

Konsep Pembangunan Yang Berakar Pada Masyarakat *

Oleh:

Ginandjar Kartasasmita

Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas

Disampaikan pada Sarasehan DPD GOLKAR Tk. I Jawa Timur

Surabaya, 14 Maret 1997

I. Pendahuluan

Sesuai dengan tujuan mata kuliah ini yaitu, untuk membahas konsep-konsep pembangunan yang bertumpu pada masyarakat sebagai jembatan antara pembangunan mikro dan makro, maka pada kesempatan ini bahasan pokok yang akan disampaikan adalah tentang *pemberdayaan masyarakat*.

Konsep pemberdayaan masyarakat mencakup pengertian pembangunan masyarakat (*community development*) dan pembangunan yang bertumpu pada masyarakat (*community-based development*). Pertama-tama perlu terlebih dahulu dipahami arti dan makna keberdayaan dan pemberdayaan masyarakat. Keberdayaan dalam konteks masyarakat adalah kemampuan individu yang bersenyawa dalam masyarakat dan membangun keberdayaan masyarakat yang bersangkutan. Suatu masyarakat yang sebagian besar anggotanya sehat fisik dan mental serta terdidik dan kuat serta inovatif, tentunya memiliki keberdayaan yang tinggi.

Namun, selain nilai fisik di atas, ada pula nilai-nilai intrinsik dalam masyarakat yang juga menjadi sumber keberdayaan, seperti nilai kekeluargaan, kegotong-royongan, kejujuran, dan yang khas pada masyarakat kita, **kebinekaan**. Keberdayaan masyarakat adalah unsur-unsur yang memungkinkan suatu masyarakat bertahan (*survive*), dan dalam pengertian yang dinamis mengembangkan diri dan mencapai kemajuan. Keberdayaan masyarakat ini menjadi sumber dari apa yang di dalam wawasan politik pada tingkat nasional kita sebut ketahanan nasional. Memberdayakan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat lapisan masyarakat kita yang dalam kondisi sekarang tidak mampu untuk melepaskan diri dari perangkap kemiskinan dan keterbelakangan.

Dengan kata lain **memberdayakan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat**. Meskipun pemberdayaan masyarakat bukan semata-mata sebuah konsep ekonomi, dari sudut pandang kita pemberdayaan masyarakat secara implisit mengandung arti menegakkan demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi secara harafiah berarti kedaulatan rakyat di bidang ekonomi, di mana kegiatan ekonomi yang berlangsung adalah dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Konsep ini menyangkut masalah penguasaan teknologi, pemilikan modal, akses ke pasar dan ke dalam sumber-sumber informasi, serta keterampilan manajemen. Agar demokrasi ekonomi dapat berjalan, maka aspirasi masyarakat yang tertampung harus diterjemahkan menjadi rumusan-rumusan kegiatanyang nyata. Untuk menerjemahkan rumusan menjadi kegiatan nyata tersebut, negara mempunya birokrasi.

Birokrasi ini harus dapat berjalan efektif, artinya mampu menjabarkan dan melaksanakan rumusan-rumusan kebijaksanaan publik (*public policies*) dengan baik, untuk mencapai tujuan dan sasaran yang dikehendaki. Dalam paham bangsa Indonesia, masyarakat adalah pelaku utama pembangunan, sedangkan pemerintah (birokrasi) berkewajiban untuk mengarahkan, membimbing, serta menciptakan iklim yang menunjang. Selanjutnya berturut-turut akan dibahas tujuan pembangunan, konsep pemberdayaan masyarakat dalam konteks perkembangan paradigma pembangunan, pendekatan, aspek kelembagaan beserta mekanismenya serta strategi dalam mewujudkannya. Bahasan ini akan ditutup dengan kajian beberapa kasus sebagai ilustrasi. Makalah ini diangkat dari bahan kuliah pada Program Pascasarjana Studi Pembangunan, Institut

Teknologi Bandung (ITB), yaitu mata kuliah *Pembangunan yang Bertumpu pada Masyarakat* (SP 607).

www.ginandjar.com 2

II. Tujuan Pembangunan

GBHN 1993 menegaskan bahwa tujuan pembangunan nasional dalam PJP II adalah membangun bangsa yang **maju, mandiri** dan **sejahtera**. Untuk mencapainya, pertamanya kita harus memajukan perekonomian seiring dengan kualitas sumber daya manusia. Taraf kemajuan perekonomian dapat diukur dari berbagai indikator, antara lain PDB dan PDB per kapita.

