

Pendekatan Pembangunan Terpusat pada Penanggulangan Kemiskinan (Analisis Pendekatan Model Adelman)

Oleh : Syafaruddin Alwi



Syafaruddin Alwi, lahir di Baturaja pada tanggal 16 Januari 1947, adalah Lektor pada Fakultas Ekonomi UII. Pernah menjabat sebagai Dekan pada Fakultas tersebut selama tiga periode yaitu tahun 1982-1988. Pada tahun 1973 s/d 1978 menjadi Ketua LPPM pada Fakultas yang sama sehingga sering melakukan kerja sama dalam pembinaan koperasi dengan berbagai Instansi baik swasta maupun pemerintah. Pada tahun

1986 mengikuti program Fellowship pada Australia National University di Canberra. Aktif mengikuti Seminar baik nasional maupun Internasional.

Pengantar

Adelman (1987), dalam tulisannya tentang struktur kemiskinan di negara-negara berkembang menjelaskan bahwa bagian terbesar dari kaum termiskin 40% dari penduduknya terlibat dalam kegiatan-kegiatan pertanian. Mereka yang hampir tidak memiliki tanah adalah yang paling miskin dari kaum pekerja-pekerja yang tidak terlatih di sektor jasa-jasa, tetapi mereka pun, pada umumnya lebih kaya dibandingkan dengan kaum miskin pedesaan. Para pekerja disektormanufaktur, apakah mereka itu terlatih atau tidak, merupakan bagian 20-40% penduduk yang paling kaya. Jadi tenaga kerja tidak terlatih merupakan milik utama kaum miskin dan

yang menentukan arah kemiskinan adalah adanya permintaan akan produktivitas dari tenaga kerja mereka itu.

Ulasan ini menarik sekali untuk dikaji lebih jauh karena jika penggambaran tersebut mewakili karakteristik dari hampir kebanyakan negara-negara berkembang termasuk Indonesia, maka yang diperlukan untuk mengatasi keadaan itu, tindakan-tindakan konkrit yang dapat membantu kaum miskin melepaskan ketergantungan mereka kepada faktor penentu permintaan produktivitas itu. Faktor-faktor penentu yang dimaksud dapat berupa sejauhmana kekuatan pasar bagi produk mereka, bagaimana keadilan dalam pendistribusian bantuan modal dan

pengembangan sarana yang bisa mendorong dinamika kehidupan ekonomi mereka dsb.

Bantuan-bantuan apa yang dapat diberikan dalam upaya meningkatkan kemampuan ekonomi masyarakat yang tergolong miskin, dipengaruhi oleh pilihan-pilihan pendekatan apa yang dijalankan dalam pembangunan. Pendekatan apa yang dipakai akan menentukan strategi apa yang dilaksanakan dalam mempercepat proses pengentasan kemiskinan. Penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu tujuan pembangunan dibidang ekonomi di setiap negara berkembang. Tetapi hasil-hasil pembangunan di negara berkembang pada umumnya, kurang menunjukkan tercapainya sasaran tersebut. Hal ini disebabkan kekeliruan dalam pemilihan strategi pembangunan pada tahap awal.

Indonesia tidak terkecuali. Diujung proses pembangunan ekonomi Pelita V, kita dikejutkan oleh pengumuman BAPPENAS bahwa di Indonesia masih banyak daerah yang merupakan kantong-kantong kemiskinan. Melalui survey 1993 (Mubyarto, 1994), diketahui terdapat 20.633 desa yang merupakan kantong-kantong kemiskinan yang dikenal dengan istilah Desa Tertinggal. Dari jumlah tersebut 3.968 desa tergolong berada pada kondisi miskin parah. Dari jumlah yang tergolong paling parah kondisinya ini, 813 desa di Jawa dan Bali, sedangkan bagian terbesar sebanyak 3.155 desa terletak diluar Jawa dan Bali. Secara keseluruhan saat ini masih terdapat sebanyak 27,2 juta orang penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan, yang memerlukan penanggulangan yang serius. Keseriusan ini ditunjukkan oleh pemerintah dengan menyusun program Inpres Desa Tertinggal (IDT) yang mentargetkan

sasaran pengurangan jumlah penduduk miskin pada akhir Pelita VI menjadi tinggal 12 juta atau 5-6% dari penduduk Indonesia secara keseluruhan.

