

# KEPEMIMPINAN DALAM PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT<sup>\*)</sup>

Oleh: **Muhadjir Effendy**  
(Rektor Universitas Muhammadiyah Malang)

**TULISAN** ini bertitik tolak -meski tidak sepenuhnya- dari laporan hasil penelitian yang dilakukan oleh Wade C. Edmundson tentang distribusi pendapatan yang terjadi di tingkat pedesaan. Hasil penelitian tersebut pernah termuat dalam Bulletin of Indonesian Economic Studies dengan judul *Do the Rich Get Richer, Do the Poor Get Poorer? East Java, Two Decades, Three Villages, 46 People*.

Hipotesis Wade C. Edmundson yang mengatakan bahwa "Yang kaya makin kaya yang miskin makin miskin" dalam pengamatan yang telah dilakukan ternyata tidak menunjukkan kebenaran. Sebaliknya, yang terjadi adalah yang kaya makin kaya yang miskin makin kaya ("the rich are getting richer while the poor are getting the richer").<sup>1</sup>

Tulisan ini tanpa bermaksud menguji kembali apa yang telah ditemukan oleh Edmundson dan kawan-kawan. Barangkali hanya sekadar mencermati kembali. Karena itu, tulisan ini akan diisi barang sedikit dengan komentar atas hasil penelitian tersebut.

## Paradigma Pembangunan dan Kemiskinan

Adalah suatu kenyataan bahwa pembangunan pada awalnya dan utamanya menggunakan paradigma pertumbuhan (*economic growth paradigm*). Itu berarti: (1) sektor ekonomi menjadi fokus utama; (2) keadaan pendapatan nasional kotor (*Gross Nasional Product-GNP*) dan pendapatan kotor dalam negeri (*Gross Domestic Product-GDP*)<sup>3</sup> bertindak sebagai indikator utama.

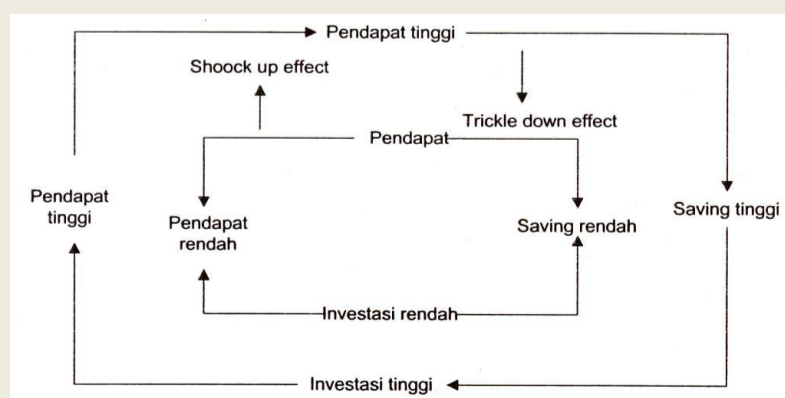
Indonesia pun, yang mulai menerapkan pembangunan secara sungguh-sungguh sejak awal tahun 70-an, juga menjadikan paradigma pertumbuhan yang bertitik tolak dari teori ekonomi klasik. Kemudian baru pada Pelita III masalah pemerataan sebagai jiwa dari paradigma neo-ekonomi mulai diintrodusir. Bahkan "wajah" pembangunan yang lebih manusiawi juga mulai tampak.<sup>2</sup>

Itu pun dilaksanakan setelah didahului dengan aksi-aksi demonstrasi dan kritik yang dipelopori oleh kalangan cendekiawan non-pemerintah dan para aktivis mahasiswa antara pertengahan tahun 70-an hingga 80-an. Kini, meskipun masih banyak bersifat retorik, telah dicoba penggunaan paradigma baru, yaitu paradigma kemanusiaan yang kian dipertegas, dengan menekankan pada pengembangan sumber daya manusia.

Memang, baik secara teoretik maupun empirik paradigma pertumbuhan ternyata tidak otomatis bisa menciptakan kemakmuran bersama dan sebaliknya, justru menjadi penyebab terjadinya ketimpangan sosial-ekonomi yang semakin melebar. Lalu munculah berbagai kritik dan tawaran paradigma baru, sebagai upaya untuk mengurangi efek buruk dari paradigma pertumbuhan.