Keseimbangan komposisi dalam struktur perekonomian mencerminkan pula kemajuan perekonomian. Perekonomian yang maju seringkali diartikan dengan perekonomian yang tidak terlalu bergantung pada sektor primer, dalam hal ini pertanian dan pertambangan. Perekonomian yang maju lebih didominasi oleh peranan sektor industri manufaktur dan jasa. Keseimbangan struktur ekonomi juga harus tercermin dalam penyerapan tenaga kerja. Umumnya komposisi tenaga kerja menurut sektor mengikuti keadaan struktur ekonominya. Kemajuan ekonomi juga dapat dicerminkan dari tingkat ketergantungan sumber daya pembangunan di mana ketergantungan pada sumber daya pembangunan dari luar negeri makin mengecil.

Di samping semua hal tersebut, perekonomian yang maju juga ditandai dengan makin membaiknya distribusi pendapatan. Distribusi pendapatan ini mencakup distribusi pendapatan antardaerah, antargolongan dan antara kota dan desa.

Tujuan pembangunan nasional yang kedua adalah membangun bangsa yang mandiri. Kemandirian adalah tingkat kemajuan yang harus dicapai suatu bangsa sehingga bangsa itu dapat membangun dan memelihara kelangsungan hidupnya berlandaskan kekuatannya sendiri. Ini berarti untuk membangun bangsa yang mandiri dibutuhkan perekonomian yang mapan. Kemandirian juga tercermin pada kemampuan bangsa untuk memenuhi sendiri kebutuhan yang paling pokok.

Tujuan yang ketiga adalah membentuk masyarakat yang sejahtera. Masyarakat yang sejahtera pada taraf awal pembangunan adalah suatu masyarakat yang kebutuhan pokoknya terpenuhi. Kebutuhan pokok itu mencakup pangan, sandang, papan, pendidikan dan kesehatan. Namun hal itu saja tidak cukup, karena masyarakat yang sejahtera harus pula berkeadilan. Dengan makin majunya taraf kehidupan masyarakat, maka masyarakat yang sejahtera akan menikmati kemajuan hidup secara berkeadilan. Keseluruhan upaya itu harus membangun kemampuan dan kesempatan masyarakat untuk berperan serta dalam pembangunan sehingga masyarakat bukan hanya sebagai objek tetapi juga subjek pembangunan. Upaya membangun kemajuan, kemandirian dan kesejahteraan itu harus dicapai pula dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia.

menerapkan Tujuan Pembangunan Milenium atau Millennium Development Goals (MDGs). Dalam MDGs tersebut, terdapat 8 (delapan) tujuan (goal) yang hendak dicapai sampai tahun 2015 oleh negara-negara di dunia termasuk Indonesia, dengan tujuan pertama adalah mengatasi dan/atau memberantas kemiskinan dan kelaparan (United Nations, 2000).

Dengan demikian, pemerintah Indonesia telah membuat komitmen nasional untuk memberantas kemiskinan dalam rangka pelaksanaan pembangunan berkelanjutan (sustainable

development). Dimana pemerintah dan semua perangkatnya dalam semua level, baik pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota bersama-sama dengan berbagai unsur masyarakat memikul tanggungjawab utama untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan dan sekaligus memberantas kemiskinan yang terjadi di Indonesia paling lambat tahun 2015.

Kendati Indonesia ikut serta dalam kesepakatan global melaksanakan MDGs untuk mengurangi kemiskinan dan meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang dicanangkan PBB sejak 2000, namun dalam Human Development Report 2007 yang dikeluarkan oleh UNDP, menunjukkan bahwa kualitas manusia Indonesia makin memburuk dalam 10 tahun terakhir. Dalam laporan tersebut, HDI atau IPM Indonesia yang diukur dari pendapatan riil per kapita, tingkat harapan hidup, tingkat melek huruf dan kualitas pendidikan dasarnya, ternyata peringkat Indonesia masih berada di bawah negara-negara Asia Tenggara lainnya. Peringkat Indonesia dari tahun ketahun selalu menurun dari 110 menjadi peringkat 112 dari 175 negara yang dinilai UNDP (2003), walaupun pada tahun 2006 terdapat peningkatan ranking ke 110 (UNDP, 2007).

III. Konsep Pemberdayaan Masyarakat Dalam Konteks Perkembangan Paradigma Pembangunan.

1. Konsep-konsep Pembangunan

Sebelum kita membahas hal-hal pokok mengenai konsep pemberdayaan, ada baiknya kita tinjau terlebih dahulu konsep pembangunan yang pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan manusia dalam arti yang luas. Pembangunan menurut literatur-literatur ekonomi pembangunan seringkali didefinisikan sebagai suatu proses yang berkesinambungan dari peningkatan pendapatan riil perkapita melalui peningkatan jumlah dan produktivitas sumber daya.

