

(4)

# PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT, SUATU MODEL PENGENTASAN KEMISKINAN DAN KESENJANGAN SOSIAL DI INDONESIA<sup>1</sup>

Ir. Thomas Nugroho<sup>2</sup>

## PENDAHULUAN

Sebagaimana dipahami bersama bahwa Indonesia pada awal memasuki Orde Baru menanggung beban pembangunan yang cukup berat. Bukan hanya beban pembangunan dibidang politik, tapi yang lebih parah adalah beban pembangunan dibidang ekonomi. Menyadari akan hal tersebut, strategi yang diambil oleh pemerintah -- sebagai pemegang otoritas dalam menanggulangi masalah ekonomi nasional -- banyak diilhami oleh proses pembangunan -- dengan basis teori pertumbuhan -- yang dialami oleh negara-negara barat.

Memang diakui bahwa dinamika pembangunan pertumbuhan (*development with growth*) yang terjadi di Barat pada tahun 1950-an dan awal 1960-an sangat mengesankan. Optimisme yang muncul ketika itu merupakan perwujudan dari dinamika pertumbuhan ekonomi yang dialaminya melalui strategi industrialisasi, serta dilandasi oleh filsafat dasar masyarakat barat yang memandang pertumbuhan materiil sebagai proses yang tak terelakan. Bertolak dari potret keberhasilan itu dan adanya revolusi dalam ilmu ekonomi -- yang diciptakan oleh para penganut Keynes yang menekankan pentingnya pembentukan modal (*capital formation*) -- telah mengilhami para pemikir pembangunan dan pemerintah untuk mengambil pola pembangunan yang sama demi mencapai kemakmuran rakyat.

Dengan dianutnya dasar teori ekonomi pertumbuhan, pada awal Orde Baru (1967) telah dibuka kran modal asing secara besar-besaran. Baru pada tahun 1968 penanam modal dalam negeri diberi kesempatan melakukan investasi. Namun demikian hanya penanam modal dalam negeri tertentu -- terutama kelompok non pri yang dimotori oleh warga keturunan Cina -- yang diberi kesempatan dan serangkaian fasilitas kemudahan untuk berkembang seperti hak monopoli, kredit murah, tingkat suku bunga rendah (bersubsidi), dll.

## PROBLEM KESENJANGAN EKONOMI

Memang diakui bahwa secara empiris strategi pembangunan yang diterapkan selama Orde Baru (PJP I) telah membawa perubahan --terutama kemajuan bidang ekonomi -- yang sangat mendasar bagi kehidupan bangsa Indonesia. Beberapa kemajuan ekonomi yang dapat dijadikan indikator keberhasilan pembangunan nasional, diantaranya adalah :

1 Disampaikan pada Seminar Nasional yang diselenggarakan oleh Senat Mahasiswa Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro pada tanggal 10 Desember 1997 di Semarang.

2 Peneliti Ekonomi Politik *Center for Information and Development Studies (CIDES)* Jakarta.

*Pertama*, terjadi peningkatan pendapatan masyarakat, yaitu pada awal Orde Baru (1969) pendapatan per kapita penduduk sekitar 90 US \$, lebih rendah dari negara-negara seperti India, Sri Langka dan Pakistan, namun pada tahun 1995 naik menjadi sekitar 920 US \$, diatas pendapatan rata-rata per kapita ketiga negara tersebut. Bahkan pada tahun 2000 diperkirakan pendapatan rata-rata per kapita penduduk Indonesia akan mencapai sekitar 1.413,12 US \$. Sementara jumlah penduduk miskin yang semula (awal Orde Baru) sekitar 60% (69 juta jiwa), namun kini tinggal sekitar 12% (22 juta jiwa).

*Kedua*, struktur perekonomian pada awal Repelita I didominasi oleh sektor pertanian yaitu sebesar 49.3% dari PDB, namun pada tahun 1995 dominasi bergeser ke sektor industri yaitu 24.3% dari PDB, sementara sumbangan sektor pertanian hanya sebesar 17.2% dari PDB. Meskipun sumbangan pertanian terhadap PDB turun, namun sampai saat ini Indonesia masih mampu mempertahankan swasembada beras yang telah dicapai sejak tahun 1984. Hal ini dikarenakan adanya upaya melakukan revolusi hijau yang telah dirintis sejak awal Orde Baru (1967) melalui peningkatan teknologi pertanian.

