



LPEM-FEUI

Laporan Lokakarya

Seri Debat Pembangunan: Kasus Indonesia

Laporan Lokakarya dari
Lembaga Penelitian SMERU,
Dengan dukungan dari AusAID
Dan Ford Foundation.

Jakarta, Juli 2001

Temuan, pandangan dan Interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak berhubungan atau mewakili Lembaga penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Untuk Informasi lebih lanjut, mohon hubungi kami di nomor telepon: 62-21-336336; Fax: 62-21-330850; Email: smeru@smeru.or.id; Web: www.smeru.or.id

SERI DEBAT PEMBANGUNAN: KASUS INDONESIA*

Selama beberapa bulan di awal tahun ini Lembaga Penelitian SMERU telah bekerja sama dengan LPEM-FEUI (Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat – Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia) dan Bank Dunia untuk menyelenggarakan Seri Debat Pembangunan. Seri debat ini terdiri dari dua debat yang dilakukan secara paralel, yaitu Debat Regional dan Debat Nasional mengenai kemiskinan dan pembangunan, dan secara keseluruhan telah diadakan 15 pertemuan.¹ Laporan berikut ini merupakan ringkasan dari isu-isu yang dibahas dalam pertemuan tersebut.

Isu kemiskinan dan pembangunan yang dibahas luas dan beragam. Seri debat ini terutama mengangkat masalah pengukuran kemiskinan dan cara mengembangkan pengukuran tersebut dengan menyertakan dimensi-dimensi lain selain pengukuran kemiskinan berdasarkan konsumsi. Hambatan struktural dan tingkat pendidikan yang rendah cenderung menjadi faktor penghambat kebijakan penanggulangan kemiskinan. Pada saat yang sama, deregulasi dan manajemen ekonomi yang baik adalah bagian yang integral dalam pelaksanaan program-program pengentasan kemiskinan yang telah terbukti berhasil. Tata pemerintahan dan pengelolaan yang baik dalam program publik dan upaya-upaya untuk mengurangi korupsi dapat juga membantu program penanggulangan kemiskinan, sekaligus memperbaiki keadaan perekonomian secara umum. Akhirnya, tantangan paling berat bagi Indonesia di masa yang akan datang adalah bagaimana mengelola proses desentralisasi dan dampak potensialnya terhadap tingkat kemiskinan, serta bagaimana menentukan metoda-metoda yang digunakan untuk menerapkan jaring pengaman sosial yang efektif agar mampu memberikan perlindungan kepada masyarakat.

I. Kemiskinan dan Sifat Multi-dimensionalnya

Berbagai pihak telah sepakat bahwa kemiskinan mempunyai banyak dimensi. Agar dapat memahami watak kemiskinan secara utuh, tidak cukup sekedar mendefinisikan kemiskinan sebagai miskin diukur dari tingkat pendapatan atau konsumsi. Kemiskinan tidak semata-mata dibatasi pada masalah pendapatan dan konsumsi, tetapi juga berkaitan dengan kesehatan, pendidikan, kerentanan terhadap guncangan, partisipasi dalam kegiatan sosial dan politik, dan banyak aspek kehidupan lainnya.

Namun, peserta debat tidak sependapat mengenai sejauh mana dimensi-dimensi tersebut dapat dimasukkan kedalam pengukuran kemiskinan. Menurut satu perspektif, hanya dimensi-dimensi yang terkait dengan kebijakan pengentasan kemiskinan yang

*) Laporan ini disarikan oleh Asep Suryahadi, diedit oleh Rachael Diprose dan Nuning Akhmadi.

¹ Debat Regional melibatkan lima negara di Asia (Cina, Nepal, Thailand, Filipina, dan Indonesia), dan dilaksanakan melalui konferensi video, sementara Debat Nasional mengundang peserta dari lembaga akademis, LSM, departemen pemerintah, dan kalangan pengusaha di Indonesia. Pertemuan diadakan dua kali seminggu, mulai tanggal 13 Februari – 3 April 2001.

perlu dimasukkan kedalam pengukuran kemiskinan. Konsekuensinya, hanya dimensi-dimensi kemiskinan yang dapat diukur dan secara empiris dapat dianalisa sebagai dimensi-dimensi yang terkait dengan kebijakan pengentasan kemiskinan saja yang perlu dimasukkan dalam definisi kemiskinan.