Dari pandangan itu lahir konsep-konsep mengenai pembangunan sebagai pertumbuhan ekonomi. Teori mengenai pertumbuhan ekonomi dapat ditelusuri setidaknya sejak abad ke-18. Menurut Adam Smith (1776) proses pertumbuhan dimulai apabila perekonomian mampu melakukan pembagian kerja (*division of labor*). Pembagian kerja akan meningkatkan produktivitas yang pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan. Adam Smith juga menggarisbawahi pentingnya skala ekonomi. Dengan meluasnya pasar, akan terbuka inovasi-inovasi baru yang pada gilirannya akan mendorong perluasan pembagian kerja dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Setelah Adam Smith muncul pemikiran-pemikiran yang berusaha mengkaji batas-batas pertumbuhan (*limits to growth*) antara lain Malthus (1798) dan Ricardo (1917).

www.ginandjar.com 3

Setelah Adam Smith, Malthus, dan Ricardo yang disebut sebagai aliran klasik, berkembang **teori pertumbuhan ekonomi modern** dengan berbagai variasinya yang pada

intinya dapat dibagi menjadi dua, yaitu yang menekankan pentingnya akumulasi modal (*physical capital formation*) dan peningkatan kualitas sumber daya manusia (*human capital*).

Salah satu pandangan yang dampaknya besar dan berlanjut hingga sekarang adalah model pertumbuhan yang dikembangkan oleh Harrod (1948) dan Domar (1946). Pada intinya model ini berpijak pada pemikiran Keynes (1936) yang menekankan pentingnya aspek permintaan dalam mendorong pertumbuhan jangka panjang.

Dalam model Harrod-Domar, pertumbuhan ekonomi akan ditentukan oleh dua unsur pokok, yaitu tingkat tabungan (investasi) dan produktivitas modal (*capital output ratio*). Agar dapat tumbuh secara berkelanjutan, masyarakat dalam suatu perekonomian harus mempunyai tabungan yang merupakan sumber investasi. Makin besar tabungan, yang berarti makin besar investasi, maka akan semakin tinggi pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, makin rendah produktivitas modal atau semakin tinggi *capital output ratio*, makin rendah pertumbuhan ekonomi.

Berbeda dengan Harrod-Domar yang memberikan tekanan kepada pentingnya peranan modal, Arthur Lewis (1954) dengan model *surplus of labor*nya memberikan tekanan kepada peranan jumlah penduduk. Dalam model ini diasumsikan terdapat penawaran tenaga kerja yang sangat elastis. Ini berarti para pengusaha dapat meningkatkan produksinya dengan mempekerjakan tenaga kerja yang lebih banyak tanpa harus menaikkan tingkat upahnya. Meningkatnya pendapatan yang dapat diperoleh oleh kaum pemilik modal akan mendorong investasi-investasi baru karena kelompok ini mempunyai hasrat menabung dan menanam modal (*marginal propensity to save and invest*) yang lebih tinggi dibandingkan dengan kaum pekerja. Tingkat investasi yang tinggi pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan ekonomi.

Sementara itu berkembang sebuah model pertumbuhan yang disebut *neoklasik*. Teori pertumbuhan neoklasik mulai memasukkan unsur teknologi yang diyakini akan berpengaruh dalam pertumbuhan ekonomi suatu negara (Solow, 1957). Dalam teori neoklasik, teknologi dianggap sebagai faktor eksogen yang tersedia untuk dimanfaatkan oleh semua negara di dunia. Dalam perekonomian yang terbuka, di mana semua faktor produksi dapat berpindah secara leluasa dan teknologi dapat dimanfaatkan oleh setiap negara, maka pertumbuhan semua negara di dunia akan konvergen, yang berarti kesenjangan akan berkurang. Teori pertumbuhan selanjutnya mencoba menemukan faktor-faktor lain di luar modal dan tenaga kerja, yang mendorong pertumbuhan ekonomi. Salah satu teori berpendapat bahwa investasi sumber daya manusia mempunyai pengaruh yang besar terhadap peningkatan produktivitas.

Menurut Becker (1964) peningkatan produktivitas tenaga kerja ini dapat didorong melalui pendidikan dan pelatihan serta peningkatan derajat kesehatan. Teori *human capital* ini selanjutnya diperkuat dengan berbagai studi empiris, antara lain untuk Amerika Serikat oleh Kendrick (1976).

Selanjutnya, pertumbuhan yang bervariasi di antara negara-negara yang membangun melahirkan pandangan mengenai teknologi bukan sebagai faktor eksogen, tapi sebagai faktor endogen yang dapat dipengaruhi oleh berbagai variabel kebijaksanaan (Romer, 1990). Sumber pertumbuhan dalam teori endogen adalah meningkatnya stok pengetahuan dan ide baru dalam perekonomian yang mendorong tumbuhnya daya cipta dan inisiatif yang diwujudkan dalam kegiatan inovatif dan produktif. Ini semua menuntut kualitas sumber daya manusia yang meningkat.

