya. Proses ini dilengkapi dengan upaya untuk membangun aset material guna mendukung pembangunan kemandirian melalui organisasi. Kecenderungan kedua sebagai kecenderungan sekunder, menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau

16) Robert Chambers, *Rural Development: Putting The Last First*, Longman, New York, 1983, hal 113-114

17) A.M.W. Pranarka dan Vidhyandika Moeljarto, *Pemberdayaan (Empowerment)*, dalam Onny S. Priyono dan AMW Pranarka, *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan dan Implementasi CSIS*, 1996, hal. 44.

18) *Ibid.* hal., 56

keberdayaan untuk menentukan apa yang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog.¹⁹⁾

Dalam arti yang luas, pemberdayaan sering disamakan dengan perolehan kekuatan dan akses terhadap sumber daya untuk mencari nafkah. Istilah pemberdayaan sering dipakai untuk menggambarkan keadaan seperti yang diinginkan individu, yang masing-masing individu mempunyai pilihan dan kontrol di semua aspek kehidupan sehari-hari, seperti pekerjaan, akses terhadap sumber daya, dan partisipasi dalam proses pembuatan keputusan sosial. Pemberdayaan akan dapat mendorong proses perubahan sosial yang memungkinkan orang-orang pinggiran yang tidak berdaya untuk memberikan pengaruh yang lebih besar.²⁰⁾ Pemberdayaan juga merupakan suatu proses yang menyangkut hubungan-hubungan kekuasaan (kekuatan) yang berubah antara individu, kelompok, dan lembaga-lembaga sosial.

Di dalam literatur pembangunan, seperti yang diuraikan oleh A.M.W. Pranarka, konsep pemberdayaan memiliki perspektif yang lebih luas. Lebih lanjut diuraikan²¹⁾

"...Pearse dan Stiefel (1979) misalnya, mengatakan bahwa menghormati kebhinnekaan, kekhasan lokal, dekonsentrasi kekuatan, dan peningkatan kemandirian merupakan bentuk-bentuk pemberdayaan partisipatif. Pemikir lain, Pauli (1987), menyatakan bahwa pemberdayaan berarti pembagian kekuasaan yang adil (*equitable sharing of power*) sehingga meningkatkan kesadaran politis dan kekuatan kelompok yang lemah serta memperbesar pengaruh mereka terhadap "proses dan hasil-hasil pembangunan". Dan perspektif lingkungan, pemberdayaan mengacu pada pengamanan akses terhadap sumber daya alami dan pengelolannya secara berkelanjutan"

Namun yang jelas, konsep pemberdayaan harus ditempatkan tidak hanya secara individual tetapi juga secara kolektif, yang menjadi bagian dari aktualisasi dan koaktualisasi eksistensi manusia dan kemanusiaan. Konsep pemberdayaan, dengan demikian, ditempatkan sebagai bagian dari upaya membangun eksistensi pribadi, keluarga, masyarakat, negara dalam kerangka proses aktualisasi kemanusiaan yang adil dan beradab, yang terwujud di dalam kehidupan politik, ekonomi, hukum, dan

19) Kecenderungan kedua ini lebih diperkenalkan oleh Paulo Friere dalam bukunya *"Pedagogy of the Oppresses"* yang dalam edisi bahasa Indonesia berjudul *"Pendidikan untuk Kaum Tertindas"* diterbitkan oleh LP3ES. Didalam buku ini terkandung pemikiran mengenai kemampuan individu untuk mengontrol lingkungannya. Friere memperkenalkan istilah *consentization*, yaitu suatu proses pemahaman situasi yang sedang terjadi sehubungan dengan hubungan-hubungan politis, ekonomi dan sosial

20) David Hulme dan M. Turner, *Sociology of Development. Theories, Policies and Practices*, Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire, 1990.

21) AMW Pranarka dan Vidhyandika Moeljarto, Op Cit. hal. 63

sebagainya. Atau dengan perkataan lain pemberdayaan pada dasarnya adalah upaya menjadikan suasana kemanusiaan yang adil dan beradab menjadi bagian efektif secara struktural, baik di dalam kehidupan keluarga, masyarakat, negara, regional, internasional, maupun dalam bidang politik, ekonomi, dan sebagainya.

04. Kasus Indonesia: Reorientasi Pembangunan

a. Agenda Pembangunan

Di Indonesia dewasa ini, program besar yang tengah dilakukan dalam PJPT II adalah mengentaskan kemiskinan yang saat ini "hanya" tinggal 15% dari total penduduk Indonesia tahun 1990, atau sekitar 27,2 juta orang yang menurun dari 60% tahun 1969. Permasalahan dewasa ini yang justru perlu mendapatkan perhatian bukan hanya berkurangnya jumlah penduduk miskin, namun kesenjangan sosial yang justru kian melebar. Meningkatnya kesejahteraan materiil 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.²²⁾

Dengan demikian, 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 menopang pertumbuhan yang tinggi, tanpa diikuti oleh malapetaka dalam perekonomian dan masyarakat. Sehingga, perlu disadari bahwa pertumbuhan yang tinggi ternyata belum membuahkan 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.

22) Dana Moneter Internasional (IMF) mengusulkan metode baru dalam penghitungan *kemakmuran*, yang tercantum dalam lampiran IV buku *World Economic Outlook* edisi Mei 1993. Pada metode la yang diperkenalkan sejak tahun 1968 ditentukan berdasarkan mata uang yang hanya mengambil PDB dan dihitung dalam kurs dolar. Namun, 77% penduduk dunia tersebar 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 dewasa ini ini US\$ 570 (1993), akan menjadi sama dengan negara yang pendapatan perkapitanya sekitar US\$ 2.800 per tahun.