Beberapa peserta lainnya berpendapat bahwa debat ini perlu diperluas, dan harus siap memasukkan dimensi kemiskinan sebanyak mungkin ke dalam definisi kemiskinan. Menurut mereka, kemiskinan adalah konstruksi sosial yang sangat rumit, dan definisinya tidak boleh dibatasi oleh keperluan penyusunan kebijakan. Ketika melakukan studi lapangan, para peneliti sangat sulit menarik garis jelas yang memisahkan mereka yang miskin dan mereka yang tidak miskin.

Pendapat lain yang mendukung masukan agar mempertimbangkan dimensi-dimensi kemiskinan yang lebih luas adalah bahwa banyaknya faktor yang secara tidak langsung terkait dengan kebijakan pengentasan kemiskinan. Contoh yang paling baik mengenai ini misalnya adalah suara politik masyarakat. Secara teoritis, suara semua individu, termasuk kelompok miskin, menentukan siapa yang akan dipilih sebagai anggota parlemen. Biasanya, sebagai bagian yang tak terpisahkan dari proses pemerintah, parlemen menentukan alokasi anggaran, dan diharapkan kepentingan mereka yang miskin harus terwakili dalam proses penentuan anggaran ini. Namun, sejauh ini hanya ada sedikit bukti yang menyatakan bahwa "suara politik" dan kepentingan si miskin sudah terwakili secara memadai dalam parlemen.

II. Kemiskinan Struktural

Kadang-kadang orang beranggapan bahwa akar kemiskinan adalah hal-hal yang berhubungan dengan masalah struktural, karena itu muncul istilah kemiskinan struktural. Istilah ini mengacu pada suatu keadaan dimana kemiskinan muncul atau berlangsung karena berbagai struktur masyarakat yang ada. Asumsi umum dibalik konsep ini adalah bahwa pasar tidak bebas bertindak karena para elit selalu campur tangan melalui saluran-saluran ekonomi atau politik. Campur tangan ini mungkin terjadi di tingkat lokal, nasional atau bahkan multinasional.

Berikut ini adalah satu contoh kemiskinan struktural di sektor pendidikan dan kesehatan. Seorang anak yang lahir dari keluarga miskin yang menderita kekurangan gizi, hampir pasti akan tumbuh menjadi seorang dewasa yang juga miskin. Alasannya jelas: sangat tidak mungkin keluarga semacam itu untuk mampu memberikan gizi atau pendidikan yang memadai untuk menyelamatkan anak tersebut dari kemiskinan. Contoh lain dari masalah kemiskinan struktural muncul dalam kaitannya dengan monopoli pasar, tekanan terhadap buruh, diskriminasi gender, dan manipulasi lingkungan politik, yang semuanya bertolak belakang dengan kepentingan si miskin.

III. Bagaimana Cara agar Pasar Memihak pada Si Miskin

Sebelum krisis ekonomi kebijakan ekonomi Indonesia telah menciptakan banyak distorsi. Misalnya, alih-alih membiarkan pasar merespon secara alamiah, pemerintah lebih suka "memilih pemenang" dengan cara menunjuk industri atau perusahaan

tertentu yang akan menerima bantuan melalui fasilitas khusus. Kebijakan ini umumnya merugikan orang miskin, juga menyebabkan perusahaan-perusahaan kecil tidak mungkin bersaing secara adil dengan “si pemenang” yang ditunjuk oleh pemerintah. Hal ini mengurangi daya saing seluruh kekuatan ekonomi dalam pasar ekspor karena kebanyakan “pemenang yang dipilih” adalah “pemain domestik”. Pada akhirnya hal tersebut akan mengurangi daya beli konsumen karena beban biaya untuk fasilitas khusus yang diberikan kepada pihak tertentu dialihkan kepada konsumen.