Transformasi pengetahuan dan ide baru tersebut dapat terjadi melalui kegiatan perdagangan internasional, penanaman modal, lisensi, konsultasi, komunikasi, pendidikan, dan aktivitas R & D. Mengenai peran perdagangan dalam pertumbuhan, Nurkse (1953) menunjukkan

bahwa **perdagangan** merupakan mesin pertumbuhan selama abad ke-19 bagi negara-negara yang sekarang termasuk dalam kelompok negara maju seperti Amerika Serikat, Kanada, Australia, dan Selandia Baru. Pada abad itu kegiatan industri yang termaju terkonsentrasi di Inggris. Pesatnya perkembangan industri dan pertumbuhan penduduk di Inggris yang miskin sumber alam telah meningkatkan permintaan bahan baku dan makanan dari negara-negara yang tersebut di atas. Dengan demikian, pertumbuhan yang terjadi di Inggris menyebar ke negara lain melalui perdagangan internasional.

www.ginandjar.com 4

Pandangan-pandangan yang berkembang dalam teori-teori pembangunan terutama di bidang ekonomi memang mengalir makin deras ke arah manusia (dan dalam konteks plural ke arah masyarakat atau rakyat) sebagai pusat perhatian dan sasaran sekaligus pelaku utama pembangunan (subjek dan objek sekaligus). Salah satu harapan atau anggapan dari pengikut aliran teori pertumbuhan adalah bahwa hasil pertumbuhan akan dapat dinikmati masyarakat sampai di lapisan yang paling bawah.

Namun, pengalaman pembangunan dalam tiga dasawarsa (1940-1970) menunjukkan bahwa yang terjadi adalah rakyat di lapisan bawah tidak senantiasa menikmati cucuran hasil pembangunan seperti yang diharapkan itu. Bahkan di banyak negara kesenjangan sosial ekonomi makin melebar. Hal ini disebabkan oleh karena meskipun pendapatan dan konsumsi makin meningkat, kelompok masyarakat yang sudah baik keadaannya dan lebih mampu, lebih dapat memanfaatkan kesempatan, antara lain karena posisinya yang menguntungkan (*privileged*), sehingga akan memperoleh semua atau sebagian besar hasil pembangunan.

Dengan demikian, yang **kaya makin kaya** dan yang **miskin tetap miskin** bahkan dapat menjadi **lebih** miskin. Cara pandang di atas mendominasi pemikiran-pemikiran pembangunan (*mainstream economics*) dekade 50-an dan 60-an dengan ciri utamanya bahwa pembangunan adalah suatu upaya terencana untuk mengejar pertumbuhan ekonomi agregat. Dan, harus pula disadari bahwa pemikiran semacam ini masih banyak pengikut dan pendukungnya sampai saat ini walaupun bukti-bukti empiris dan uji teoritis menunjukkan bahwa *trickle down process* tidak pernah terwujud khususnya di negara-negara yang sedang berkembang. Oleh karena itu, berkembang berbagai pemikiran untuk mencari alternatif lain terhadap paradigma yang semata-mata memberi penekanan kepada pertumbuhan. Maka berkembang kelompok pemikiran yang disebut sebagai paradigma **pembangunan sosial** yang tujuannya adalah

untuk menyelenggarakan pembangunan yang lebih berkeadilan.

Salah satu metode **yang umum** digunakan dalam menilai pengaruh dari pembangunan terhadap kesejahteraan masyarakat adalah dengan mempelajari distribusi pendapatan. Pembagian pendapatan berdasarkan kelas-kelas pendapatan (*the size distribution of income*) dapat diukur dengan

menggunakan kurva *Lorenz* atau indeks *Gini*. Selain distribusi pendapatan, dampak dan hasil pembangunan juga dapat diukur dengan melihat tingkat kemiskinan (*poverty*) di suatu negara.

Berbeda dengan distribusi pendapatan yang menggunakan konsep relatif, analisis mengenai tingkat

kemiskinan menggunakan konsep absolut atau kemiskinan absolut.

Meskipun pembangunan harus berkeadilan, disadari bahwa pertumbuhan tetap penting.

Upaya untuk memadukan konsep pertumbuhan dan pemerataan merupakan tantangan yang jawabannya tidak henti-hentinya dicari dalam studi pembangunan. Sebuah model, yang dinamakan

pemerataan dengan pertumbuhan atau *redistribution with growth (RWG)* dikembangkan berdasarkan suatu studi yang disponsori oleh Bank Dunia pada tahun 1974 (Chenery, et.al., 1974).

Ide dasarnya adalah pemerintah harus mempengaruhi pola pembangunan sedemikian rupa sehingga

www.ginandjar.com 5

produsen yang berpendapatan rendah (yang di banyak negara berlokasi di perdesaan dan produsen

kecil di perkotaan) akan mendapat kesempatan untuk meningkatkan pendapatan dan secara simultan

menerima sumber ekonomi yang diperlukan.