Oleh sebab itu tulisan ini akan membahas tentang pendekatan pembangunan yang terpusat pada pengentasan kemiskinan, pilihan-pilihan strategi dan bantuan-bantuan yang diperlukan dalam kontek pendekatan dan strategi tersebut.

Alternatif Pendekatan dan Strategi

Pendekatan pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan tinggi dalam iklim stabilitas politik yang dijalankan oleh Indonesia pada tahun 1970-an, ternyata kurang berhasil menyelesaikan masalah kemiskinan akibat tidak terjadinya pendistribusian yang merata atas hasil-hasil pembangunan dan dominasi peran pemerintah yang menyebabkan rendahnya partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan ekonomi. Akibatnya tingkat pendapatan masyarakat yang tergolong miskin relatif tidak meningkat sehingga tingkat kesenjangan dengan masyarakat kaya tetap lebar. Kemerataan pendapatan dengan menggunakan indeks Gini menunjukkan kesenjangan ini (tabel 2.1) walaupun jumlah penduduk miskin cenderung turun (tabel 2.2). Kini pada akhir Pembangunan Jangka Panjang Kedua, masalah kemiskinan ini pun tetap merupakan isu pokok pembangunan ekonomi walaupun strategi pertumbuhan telah dikoreksi selama rangkaian pelita II-pelita V program pemerataan telah dijalankan.

TABEL 2.1

Bagian Pendapatan Indonesia 10% Terbawah 1964-1990

Tahun	Kota		Desa		Indonesia	
	Gini	10%	Gini	10%	Gini	10%
1964	0,34	3,1	0,35	2,9	0,35	2,8
1969	0,33	3,1	0,34	3,0	0,35	3,0
1976	0,35	3,1	0,31	3,8	0,34	3,4
1980	0,36	3,6	0,31	3,6	0,34	3,3
1984	0,32	3,3	0,28	3,9	0,32	3,4
1987	0,32	3,6	0,26	4,4	0,32	3,7
1990	0,34	3,5	0,25	4,8	0,32	4,0

Sumber: Seri Statistik Indonesia, BPS, Jakarta.

TABEL 2.2

Perkembangan Penduduk Miskin Kota dan Desa

Tahun	Penduduk Miskin (%)		
	Kota	Desa	Kota dan Desa
1976	38,5	40,4	40,1
1978	30,8	33,4	33,3
1980	29,0	28,4	28,6
1981	28,1	26,5	26,8
1984	23,1	21,2	21,6
1987	20,1	16,4	15,1
1990	16,8	14,3	15,1

Sumber: BPS, 1992.

Dari tabel 2.1 dapat dilihat bahwa tingkat kesenjangan secara nasional sedikit sekali mengalami penurunan selama proses pembangunan sejak tahun 1969-1990. Penurunan hanya terlihat secara sektoral yaitu kota dan desa. Angka itu menunjukkan

kesenjangan di desa mengalami perbaikan lebih cepat jika dibandingkan dengan kesenjangan yang terjadi di kota. Ada dugaan hal ini disebabkan tingkat urbanisasi yang meningkat dan transfer pendapatan dari kota ke desa. (Hasibuan, 1994).

Para pakar pada umumnya mengakui bahwa tidak terdapat korelasi yang kuat antara pertumbuhan ekonomi dengan pendistribusian yang merata. Pendistribusian tidak bisa hanya diserahkan kepada mekanisme ekonomi tetapi juga menyangkut politik (kebijaksanaan). Ini berarti strategi pertumbuhan yang tidak disertai oleh upaya-upaya yang dapat mendorong dinamika kehidupan ekonomi kaum miskin, kurang bermakna dalam menyelesaikan kemiskinan itu sendiri. Oleh sebab itu diperlukan berbagai kebijaksanaan dan bantuan konkrit yang berorientasi kepada penanggulangan kemiskinan. Ini berarti dalam pergeseran struktural yang terjadi dalam perekonomian kita harus diantisipasi jangan sampai industrialisasi hanya didukung oleh kekuatan perekonomian modern dan bantuan-bantuan baik dalam pengertian modal, teknis dan manajerial, dikembangkan hanya bagi kepentingan sektor modern tersebut.