Krisis ekonomi telah memaksa Pemerintah Indonesia agar melakukan berbagai reformasi, termasuk di bidang kebijakan ekonomi. Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah telah dipaksa melakukan deregulasi di berbagai bidang ekonomi yang selama ini telah mengalami distorsi parah. Termasuk didalamnya menghapuskan monopoli perdagangan cengkeh, berbagai pungutan ekspor, pembatasan dan kuota perdagangan antar-wilayah, Tempat Pelelangan Ikan (TPI), dan kuota perdagangan ternak.

Proses deregulasi telah mengurangi sebagian besar distorsi pasar yang serius. Pertama, pemasaran komoditas pertanian kini menjadi terbuka, sehingga mampu meningkatkan daya tawar para petani. Kedua, berkurangnya jumlah dan dampak pungutan resmi maupun pungutan tidak resmi telah mengurangi ketidakefisienan dalam margin perdagangan. Akibatnya, harga di tingkat petani sebagai proporsi dari harga pasar telah meningkat secara nyata. Menurut satu survei 50% dari petani yang diwawancarai menerima kenaikan harga antara 1 hingga 10%, sementara 30% petani lainnya menerima kenaikan harga antara 10 hingga 32%.

IV. Sumberdaya Manusia dan Pendidikan sebagai Dimensi Kemiskinan

Ditinjau dari pengembangan sumber daya manusia melalui pendidikan, Indonesia menghadapi masalah serius di sektor pendidikan, terutama di tingkat pendidikan sekolah menengah pertama dan tingkat selanjutnya. Data mengenai angka partisipasi murni di tingkat sekolah dasar menunjukkan bahwa Indonesia telah mencatat kemajuan yang patut dihargai. Pada tahun 1999, persentase anak-anak usia sekolah dasar antara 7 dan 12 tahun yang masuk sekolah telah melampaui 95%. Namun, persentase untuk anak-anak usia 13-17 adalah 79%, sementara untuk usia antara 16 dan 18 hanya 51%. Dalam kaitannya dengan pengembangan sumber daya manusia, pendidikan sekolah menengah di Indonesia yang masih rendah akan menyebabkan kita mempunyai angkatan kerja yang kurang berpendidikan di masa yang akan datang.

Bila data tersebut dilihat menurut gender, tidak ada indikasi bahwa telah terjadi diskriminasi gender yang serius mengenai akses terhadap pendidikan di Indonesia. Angka masuk sekolah anak laki-laki hanya sedikit lebih tinggi daripada anak perempuan. Akan tetapi, ada kesenjangan besar pada angka partisipasi sekolah antara anak-anak di perkotaan dan anak-anak di kawasan perdesaan.

Latar belakang sosio-ekonomi adalah komponen utama untuk mengevaluasi pendidikan di Indonesia. Angka partisipasi murni anak-anak usia sekolah dasar diantara keluarga yang tergolong dalam kuintil pengeluaran per kapita yang terkaya

kurang lebih 99%, sementara diantara anak-anak dari keluarga yang masuk dalam kuintil yang termiskin hanya 92%. Tingkat partisipasi sekolah mereka yang masuk ke sekolah menengah pertama dalam kuintil terkaya adalah 93%, sementara partisipasi sekolah dari kuintil termiskin hanya 66%. Yang lebih menyedihkan lagi adalah persentase partisipasi anak-anak usia sekolah menengah atas. Persentase masing-masing angka partisipasi untuk kedua jenis kuintil adalah 75% dan 29%. Hal ini mencerminkan bahwa anak-anak dari keluarga miskin menghadapi hambatan serius dalam meneruskan pendidikan mereka, terutama untuk tingkat pendidikan lanjutan setelah sekolah dasar.