Pembangunan, dengan demikian, harus dipaharni sebagai suatu proses berdimensi jamak yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap masyarakat, dan kelembagaan nasional.

Hasil pembangunan selama Pelita V memperlihatkan, bahwa pertumbuhan rata-rata perekonomian Indonesia adalah 8,35% per tahun, dengan pendapatan per kapita sebesar US \$ 919 tahun 1994. Sejalan dengan peningkatan kesejahteraan penduduk, muncul fenomena kesenjangan pendapatan yang melebar, seiring dengan penambahan 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.²³⁾ Kalangan penyelenggara negara jangan sampai mengabaikan tugas itu berdasarkan alasan apapun dan dalam masa apapun. 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.

Konsep demikian adalah konsep pemberdayaan rakyat sebagai konsep baru paradigma pembangunan. Ginanjar Kartasasrmita 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.²⁴⁾ 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

23) Kompas, 23 Agustus 1996

24) Suara Karya, 6 Maret 1996

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) ketidak-seimbangan dalam akses kepada sumber dana.²⁵⁾

Berkaitan dengan hal-hal tersebut di atas, di tengah transformasi global yang sedang berlangsung, terdapat empat agenda pembangunan yang selayaknya diterapkan di Indonesia. Keempat agenda²⁶⁾ 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 kecemburuan sosial dan mengganggu integritas bangsa. Agenda keempat adalah membangun kebudayaan bangsa dan memperkuat katahannya. 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.

b. Pemerataan : Pembangunan yang Berkeadilan

Pada akhirnya, pembangunan seyogyanya dilaksanakan dan

25) Ibid

26) Kompas, 10 Oktober 1996

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*).

Per definisi 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.

Kebijakan pemerataan merupakan pembangunan sosial sebagai suatu instrumen yang tidak terlepas dari pola yang pernah dilakukan di negara-negara maju. Kesadaran itu muncul sekitar tahun 1960-an, justru karena terlihat begitu banyak kemiskinan dan 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 Seers²⁷⁾ 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. 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 perkapita meningkat dua kali.

05. Penutup

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 kerakyatan²⁸⁾ 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 sinambung dalam jangka panjang. Karena itu, perhatian yang lebih besar terhadap

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

28) 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 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 dibawah perlindungan hukum, kebebasan ekonomi dan ideologi keadilan serta jaminan sosial juga menerapkan persamaan dalam kebijakan ekonomi sehingga masyarakat yang tidak bisa terlibat penuh, kurang mampu bersaing tetap mendapatkan kesempatan sesuai dengan kemampuannya. Akan tetapi, disisi lain subsidi yang berlebihan selalu dihindari untuk menghilangkan ketergantungan sebagian masyarakat pada segelintir 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, produktivitas dan efisiensi ekonomi.

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; (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 manusia²⁹⁾ 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 diluar ekonomi, seperti aspek sosial, kelembagaan, budaya, dan politik.

KEPUSTAKAAN

A World Bank Country Study, **INDONESIA: *Strategy for Sustained Reduction in Poverty***, World Bank, Washington D.C., 1990

Budiman, Arief., **Teori Pembangunan Dunia Ketiga**, Gramedia, Jakarta, 1995

Conyers, Diana, ***An Introduction to Social Planing in the Third World***, John Willey & Sons, Ltd., New York, 1994

David Hulme dan M. Turner, ***Sociology of Development: Theories, Policies and Practices***, Harvester Wheat sheaf, Hertfordshire, 1990.

Esmara, Hendra, ***Perencanaan Dan Pembangunan Di Indonesia***, Gramedia, Jakarta, 1986

Fred M. Cox, (et.al.ed) ***Strategy of Comunity Organization: A book of Reading***, F.E. Publisher. Inc., Itasca, Illinois.

Korten, David C. and Rudy Klaus, ***People Centered Development: Retlection on Development Theory and Frame Work***, Kumarian Press, 1994

Korten, David C., ***People Centred Development: Reflection on Development Theory and Method***, Manila, 1993 (Paper)

Pranarka, A.M.W dan Vidhyandika Moeljarto, **Pemberdayaan (Empowerment)**, dalam Onny S. Prijono dan AMW Pranarka, **Pemberdavaan: Konsep. Kebijakan dan Implementasi**. CSIS, Jakarta, 1994.

Preston, P.W., ***Theories of Development***, Rontledge and Kegan Paul,

London, Boston, Melbourne, 1982

Robert Chambers, *Rural Development: Putting The Last First*,
Longman, New York, 1983

Sastrapratedja, M., (et.al), ed., *Menguak Mitos-Mitos Pembangunan*,
Gramedia, Jakarta, 1986

Suwarsono dan Alvin Y.SO, *Perubahan Sosial dan Pembangunan*,
LP3ES, Jakarta, 1994 (edisi revisi)

Thee Kian Wie, DR., *Pemerataan, Kemiskinan, Ketimpangan:
Beberapa pemikiran tentang pertumbuhan ekonomi*, Sinar
Harapan, Jakarta, 1991

Todaro, Michael P., *Economic Development in The Third World*,
Longman Group Limited, New York, fourth edition, 1989

BHAKTI - DHARMA - WASPADA