Secara teoritik, pendistribusian itu akan merata jika proses pembangunan dapat menaikkan bagian pendapatan yang diterima kaum miskin (umumnya terlibat disektor primer atau tradisional) secara "proporsional" dengan kenaikan pendapatan masyarakat yang terlibat dalam kegiatan ekonomi disektor modern.

Ada tiga cara pendekatan terhadap strategi pembangunan yang terpusat pada kemiskinan yang ditawarkan oleh Alelman (1987) yang terdiri dari upaya mencapai salah satu atau lebih sasaran-sasaran berikut:

1. Pendekatan yang berorientasi pada peningkatan jumlah kekayaan yang dimiliki kaum miskin.
2. Pendekatan yang berorientasi pada peningkatan volume penjualan barang-barang mereka dipasaran.
3. Pendekatan yang berorientasi meningkatkan harga jasa yang mereka jual.

Pendekatan yang pertama memang sangat ideal yaitu, mendorong kebijaksanaan untuk meredistribusikan kembali tanah dan bantuan untuk memperoleh pendidikan bagi kaum miskin agar siap menghadapi proses industrialisasi yang cepat. Hollis Chenery dkk (1974), sangat mendukung perlunya strategi seperti ini. Tanpa mengurangi kebijaksanaan dalam pengaturan pemilikan tanah, bagi kita masalah pendidikan bagi kaum miskin perlu lebih ditekankan untuk menghindarkan terjadinya proses urbanisasi prematur baik disektor sekunder maupun sektor tersier sebagai akibat sempitnya lahan pertanian disektor primer. Disamping itu meningkatnya pendidikan di kalangan penduduk miskin terutama di pedesaan akan mendorong peningkatan produktivitas disektor primer.

Pendekatan yang kedua sangat relevan untuk dipertimbangkan karena strategi industrialisasi di Indonesia mengandalkan pendekatan keseimbangan antara sektor industri dan pertanian. Karena produksi penduduk miskin relatif pada produk-produk tradisional seperti kerajinan tangan dan industri kecil disamping pertanian. Pengemangan produk-produk ini perlu disesuaikan dengan kebutuhan pasar sehingga produk tersebut mampu menciptakan pasarnya sendiri. Hambatan

yang dihadapi dalam peningkatan volume penjualan barang-barang yang diproduksi oleh kaum miskin adalah, luas pasar yang dihadapinya. Produksi kerajinan dan industri kecil, kurang memiliki nilai tambah bagi tenaga kerja di pedesaan dimana sentra-sentra industri banyak dijumpai. Jika kita berpikir menggunakan hukum Say, bahwa produksi itu akan menciptakan pasarnya sendiri, maka kebijaksanaan dibidang produksi industri kecil dan kerajinan hendaknya diarahkan kepada kebutuhan pasar yang lebih luas yaitu bagi masyarakat desa itu sendiri dan kota. Bantuan yang diberikan kepada sektor ini tentu terkait dengan keuangan teknologi dan manajemen yang mampu memperbaiki dan membuat produk mereka menjadi dibutuhkan.

Pendekatan ketiga yang perlu dipertimbangkan pula adalah bagaimana meningkatkan harga jasa yang mereka tawarkan. Urbanisasi prematur yang menyebabkan tenaga kerja pedesaan tidak dapat dipindahkan secara ekonomis ke sektor industri pengolahan menyebabkan terjadinya proses perpindahan ke sektor tersier yang prematur pula. Akibatnya harga jasa yang ditawarkan disektor ini menjadi rendah karena tidak didukung oleh kualitas tenaga kerja yang diharapkan.

Pendekatan-pendekatan tersebut hanya mungkin berhasil jika didukung oleh strategi pembangunan yang tepat. Pilihan-pilihan yang mungkin adalah:

1. Strategi yang mengandalkan pertumbuhan yang berorientasi pada sektor bidang industri pengolahan yang bersifat padat karya.
2. Strategi industrilisasi yang dipelopori oleh pertanian.

Sangat sulit untuk melakukan pilihan secara tegas mana dari strategi yang

dikemukakan Adelman tersebut yang paling baik bagi Indonesia dalam PJP II khususnya dalam pelita ke VI ini, sebab setiap pilihan mengandung konsekuensi yang cukup berat yaitu perlunya campur tangan pemerintah dalam bentuk kebijaksanaan harga baik komoditi perdagangan maupun barang-barang manufaktur hasil industri padat karya, peningkatan produktivitas petani melalui peningkatan dukungan pembangunan jalan, irigasi, teknologi dsb. Tetapi nampaknya kedua strategi tersebut dapat dipertimbangkan karena memungkinkan tumbuhnya perekonomian yang tidak menciptakan konglomerasi elit yang kontradiktif dengan program pemerataan seperti yang telah dialami selama PJP I.