Masalah yang ditimbulkan oleh angka partisipasi yang rendah di tingkat pendidikan sekolah menengah pertama adalah besarnya perbedaan antara jumlah lulusan sekolah dasar dan jumlah tempat yang tersedia untuk memperoleh pendidikan lanjut yang lebih tinggi. Antara tahun 1974-1978 Pemerintah Indonesia telah membangun lebih dari 60.000 sekolah dasar di semua propinsi. Hasilnya, akses terhadap pendidikan dasar meningkat, tetapi sayang belum ada program pembangunan sekolah yang sama untuk sekolah menengah pertama dan atas.

Kesemuanya ini menimbulkan pertanyaan mengenai apakah akses terhadap pendidikan dasar, terutama bagi si miskin, harus menjadi tanggung-jawab pemerintah atau harus diserahkan ke pundak lembaga-lembaga swasta. Selama ini peran lembaga swasta di Indonesia menjadi semakin penting di tingkat perguruan tinggi. Undang-undang Dasar RI dengan jelas menggariskan bahwa kesejahteraan mereka yang miskin, termasuk akses terhadap pendidikan, menjadi tanggung-jawab pemerintah. Namun, ada hambatan dana yang besar bagi pemerintah untuk melaksanakan semua tanggungjawab tersebut, terutama selama masa krisis saat ini. Lebih lanjut, undang-undang tersebut tidak harus diartikan sebagai pembatasan terhadap partisipasi lembaga-lembaga swasta dan masyarakat dalam membuka akses pendidikan bagi orang miskin. Sekalipun demikian ada dua masalah yang muncul ke permukaan. Pertama, bagaimana meningkatkan partisipasi lembaga swasta di bidang pendidikan? Dan kedua, bagaimana dapat memastikan bahwa mutu pendidikan yang diberikan kepada kelompok masyarakat miskin setara dengan yang diberikan kepada masyarakat umum?

Dari sudut pandang jangka panjang, pendidikan adalah suatu sarana yang paling efektif untuk menghapuskan kemiskinan. Melalui pendidikan yang lebih baik dan lebih tinggi anak-anak dari keluarga miskin dapat memperoleh pekerjaan yang lebih baik, sehingga memungkinkan mereka mematahkan mata-rantai kemiskinan. Fakta bahwa banyak anak-anak dari keluarga miskin tidak mampu melanjutkan sekolah setelah menyelesaikan pendidikan sekolah dasar menjadi tantangan serius dalam menghapus kemiskinan di masa yang akan datang.

V. Tata Pemerintahan yang Baik, Korupsi dan Kemiskinan

Telah ada konsensus umum bahwa pengentasan kemiskinan membutuhkan kebijakan pemerintah yang efektif yang difokuskan pada masalah tersebut. Di Indonesia jelas bahwa sejauh ini pengentasan kemiskinan belum berhasil baik karena kebijakan pemerintah tidak efektif. Karena itu pemberdayaan masyarakat miskin adalah salah

satu cara terpenting untuk menanggulangi kemiskinan. Pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan melalui beberapa cara, tetapi salah satu metoda yang penting adalah melalui tata pemerintahan yang dikelola dengan baik. Korupsi menurunkan pertumbuhan ekonomi, dan akibatnya menghambat upaya penanggulangan kemiskinan. Jadi, tata dan pengelolaan pemerintah yang baik akan dapat menolong menanggulangi korupsi. Disamping itu, korupsi menyebabkan program pemerintah menjadi tidak efektif dan mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Artinya, campur tangan pemerintah untuk memperbaiki keadaan masyarakat miskin dapat dipastikan akan gagal.

Selama perdebatan mengenai upaya penurunan kemiskinan berlangsung, peserta telah mencapai kesepakatan bahwa korupsi mempunyai dampak negatif bagi masyarakat miskin, tetapi mereka tidak sepakat mengenai cara terbaik untuk mengatasi masalah ini. Banyak yang sepakat bahwa gaji pegawai negeri yang rendah adalah satu faktor penting yang memicu korupsi merajalela di negara seperti Indonesia. Karena itu menaikkan gaji pegawai negeri adalah salah satu langkah yang perlu diambil untuk memberantas korupsi.