Kelemahan yang paling mencolok dari paradigma pertumbuhan adalah keyakinannya yang berlebihan akan efektivitas fungsi "merembes ke bawah" (*trickle-down effect*)<sup>3</sup> sebagai mekanisme yang bisa menciptakan kemakmuran bersama. Kurang disadari, bahwa di balik itu ada fungsi "pengisapan ke atas" (*suck-up mechanism*) yang jauh lebih kuat daya sedotnya dibanding tetesan yang terjadi melalui *trickle-down* tersebut. Akibatnya, timbul lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*) di satu pihak dan lingkaran setan keserakahan (*vicious circle of greediness*)<sup>4</sup> di pihak lain. Karena adanya dua fenomena yang kontra produktif tersebut, maka berlakulah pameo: "yang kaya makin kaya yang miskin makin miskin".

## Lingkaran setan kemiskinan dan lingkaran setan keserakahan



<sup>\*)</sup> Simposium Regional Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Nasional. Malang, 1 Juni 2005.

Dua lingkaran setan tersebut terjadi di dalam berbagai skala, yang terwujud dalam interaksi yang tidak sepadan. Bisa berskala global, menyangkut antara negara-negara terbelakang lagi miskin. Berskala nasional antara lapisan masyarakat ekonomi kuat lagi terdidik dengan lapisan masyarakat miskin yang tak berpendidikan cukup.

Melihat kelemahan dan bahaya paradigma pertumbuhan tersebut lalu muncul paradigma-paradigma pembangunan alternatif sebagai respons terhadap kelemahan paradigma pertumbuhan, antara lain: (1) paradigma kesejahteraan, (2) paradigma pemerataan, (3) paradigma kemanusiaan, (4) paradigma dependensi, dan (5) neo-ekonomi.

Pada dasarnya, masing-masing paradigma itu saling bertumpang tindih (*mutually inclusivism*). Di samping tetap menganggap bahwa pertumbuhan itu adalah sebagai faktor yang tidak bisa diabaikan sama sekali. Namun, bagaimanapun masing-masing paradigma itu menunjukkan celah-celah persoalan yang menurut mereka perlu diprioritaskan untuk dipecahkan. Baik persoalan itu merupakan kawasan yang memang tidak terjangkau oleh paradigma pertumbuhan, ataupun justru ia muncul akibat dari penerapan kebijakan yang mengutamakan aspek pertumbuhan.

### **Kemiskinan di Indonesia**

Di Indonesia kata "miskin" cukup lama menjadi kata yang berbahaya. Sejak awal Orde Baru (1967), pemerintah amat sensitif dengan kata tersebut karena kata tersebut pernah dieksploitasi dan dipolitisasi oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) untuk menarik simpati lapisan masyarakat bawah. Kendati sejak Pembangunan Lima Tahun (Pelita) I, sudah banyak ahli yang mengungkap fakta dan masalah kemiskinan itu.

Namun, sejak pada akhir Pelita IV tatkala lembaga-lembaga internasional memuji keberhasilan pembangunan Indonesia, justru pemerintah sendiri yang mengungkapkan fakta kemiskinan dan mengakui akan masih beratnya masalah itu untuk ditanggulangi.

Sebagian kalangan ahli, antara lain Didik J. Rachbini, menyusuri masalah kemiskinan di Indonesia dari "hulu" sistem ekonomi yang dualistik. Yaitu sistem ekonomi modern yang berdasarkan ekonomi uang di satu sisi, dan di sisi lain sistem ekonomi subsistem yang hanya disangga oleh kegiatan pertanian dan industri informal.<sup>5</sup>

Dua sistem ini memang memiliki aspek interdependensi yang dinamis dan sinergis. Namun, jika diidentifikasi perbedaan kebudayaan keduanya tetap jelas. Satu pihak amat pesat melakukan modernisasi serba formal, "mengkota" dan pertumbuhannya sangat akseleratif. Di pihak lain tetap tradisional, serba informal "mendesa" dan amat rendah tingkat pertumbuhannya. Implikasi dari fenomena tersebut antara lain berpindahnya golongan miskin ke kota-kota besar untuk mengais rezeki lewat sektor jasa pinggir. Arus orang miskin masuk ke kota ini dirangsang oleh kenyataan bahwa pembangunan di Indonesia ini memang urban biasa. Daerah kota mendapat limpahan investasi besar-besaran terutama dari pihak swasta, sementara daerah pedesaan mendapat curahan investasi dari pemerintah yang jumlahnya amat terbatas dan sudah bocor di tengah jalan sepanjang "pipa" birokrasi.