Masih dalam rangka mencari jawaban terhadap tantangan paradigma keadilan dalam pembangunan, berkembang pendekatan **kebutuhan dasar manusia** atau *basic human needs (BHN)*

(Streeten *et al.*, 1981). Strategi BHN disusun untuk menyediakan barang dan jasa dasar bagi masyarakat miskin, seperti makanan pokok, air dan sanitasi, perawatan kesehatan, pendidikan dasar,

dan perumahan. Walaupun RWG and BHN mempunyai tujuan yang sama, keduanya berbeda dalam

hal kebijaksanaan yang diambil. RWG menekankan pada peningkatan produktivitas dan daya beli

masyarakat miskin, sedangkan BHN menekankan pada penyediaan *public services* disertai jaminan

kepada masyarakat miskin agar dapat memperoleh pelayanan tersebut.

Masalah pengangguran juga makin mendapat perhatian dalam rangka pembangunan ekonomi yang menghendaki adanya pemerataan. Todaro (1985) mengemukakan bahwa terdapat kaitan yang erat antara pengangguran, ketidakmerataan pendapatan, dan kemiskinan. Pada umumnya

mereka yang tidak dapat memperoleh pekerjaan secara teratur adalah mereka yang termasuk dalam

kelompok masyarakat miskin. Mereka yang memperoleh pekerjaan secara terus-menerus adalah mereka yang berpendapatan menengah dan tinggi. Dengan demikian, **memecahkan masalah pengangguran** dapat memecahkan masalah kemiskinan dan pemerataan pendapatan. Beberapa ahli

berpendapat pula bahwa pemerataan pendapatan akan meningkatkan penciptaan lapangan kerja (Seers, 1970). Menurut teori ini barang-barang yang dikonsumsi oleh masyarakat miskin cenderung lebih bersifat padat tenaga kerja dibandingkan dengan konsumsi masyarakat yang berpendapatan lebih tinggi. Dengan demikian, pemerataan pendapatan akan menyebabkan pergeseran pola permintaan yang pada gilirannya akan menciptakan kesempatan kerja.

Dalam rangka perkembangan teori ekonomi politik dan pembangunan perlu dicatat pula bahwa aspek ideologi dan politik turut mempengaruhi pemikiran-pemikiran yang berkembang. Salah

satu di antaranya adalah teori **ketergantungan** yang dikembangkan terutama berdasarkan keadaan

pembangunan di Amerika Latin pada tahun 1950-an.

Ciri utama dari teori ini adalah bahwa analisisnya didasarkan pada adanya interaksi antara

struktur internal dan eksternal dalam suatu sistem. Menurut teori ini (Baran, 1957), keterbelakangan negara-negara Amerika Latin terjadi pada saat masyarakat prakapitalis tergabung ke dalam sistem ekonomi dunia kapitalis. Dengan demikian, masyarakat tersebut kehilangan otonominya dan menjadi daerah "pinggiran" (*periphery*) negara metropolitan yang kapitalis. Daerah (negara) pinggiran dijadikan "daerah-daerah jajahan" negara-negara metropolitan. Mereka hanya berfungsi sebagai **produsen** bahan mentah bagi kebutuhan industri daerah (negara) metropolitan tersebut, dan sebaliknya merupakan **konsumen** barang-barang jadi yang dihasilkan industri-industri di negara-negara metropolitan tersebut. Dengan demikian, timbul **struktur ketergantungan** yang merupakan rintangan yang hampir tak dapat diatasi serta merintanginya pula pembangunan yang mandiri. Patut dicatat adanya dua aliran dalam teori ketergantungan, yaitu aliran Marxis dan Neo-Marxis, serta aliran non-Marxis. Aliran Marxis dan Neo-Marxis menggunakan kerangka analisis dari teori Marxis tentang imperialisme. Aliran ini tidak membedakan secara tajam mana yang termasuk struktur internal ataupun struktur eksternal, karena kedua struktur tersebut, dipandang sebagai faktor yang berasal dari sistem kapitalis dunia itu sendiri. Selain itu, aliran ini mengambil perspektif perjuangan kelas internasional antara para pemilik modal (para kapitalis) di satu pihak dan kaum buruh di lain pihak. Untuk memperbaiki nasib buruh, maka perlu mengambil prakarsa dengan menumbangkan kekuasaan yang ada. Oleh karena itu, menurut aliran ini, resep pembangunan untuk daerah pinggiran adalah *revolusi* (Frank, 1967). Sedangkan aliran kedua, melihat masalah ketergantungan dari *perspektif nasional* atau *regional*. Menurut aliran ini struktur dan kondisi internal pada umumnya dilihat sebagai faktor yang berasal dari sistem itu sendiri, meskipun struktur internal ini pada masa lampau atau sekarang dipengaruhi oleh faktor-faktor luar negeri (lihat misalnya Dos Santos dan Bernstein, 1969; Tavares dan Serra, 1974; serta Cariola dan Sunkel, 1982). Oleh karena itu, subjek yang perlu dibangun adalah "bangsa" atau "rakyat" dalam suatu negara (*nation building*).

