

STRATEGI PEMBANGUNAN EKONOMI DAN PENGEMBANGAN MASYARAKAT MISKIN*

Pande Radja SILALAH

PENDAHULUAN

Pemerintah dari setiap negara di dunia dan khususnya negara-negara berkembang sekarang ini berusaha memerangi kemiskinan anggota masyarakatnya. Musuh yang dihadapi adalah sama yaitu kemiskinan, tetapi tindakan-tindakan yang dilakukan sering berbeda, atau strategi yang dilaksanakan tidak selalu identik. Perbedaan dalam strategi dan selanjutnya dalam tindakan dalam banyak hal adalah merupakan pencerminan dari perbedaan bobot masalah yang dihadapi, ruang lingkup permasalahan dan sebab-sebab dari kemiskinan itu sendiri serta tujuan yang terkandung dalam usaha memerangi kemiskinan tersebut.

Pengertian masyarakat miskin pada dasarnya sangat luas dan dipastikan tidak hanya dapat dinyatakan dengan ukuran-ukuran ekonomi tetapi juga ukuran-ukuran sosial lainnya, walaupun dalam kenyataan hidup, manifestasinya lebih sering menyangkut perihal ekonomi. Hal ini penting untuk dikemukakan agar kiranya semakin jelas bahwa pembangunan ekonomi bukanlah satu-satunya usaha yang dapat mengembangkan tingkat kehidupan masyarakat miskin atau memerangi kemiskinan walaupun tidak dapat diragukan bahwa dengan melaksanakan strategi pembangunan ekonomi yang tepat maka taraf hidup masyarakat miskin dapat dikembangkan.

Keberhasilan mengembangkan taraf hidup masyarakat miskin melalui pembangunan ekonomi tidak terlepas dari usaha-usaha lainnya yang berkaitan dengannya, bahkan mungkin sangat tergantung kepadanya. Karena di samping penyebab kemiskinan bukan hanya faktor ekonomi adalah mungkin bahwa usaha-usaha lain perlu dilakukan agar tindakan ekonomi dapat mencapai sasarannya dan demikian juga sebaliknya.

*Makalah disampaikan pada Seminar Nasional *Pola dan Strategi Terpadu Tentang Alternatif Penanggulangan Masalah Gelandangan*, yang diselenggarakan oleh Lembaga Riset dan Pengabdian Masyarakat, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1-4 Maret 1982.

Makalah ini mengetengahkan beberapa pokok pemikiran tentang strategi pembangunan ekonomi yang dapat berfungsi mengembangkan kehidupan masyarakat miskin di Indonesia. Untuk ini maka dalam bagian pertama akan dikemukakan perihal penyebab kemiskinan dan ukurannya. Kemudian disusul dengan bagian kedua yang mengemukakan beberapa karakteristik kemiskinan di Indonesia. Berdasarkan kedua uraian ini maka bagian ketiga akan mengemukakan strategi pembangunan ekonomi yang diharapkan dapat berfungsi meningkatkan taraf hidup masyarakat miskin di Indonesia.

FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB KEMISKINAN DAN UKURANNYA

Membahas akibat kemiskinan pada umumnya lebih mudah daripada membahas faktor penyebabnya. Hal ini terutama karena manifestasi dari akibat kemiskinan tersebut lebih nyata, sedang untuk mengetahui penyebabnya dibutuhkan penyelidikan yang mendalam. Di lain pihak walaupun penyebab kemiskinan untuk suatu daerah atau wilayah tertentu telah diketahui, hal ini tidak langsung berarti berlaku untuk daerah lainnya.

Beberapa faktor yang sering dikemukakan sebagai penyebab kemiskinan yaitu: *Pertama*, suatu daerah tidak memiliki sumber alam yang cukup atau tanahnya tandus dan bergunung-gunung serta tidak memiliki sumber-sumber mineral. Sejauh mana alasan ini dapat dibenarkan sampai sekarang masih merupakan tanda tanya. Kita mengetahui banyak daerah yang miskin dengan sumber alam tetapi masyarakatnya tidak dapat dikategorikan miskin. Jepang merupakan negara yang miskin akan sumber alam, tetapi negara tersebut telah menjadi negara kekuatan ekonomi kedua di dunia sekarang ini. Sedang sebaliknya Indonesia yang sering dinyatakan sebagai negara yang kaya akan sumber-sumber alam tetapi dalam kenyataannya kita masih harus bergulat keras untuk memerangi kemiskinan. Di Amerika Serikat misalnya, negara bagian West Virginia adalah daerah yang kaya akan sumber-sumber alam seperti tenaga air, hutan, batu bara. Tetapi negara bagian tersebut secara regular termasuk urutan dalam kelompok lima negara bagian dengan tingkat pendapatan per kapita yang terendah. Sebaliknya negara bagian Connecticut, dengan tanahnya yang miskin, adalah merupakan negara bagian dengan tingkat pendapatan per kapita yang tertinggi.¹ Hubungan antara kemiskinan masyarakat dengan sumber-sumber alam yang dimiliki belum tentu sepenuhnya merupakan hubungan sebab akibat walaupun mungkin antara keduanya terdapat korelasi positif yang kuat.

Kedua, penduduk di suatu daerah miskin karena mereka hanya memiliki tanah yang sangat kecil dan tidak mempunyai modal. Penyelidikan menunjuk-

¹Lihat John Kenneth Galbraith, *The Nature of Mass Poverty* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England, 1979), hal. 5.

kan bahwa untuk daerah Jawa, luas area tanah yang dimiliki oleh sebagian besar penduduk yang menggantungkan hidupnya dengan memanfaatkan tanah tersebut sudah sangat kecil. Tabel 1 berikut ini menunjukkan bahwa untuk tahun 1973 sebanyak 42,24% dari para petani hanya memiliki dan mengusahakan tanah seluas 11,64%. Gambaran seperti ini jelas memberi indikasi bahwa kebanyakan petani tersebut sudah sangat sulit untuk mempertahankan hidupnya apalagi untuk membentuk tabungan demi meningkatkan tingkat hidupnya melalui investasi. Melihat kenyataan yang tragis ini kadangkala menjadi dilupakan bahwa keadaan tersebut adalah merupakan hasil dari suatu proses. Menutup mata terhadap keadaan di masa lalu dan memberikan penjelasan bahwa penyebab utama adalah karena kecilnya luas areal tanah yang dimiliki dapat mengakibatkan tindakan penanggulangan menjadi kurang tepat, atau urutan prioritas dalam usaha penanggulangan menjadi kabur.