Apabila kerangka pemikiran tersebut dijadikan acuan, maka fenomena kemiskinan di kota dan di desa adalah dua hal yang serupa tapi tak sama. Kemiskinan di kota lebih disebabkan oleh karena kualitas sumber daya manusia yang mengalami *miss match* dengan lapangan kerja sektor modern, sedangkan kemiskinan di desa lebih disebabkan oleh kelangkaan modal atau investasi.

Bila argumen bisa diterima, maka wajar bila Edmundson dalam penelitiannya tidak dapat menemukan kesamaan pola ketimpangan distribusi pendapatan di desa sebagaimana yang terjadi di kota besar.<sup>6</sup>

Beberapa ahli, antara lain Nasikun, berpendapat bahwa kemiskinan sebagai hal yang bersumber dari atribut-atribut individual kini mulai ditinggalkan. Termasuk apabila melihat kemiskinan di Indonesia. Ia harus dilihat sebagai fenomena yang bermata rantai dengan praktik kapitalisme global. Mengutip pernyataan Dos Santos (1970), Nasikun menyatakan bahwa kemiskinan sebagai suatu konsekuensi dari suatu proses sejarah yang melibatkan integrasi masyarakat dunia ketiga ke dalam sistem kapitalisme dunia. Ekonomi dan masyarakat negara sedang berkembang 'dikondisikan' oleh hubungan mereka dengan kekuasaan kolonial dan neo-kolonial.<sup>7</sup>

Masih dalam konteks kapitalisme global, menurut Nasikun, suka atau tidak suka masyarakat Indonesia sedang bergerak dengan sangat cepat menuju integrasi yang semakin mendalam ke dalam kapitalisme mundial.<sup>8</sup> Jalan kapitalisme ini akan dilaksanakan dengan semakin lempang, tidak malu-malu, dan tanpa ada jaminan bahwa kemiskinan di Indonesia

\*) Simposium Regional Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Nasional. Malang, 1 Juni 2005.

akan bisa dihapuskan. Malahan pemiskinan gaya kapitalisme ini akan merusak ke lapisan pedesaan, dalam bentuk apa yang disebut Castells sebagai *the rural breakdown*. Menyusul integrasi masyarakat desa ke dalam sistem ekonomi nasional, yang semakin mendorong terjadinya pergeseran kelas di pedesaan, yang menyebabkan posisi para petani menjadi tersudutkan. Hal ini diperparah oleh praktik pembangunan pedesaan yang bersifat skizofrenik. Di mana untuk meningkatkan produksi, mereka digertak melalui mobilisasi sementara ekspropriasi dan distribusi produksi masyarakat didasarkan pada mekanisme pasar dan hubungan-hubungan kekuasaan.

Argumen kedua, ini semakin menegaskan bahwa kemiskinan di pedesaan sebetulnya merupakan turunan dari pola kemiskinan di kota besar. Karena desa adalah unit terkecil dari masyarakat dunia ketiga yang secara teoretik merupakan mata rantai yang juga terjangkau, oleh tangan kapitalisme global. Bila argumen tersebut dipakai maka hasil kesimpulan Edmundson yang menolak adanya, fenomena *vicious circle of poverty* adalah suatu yang patut "dicurigai" lebih lanjut.

### **Kritik dan Komentar**

Penelitian Edmundson jelas bermaksud menguji secara kritis atas hipotesis yang menyatakan bahwa di masyarakat pedesaan Indonesia berlangsung pola, "yang kaya makin kaya, yang miskin makin miskin". Untuk menguji itu ia, menampilkan data yang memiliki kecenderungan dalam penyebaran pendapatan dari kelompok yang mewakili pedesaan. Dan kesimpulannya, bahwa hipotesis tersebut tidak didukung bukti yang cukup. Hasil menunjukkan bahwa "yang kaya makin kaya yang miskin menjadi kaya". Dengan demikian, penemuan ini mematahkan atau setidaknya, meragukan argumen paradigma pertumbuhan dan ketergantungan yang melihat adanya *the vicious of poverty* yang menempatkan pola, kemiskinan di negara berkembang secara gradual dan hierarkis merupakan mata, rantai dari kapitalisme global yang mundial.