Tabel 1.  
Sumbangan Sektor Migas Terhadap  
Total Penerimaan Dalam Negeri

Tahun	Penerimaan Dalam Negeri		Nilai Ekspor	
	Migas	Non Migas	Migas	Non Migas
1985/1986*)	11.145 (58%)	8.108 (42%)	12.437 (67%)	6.175 (33%)
1995/1996**)	14.849 (21%)	56.709 (79%)	10.616 (22%)	37.138 (78%)

Keterangan :

\*) Nilai Penerimaan dalam negeri (milyar rupiah) dan nilai ekspor (juta US \$)

\*\*\*) Nilai Penerimaan dalam negeri (milyar rupiah) dan nilai ekspor (miliar US \$)

*Ketiga*, semakin berkurang ketergantungan negara dari sektor minyak dan gas bumi pada struktur penerimaan negara. Pada APBN 1985/1986 penerimaan dari sektor migas hanya sekitar 58% dari total penerimaan dalam negeri, sementara pada tahun 1995/1996 menjadi sekitar 21%. Hal ini terlihat juga semakin turun peranan sektor migas dalam struktur ekonomi ekspor Indonesia. Pada tahun 1985/1986 nilai ekspor migas mencapai 67% dari total nilai ekspor dan pada tahun 1995/1996 menjadi sekitar 22% (Tabel 1). Angka persentase seperti diatas menunjukkan bahwa semakin besar perkembangan sektor non migas.

Disamping adanya keberhasilan pembangunan yang dicapai selama ini, seperti telah disebut di atas, pada disisi lain bangsa Indonesia juga menghadapi beberapa persoalan pembangunan ekonomi yang bersifat struktural, seperti problem konsentrasi aset ekonomi, ketimpangan pendapatan, dan inefisiensi ekonomi.

Menurut Pusat Data dan Bisnis Indonesia (PDBI) pada tahun 1994 diperkirakan nilai omzet 300 perusahaan konglomerat setara dengan 50% total Produk Domestik Bruto

(PDB) nasional, bahkan mereka menyerap 70% kredit perbankan nasional. Sementara pada tahun 1996 aset 156 konglomerat -- 78 pri dan 78 non-pri -- saja, sudah setara dengan 17,5% PDB, sedangkan pengusaha kecil yang jumlahnya saat ini diperkirakan 34,21 juta hanya menikmati nilai tambah bruto dari usahanya sekitar 38,86% dari PDB dan hanya mampu menyerap 17,5% dari kredit perbankan nasional.

Selain itu menurut hasil penelitian Serikat Pekerja Seluruh Indonesia pada tahun 1993, distribusi pendapatan nasional masih sangat memprihatinkan. Kondisi ini terlihat hanya sebagian kecil penduduk yang menikmati pendapatan yang sangat tinggi. Hanya sekitar 1,6% atau sekitar 3 juta jiwa penduduk dari sekitar 190 juta jiwa penduduk Indonesia pada tahun 1993 yang menikmati rata-rata pendapatan US \$ 20.000. Sementara kelompok penduduk yang rata-rata berpendapatan US \$ 1500, US \$ 380, US \$ 190 masing-masing persentasenya hanya sekitar 10,5, 73,7, 14,2. Dari angka persentase yang demikian terlihat bahwa hanya sebagian kecil penduduk yang mampu menikmati "kue pembangunan" sementara penduduk dengan jumlah yang relatif besar kurang mampu menikmati karena pendapatan yang diterima relatif kecil.

Adanya ketimpangan dibidang ekonomi merupakan kenyataan pembangunan yang harus mendapat perhatian serius dari berbagai pihak. Sebagaimana dugaan banyak kalangan bahwa berbagai aksi kerusuhan massa yang sering terjadi akhir-akhir ini ada kaitannya dengan problem ketimpangan. Aksi-aksi kerusuhan tidak saja akan merugikan banyak pihak, tapi juga dapat mengganggu stabilitas nasional, dan akan mempengaruhi kesinambungan proses integrasi sosial yang pada akhirnya dikhawatirkan akan mengancam persatuan dan kesatuan bangsa.