Dalam sejarah perkembangan ekonominya, di masa lalu beberapa negara yang tergolong negara industri sekarang ini adalah negara pertanian. Kemajuan industri di negara-negara tersebut dicapai tidak selalu dibayar dengan proses pemiskinan masyarakat petani. Mungkin sering dikemukakan bahwa proses kemiskinan tidak terjadi di sektor pertanian misalnya di Jepang karena dalam perkembangan negara tersebut dari negara pertanian ke negara industri, mereka yang terlempar dari sektor pertanian dapat ditampung oleh sektor di luar pertanian. Memang dalam kenyataannya adalah demikian, tetapi sering kurang mendapat perhatian bahwa sistem warisan yang berlaku di Jepang adalah merupakan faktor penentu. Di negara tersebut, yang berhak menerima warisan hanyalah anak sulung. Sebagai akibatnya mau tidak mau anak kedua harus keluar mencari pekerjaan dan tidak dapat mengandalkan warisan orang tuanya. Mereka pada umumnya mencari pekerjaan di luar sektor pertanian dan dalam prosesnya telah membentuk lapisan masyarakat yang mampu berwiraswasta dan mampu berusaha sendiri. Melihat perkembangan seperti ini tentu kita perlu mempertanyakan apakah sistem warisan yang berlaku di negara kita terutama yang berlaku di Pulau Jawa, justru bukan salah satu penyebab utama penciptaan pemilikan tanah dan selanjutnya yang menyebabkan kemiskinan. Dan di samping itu apakah misalnya dengan tindakan pembagian tanah atau pemberian tanah yang lebih luas kepada para petani di Pulau Jawa dapat merupakan jaminan bahwa masalah kemiskinan akan teratasi terlebih bila dilihat dalam jangka panjang?

Tidak dapat disangkal bahwa dalam masyarakat yang tingkat pendapatannya masih rendah, kekurangan modal merupakan salah satu penyebab anggota masyarakat tersebut tidak dapat meningkatkan taraf hidupnya. Tetapi ini tidak lantas berarti bahwa masyarakat miskin karena mereka kekurangan modal. Kekurangan modal sampai tingkat tertentu dapat diterima merupakan

Tabel 1

BANYAKNYA USAHA BESERTA LUAS TANAH USAHA DI BIDANG PERTANIAN
DI INDONESIA MENURUT GOLONGAN LUAS TANAH

Golongan Luas Tanah (ha)	1963				1973			
	Jumlah Usaha Tani	% dari Jumlah	Luas Tanah (ha)	% dari Jumlah	Jumlah Usaha Tani	% dari Jumlah	Luas Tanah (ha)	% dari Jumlah
- 0,10					489.772	3,41	30.608	0,22
0,10 - 0,50	5.331.872	43,57	1.462.525	11,35	6.070.986	42,24	1.649.691	11,64
0,50 - 1,00	3.244.884	26,52	2.228.681	17,30	3.554.297	24,73	2.423.242	17,10
1,00 - 2,00	2.222.941	18,16	2.942.013	22,83	2.597.636	18,07	3.397.264	23,98
2,00 - 3,00	693.479	5,67	1.608.107	12,48	852.757	5,93	1.948.877	13,76
3,00 - 4,00	281.525	2,30	937.721	7,28	336.345	2,34	1.107.730	7,82
4,00 - 5,00	149.143	1,22	643.433	4,99	164.381	1,14	705.289	4,98
5,00 - 10,00	222.095	1,81	1.447.226	11,23	223.604	1,56	1.449.805	10,23
10,00 - 15,00	51.390	0,42	599.621	4,65	47.229	0,33	548.903	3,87
15,00 -	39.141	0,32	1.014.541	7,87	36.535	0,25	906.780	6,40
Indonesia	12.236.470	100,0	12.883.868	100,00	14.373.542	100,00	14.168.189	100,00

Sumber: BPS, *Statistik Pertanian 1963* dan *Statistik Pertanian 1973*.

salah satu penyebab terjadinya kemiskinan, tetapi hal ini perlu mendapat penyelidikan yang lebih mendalam. Kasus kemacetan pengembalian kredit yang terjadi baru-baru ini kiranya perlu mendapat penyelidikan dan sekaligus menciptakan pertanyaan apakah dengan penyediaan modal justru tidak menyebabkan yang miskin menjadi lebih miskin.¹

Alasan *ketiga* yang sering dikemukakan dan umumnya telah mendapat persepakatan di antara para ahli adalah alasan pendidikan. Masyarakat dari suatu negara miskin karena anggota masyarakat tersebut rendah pendidikannya. Penyelidikan-penyelidikan telah menunjukkan bahwa khususnya untuk negara berkembang terdapat korelasi positif antara tingkat pendidikan yang diterima seseorang dengan tingkat pendapatannya.² Untuk Indonesia gambaran seperti ini juga tampaknya berlaku.³

Sikap *nrimo*, sering dikemukakan merupakan salah satu penyebab kemiskinan. Masyarakat yang bersikap *nrimo* memandang kemiskinan sebagai takdir atau nasib, dan peri laku yang demikian dalam hal-hal tertentu tidak sejalan dengan tuntutan dinamisme pembangunan. Tetapi untuk ini perlu dipertanyakan apakah mereka yang bersikap *nrimo* tersebut tidak menginginkan perubahan dalam tingkat hidupnya dan apakah sikap tersebut bukan lebih banyak bermakna sebagai sikap sekelompok masyarakat yang mencari keseimbangan antara harapan dan kenyataan. Dengan sikap *nrimo* mungkin masyarakat menjadi kurang dinamis tetapi tidak lantas berarti bahwa mereka tidak menginginkan perubahan dalam tingkat hidupnya.⁴ Memberi bobot yang terlalu besar terhadap sikap *nrimo* sebagai penyebab kemiskinan mungkin membutuhkan penyelidikan yang lebih mendalam, karena bukan mustahil sikap tersebut juga dimiliki oleh orang-orang yang dapat dikategorikan kaya.