Bentuk-bentuk bantuan yang diperlukan jika kedua strategi tersebut dipertimbangkan antara lain:

1. kredit perbankan dengan syarat-syarat yang lebih bisa dijangkau oleh unit-unit ekonomi berskala menengah. Bantuan ini sangat diperlukan karena sektor-sektor yang paling padat karya dalam perekonomian adalah pertanian, industri kecil dan kerajinan.
2. peningkatan program pendidikan sehingga rintangan kesempatan kerja yang diakibatkan rendahnya tingkat pendidikan penduduk angkatan kerja dapat diperkecil. Dengan demikian mobilitas tenaga kerja tidak dalam keadaan prematur.
3. investasi modal kemanusiaan, Bantuan investasi dalam peningkatan gizi dan kesehatan akan memberikan efek langsung pada kaum miskin dan sekaligus dapat meningkatkan produktivitas kerja mereka.
4. investasi pada sumber-sumber daya

pelengkap. Bentuk bantuan dalam hal ini antara lain peningkatan dalam investasi irigasi, pembuangan air dan pupuk.

Program IDT

Upaya penanggulangan kemiskinan melalui program IDT telah memberikan harapan baru bagi penduduk miskin di pedesaan. Program ini merupakan langkah strategis dalam upaya mewujudkan pemerataan dan keadilan sosial melalui strategi kebijaksanaan ekonomi yang secara umum diwadahi oleh pembangunan ekonomi yang terdesentralisasi, menekankan pembangunan daerah dan pedesaan, serta prioritas sektor ekonomi rakyat (Mubyarto, 1994). Orientasi pengentasan kemiskinan melalui model ini diharapkan memberikan efek langsung dan tidak bersifat "trickle down" karena bantuan berupa dana bersifat langsung pada desa yang menjadi sasaran. Program ini sangat relevan dengan pilihan strategi kedua Adelman yaitu industrialisasi yang dimotori pertanian. Pembangunan model desa IDT akan meningkatkan produktivitas disektor perekonomian subsisten.

Keadaan yang harus dihindari sebagai implikasi destruktif dari program ini adalah, masyarakat desa tidak menjadi dinamis melainkan menjadi masyarakat yang selalu "meminta". Oleh sebab itu bantuan dana yang diberikan kepada setiap Desa Tertinggal, haruslah lepas dari persoalan politik dan benar-benar tersalur pada kebutuhan seperti pembangunan prasarana, program ketrampilan, penerangan listrik dsb, yang bersifat

mendukung kesempatan penduduk miskin untuk meningkatkan produktivitasnya dan mampu memanfaatkan peluang-peluang ekonomi pedesaan yang mulai terbuka.

Penutup

Berdasarkan uraian di muka mengenai pendekatan dan strategi penanggulangan kemiskinan dapat disimpulkan bahwa pilihan pendekatan dan strategi dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi terutama pada pelita VI ini, perlu mempertimbangkan strategi yang berorientasi pada kekuatan pertanian dan industri manufaktur yang padat karya. Konsekuensi dari pelaksanaan strategi ini bantuan yang diberikan haruslah dalam konteks pengembangan faktor-faktor penentu produktivitas kelompok miskin dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bisa meningkatkan nilai milik mereka, pasar bagi produk yang dihasilkan dan peningkatan upah atas jasa yang diberikan oleh kelompok miskin.

Referensi

- John P. Lewis dan Veleriana Kallab (Ed) (1987), tulisan Irma Adelman (1987), Cara Pendekatan Kepada Kebijakan Pembangunan yang Terpusat pada Kemiskinan, UIP.
- Nurimansyah Hasibuan (1994), Distribusi Pendapatan dan Pertumbuhan Ekonomi, pada Seminar Nasional Fakultas Ekonomi UII-ICMI, 25-26 Maret, 1994.
- Mubyarto (1994), Dari Program Stabilisasi Sampai Kebijakan Pembangunan Berkelanjutan, pada Seminar Nasional Fakultas Ekonomi UII-ICMI, 25-26 Maret, 1994.