Namun, menaikkan gaji pegawai negeri mengandung konsekuensi dana. Pemerintah tidak hanya harus menambah anggaran untuk menutup kenaikan gaji tersebut, tetapi sumber dana untuk membayar peningkatan gaji juga masih harus dicari. Salah satu jawaban yang paling mungkin adalah dengan cara menaikkan pendapatan dari pajak. Saat ini Indonesia mempunyai perbandingan 11% antara jumlah penerimaan dari pajak dengan Produk Domestik Bruto (PDB). Persentase ini cukup rendah dibandingkan dengan standar internasional, karena itu negara ini masih mempunyai peluang cukup luas untuk me-ningkatkan pendapatan dari pajak.

VI. Keamanan: Perlindungan Sosial

Sejak awal krisis pada tahun 1977, Indonesia telah mengalami arus perpindahan modal neto swasta yang negatif. Ini berarti modal yang keluar dari Indonesia lebih besar daripada modal yang masuk. Akibatnya adalah dampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Pada saat yang sama Indonesia mengalami tingkat pertumbuhan pasokan tenaga kerja yang tinggi. Agar mampu menyerap semua pasokan baru tersebut ke dalam pasar tenaga kerja, Indonesia harus mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonominya antara 6-7% per tahun. Jelas, ada kebutuhan nyata bagi Indonesia untuk membalikkan arus negatif modal agar dapat memberi angin segar bagi pertumbuhan ekonominya, terutama untuk meningkatkan penanaman modal asing langsung.

Selama masa krisis tingkat kemiskinan di Indonesia meningkat nyata. Menurut salah satu metoda pengukuran kemiskinan, persentase kemiskinan naik dari 11,3% pada tahun 1996 menjadi 20,3% pada tahun 1999, sementara menurut penghitungan lainnya persentasenya melonjak dari 19,2% menjadi 27,4%. Studi lain menunjukkan bahwa 12% penduduk Indonesia masuk dalam kategori miskin kronis dan 22% miskin sementara. Persentase tersebut menunjukkan bahwa Indonesia mempunyai proporsi penduduk yang tinggi yang rentan terhadap kemiskinan.

Meskipun demikian, masyarakat Indonesia mempunyai berbagai mekanisme untuk mengatasi goncangan ekonomi. Mekanisme tersebut antara lain: mengurangi pengeluaran untuk membeli baju, kebutuhan untuk rekreasi, biaya transportasi, mengurangi kualitas dan jumlah makanan yang dikonsumsi, mengolah makanan sendiri, meminjam uang, menjual barang, menarik tabungan, dan menggadaikan barang.

Pemerintah telah memperkenalkan berbagai program untuk menolong masyarakat miskin dalam mengatasi krisis. Program-program tersebut termasuk penyediaan bahan makanan yang ditukar dengan tenaga kerja, subsidi pangan, subsidi energi, program bantuan pangan, penciptaan lapangan kerja, program latihan ulang ketenagakerjaan, paket bantuan kesehatan, dan program subsidi pendidikan.

Ada beberapa persoalan yang dihadapi Indonesia dalam memberikan jaminan sosial kepada seluruh rakyatnya. Pertama, sekitar separuh dari angkatan kerja bekerja di sektor informal. Kedua, tak ada jaminan perlindungan bagi mereka yang tidak mempunyai pekerjaan. Akhirnya, tak ada skema jaminan kesehatan bagi mereka yang telah lanjut usia. Karena itu upaya memberikan perlindungan dan jaminan sosial yang memadai bagi seluruh penduduk - terutama buat kelompok miskin atau rentan - akan terus menjadi tantangan berat bagi Indonesia. Nampaknya hal ini tidak mungkin diatasi dalam waktu dekat.