¹Dalam bulan Juni 1981 diberitakan bahwa telah terjadi ketidakberesan dalam pengembalian kredit yang disalurkan oleh BRI dalam rangka Program Massal. Menurut perkiraan jumlah kredit yang tidak dikembalikan sesuai dengan rencana mencapai Rp. 123,3 milyar. Dan untuk menanggulangi masalah ini presiden telah mengeluarkan Instruksi No. 10 Tahun 1981.

²Becker, G.S., *Human Capital, A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education* (Princeton University Press, 1964), pp. 7-29. Lihat juga, Blang, M., Peston, M.H. and Ziderman, A., *The Utilization of Educated Manpower in Industry* (Oliver & Boyd, 1967); Miller, H.P., "Annual and Lifetime Income in Relation to Education," *American Economic Review*, 1960; F. Thomas Juster, *Education, Income and Human Behaviour* (McGraw-Hill Book Company, 1975).

³Uraian mengenai hal ini lihat Pande Radja Silalahi, *Pendidikan, Pendapatan dan Pemerataannya serta Peri Laku Manusia*. Kertas kerja disampaikan pada Dies Natalis ke-22 Universitas Dharma Agung Medan, pada tanggal 14 Oktober 1981.

⁴Lihat Andre Bayo Ala, "Strategi Anti-Kemiskinan Lima Tahap," *Analisa*, Tahun X, No. 9, September 1981, hal. 815-832.

Alasan *keempat*, penyebab kemiskinan yang mungkin telah diterima secara umum adalah seperti yang dikemukakan oleh Dr. Prebisch yaitu sebagian anggota masyarakat (pada umumnya yang bergerak di sektor pertanian) secara terus-menerus mengalami kerugian dalam "terms of trade" mereka dengan sektor di luar sektor pertanian (industri).¹ Gejala ini tampaknya berlaku di Indonesia dan bobotnya semakin besar karena jalur komunikasi dan perhubungan antara wilayah pertanian dengan tempat-tempat industri belum begitu sempurna.

Banyak lagi alasan yang dikemukakan sebagai penyebab kemiskinan seperti keadaan alam atau iklim, sistem pemerintahan, penjajahan yang dialami sebelumnya. Tidak dapat disangkal bahwa faktor-faktor tersebut mungkin berpengaruh. Tetapi yang lebih penting untuk diketahui sejauh mana faktor-faktor ini berpengaruh dan apakah faktor-faktor tersebut berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia. Hal ini tentu membutuhkan penyelidikan dan sekaligus berarti sebagai tantangan khususnya bagi dunia perguruan tinggi atau lembaga-lembaga penyelidikan yang diperuntukkan untuk menjalankan tugas tersebut.

Seperti yang dikemukakan sebelumnya ukuran kemiskinan dapat dinyatakan dengan ukuran-ukuran ekonomi tetapi juga dapat dinyatakan dengan ukuran-ukuran sosial lainnya. Dalam bidang ekonomi ukurannya memang lebih mudah ditentukan tetapi perlu dikemukakan ukuran tersebut tidak selalu seragam dan bahkan bersifat dinamis. Ukuran kemiskinan di negara yang tingkat pendapatannya sudah tinggi tentu berbeda dengan ukuran kemiskinan di negara yang sedang berkembang seperti Indonesia. Perbedaan bukan hanya karena perbedaan definisi yang diberikan kepada kemiskinan itu sendiri, tetapi juga karena perbedaan besarnya komponen-komponen yang dapat mengartikan kemiskinan tersebut. Sebagai contoh, untuk dapat mempertahankan hidup manusia di satu wilayah tertentu dibutuhkan jumlah kalori yang berlainan dengan manusia yang berada di tempat lainnya. Perbedaan ini timbul karena adanya perbedaan iklim atau keadaan alam.

Dalam bidang ekonomi beberapa hasil studi telah menentukan ukuran kemiskinan dengan mengambil patokan kebutuhan fisik minimum. Kebutuhan fisik minimum tersebut ada yang menyatakan dalam bentuk ekuivalensi beras dan ada yang dinyatakan dalam satuan uang. Prof. Sajogyo dalam penelitiannya mempergunakan batas kemiskinan adalah pendapatan sebesar 320 kg ekuivalen beras untuk penduduk yang bermukim di kota-kota dan 240 kg

¹Dr. Prebisch's, *Towards a Dynamic Development Policy for Latin America* (The United Nations, New York, 1973). Lihat juga, Sunarto Ndaru Mursito, "Gambaran Umum tentang Pembangunan Pedesaan di Indonesia," *Analisa*, CSIS, Tahun X, No. 3, Maret 1981, hal. 205-219.

ekuivalen beras untuk penduduk yang bermukim di pedesaan. Ukuran tersebut pada dasarnya mempunyai kelemahan karena "terms of trade" antara beras dengan komoditi-komoditi lain dalam kenyataannya tidak selalu sama dan selalu berubah. Ukuran yang dinyatakan dengan uang juga mempunyai kelemahan, karena pada dasarnya daya beli uang tersebut berubah-ubah sesuai dengan perubahan harga, dan belum lagi kalau satuan uang yang dipergunakan adalah mata uang asing yang harganya mungkin berubah sebagai akibat kegiatan ekonomi yang dimanifestasikan dalam bentuk devaluasi ataupun revaluasi baik yang resmi maupun yang tidak resmi.

Dari beberapa ukuran yang sering dikemukakan dapat dikatakan bahwa ukuran yang dikemukakan oleh Prof. Sajogyo dapat dipergunakan sebagai patokan asal saja diadakan perubahan dan menyesuaikannya dengan perubahan yang ada.

KARAKTERISTIK KEMISKINAN DI INDONESIA

Suatu hal perlu mendapat perhatian serius dalam membahas masalah kemiskinan adalah kenyataan bahwa walaupun terdapat perbedaan dalam ukuran yang dipergunakan untuk mengukur kemiskinan akan tetapi hasil-hasil penyelidikan yang ada memberi indikasi bahwa sebagian besar penduduk Indonesia masih tergolong miskin. Kemiskinan bukan hanya melanda daerah pedesaan tetapi juga melanda perkotaan. Sedang di lain pihak ternyata bahwa kemiskinan bukan hanya merupakan monopoli sektor pertanian tetapi juga merupakan kenyataan di sektor di luar pertanian.

