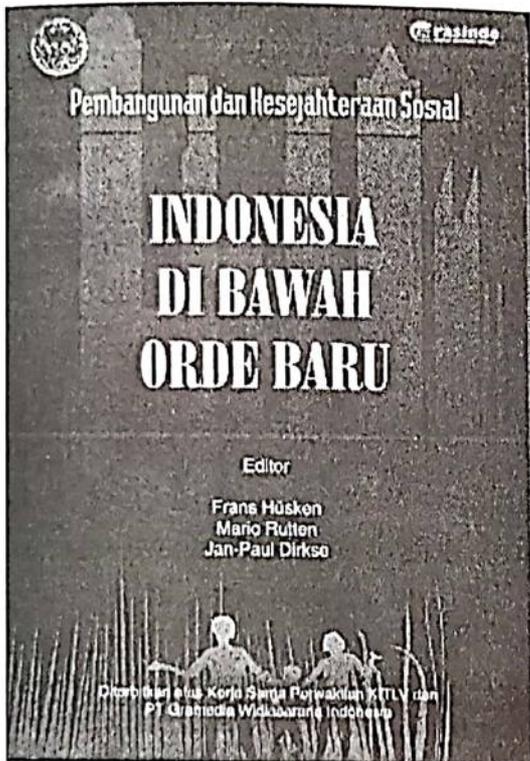


## KISAH SUKSES MELAWAN KEMISKINAN?

Frans Hüsken, Mario Rutten,  
& Jan-Paul Dirkse, *Indonesia di  
Bawah Orde Baru: Pembangunan  
dan Kesejahteraan Sosial*, Jakarta:  
PT Gramedia Widiasarana Indonesia,  
1997,  
xv + 349 halaman.



Pada saat perekonomian Indonesia mengalami guncangan hebat yang berakibat pada anjloknya nilai tukar rupiah terhadap dolar — kurs pada 10 Oktober 1997 menunjukkan penurunan lebih dari 50% — maka terbitnya buku “Indonesia di Bawah Orde Baru: Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial” tentu bukan dimaksudkan untuk mengalihkan perhatian atas memburuknya kondisi tersebut. Demikian pula apabila kita, dengan membeli buku ini, mengharapkan memperoleh informasi terakhir mengenai kebijakan pembangunan nasional dari pemerintah, termasuk informasi yang sebenarnya tentang kondisi fundamental ekonomi saat ini, maka dapat dipastikan semuanya akan sia-sia.

Buku, yang dari tahun terbitnya, diharapkan dapat memberikan gambaran muthakir tentang situasi dan kondisi pembangunan di Indonesia, nyatanya hanya berisi uraian pembangunan sejak awal pemerintah sampai dengan tahun 1991. Kenyataan itu dapat dimaklumi, karena buku ini merupakan rangkuman hasil seminar yang diadakan di Hague, Belanda, yang berlangsung pada tanggal 9 dan 10 April 1991. Dipilihnya seminar pada tahun tersebut dinilai tepat karena Bank Dunia pada 1990 baru saja menerbitkan laporan otoritatif tentang kemiskinan dan pengurangan kemiskinan di Indonesia. Hal yang perlu dicatat adalah, pada saat itu

Indonesia masih menggantungkan diri pada IGGI, sehingga bukan hal yang aneh apabila acara seminar ini dapat berlangsung karena bantuan Menteri Kerja Sama Pembangunan Belanda.

Sebelum kita membaca keseluruhan isi buku, atau bahkan mulai membuka lembar pertama, adalah sangat menarik jika kita mengetahui gambaran singkat mengenai isi buku ini yang menyatakan bahwa kemiskinan dan pembangunan adalah dua sisi dari mata uang yang sama. Dengan demikian kemiskinan dan pengentasan kemiskinan merupakan tema pokok dalam program-program pembangunan di Indonesia.

Buku ini mendeskripsikan pengalaman bangsa Indonesia dalam membangun, menangani masalah kependudukan, dan mengentaskan kemiskinan. Dengan mengilustrasikan hasil-hasil pembangunan yang telah dicapai, berikut eksese-eksese yang terjadi selama Orde Baru, buku ini diharapkan dapat digunakan untuk merumuskan kebijakan pembangunan Indonesia di masa datang. Itulah yang diharapkan dari diterbitkannya buku yang merupakan bunga rampai ini.