VII. Desentralisasi dan Akibatnya terhadap Kemiskinan

Tahun ini Indonesia telah meluncurkan gagasan besar mengenai desentralisasi. Diharapkan desentralisasi akan membawa dampak penting terhadap tingkat kemiskinan di Indonesia. Tingkat kemiskinan dan indeks ketidakmerataan antara propinsi-propinsi akan sangat bervariasi, demikian pula antara kawasan perkotaan dan perdesaan. Kawasan perkotaan mempunyai tingkat kemiskinan lebih rendah tetapi mengalami tingkat ketidakmerataan yang lebih tinggi daripada kawasan perdesaan. Di daerah perkotaan, propinsi Riau memiliki tingkat kemiskinan terendah, NTT menunjukkan tingkat kemiskinan tertinggi, sementara Maluku mempunyai tingkat ketidakmerataan terendah, sebaliknya Yogyakarta mempunyai tingkat ketidakmerataan tertinggi. Di daerah perdesaan di seluruh propinsi, Riau juga mempunyai tingkat kemiskinan terendah, dan Irian Jaya tertinggi, namun Riau mempunyai ketidakmerataan terendah sementara di Irian Jaya ditemui ketidakmerataan tertinggi. Secara keseluruhan, Riau adalah propinsi yang paling mempunyai tingkat ketidakmerataan terendah sementara Irian Jaya tertinggi. Hal ini menimbulkan pertanyaan karena Riau dan Irian Jaya adalah dua propinsi di Indonesia yang sama-sama kaya sumber daya alam.

Anehnya, tampaknya tak ada kaitannya antara tingkat kemiskinan dan ketidakmerataan dengan pengembangan sumber daya manusia. Menurut indeks pembangunan sumber daya manusia, Jakarta menempati posisi propinsi yang mempunyai indeks tertinggi, sementara NTB menempati ranking pembangunan sumber daya manusia terendah.

Program pengentasan kemiskinan biasanya didanai dengan anggaran pembangunan. Sebelum era desentralisasi, alokasi anggaran propinsi dari anggaran pembangunan cukup besar. Proporsi tertinggi ditemui di Jawa Timur, yaitu sekitar 42% anggaran dialokasikan untuk tujuan-tujuan pembangunan, sementara rasio terendah ditemui di Jakarta yang hanya mengalokasikan 15% dari anggarannya.

Setelah desentralisasi pemerintah daerah menerima dana dari pemerintah pusat yang jumlahnya hanya cukup untuk membiayai pengeluaran rutin. Disamping itu propinsi juga akan menerima alokasi khusus berdasarkan pembagian dari pajak yang diterima dari perdagangan berbagai sumber daya alam. Namun, hanya ada dua propinsi yang akan menerima jumlah lebih dari Rp2 trilyun, meskipun ada juga beberapa propinsi yang akan menerima dana sekitar Rp1 trilyun. Kebanyakan propinsi-propinsi lain menerima bahkan lebih sedikit dari Rp100 milyar untuk alokasi khusus tersebut. Akibatnya, alokasi untuk anggaran pembangunan akan lebih kecil, dan sumber dana yang tersedia untuk program penanggulangan kemiskinan akan lebih sedikit. Pilihan yang ada adalah pemerintah daerah terpaksa meningkatkan penerimaan daerah untuk membiayai dana pembangunan, termasuk dana untuk program pengentasan kemiskinan.

Desentralisasi juga membawa implikasi serius terhadap rancangan dan pelaksanaan program pengentasan kemiskinan. Sebelum era desentralisasi semua program pengentasan kemiskinan beserta petunjuk pelaksanaannya disusun oleh pemerintah pusat. Setelah desentralisasi pemerintah daerah akan mengambil alih peran ini, dengan menekankan peran yang lebih besar ditangan pemerintahan di tingkat yang lebih bawah hingga ke tingkat desa. Tetapi pemerintah pusat harus menetapkan definisi-definisi dan standar kemiskinan agar data pada tingkat nasional dapat tetap diagregasikan. Hingga saat ini belum ada petunjuk sejauh mana desentralisasi akan mampu mengubah keadaan buruk yang dihadapi oleh mereka yang miskin di Indonesia.