Berdasarkan ukuran yang dipergunakan oleh Prof. Sajogyo, dalam Tabel 2 berikut ini dapat dilihat gambaran mengenai kemiskinan di Indonesia dalam kurun waktu 1969/1970 - 1976.¹ Selama periode 1969/1970 - 1976, secara jelas terlihat bahwa persentase penduduk yang tergolong "cukup miskin" berkurang baik di Jawa maupun di luar Jawa. Kalau dalam tahun 1969/1970 sebanyak 75,0% penduduk Indonesia masih tergolong cukup miskin, maka dalam tahun 1976 jumlahnya telah menurun menjadi 61,8%. Gambaran ini sejalan dengan peningkatan pendapatan per kapita dari masyarakat Indonesia. Selama periode tersebut pendapatan per kapita masyarakat Indonesia meningkat sebesar kira-kira 49,50%. Kalau dalam tahun 1969/1970 pendapatan per kapita dengan harga konstan tahun 1976 adalah Rp. 3.689,00, maka dalam tahun 1976 jumlah meningkat dan telah mencapai Rp. 5.515,00 (lihat Tabel 3).

¹Lihat Sajogyo, "Golongan Miskin dan Partisipasinya dalam Pembangunan Desa," *Prisma*, No. 3, Tahun VI, Maret 1977, hal. 10-17.

Tabel 2

PERSENTASE PENDUDUK MISKIN BERDASARKAN PENDAPATAN PER KAPITA
MENURUT USAHA RUMAH TANGGA (GARIS KEMISKINAN SAJOGYO-CUKUP MISKIN)

	Susenas IV						Hasil Matching Susenas V dan Sakernas 1976								
	Indonesia			Jawa-Madura		Luar Jawa		Indonesia			Jawa-Madura		Luar Jawa		
	Kota	Desa	Kota/Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota/Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	
Pertanian	71,1	76,6	76,8	73,9	97,4	71,5	95,3	88,5	81,2	84,3	87,1	80,4	95,0	82,4	
Industri	53,7	99,4	69,4	72,1	99,1	42,6	100,0	58,7	71,3	65,4	59,1	51,6	58,1	82,5	
Perdagangan	70,2	92,5	57,4	75,8	96,7	64,4	84,9	53,0	60,7	47,2	53,0	51,2	53,0	67,8	
Pengangkutan	81,5	97,5	66,3	89,1	96,6	67,8	98,8	66,0	69,6	53,7	64,9	75,3	66,5	64,8	
Bangunan	11,8	100,0	19,1	—	100,0	16,7	100,0	50,4	52,3	31,5	59,7	—	41,0	71,3	
Jasa-jasa	74,2	78,4	63,5	78,1	98,9	68,5	97,0	66,7	73,3	52,3	73,9	69,8	61,7	78,5	
Buruh	80,1	98,5	77,6	80,9	99,5	78,5	94,6	52,9	60,9	45,9	60,4	50,8	48,6	68,0	
Lain-lain	80,8	98,1	78,4	67,9	100,0	88,0	95,7	—	—	100,0	—	—	—	—	
Total	76,0	96,8	75,0	79,7	98,0	71,5	95,3	57,5	73,8	61,8	63,9	71,7	52,9	76,2	

Sumber: BPS, *Masalah Pembagian Pendapatan Penduduk Menurut Sosio Profesional di Indonesia, 1969/1970 - 1976*.

Buku ini merupakan hasil studi BPS yang diperuntukkan untuk CSIS dan tidak diterbitkan.

Tabel 3

RATA-RATA PENDAPATAN PER KAPITA MENURUT USAHA RUMAH TANGGA 1969/1970 DAN 1976
ATAS DASAR HARGA 1976

	Susenas IV						Susenas V/Sakernas 1976							
	Indonesia			Jawa-Madura		Luar Jawa		Indonesia			Jawa-Madura		Luar Jawa	
	Kota	Desa	Kota/Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota	Desa	Kota/Desa	Kota	Desa	Kota	Desa
Pertanian	5.006	3.364	3.374	5.207	3.398	4.972	3.335	4.415	3.631	3.879	3.965	3.196	4.514	4.275
Industri	8.536	3.087	4.436	7.206	2.922	9.348	3.476	7.852	3.509	5.137	10.358	2.680	6.144	4.960
Perdagangan	6.492	5.195	5.772	6.375	3.879	6.610	7.607	7.466	4.698	6.461	7.180	3.644	7.866	6.118
Pengangkutan	4.615	3.837	4.314	3.498	3.790	6.621	3.932	5.918	3.908	5.417	5.929	4.115	5.893	3.664
Bangunan	20.325	5.010	11.394	15.510	5.308	22.331	4.562	8.596	4.692	7.497	8.504	3.670	8.688	7.511
Jasa-jasa	6.304	4.831	5.791	6.266	4.737	6.359	5.087	6.276	3.940	5.630	6.685	3.278	5.687	4.384
Buruh	4.403	3.131	3.576	4.340	2.744	4.528	4.596	8.448	4.354	6.887	9.273	3.749	7.009	5.224
Lain-lain	3.791	3.717	3.799	5.352	3.462	2.917	4.047	—	4.074	4.074	—	4.074	—	—
Total	5.127	3.440	3.689	4.866	3.241	5.451	3.682	7.607	4.024	5.515	8.265	3.398	6.701	4.598

Sumber: BPS, *Masalah Pembagian Pendapatan Penduduk Menurut Sosio Profesional di Indonesia 1969/1970 - 1976*.
Buku ini merupakan hasil studi BPS yang diperuntukkan untuk CSIS dan tidak diterbitkan.

Dari Tabel 2 dan Tabel 3 secara jelas kita juga akan mendapat gambaran bahwa tingkat peningkatan pendapatan antara desa dan kota, antara Jawa dan Luar Jawa, masing-masing berbeda dan demikian juga antar sektor kegiatan ekonomi.