www.ginandjar.com 6

Dalam menghadapi tantangan pembangunan maka konsep negara atau bangsa ini perlu dijadikan landasan untuk mengadakan pembaharuan-pembaharuan. Pandangan bahwa pembangunan tidak seyogyanya hanya memperhatikan tujuan-tujuan sosial ekonomi, berkembang luas. Masalah-masalah demokrasi dan hak-hak asasi manusia menjadi pembicaraan pula dalam kajian-kajian pembangunan (antara lain lihat Bauzon, 1992). Goulet, (1977)

yang mengkaji falsafah dan etika pembangunan, misalnya, mengetengahkan bahwa proses pembangunan

harus menghasilkan (1) terciptanya "solidaritas baru" yang mendorong pembangunan yang berakar dari bawah (*grassroots oriented*), (2) memelihara keberagaman budaya dan lingkungan, dan

(3) menjunjung tinggi martabat serta kebebasan bagi manusia dan masyarakat.

Dalam pembahasan mengenai berbagai paradigma yang mencari jalan kearah pembangunan yang berkeadilan perlu diketengahkan pula teori **pembangunan yang berpusat pada rakyat**.

Era pascaindustri menghadapi kondisi-kondisi yang sangat berbeda dari kondisi-kondisi era industri dan menyajikan potensi-potensi baru yang penting guna memantapkan pertumbuhan dan kesejahteraan manusia, keadilan dan kelestarian pembangunan itu sendiri (Korten, 1984). Logika yang dominan dari paradigma ini adalah suatu ekologi manusia yang seimbang, dengan sumber-sumber daya utama berupa sumber-sumber daya informasi dan prakarsa kreatif yang tak habis-habisnya, dan yang tujuan utamanya adalah pertumbuhan manusia yang didefinisikan sebagai

perwujudan yang lebih tinggi dari potensi-potensi manusia. Paradigma ini memberi peran kepada individu bukan sebagai objek, melainkan sebagai pelaku yang menetapkan tujuan, mengendalikan

sumber daya, dan mengarahkan proses yang mempengaruhi kehidupannya. Pembangunan yang berpusat pada rakyat menghargai dan mempertimbangkan prakarsa rakyat dan kekhasan setempat.

Paradigma yang terakhir, yang tidak dapat dilepaskan dari paradigma pembangunan sosial dan berbagai pandangan di dalamnya yang telah dibahas terdahulu, adalah **paradigma pembangunan manusia**.

Menurut pendekatan ini, tujuan utama dari pembangunan adalah menciptakan suatu lingkungan yang memungkinkan masyarakatnya untuk menikmati kehidupan yang kreatif, sehat dan

berumur panjang. Walaupun sederhana, tujuan ini sering terlupakan oleh keinginan untuk meningkatkan akumulasi barang dan modal. Banyak pengalaman pembangunan menunjukkan bahwa

kaitan antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia tidaklah terjadi dengan sendirinya.

Pengalaman- pengalaman tersebut mengingatkan bahwa pertumbuhan produksi dan pendapatan (*wealth*) hanya merupakan alat saja, sedangkan tujuan akhir pembangunan harus manusianya sendiri.

Menurut pandangan ini tujuan pokok pembangunan adalah memperluas pilihan-pilihan manusia (Ul Haq, 1985). Pengertian ini mempunyai dua sisi. *Pertama*, pembentukan kemampuan manusia seperti tercermin dalam kesehatan, pengetahuan dan keahlian yang meningkat. *Kedua*, penggunaan kemampuan yang telah dipunyai untuk bekerja, untuk menikmati kehidupan atau untuk

aktif dalam kegiatan kebudayaan, sosial, dan politik. Paradigma pembangunan manusia yang disebut

sebagai sebuah konsep yang holistik mempunyai 4 unsur penting, yakni: (1) peningkatan produktivitas; (2) pemerataan kesempatan; (3) kesinambungan pembangunan; serta (4) pemberdayaan manusia.