Para pengisi "bunga rampai" ini bukanlah orang-orang yang asing dalam percaturan pembangunan dan permasalahan ekonomi Indonesia. Mereka dipilah-pilah berdasarkan kelompok topik yang disusun, yaitu: pengentasan kemiskinan (Cheetham dan Sjahrir), pembangunan pedesaan (Sajogyo dan Thorbecke), pembangunan perindustrian (Tjahjati dan Chris Manning), kependudukan (Wirosardjono dan White), masalah perempuan (Ines Smyth, Diane Wolf, dan Postel-Coster). Di samping itu masih ada nama-nama seperti Sediono M.P. Tjondronegoro, Wardah Hafidz, Robert Cribb, dan beberapa nama lainnya yang membahas persoalan institusional dan administratif dari kemiskinan, partisipasi organisasi swadaya, dan kebijakan pembangunan (perbandingan historis). Akhirnya, keseluruhan uraian tersebut ditutup dengan suatu kesimpulan oleh sang menteri kerjasama Jan Pronk.

Cukup banyak hal yang pantas untuk dicermati dari buku ini. Gambaran mengenai kondisi masyarakat dan perekonomian pada masa-masa awal Orde Baru yang ditampilkan pada uraian pertama penting untuk dicatat. Tiga puluh tahun yang lalu, Indonesia termasuk salah satu negara paling miskin di dunia. Pada tahun 1967, per kapita GNP Indonesia hanya US\$50 (separuh dari per kapita GNP dari India, Bangladesh, dan Nigeria). Hanya dalam waktu 15 tahun, GNP Indonesia meningkat menjadi US\$500, yang berarti 30% lebih tinggi dari GNP di India, 49% lebih tinggi daripada GNP di Nigeria, dan 150% lebih tinggi daripada GNP di Bangladesh.

Dari uraian mengenai kesuksesan pembangunan ekonomi masyarakat, yang dapat dilihat dari meningkatnya GNP, kita tentu akan bertanya-tanya tentang bagaimana pendistribusiannya pada pendapatan riil yang diterima oleh masyarakat. Mendapatkan besaran pendapatan per kapita seperti tersebut di atas tentunya mudah dilakukan karena hanya masalah penghitungan: pendapatan ekonomi nasional dibagi dengan jumlah penduduk. Dengan demikian, pertanyaan yang lebih mendasar adalah tentang bagaimana pemerataan pendapatan tersebut. Dengan kata lain, seberapa besar ketimpangan pendapatan antara si kaya dan si miskin. Untuk itu perlu diketahui tentang siapa yang memiliki kekayaan di atas pendapatan per kapita dan seberapa besar kekayaan itu mempengaruhi ketimpangan. Hal ini perlu dikaji untuk menjawab pertanyaan yang tidak kalah penting lainnya di samping kemakmuran, yaitu keadilan (atau pemerataan).

Oleh karena itu, "hanyalah" suatu kebetulan apabila terbitnya buku "Indonesia di Bawah Orde Baru: Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial" diikuti dengan terbitnya buku karangan Geoff Hiscock berjudul "Asia's Wealth Club: Who's Really Who in Business — The Top 100 Billionaires in Asia" (keduanya terbit 1997). Buku Geoff Hiscock yang menyebutkan 100 orang terkaya di Asia tersebut mencantumkan sejumlah nama dari Indonesia seperti Rachman Halim dan keluarga (Gudang Garam, dengan perkiraan kekayaan US\$ 7,7 milyar), Putra-Putri Presiden (PPP) yang terdiri dari Mbak Tutut dan adik-adiknya mengantungi US\$ 6,3 milyar, Oom Liem Soc Liong (US\$ 4,5 milyar), Eka Tjipta Widjaja (US\$ 3,7 milyar), Putera Sampoerna dan keluarga (US\$ 2,3 milyar), Prajogo Pangestu (US\$ 2 milyar), dan masih banyak lagi orang Indonesia yang kekayaannya berkisar US\$ 1 milyar. Jika kekayaan enam keluarga yang pertama dijumlahkan, maka besarnya (dengan perhitungan US\$ 1 = Rp. 3.400) adalah kurang lebih US\$ 25.5 milyar, atau lebih dari Rp. 80 trilyun.