Secara umum dapat dikatakan bahwa pertambahan pendapatan masyarakat kota (meningkat kira-kira sebesar 48,37%) adalah lebih tinggi dari pertambahan pendapatan masyarakat desa (meningkat kira-kira sebesar 16,98%). Dan kalau kedua kelompok ini dikelompokkan lagi menurut wilayah, ternyata tingkat pendapatan masyarakat desa di Pulau Jawa-Madura meningkat secara lebih lambat (kira-kira 4,84%) bila dibandingkan dengan masyarakat desa di wilayah lainnya (kira-kira 24,88%). Tetapi untuk daerah perkotaan ternyata peningkatan pendapatan di Pulau Jawa-Madura adalah lebih tinggi (kira-kira 69,68%) dari daerah lainnya (kira-kira 22,93%).

Tetapi kalau dilihat menurut bidang usaha, ternyata untuk sektor pertanian peningkatan pendapatan hanya terjadi di pedesaan di luar Pulau Jawa-Madura. Sehingga tidak mengherankan bila persentase penduduk yang tergolong "cukup miskin" untuk wilayah perkotaan di Jawa-Madura dan Luar Jawa mengalami peningkatan. Walaupun untuk daerah pedesaan gambaran yang sebaliknya akan terlihat.

Di lain pihak untuk bidang usaha perdagangan ternyata, pendapatan penduduk di daerah pedesaan menurun sedang untuk daerah perkotaan mengalami peningkatan. Tetapi walaupun demikian persentase penduduk tergolong "cukup miskin" yang bergerak dalam bidang usaha ini baik di Jawa maupun di Luar Jawa mengalami penurunan. Hal ini mungkin terjadi karena jumlah penduduk di daerah pedesaan yang memasuki bidang usaha ini bertambah banyak. Dan di lain pihak, dengan bertambah baiknya prasarana seperti jalan-jalan dan jembatan-jembatan maka para pedagang yang bermukim di daerah kota dapat melakukan aktivitasnya sampai ke daerah pedesaan.

Untuk bidang usaha industri ternyata bahwa walaupun peningkatan pendapatan untuk seluruh Indonesia terjadi, tetapi peningkatan tersebut hanya terjadi di daerah pedesaan di luar Pulau Jawa-Madura. Sehingga tidak mengherankan bila persentase mereka yang tergolong "cukup miskin" meningkat di daerah perkotaan di Luar Jawa-Madura walaupun untuk daerah pedesaan dan kota di Jawa-Madura serta daerah pedesaan di Luar Pulau Jawa dan Madura mengalami penurunan.

Pendapatan per kapita anggota masyarakat yang bergerak dalam bidang usaha pengangkutan ternyata mengalami peningkatan untuk daerah Jawa-Madura. Tetapi gambaran yang sebaliknya telah terjadi untuk daerah di Luar

Jawa-Madura. Tetapi walaupun demikian seluruh wilayah (kota dan desa), persentase dari mereka yang tergolong "cukup miskin" justru mengalami penurunan. Hal ini sudah barang tentu membutuhkan penelitian yang lebih mendalam, karena ada kemungkinan hal ini ada kaitannya dengan keadaan sarana perhubungan yang ada di Luar Pulau Jawa-Madura.

Suatu hal yang menarik dari data-data yang dikemukakan adalah data yang menunjukkan bahwa pendapatan per kapita buruh Indonesia meningkat sangat cepat. Selama periode 1969/1970 - 1976 ternyata terjadi peningkatan kira-kira sebesar 92,59%. Kalau dalam tahun 1969/1970 pendapatan per kapita buruh baru mencapai Rp. 3.576,00 maka dalam tahun 1976 telah mencapai Rp. 6.887,00. Sejalan dengan peningkatan tersebut maka persentase mereka yang tergolong "cukup miskin" untuk semua golongan wilayah menurun. Bila persentasenya untuk seluruh Indonesia pada tahun 1969/1970 kira-kira sebesar 77,6% maka pada tahun 1976 telah menjadi kira-kira 45,9%. Di lain pihak ternyata bahwa selama periode tersebut jumlah mereka yang bergerak di sektor ini meningkat dengan jumlah yang cukup besar yaitu kira-kira 43,37%. Keadaan seperti ini memberi gambaran bahwa banyak lapangan kerja yang terbuka bagi buruh dan ini disertai dengan peningkatan upah riil.

Data-data yang dikemukakan memang belum mengungkapkan seluruh karakteristik dari kemiskinan di Indonesia. Tetapi berdasarkan hal tersebut menjadi jelas bahwa penanggulangan kemiskinan di Indonesia bukanlah merupakan pekerjaan yang sederhana, karena masalahnya saling kait-mengait dan kaitan tersebut tidak selalu memperkukuh keadaan terlebih bila ditinjau dari salah satu segi peninjauan. Dengan demikian untuk memecahkan persoalannya dibutuhkan strategi pembangunan ekonomi yang tepat yang sejalan dan saling menunjang dengan strategi pembangunan lainnya.

STRATEGI PEMBANGUNAN EKONOMI

Dalam uraian sebelumnya telah dikemukakan bahwa selama periode 1969/1970 - 1976 terjadi peningkatan pendapatan yang dibarengi dengan penurunan persentase dari yang tergolong "cukup miskin," dan perubahan ini berbeda menurut bidang usaha dan wilayah. Tetapi walaupun demikian usaha memerangi kemiskinan mutlak dilakukan secara terus-menerus dan strategi pembangunan ekonomi perlu ditentukan sedemikian rupa agar dapat berfungsi meningkatkan taraf hidup masyarakat, khususnya masyarakat yang masih tergolong "cukup miskin" atau yang tergolong "miskin."

Dalam literatur pembangunan pada awal 1950-an sektor pertanian dilihat sebagai sektor tradisional yang tunduk kepada hukum hasil semakin ber-

kurang (the law of diminishing returns) dan ditandai dengan kelebihan tenaga kerja yang besar dengan tingkat produktivitas yang rendah. Dengan demikian untuk melanjutkan pembangunan sumber-sumber daya harus dialihkan dari pertanian dan pedesaan ke sektor industri modern. Dengan demikian kelebihan tenaga kerja dapat diserap dan dengan cara ini, masalah pengangguran dan kemiskinan dapat diatasi.¹

Para perencana ekonomi negara-negara berkembang pada dekade tahun 1950-an dan 1960-an pada umumnya terperangkap oleh literatur-literatur tersebut dan meyakini strategi pembangunan ekonomi yang sejalan dengan pemikiran tersebut adalah strategi yang tepat untuk dilaksanakan. Sejalan dengan pemikiran ini maka pembangunan dititikberatkan pada pembangunan industri dan kurang memberi perhatian kepada pembangunan sektor pertanian atau pedesaan padahal sebagian terbesar anggota masyarakatnya hidup dari sektor pertanian dan tingkat produktivitasnya masih rendah tetapi masih mungkin untuk ditingkatkan.