### **Mengatasi Distribusi Negatif**

Persoalan yang paling mendasar dalam pembangunan adalah bagaimana membuat agar hasil pembangunan bisa dinikmati oleh seluruh rakyat dengan relatif merata. Kriteria merata secara ekonomis antara lain dengan cara membelah piramida kemakmuran penduduk dalam tiga kategori 20% teratas (terkaya), 40% tengah piramida (cukup) dan 40% bagian kaki piramida (termiskin). Bila 40% termiskin itu hanya sebagian kurang dari 12 % pendapatan nasional kotor, maka ketimpangan mencolok telah terjadi. Bila sebagian antara 12%-17% dianggap ketimpangan sedang, dan bila lebih dari 17% dianggap lumayan kecil.<sup>9</sup>

Ketidakmerataan pada dasarnya disebabkan oleh dua faktor. *Pertama*, adanya ketimpangan kesempatan untuk memperoleh akses yang cukup terhadap sumber-sumber pembangunan sebagai akibat perbedaan geografis maupun akibat dari posisinya dalam hierarki-piramida kekuasaan dan sosial. Strategi pemerataan yang ditempuh untuk tipe distribusi negatif semacam ini adalah: (1) mengintensifkan dan mengefektifkan fungsi desentralisasi ekonomi; (2) melalui demokratisasi politik dengan memperamping piramida kekuasaan sehingga semakin banyak lapisan masyarakat yang bisa terangkat kesempatannya dalam mengakses pusat kekuasaan.

*Kedua*, ketimpangan pemerataan terjadi disebabkan oleh karena perbedaan potensi antara sekelompok kecil masyarakat yang berpotensi tinggi, dengan sebagian besar masyarakat yang berpotensi rendah. Sehingga kalau antara kedua pihak diberi kesempatan yang sama, akan menyebabkan yang memiliki kesempatan lebih tinggi melaju jauh meninggalkan mereka yang potensinya rendah. Strategi untuk mengatasi tipe distribusi negatif semacam ini, harus dengan memadukan dua cara, yaitu membatasi ruang gerak yang sangat potensial itu sampai batas yang bisa ditoleransi dan memberi proteksi kepada lapisan masyarakat yang kurang potensial ini.

*Ketiga*, ketidakmerataan semata-mata kondisi lingkungan yang memang sama sekeh tidak mendukung. Misalnya yang terjadi di desa miskin, sebaiknya penduduk usia kerja didorong untuk pergi ke luar daerah atau ke luar negeri untuk bekerja jangan malah dihalang-halangi. Dengan perginya, mereka dan bekerja di luar mereka mengirim hasil kerja mereka ke desa. Dengan begitu, tingkat kemakmuran desa akan meningkat berkat penduduknya yang bekerja di luar daerah atau luar negeri.

\*) Simposium Regional Pemberdayaan Ekonomi Rakyat Dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan Nasional. Malang, 1 Juni 2005.

## Catatan

1. Wade C. Edmundson, *Bulletin of Indonesian Economic*, h1m. 134.
  2. Moeljarto T, 1993, *Polilik Pembangunan: Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, Yogyakarta: Tiara Wacana, hlm.12-13.
  3. Ibid. h1m. 32-33 dan 109.
  4. Untuk melihat keterkaitan antara keduanya dapat dilihat dalam gambar 1.
  5. Didik J. Rachbini, *Kemiskinan di Indonesia*, Jurnal Tahunan CIDES, No. 1/1994.
  6. Edmundson, op. tit., h1m. 133.
  7. Nasikun, 1994, *Konteks Struktural Kemiskinan dan Urbanisasi di Indonesia* (laporan penelitian) FISIPOL UGM, h1m. 1-2.
  8. Nasikun, 1992, *Kemiskinan dan Pilihan Pelik Kebijakan Penanganannya di Indonesia*, (makalah tidak diterbitkan), h1m. 3 dan 9.
  9. Arief Budiman, 1995, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta: Penerbit Gramedia, h1m. 3-4.
- Mengingat istilah paradigma banyak digunakan dalam pemba hasan ini, kiranya perlu disepakati bahwa maksud istilah tersebut adalah sebagaimana yang dikemukakan oleh Thomas Kuhn dalam bukunya "Revolusi Ilmu", yaitu suatu cara pandang atau keyakinan yang dimiliki oleh kelompok cendekiawan dalam kurun waktu tertentu untuk memecahkan problema besar yang ada dalam masyarakat.
  - Perbandingan antara GNP dan GDP juga bisa digunakan untuk menjelaskan keadaan suatu negara. Sebab besaran GNP berdasar pada penghasilan seluruh warga suatu negara, termasuk modal dan tenaga kerja asing yang berada di suatu negara. Sedangkan GDP berdasarkan penghasilan seluruh pekerja dan investasi yang ada dalam suatu negara, dan yang ada di luar negeri. Suatu negara keadaan ekonominya dapat dikatakan baik kalau GDP lebih besar dibandingkan dengan GNP.