Dari buku Hiscock dapat diketahui bahwa hanya sekelompok orang saja yang nyata-nyata menguasai bagian terbesar dari kue pembangunan. Apabila hal ini dikaitkan dengan peningkatan pendapatan per kapita rakyat Indonesia secara keseluruhan (misalnya per kapita saat ini, 1997, sudah US\$ 1,000), maka hasilnya tentu bukan kesejahteraan yang diterima. Dari jumlah kekayaan yang dimiliki oleh 6 orang terkaya pertama yaitu US\$ 25.5 (diasumsikan merupakan bagian GNP atau GDP), jika dikonversikan pada pendapatan per kapita maka setara dengan pendapatan per kapita lebih dari 25 juta rakyat Indonesia. Dengan kata lain, terdapat 25 juta rakyat Indonesia yang masih berpenghasilan sama dengan tahun 1967 (US\$ 50) dengan asumsi mereka "menyumbangkan" sisanya yaitu sebesar US\$ 950 kepada 6

keluarga tersebut. Oleh karena itu, apabila penilaian keberhasilan pembangunan pemerintah (sebagaimana halnya disebutkan dalam buku tersebut) hanya didasarkan pada meningkatnya pendapatan per kapita, maka hasilnya adalah suatu kemunduran karena jutaan rakyat sebenarnya masih menerima jumlah yang sama dengan tahun 1967 atau bahkan lebih rendah. Karena itu pertanyaan mendasar yang harus ditekankan adalah mengenai masalah distribusi pendapatan nasional.

Beberapa penulis dalam buku ini tentunya menyadari akan kelemahan penggunaan pendapatan per kapita sebagai satu-satunya tolok ukur. Karena itu mereka berusaha untuk mencari jawabannya pada situasi yang sebenarnya. Mereka mengamati dari mulai berkuasanya Pemerintah Orde Baru, di mana kemiskinan pada saat itu menyebar merata di seluruh kepulauan; diperkirakan 60% atau hampir 70 juta penduduk hidup di bawah kemiskinan absolut. Kondisi ini segera berubah, khususnya pengurangan kemiskinan rural yang dicapai pada permulaan tahun 1978. Secara keseluruhan selama periode 1976-1984, persentase penduduk miskin menurun sampai mendekati 50%, dan kaum miskin absolut di Indonesia berkurang hampir mencapai 20 juta orang. Situasi yang menyenangkan ini menjelaskan sebuah penurunan yang penting terhadap arah gejala pengurangan kemiskinan selama periode penyesuaian.

Data yang diperoleh sesudah tahun 1984 bahkan lebih mengesankan lagi. Ketidakmerataan pendapatan, seperti diukur oleh pengeluaran SUSENAS, juga menurun selama tahun 1984-1987. Dalam periode 3 tahun tersebut, persentase penduduk yang dipandang miskin menurun dari 21,6% pada tahun 1984 menjadi 17,4% pada tahun 1987. Jumlah kaum miskin di Indonesia juga mengalami penurunan absolut dari jumlah 35 juta (1984) ke 30 juta (1987). Hasil ini tentu lebih menggembirakan daripada hanya upaya mengejar peningkatan pendapatan per kapita.

Meskipun kemajuan telah dicapai, pengurangan kemiskinan tetap menjadi prioritas kunci dalam pembangunan karena tiga pertimbangan. Pertama, perbedaan regional tingkat kemiskinan cukup tinggi; seperempat penduduk miskin berada di daerah-daerah Indonesia bagian timur. Kedua, Indonesia masih ketinggalan dari negara-negara Asia yang lain dalam sejumlah indikator sosial seperti harapan hidup, tingkat mortalitas anak-anak, dan keadaan gizi. Ketiga, tingkat pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi akan membawa pada peningkatan angkatan kerja yang besar yang masuk ke pasaran kerja. Dengan mengetahui permasalahan kemiskinan tersebut, pemerintah akan lebih mudah mengantisipasinya; misalnya

penyusunan program pengurangan kemiskinan dilaksanakan melalui pembangunan regional yang lebih seimbang.

Tentang bagaimana peranan wanita dalam pembangunan, hal ini dijawab oleh Diane Wolf (dalam makalahnya yang berjudul "Perempuan dan Industrialisasi di Indonesia"), Els Postel-Coster (dengan makalahnya "Instrumentalitas Kebijakan yang Mengarah pada Perempuan di Indonesia"), dan "Pandangan Kritis tentang Kebijakan-Kebijakan Pemerintah Indonesia bagi Perempuan" oleh Ines Smyth.