Para perencana ekonomi menjadi beranggapan bahwa sektor industri akan berfungsi untuk menampung tenaga kerja yang berlebihan di sektor pertanian. Anggapan yang keliru ini merupakan salah satu sumber kesalahan dalam pembangunan. Mereka menjadi tidak menyadari bahwa dalam pembangunan industri faktor ketahanan ekonomi juga penting. Mereka menjadi kurang memperhatikan faktor manusia. Mengubah struktur perekonomian adalah pasti menuntut perubahan sikap manusia. Menggeser manusia yang sebelumnya bergerak di sektor pertanian ke sektor industri bukan pekerjaan yang mudah dan dapat dilakukan dalam waktu singkat. Sektor industri menuntut kualitas manusia yang berbeda dari sektor pertanian dan ini menyangkut bukan hanya ketrampilan tetapi juga sikap terhadap alam, sikap terhadap hubungan manusia dan sikap terhadap waktu.

Dengan beranggapan bahwa sektor industri akan menampung kelebihan tenaga kerja dari sektor pertanian maka pembangunan industri menjadi mendapat tekanan yang sebenarnya tidak perlu terjadi. Hal ini menyebabkan pertentangan pendapat di kalangan masyarakat, yaitu pertentangan antara efisiensi dan penciptaan lapangan kerja. Biasanya yang dimenangkan adalah industri yang menciptakan banyak lapangan kerja sehingga berakibat "high cost economy." Di lain pihak karena di negara-negara berkembang prasarana dan sarana pada umumnya hanya tersedia secara memadai di daerah perkotaan, maka industri-industri yang dibangun hanya terpusat di kota-kota. Sebagai akibatnya timbul masalah urbanisasi, masalah lingkungan, masalah

¹Lihat Eddy Lee, "Changing Approaches to Rural Development," *International Labour Review*, Januari-Februari 1980, hal. 99.

kepenuhsesakan dan selanjutnya kegiatan ekonomi dan politik menjadi terpusat di kota-kota.

Sebagai reaksi terhadap kegagalan penerapan strategi pembangunan ini, timbul kesadaran bahwa pembangunan pedesaan membutuhkan perhatian khusus. Menurut pandangan baru ini pembangunan pedesaan dilihat sebagai satu-satunya cara untuk mengatasi masalah pengangguran dan mengurangi kemiskinan. Tugas pembangunan pedesaan pada dasarnya adalah menyediakan masukan-masukan dan insentif seperti pupuk, teknologi, kredit, dan struktur harga yang dapat membantu pedesaan. Tetapi pendekatan yang terlalu umum menyebabkan penerapan strategi ini juga mengalami kegagalan. Banyak hambatan-hambatan yang dihadapi seperti kemampuan birokrasi ataupun mekanisme implementasi serta sikap masyarakat yang tidak sesuai dengan tuntutan dinamisme pembangunan.

Dalam dasawarsa ini berkembang pemikiran lain yang mengemukakan bahwa strategi pembangunan yang perlu dilakukan oleh negara-negara berkembang adalah pembangunan dengan memberi perhatian khusus kepada daerah pedesaan tetapi dengan pendekatan kelompok sasaran.¹ Strategi pembangunan seperti ini merupakan penyempurnaan terhadap strategi yang dikemukakan sebelumnya dan pendekatannya lebih khusus dan terarah.

Perkembangan pemikiran dan penerapan strategi pembangunan di masa lalu kiranya memberi keyakinan yang kuat bahwa strategi pembangunan harus disesuaikan dengan kondisi dari masing-masing negara.

Kenyataan membuktikan bahwa sebagian besar masyarakat Indonesia sekarang ini hidup di sektor pertanian dan kebanyakan dari mereka ini masih tergolong miskin. Tetapi seperti dikemukakan sebelumnya kemiskinan di Indonesia bukan hanya monopoli desa tetapi juga merupakan kenyataan di daerah perkotaan. Dengan demikian strategi pembangunan yang dibutuhkan di Indonesia adalah strategi pembangunan yang dapat berfungsi untuk mengatasi masalah kemiskinan baik di desa maupun di kota. Pendekatan yang lebih tepat adalah pendekatan menurut kelompok sasaran dan ini semakin penting mengingat kebhinnekaan masyarakat. Dalam memerangi masalah kemiskinan maka diperlukan pemetaan kemiskinan itu sendiri dengan disertai alasan-alasannya dan hal ini sangat penting artinya bagi penentuan tindakan-tindakan yang harus dilakukan.²

¹Lihat Eddy Lee, "Changing Approach to Rural Development," *loc. cit.*

²Lihat Thee Kian-wie, "Faktor-faktor Pokok dalam Pembagian Pendapatan di Indonesia," *Prisma*, No. 3, Tahun 1977, hal. 3-7.

Dalam uraian sebelumnya telah dikemukakan bahwa salah satu kegagalan pembangunan yang dilakukan oleh banyak negara berkembang dalam dekade 1950-an dan 1960-an adalah karena pemberian fungsi yang kurang tepat bagi sektor industri dan penekanan yang berlebih-lebihan kepada pembangunan sektor industri. Dalam proses perkembangannya pendekatan yang kurang tepat ini telah menimbulkan dilema-dilema yang hasil akhirnya menimbulkan alokasi sumber-sumber secara tidak efisien dan bahkan menimbulkan masalah-masalah baru seperti konsentrasi industri di perkotaan, pengangguran di daerah urban, pengotoran udara maupun lingkungan dengan segala akibat yang ditimbulkannya.

Tetapi walaupun demikian ini tidak perlu menjadikan pembangunan sektor industri di Indonesia perlu mendapat tekanan. Pembangunan sektor industri perlu dilanjutkan tetapi dampak dari pembangunan industri tersebut perlu mendapat perhatian secara penuh. Penilaian social benefit dan social cost perlu dilakukan.