Menurut catatan tingkat distribusi pendapatan di Indonesia tergolong merata. Hal ini terlihat dari nilai indeks *gini ratio* yang besarnya sekitar 0.32. Namun apabila melihat kenyataan riil di lapangan, maka nilai indeks *gini ratio* yang menggambarkan tingkat distribusi pendapatan penduduk di Indonesia menjadi agak diragukan. Ukuran tersebut bisa saja tidak atau kurang menggambarkan hal yang sesungguhnya. Hal ini bisa dibuktikan baik secara empiris yaitu melihat kenyataan ketimpangan dilapangan, maupun dengan pendekatan secara tematis yaitu ukuran *gini ratio* yang diperoleh tidak hanya melihat dari tingkat pengeluaran saja -- seperti yang banyak digunakan sekarang, tapi juga memperhatikan tingkat pendapatan yang diterima masyarakat.

Gambaran tentang ketimpangan ekonomi antara lain bisa dilihat dari tingkat penguasaan asset ekonomi. Menurut catatan ada sekitar 200 keluarga terkaya di Indonesia yang menguasai asset ekonomi senilai tidak kurang dari Rp 300 trilyun. Bahkan nilai omzet dari usaha mereka diperkirakan setara dengan 80% total Produk Domestik Bruto (PDB) nasional. Asset mereka tersebar mulai dari penguasaan tanah, konsesi sumber daya alam, pabrik, bank, dan asset-asset berharga lainnya. Asset para keluarga kaya (konglomerat) ini kurang lebih menyamai asset yang dikuasai oleh BUMN. Sementara asset dari kelompok keluarga yang memiliki usaha

menengah dan kecil tidak lebih dari Rp 10 trilyun.

Selain itu kesenjangan juga dapat dilihat dari akses penguasaan modal seperti tingkat penyerapan dana kredit perbankan. Menurut catatan sekitar 70% kredit dana perbankan terserap oleh sekitar 200 konglomerat, sementara pengusaha kecil yang jumlahnya sekitar 34,21 juta hanya menyerap dana kredit perbankan sekitar 17,5%.

Ketimpangan ekonomi tidak hanya terlihat dari sisi kondisi ekonomi suatu kelompok masyarakat saja, tapi bisa juga terlihat dari sisi pembangunan antar daerah. Gambaran ketimpangan terlihat dari tingkat konsentrasi pembangunan. Indikator yang dapat menjelaskan hal tersebut antara lain adalah dari tingkat realisasi investasi antar wilayah. Pada Tabel 1. terlihat bahwa realisasi investasi baik PMDN maupun PMA masih terkonsentrasi di Pulau Jawa yaitu masing-masing 60,67% dan 63,75% dari total investasi nasional.

Tabel 1. Realisasi Investasi PMDN Dan PMA Menurut Wilayah				
INVESTASI	INVESTASI KOMULATIF 1 JAN '67 s/d 31 AGT '96 (MILYAR RUPIAH)		% DARI TOTAL INVESTASI NASIONAL	
	JAWA	LUAR JAWA	JAWA	LUAR JAWA
<b>PMDN</b>	<b>277.913,5</b>	<b>180.150,5</b>	<b>60,67</b>	<b>39,33</b>
<b>PMA</b>	<b>106.019,9</b>	<b>60.295,1</b>	<b>63,75</b>	<b>36,25</b>
<small>DICLAH DARI INDIKATOR EKONOMI BPS, JANUARI 1997</small>				

Selain itu kesenjangan pembangunan juga terlihat dari tingkat kucuran dana kredit perbankan antar wilayah. Kredit perbankan yang dikucurkan selama ini masih terkonsentrasi di Pulau Jawa. Tabel 2. memperlihatkan bahwa kredit yang dikucurkan oleh dunia perbankan 86,07% terserap untuk kegiatan ekonomi di Pulau Jawa. Demikian juga halnya dengan kredit usaha kecil (KUK) sekitar 68,92% dikucurkan di Pulau Jawa.

Tabel 2. Posisi Kredit Perbankan Menurut Wilayah (Miliar Rupiah)				
KREDIT	WILAYAH		PERSENTASE	
	JAWA	LUAR JAWA	JAWA	LUAR JAWA
<b>TOTAL KREDIT*)</b>	<b>227.713,0</b>	<b>36.843,0</b>	<b>86,07</b>	<b>13,93</b>
<b>KREDIT KUK**)</b>	<b>30.492,0</b>	<b>13.748,0</b>	<b>68,92</b>	<b>31,03</b>
<small>*) s/d Juli 1996 **) s/d Juni 1996 DICLAH DARI STATISTIK EKONOMI BI, AGUSTUS 1996</small>				

Berbagai problem ketimpangan ekonomi sebagaimana dipaparkan di atas tidak hanya akan mempengaruhi kinerja perekonomian nasional, tapi juga akan berdampak pada stabilitas pembangunan. Ketimpangan tersebut juga dapat menjadi potensi terjadinya disintegrasi pada masyarakat. Oleh karena itu dalam memasuki era PJP II perlu ada perhatian yang sungguh-sungguh dari berbagai pihak dalam mengatasi problem ketimpangan.