Konsep ini diprakarsai dan ditunjang oleh UNDP, yang mengembangkan Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*). Indeks ini merupakan indikator komposit/gabungan yang terdiri dari 3 ukuran, yaitu kesehatan (sebagai ukuran *longevity*), pendidikan (sebagai ukuran *knowledge*) dan tingkat pendapatan riil (sebagai ukuran *living standards*). Masih dalam taraf pengembangan sekarang muncul pula gagasan pembangunan yang berkelanjutan yang erat kaitannya dengan kesejahteraan yang semakin terus meningkat dari generasi ke generasi -- jaminan pemerataan pembangunan antargenerasi --. Dalam konsep ini pemakaian dan hasil penggunaan sumber daya alam dan lingkungan yang merusak sumbernya tidak dihitung sebagai kontribusi terhadap pertumbuhan tetapi sebagai pengurangan aset. Penting kita perhatikan hal ini, karena bangsa yang kaya hari ini, bisa menjadi paling miskin di hari kemudian, seperti bangsa Mesir, Palestina, dan India.

www.ginandjar.com 7

Demikianlah, berbagai aliran pemikiran dalam studi pembangunan, yang berkembang selama ini. Meskipun belum memuaskan beberapa pihak, konsep pembangunan manusia dapat dianggap paling lengkap dan dikatakan sebagai sudah merupakan sintesa dari pendekatan-pendekatan sebelumnya.

Sebenarnya pandangan serupa ini telah kita mulai sejak awal pembangunan. Oleh karena itu, sejak GBHN Pertama dalam Pembangunan Jangka Panjang Pertama (PJP I), kita telah merumuskan

bahwa hakikat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia seutuhnya dan masyarakat seluruhnya. Sejak Repelita II, kita telah menegaskan strategi pembangunan yang bertumpu pada Trilogi Pembangunan, yang memadukan pertumbuhan, pemerataan, dan stabilitas, sebagai kunci-kunci keberhasilan pembangunan. Program pemerataan dalam rangka Trilogi ini dalam PJP I

kita jabarkan dalam delapan jalur pemerataan.

2. Masalah Kesenjangan

Kenyataan menunjukkan bahwa meskipun telah banyak hasil dicapai dalam PJP I, masalah kesenjangan secara mendasar belum dapat kita pecahkan. Satu dari setiap tujuh orang Indonesia miskin sekali. Dari Sensus Penduduk tahun 1990 diketahui 3,2 persen angkatan kerja menganggur,

sekitar 36,6 persen dari jumlah penduduk yang bekerja, bekerja kurang dari 35 jam per minggu atau setengah menganggur, dan lebih dari 77 persen pekerja hanya berpendidikan sampai Sekolah Dasar.

Lebih dari 97 persen unit usaha pada tahun 1992 beromzet kurang dari Rp 50 juta per tahun. Satu di antara dua (51,6 persen) rumah tangga petani adalah petani gurem, yang menguasai lahan pertanian kurang dari setengah hektar. Jumlah petani gurem ini bukannya berkurang, tetapi bahkan

bertambah. Rakyat di daerah pedesaan dan di kawasan-kawasan tertinggal seperti di banyak bagian kawasan timur Indonesia dan juga di beberapa bagian kawasan barat, hidup di dunia lain, yang sangat terbelakang dan sangat jauh dari kehidupan modern.

Dari sisi distribusi pendapatan masyarakat yang diukur dengan pengeluaran konsumsi rumah tangga, nampak bahwa tingkat pendapatan masyarakat berpendapatan tinggi meningkat lebih cepat

dibanding kenaikan pendapatan kelompok penduduk berpendapatan rendah. Data susenas menunjukkan bahwa rata-rata laju pertumbuhan pengeluaran konsumsi rumah tangga untuk 40 persen penduduk terendah pendapatannya perbulan dalam periode 1984-1993 adalah 3,8 persen per tahun, sedangkan rata-rata pengeluaran konsumsi rumah tangga secara nasional selama kurun waktu yang sama meningkat 4,8 persen pertahun.

Lebih lanjut data sistem neraca sosial ekonomi (SNSE) tahun 1980 dan 1990 menunjukkan tidak terjadi pergeseran yang berarti dalam persentase jumlah penduduk golongan atas dan golongan bawah. Persentase jumlah penduduk golongan atas tetap sekitar 42 persen dan jumlah penduduk golongan bawah sekitar 58 persen.

Apabila dibandingkan dengan pendapatan rata-rata penduduk miskin, dengan garis kemiskinan berdasarkan pengeluaran rata-rata per kapita per bulan sekitar Rp 13.300 di pedesaan dan Rp 20.600 di perkotaan pada tahun 1990, maka terdapat jumlah penduduk miskin sebanyak 27,2

juta (15,1 persen). Pada tahun 1993 dengan garis kemiskinan per kapita per bulan sekitar Rp 18.250

di pedesaan dan Rp 27.900 di perkotaan, jumlah penduduk miskin berkurang menjadi 25,9 juta jiwa

(13,7 persen). Meskipun jumlah penduduk miskin terus menurun, namun masih cukup besar, karena

satu dari setiap tujuh orang Indonesia masih hidup di bawah garis kemiskinan. Di samping itu, laju

penurunannya semakin lambat, selama tiga tahun hanya terjadi penurunan sebanyak 1,3 juta, dan dari

segi persentase turunnya hanya 1,4 persen.