Pembangunan sektor industri pada dasarnya harus diletakkan dalam rangka memperkuat perekonomian Indonesia. Hal ini dapat dilakukan dengan jalan memanfaatkan serta meningkatkan nilai tambah dari sumber-sumber yang ada di pedesaan. Usaha seperti ini harus disertai dengan usaha yang sekaligus mengurangi ketergantungan terhadap impor. Pembangunan industri-industri yang demikian mungkin dalam jangka pendek untuk beberapa jenis industri belum dapat menciptakan lapangan kerja yang cukup banyak. Tetapi ditinjau dalam jangka panjang tindakan seperti ini lebih tepat karena pembangunan industri hanya dapat berjalan dengan baik bila ia dapat berfungsi memperkuat perekonomian.

Sering dikemukakan bahwa untuk memerangi kemiskinan di pedesaan maka tindakan landreform perlu dilakukan. Pemikiran seperti ini pada dasarnya bertitik tolak dari fakta, bahwa pemilikan faktor produksi yaitu tanah adalah pincang. Banyak negara yang telah melakukan tindakan seperti ini tetapi mengalami kegagalan, kecuali hanya memperoleh keuntungan politik yang bersifat sesaat. Kegagalan terjadi pada umumnya karena faktor penyebab terjadinya kepincangan dalam pembagian tanah kurang mendapat perhatian sebelumnya.

Kalau dilihat di Indonesia memang terdapat kepincangan dalam pemilikan tanah khususnya tanah pertanian. Untuk tahun 1971 sebanyak 42,24% dari seluruh usaha tani hanya mengelola seluas 11,64% tanah pertanian dan tanah yang mereka miliki luasnya rata-rata berkisar antara 0,10 sampai 0,50 ha. Gambaran seperti ini memperkuat keyakinan sementara orang bahwa tindakan landreform dalam arti pembagian tanah perlu dilakukan. Berdasarkan

hasil sensus pertanian yang dilakukan pada tahun 1963 dan tahun 1973 ternyata bahwa kepincangan yang melebar dari penguasaan tanah pertanian sebenarnya tidak terjadi walaupun tingkat kepincangan masih dapat digolongkan sangat pincang. Kalau diukur berdasarkan Indeks Gini, angkanya bukan bertambah besar tetapi justru bertambah kecil. Kalau dalam tahun 1963 Indeks Gini masih sebesar 0,5529 maka dalam tahun 1973 telah menurun menjadi 0,5527.¹ Tetapi berdasarkan hasil sensus tersebut ternyata untuk setiap golongan berdasarkan luas tanah yang berada di bawah 10 ha terjadi penciutan. Dan untuk golongan 10,00 - 15,00 ha dan 15 ha ke atas juga mengalami penciutan (lihat Tabel 1). Proses tersebut terjadi dalam kenyataannya adalah sebagai akibat pertambahan usaha tani atau pertambahan penduduk untuk usaha tani untuk golongan di bawah 10 ha. Untuk golongan yang mengelola lebih dari 10 ha, jumlah usaha tani justru berkurang dan dibarengi dengan luas tanah yang diusahakan juga berkurang. Dan tingkat penciutan luas tanah tersebut ternyata lebih besar. Dengan demikian menjadi jelas bahwa tidak seluruhnya benar anggapan yang menyatakan bahwa selama periode 1963-1973 telah terjadi konsentrasi dalam usaha tani atas beban dari para petani kecil. Kalau demikian halnya tentu perlu dipertanyakan apakah tindakan landreform dalam bentuk pemerataan pemilikan atau pembagian tanah perlu dilakukan. Adalah jelas bahwa sebagian kecil anggota masyarakat memiliki tanah yang cukup besar. Tetapi sesuai dengan tujuan pembangunan jalan yang lebih efektif untuk mengatasi hal ini adalah tindakan perpajakan. Dengan menerapkan tindakan perpajakan secara efektif diharapkan pemerataan dalam pemilikan tanah dapat dilakukan tanpa mengabaikan pertimbangan ekonomis dari usaha tani tersebut. Dengan menggunakan instrumen pajak secara tepat diharapkan pasar tanah menjadi lebih sempurna. Dan kiranya perlu ditekankan, masalah ketidaksempurnaan dalam pasar tanah merupakan momok yang sangat merugikan.

Di lain pihak, kalau benar yang terjadi adalah penciutan usaha tani sebagai akibat pertambahan usaha tani yang lebih besar dari pertambahan luas tanah yang diusahakan, tentu perlu dipertanyakan apakah sistem warisan yang berlaku di dalam masyarakat kita masih perlu dipertahankan dan kalau tidak dapat dipertahankan dapatkah hal ini diubah tanpa menimbulkan kegoncangan sosial. Kiranya ahli-ahli ilmu kemasyarakatan dapat memberi jawaban yang tepat terhadapnya.

Strategi pembangunan pedesaan untuk Indonesia pada dasarnya harus ditujukan untuk meningkatkan produktivitas para petani dan peningkatan kesempatan kerja. Hal ini dapat dilakukan dengan jalan memberikan rang-

¹Untuk sensus tahun 1973 menjadi dihilangkan usaha tani $> 0,10$ ha dan tidak termasuk Provinsi Maluku. Sehingga Indeks Gini 1963 = 0,5529 dan 1973 = 0,5527.

sangan kepada kegiatan ekonomi di pedesaan melalui penyediaan masukan-masukan yang tepat, pembangunan sarana serta perbaikan prasarana. Dan memberi rangsangan untuk menambah nilai tambah dari hasil-hasil produk mereka melalui pembangunan industri-industri kecil yang sekaligus dapat saling menunjang dengan pembangunan industri-industri besar. Sejalan dengan itu, masalah harga perlu mendapat perhatian secara lebih sempurna. Ini berarti rangsangan harga perlu diatur sedemikian rupa sehingga para pelaku ekonomi di pedesaan dapat meningkatkan produktivitasnya. Usaha ini dapat berjalan secara lebih baik bila jalur perhubungan mendapat perhatian secara sepadan. Karena seperti dikemukakan sebelumnya, salah satu sebab para petani selalu mengalami kerugian dalam "terms of trade" dengan sektor lainnya adalah karena lalu-lintas perhubungan yang kurang memadai atau kurang baik.