Dari uraian para panelis tentang perempuan dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Indonesia (tentunya pada masa Orde Baru) telah bersungguh-sungguh memajukan kondisi perempuan melalui tujuan-tujuan pembangunan umumnya dan melalui program-program khusus. Namun demikian persoalan masih saja muncul, misalnya, menurut Wolf, upah kerja pabrik untuk buruh perempuan jauh lebih rendah daripada para buruh laki-laki. Hal ini, menurut Ines Smyth, disebabkan kebijakan-kebijakan makro cenderung "buta gender" dalam pengertian kebijakan-kebijakan itu dirancang dan dilaksanakan tanpa memperhatikan lebih dahulu dampaknya bagi perempuan sebagai pekerja, anggota masyarakat dan keluarga, atau warga negara. Oleh karena itu, para pembuat kebijakan harus mampu menciptakan lingkungan yang mengizinkan perempuan menentukan secara spontan dan otonom isi, gaya, dan langkah kebijakan.

Selanjutnya, apabila kita kembali kepada judul buku, yaitu tentang pembangunan pada masa Orde Baru, maka kita tentunya hanya mengharapkan uraian-uraian mengenai satu kurun waktu tertentu yang dimulai sejak jatuhnya Orde Lama. Namun, pada akhirnya kita akan mendapatkan gambaran yang lebih. Buku ini di dalamnya juga menguraikan tentang kebijakan pembangunan pada awal Abad ke-20.

Uraian mengenai periode akhir penjajahan Belanda di dalam buku ini patut dipertanyakan karena tidak adanya kaitan antara judul (di bawah Pemerintahan Orde Baru) dan isi. Pertanyaan akan selalu timbul, misalnya mengapa pembahasannya dimulai dari masa kolonialisme dan bukannya dari masa Orde Lama, atau masih adakah relevansi pengangkatan isu awal Abad ke-20 dengan pembangunan masa kini. Jawaban atas pertanyaan ini dapat ditemui pada bagian terakhir yang diuraikan dalam bab tersendiri.

Tulisan Robert Cribb tentang "Kebijakan Pembangunan pada Awal Abad ke-20" dan Peter Boomgaard mengenai "Dampak Langkah-Langkah Kesejahteraan pada Masa Kolonial Lanjut di Indonesia" berusaha mengupas persoalan kemiskinan dari perspektif lama. Tujuannya adalah untuk melengkapi gambaran kondisi rakyat (kaum pribumi) di bawah kebijakan

pemerintah penjajah. Akhirnya, yang dijumpai adalah perbandingan hasil pembangunan antara era Belanda dan Orde Baru.

Mengapa kebijakan pembangunan Belanda pada awal Abad ke-20 di Indonesia tidak berhasil? Jawaban atas pertanyaan tersebut dapat dipecah menjadi empat komponen terpisah. Pertama, kebijakan dan program-program pembangunan yang dilaksanakan tidak mengubah orang-orang Indonesia dari pertanian yang dianggap pasif dan tradisional menjadi pengusaha-pengusaha yang dilaksanakan tidak mengubah orang-orang waktu 50 tahun. Kedua, banyak keuntungan yang tercipta di negeri ini disedot ke penduduk para pemegang saham di negeri asal; tingkat aliran keluar ini menurunkan tingkat akumulasi dan investasi di Indonesia. Ketiga, program yang dilaksanakan didasarkan pada analisis yang salah tentang masyarakat, masyarakat dimaksudkan didinamisasi (petani Indonesia hendaknya berubah menjadi petani Belanda). Terakhir, kebijakan Pemerintah Belanda tidak pernah dapat mencapai transformasi struktural.

Dengan menampilkan bagian yang secara khusus menguraikan pembangunan pada periode pemerintahan Hindia-Belanda (sebagai perbandingan), pemrakarsa "Seminar Hague" berharap dapat menjawab secara tuntas semua persoalan kemiskinan di Indonesia. Hasilnya, pembangunan dan kesejahteraan sosial di bawah Pemerintah Orde Baru, dengan segala kelemahan dan kekurangannya, tentu saja masih yang terbaik. Pertanyaan selanjutnya adalah, bagaimana kita dapat mengetahui kekurangan pada saat ini serta upaya mengatasinya? Jawabannya sederhana saja: ikutilah buku ini, buatlah seminar tentang "Pembangunan di Bawah Orde Baru Periode 1992-1997," termasuk pengaruh krisis dolar bagi kaum miskin; hasilnya tinggal dibukukan. Mudah bukan?!

**Gatot P. Soemartono**  
Staf Pengajar FH Untar