Untuk mengatasi problem demikian diperlukan suatu kebijakan yang yang mampu menyentuh akar masalah. Hal ini harus benar-benar dipahami oleh semua kalangan terutama aparat birokrasi. Situasi ketimpangan ini dalam jangka menengah harus dapat diselesaikan atau paling tidak dikurangi. Kalau situasi ketimpangan ini pada PJP II tidak ada perubahan, maka bukan tidak mungkin akan muncul kembali gejolak sosial dengan taraf yang lebih berbahaya dibandingkan gejolak sosial yang muncul akhir-akhir ini. Dan hal itu tidak saja mengancam keutuhan persatuan dan kesatuan, tapi juga mengurangi wibawa Indonesia dalam percaturan ekonomi dunia.

### **STRATEGI PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT**

Meski diakui telah ada berbagai upaya deregulasi ekonomi yang dilakukan untuk menghilangkan atau paling tidak mengurangi beberapa persoalan yang menghambat pembangunan, namun secara empirik terasa berat untuk membebaskan bangsa ini dari beberapa persoalan pembangunan yang bersifat struktural seperti tersebut diatas. Oleh karenanya menjadi semestinya ada usaha yang sungguh-sungguh dari segenap bangsa Indonesia untuk memperbaiki dan meningkatkan kualitas pembangunan bangsa dimasa mendatang.

Tantangan Indonesia di masa depan bukan hanya bagaimana mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi tetapi juga bagaimana sasaran pertumbuhan ekonomi dapat dicapai secara bersama-sama dengan pemerataan dan pemberdayaan masyarakat ekonomi lemah -- yang selama PJP I tertinggal dalam proses pembangunan -- secara berkesinambungan dalam jangka panjang.

Meskipun strategi pertumbuhan yang dikedepankan selama PJP I berhasil meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional, namun ternyata strategi tersebut kurang mampu mengantarkan bangsa ini kearah lepas landas, karena hanya sebagian kecil masyarakat yang menikmati hasil-hasil pembangunan.

Kelemahan yang ada --kalau tidak disebut kegagalan -- dalam menerapkan strategi pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan adalah disebabkan oleh ketidakmampuan meningkatkan partisipasi masyarakat pada lapisan bawah -- yang tertinggal dan jumlahnya relatif besar -- secara aktif dalam pembangunan. Kondisi demikian pada akhirnya mempertajam ketimpangan baik antar golongan, antar sektor ekonomi, maupun antar daerah.

Pengalaman dari bangsa-bangsa lain menunjukkan bahwa adanya kemampuan mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dalam jangka panjang,

dikarenakan oleh ketangguhan SDM, penguatan teknologi dan partisipasi luas masyarakat lewat kegiatan produktif. Dengan cara demikian pembangunan yang dilaksanakan tidak menciptakan adanya perbedaan pendapatan antar strata masyarakat yang terlampau besar. Oleh karenanya cukup beralasan bila dikatakan bahwa pemerataan pendapatan merupakan cara terbaik untuk melibatkan segenap lapisan masyarakat dalam kegiatan produktif. Dengan begitu diharapkan tidak saja akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara berkesinambungan dalam jangka panjang, namun turut pula menyelesaikan atau paling tidak memperkecil ketimpangan pendapatan dalam masyarakat.

Untuk itu maka pada PJP II perlu ada langkah-langkah strategi yang diambil, agar ekonomi masyarakat -- yang selama PJP I kurang diuntungkan -- dapat meningkatkan perannya dalam perekonomian nasional. Langkah-langkah tersebut antara lain adalah :