Dalam beberapa tahun belakangan ini perhatian terhadap sektor informal yang berada di perkotaan semakin menarik perhatian, terlebih setelah terbukti bahwa kegiatan ini memberi sumbangan yang cukup besar dalam produk regional bruto dari beberapa daerah tertentu. Dalam rangka memerangi kemiskinan yang terdapat di daerah perkotaan, strategi pembangunan perlu diarahkan untuk meningkatkan mutu dari aktivitas ekonomi dari mereka yang bergerak di sektor informal. Hal ini dapat dilakukan dengan memberi insentif dan rangsangan ekonomi seperti pemberian kredit, penyediaan sarana seperti lokasi dan juga tindakan non-ekonomi seperti pendidikan dan penyuluhan.

Dalam uraian sebelumnya telah dikemukakan bahwa tuntutan pembangunan industri berbeda dengan tuntutan pembangunan sektor pertanian. Dan di lain pihak ternyata bahwa salah satu penyebab kemiskinan adalah karena tingkat pendidikan masyarakat sangat rendah. Hal ini berarti bahwa pendidikan memegang peranan yang sangat penting dalam usaha pembangunan dan dalam banyak hal merupakan persyaratan yang perlu dilakukan agar tujuan atau strategi pembangunan ekonomi dapat mencapai sasaran yang dikehendaki. Pendidikan yang dimaksudkan bukan hanya meliputi pendidikan formal tetapi juga mencakup pendidikan informal. Dalam negara yang berkembang seperti Indonesia kebutuhan untuk meningkatkan ketrampilan semakin dirasakan penting sehingga perhatian secara khusus perlu dilakukan terhadap hal ini. Dengan pendidikan yang tepat diharapkan bahwa sikap "nrimo" yang mungkin merugikan sebagian besar masyarakat dapat diatasi secara baik. Dan dengan tindakan pendidikan maka pandangan "ono rino ono upo" dapat diubah menjadi "saben dino kudu ono upo" -- yang sesuai dengan dinamisme pembangunan. Di lain pihak dengan pendidikan pemerataan hasil pembangunan dapat lebih mudah dilakukan karena pendidikan itu sendiri dapat berfungsi untuk pemeratakan pendapatan anggota masyarakat.

Strategi pembangunan ekonomi yang sedang dilaksanakan di Indonesia sekarang ini dapat dikatakan telah meliputi masalah-masalah yang dikemukakan sebelumnya. Tetapi harus diakui dalam pelaksanaannya semuanya belum berjalan seperti yang diharapkan. Usaha pembangunan ekonomi yang bertujuan untuk memerangi kemiskinan secara jelas termaktub dalam GBHN dan Pelita yang dijabarkan dalam Trilogi Pembangunan.

Penyimpangan antara harapan dan kenyataan dalam usaha pembangunan di negara-negara berkembang pada umumnya terjadi karena kurangnya sinkronisasi dari semua tindakan-tindakan yang dilakukan. Dan di lain pihak karena kurangnya pengetahuan yang mendalam dan akurat terhadap masalah tersebut. Sinkronisasi dalam tindakan-tindakan perlu mendapat perhatian khusus karena masalah yang dihadapi mempunyai sifat multidimensi. Usaha peningkatan produktivitas misalnya sangat berkaitan erat dengan usaha perbaikan gizi dan usaha pendidikan.

Kurangnya pengetahuan yang mendalam dan akurat tentang masalah-masalah yang dihadapi sering menyebabkan timbulnya pandangan ke arah generalisasi dan selanjutnya diiringi dengan tindakan yang kurang terarah. Dalam strategi pembangunan keadaan seperti ini kiranya perlu dihindarkan.

PENUTUP

Kemiskinan masih melanda sebagian besar anggota masyarakat Indonesia, baik yang berada di pedesaan maupun yang bermukim di daerah perkotaan. Sesuai dengan tujuan pembangunan nasional maka strategi pembangunan ekonomi harus diarahkan untuk memerangi kemiskinan dan meningkatkan taraf hidup seluruh anggota masyarakat.

Dalam dekade-dekade yang lalu, banyak negara mengalami kegagalan dalam usaha pembangunan ekonominya, karena mereka menganut strategi yang kurang tepat. Keadaan seperti ini terjadi karena pada umumnya para perencana ekonomi terbelenggu atas teori-teori yang sebelumnya dianggap baik, dan tidak mendasarkan strategi pembangunannya sesuai dengan kondisi dan situasi di negaranya.

Agar strategi pembangunan ekonomi dapat berfungsi mengembangkan taraf hidup masyarakat miskin maka ia harus dikaitkan dengan strategi pembangunan lainnya. Kebutuhan seperti ini semakin menonjol karena sifat permasalahannya adalah multidimensi sehingga menuntut tindakan yang sifatnya juga multidimensi.

Untuk memerangi kemiskinan secara efektif, dibutuhkan pengetahuan yang lebih mendalam dan akurat tentang sebab-sebab kemiskinan itu sendiri menurut wilayah-wilayah tertentu sehingga usaha-usaha pembangunan ekonomi seperti pembangunan pedesaan melalui serangkaian tindakan, pembangunan industri, prasarana dan sarana dapat dilakukan secara terarah.

Kegagalan yang dialami oleh beberapa negara berkembang dalam usaha memerangi kemiskinan pada umumnya disebabkan oleh beberapa faktor utama, seperti kurangnya sinkronisasi dalam tindakan dan kurangnya pengetahuan yang mendalam mengenai masalah yang sedang dihadapi.

Kurangnya pengetahuan yang mendalam dan akurat tentang masalah-masalah yang dihadapi sering menyebabkan kecenderungan berkembangnya pandangan ke arah generalisasi dan selanjutnya diiringi tindakan yang kurang terarah.

Perguruan tinggi pada khususnya dapat memberi sumbangan yang tidak kecil artinya melalui penyediaan informasi yang tepat, yang didasarkan kepada penyelidikan. Sejauh mana perguruan tinggi dapat memberi sumbangannya adalah merupakan salah satu ukuran sejauh mana ia melaksanakan darmanya yaitu Tri Dharma Perguruan Tinggi.