Dengan membandingkan angka-angka itu dapat ditarik kesimpulan bahwa, *pertama*, jumlah penduduk miskin berkurang; *kedua*, persentase penduduk golongan bawah dan golongan atas tidak

banyak berubah; dan *ketiga*, tingkat pendapatan golongan penduduk miskin meningkat tetapi golongan penduduk berpendapatan tinggi naik lebih cepat. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa

meskipun pembangunan telah banyak menunjukkan keberhasilan, namun terdapat kesenjangan pendapatan antargolongan penduduk yang dirasakan makin melebar.

www.ginandjar.com 8

Masalah-masalah kesenjangan ini harus kita hadapi dalam PJP II. Padahal dalam PJP II kita

sudah memasuki jaman dunia baru, yang berbeda dengan yang kita kenal selama ini. Jaman baru ini akan ditandai oleh keterbukaan dan persaingan, yang peluangnya belum tentu dapat dimanfaatkan dengan baik oleh golongan yang ekonominya lemah. Dalam keadaan demikian, besar sekali kemungkinan makin melebarnya kesenjangan. Iwan Jaya Azis, misalnya, dalam pidato pengukuhannya sebagai guru besar di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia menunjukkan pula kerisauannya bahwa perdagangan bebas tidak harus akan bermanfaat terhadap perbaikan distribusi pendapatan (Azis, 1996). Padahal kita memikul tanggung jawab untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat sebagai salah satu tujuan kita membuat negara yang merdeka. Kalau UUD 1945 dibaca dengan baik, dipahami sejarah penyusunannya, serta dipelajari latar belakang pemikiran para penyusunnya, jelas bahwa republik ini disusun berdasarkan semangat kerakyatan. Dalam bidang ekonomi tegas diamanatkan Demokrasi Ekonomi. Demokrasi Ekonomi secara harfiah berarti kedaulatan rakyat di bidang kehidupan ekonomi. Dengan lebih tegas lagi, demokrasi ekonomi adalah kegiatan ekonomi dilaksanakan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Atau dengan rumusan UUD 45: "Produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang seorang". Kemajuan yang ingin diupayakan melalui pembangunan nasional, khususnya pembangunan ekonomi, haruslah meningkatkan kemakmuran atas dasar keadilan sosial, atau menurut kata-kata UUD 45: "kemakmuran bagi semua orang!" Arah perkembangan ekonomi seperti yang dikehendaki oleh konstitusi itu tidak dapat terjadi dengan sendirinya. Artinya, kemajuan yang diukur melalui membesarnya produksi nasional tidak otomatis menjamin bahwa pertumbuhan tersebut mencerminkan peningkatan kesejahteraan secara merata. Masalah utamanya, seperti telah ditunjukkan di atas, adalah ketidakseimbangan dalam kemampuan dan kesempatan untuk memanfaatkan peluang yang terbuka dalam proses pembangunan. Dengan proses pembangunan yang terus berlanjut, justru ketidakseimbangan itu dapat makin membesar yang mengakibatkan makin melebarnya jurang kesenjangan. Dalam upaya mengatasi tantangan itu diletakkan **strategi pemberdayaan masyarakat**. Dasar pandangannya adalah bahwa upaya yang dilakukan harus diarahkan langsung pada akar persoalannya, yaitu meningkatkan kemampuan rakyat. Bagian yang tertinggal dalam masyarakat harus ditingkatkan kemampuannya dengan mengembangkan dan mendinamisasikan potensinya, dengan kata lain, memberdayakannya. Secara praktis upaya yang merupakan pengalihan sumber daya untuk mengembangkan potensi ekonomi rakyat ini akan meningkatkan produktivitas rakyat sehingga baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam di sekitar keberadaan rakyat dapat ditingkatkan produktivitasnya.

Dengan demikian, rakyat dan lingkungannya mampu secara partisipatif menghasilkan dan menumbuhkan nilai tambah ekonomis. Rakyat miskin atau yang berada pada posisi belum termanfaatkan secara penuh potensinya akan meningkat bukan hanya ekonominya, tetapi juga harkat, martabat, rasa percaya diri, dan harga dirinya. Dengan demikian, dapatlah diartikan bahwa pemberdayaan tidak saja menumbuhkan dan mengembangkan nilai tambah ekonomi, tetapi juga nilai tambah sosial dan nilai tambah budaya. Jadi, partisipasi rakyat meningkatkan emansipasi rakyat.