1. Meningkatkan akses kesempatan (*access of opportunity*) terhadap hal-hal yang selama ini relatif kecil atau bahkan tertutup peluangnya untuk masyarakat ekonomi lemah, seperti akses terhadap aset produksi terutama tanah dan modal. Untuk itu perlu adanya kebijakan tentang pemilikan, penguasaan, dan penggunaan tanah agar ekonomi rakyat terlindungi dan memiliki kesempatan untuk meningkatkan peran dalam perekonomian nasional. Kebijakan aksi yang dapat ditawarkan adalah misalnya melalui program transmigrasi serta penciptaan lapangan kerja pedesaan di luar sektor pertanian. Sementara untuk meningkatkan akses terhadap permodalan, diperlukan adanya penyederhanaan prosedural untuk kredit jenis usaha rakyat. Berdasar pengalaman yang ada di lapangan, menunjukkan bahwa masih terdapat persyaratan untuk perolehan kredit yang terkesan rumit, sehingga menyebabkan sedikitnya interaksi masyarakat lapisan bawah terhadap sumber permodalan tersebut. Kondisi demikian akan menyebabkan modal semakin tertumpuk pada sektor modern, khususnya pada usaha besar. Dalam kaitan ini pula maka peran swasta harus dirangsang untuk mengembangkan berbagai pola perkreditan dan alokasi dana lainnya, seperti lewat modal ventura dan BPR.
2. Memperkuat posisi transaksi dalam persaingan pasar dan kemitraan usaha antar pelaku ekonomi. Memang diakui bahwa sebagai produsen dan penjual, posisi dan kekuatan rakyat dalam perekonomian sangatlah lemah. Seperti halnya disektor pertanian, menurut data empirik sistem agribisnis dan agro-industri yang dikembangkan belum sepenuhnya padu, terutama di tingkat produksi dan pemasaran. Antara pelaku usaha besar (konglomerat), pengusaha menengah dan kecil berjalan sendiri. Hal ini mengakibatkan para petani kecil tidak banyak memperoleh manfaat dari hasil usahanya, karena harus berkompetisi dengan kelompok usaha konglomerat dan menengah yang memiliki sumberdaya segalanya. Oleh karenanya untuk menghindari hal tersebut maka baik petani maupun rakyat lemah lainnya harus dibantu dalam memasarkan produk yang dihasilkan dalam usahanya.

Disamping itu ada juga unsur penting lainnya yang harus mendapat perhatian dalam meningkatkan posisi tawar rakyat berekonomi lemah, yaitu informasi pasar, mengenai kecenderungan permintaan pasar, harga, kualitas, dan standar mutu. Untuk itu perlu adanya upaya mensinergikan potensi pelaku ekonomi kuat dan yang lemah. Sinergi ini dapat dilakukan dengan membentuk suatu jaringan usaha (*network*) antara usaha besar dan kecil. Jaringan usaha disini diartikan sebagai suatu sistem organisasi ekonomi yang mengatur koordinasi dan kerjasama antar unit dan bukan suatu sistem pengintegrasian unit-unit usaha seperti dalam satu perusahaan (konglomerasi) yang cenderung memanfaatkan isyarat pasar yang bersifat kolusif. Dengan begitu peluang memanfaatkan pasar baik di tingkat lokal maupun global tidak hanya dinikmati oleh konglomerat saja, tapi para pengusaha kecil atau masyarakat ekonomi lemah lainnya juga turut menikmati. Dengan cara demikian pengusaha kecil dan masyarakat ekonomi lemah lainnya tidak hanya mendapat manfaat ekonomi saja, tapi mereka pun mendapatkan transfer ilmu dan teknologi yang dikembangkan oleh pengusaha besar yang memiliki akses terhadap Iptek dan informasi.

3. Meningkatkan mutu SDM yang mengarah kepada wirausaha yang kompetitif dan mengkaji ulang perangkat perundangan yang tidak kondusif bagi pengembangan usaha menengah dan kecil. Termasuk dalam hal ini adalah menumbuhkan semangat bekerja dan jiwa *entrepreneurship*. Untuk itu kiranya tidak berlebihan bila dikembangkan suatu inovasi, yang memadukan potensi institusi publik -- utamanya institusi pendidikan tinggi yang mempunyai basis ilmu dan teknologi serta keuangan -- dan swasta terutama pengusaha besar dan menengah yang memiliki *sense* terhadap pengembangan pengusaha kecil dan masyarakat ekonomi lemah lainnya melalui suatu kerjasama pembinaan untuk usaha-usaha kecil baik di pedesaan maupun di perkotaan.
4. Menyusun peraturan perundangan yang melindungi dan mendukung usaha menengah dan kecil serta undang-undang anti monopoli, oligopoli, monopsoni dsb. Upaya ini dilakukan selain untuk memperkuat usaha rakyat dari segi hukum juga agar terjadi persaingan yang wajar baik dalam arena pasar lokal maupun internasional, sehingga efisiensi nasional dapat terwujud.