

RETROSPEKSI EKONOMI-POLITIK KEBIJAKAN PEMBERANTASAN KEMISKINAN DI PEDESAAN *)

Victor A. Hamel

Abstract

Using a political-economy model of analysis introduced by Uphoff and Ilchman (1972), the writer tries to analyze the "aggregate optimality" of development programmes aimed at combating poverty in Indonesia. Other than the macro analysis of development political-economy, the four micro analysis or criteria of aggregate optimality are used to evaluate the effectiveness of development programmes for the poor: market integration, assets or production factors' transfer, organisational or institutional building, and entrepreneurship improvement. Then, a retrospective evaluation is applied to some development programmes implemented during the New Order regime in Indonesia, the Bimas (Mass Guidance) programme, PKT (Integrated Regional Development) programme, PIR (Nucleic People Plantation Project), and the Inpres (Presidential Instruction) programme.

It is found out from this assessment that all of the development programmes have not really able to alleviate the incidence of poverty in the regions. The Bimas, PKT, PIR and Inpress were not designed as direct attack to poverty issues and hence could not substantially improve productivity among the poor. In the process of implementation, these programme have been oriented more to economic growth and formal sectors rather than the poor people economy. The worse thing was that the programmes have created poor people dependency in terms of economic as well as political resources.

Keywords: political-economy, development programme, poverty alleviation

Salah satu pendekatan yang sangat relevan dengan masalah kebijakan penanggulangan kemiskinan di Indonesia ialah pendekatan analisis ekono-

mi-politik (*political-economy*). Alasan pertama yang mendasari pentingnya pemahaman melalui pendekatan ekonomi-politik ialah bahwa pendekatan

*) Tulisan ini disarikan dari tesis S-2 yang berjudul "Kebijakan Kemiskinan Pedesaan Era PJP I di Indonesia: Suatu Pendekatan Ekonomi-Politik Pembangunan", MAP-UGM, 1998.

ini akan relatif mampu mengatasi kelemahan pada pendekatan uni-dimensional dari segi ekonomi, pendekatan sosio-kultural, dan pendekatan kemanusiaan semata. Tanpa mengabaikan sumbangan pemikiran dari setiap pendekatan itu, pendekatan ekonomi-politik diharapkan akan menjadi alat penjelas bagi masalah-masalah kemiskinan secara lebih komprehensif. Kedua, ekonomi-politik pembangunan merupakan suatu bidang kajian yang berusaha untuk menjelaskan konsekuensi-konsekuensi dari perubahan ekonomi dan politik di dalam paradigma pembangunan suatu bangsa. Diharapkan bahwa pendekatan ekonomi-politik akan dapat mengatasi kelemahan-kelemahan yang terdapat di dalam ilmu ekonomi dan sekaligus kelemahan-kelemahan dalam ilmu politik. Seperti diungkapkan oleh Rachbini (1996), ilmu ekonomi pada umumnya hanya menelaah aspek kelembagaan pasar tanpa menyentuh kelembagaan non-pasar. Sebaliknya, ilmu politik biasanya sangat miskin kerangka analisisnya untuk melihat fenomena ekonomi atas dasar institusi pasar.

Dalam perkembangan selanjutnya, pendekatan ekonomi-politik mengambil bentuk yang lebih aplikatif dengan munculnya teori-teori dan perangkat analisis *public choice* (pilihan publik) yang menurut Staniland (1985:38) ciri-ciri pokoknya dapat diuraikan sebagai berikut:

1. *Public choice* merupakan suatu bagian yang mengkonsentrasikan dirinya terhadap eksplorasi barang-barang kesejahteraan sosial atau fungsi-fungsi dari pilihan-pilihan sosial.

2. Hal tersebut menyebabkan fokus perhatiannya adalah pada masalah-masalah agregasi pilihan-pilihan individu untuk memaksimalkan fungsi kesejahteraan sosial atau untuk memenuhi seperangkat kriteria normatif, misalnya bentuk keadaan sosial mana yang harus dipilih sesuai dengan keinginan pemberi suara individual.
3. Oleh sebab itu, keputusan rasional menjadi sangat dipentingkan dan diperhitungkan di dalam menetapkan suatu keputusan, baik oleh individu maupun oleh pemerintah.
4. Tidak mengesampingkan tindakan-tindakan kelompok (*collective action*) tetapi lebih melihat hal tersebut sebagai hasil dari pencapaian kepentingan-kepentingan individual.
5. Tidak mengesampingkan eksistensi politik, tetapi berasumsi bahwa perilaku politik dan institusi dapat dianalisis dan kemudian dianalogikan sebagai perilaku ekonomi dan institusi-institusi pasarnya.

Dari lima karakteristik di atas, tampak bahwa pendekatan ekonomi-politik yang terwujud dalam analisis *public choice* merupakan suatu pendekatan yang bersifat analitis dan preskriptif (memberi petunjuk) di dalam penerapannya. Meskipun banyak muncul kritik tajam terhadap pendekatan ini namun, seperti juga diungkapkan oleh Staniland, pendekatan ini akan bisa menunjukkan bahwa asumsi dasar atas pendekatan-pendekatan ilmu ekonomi sebenarnya dapat diterapkan di dalam ilmu politik sehingga bias atas pilihan-pilihan kebijakan publik dapat diminimalkan.

Di dalam analisis *public choice*, diasumsikan bahwa pilihan kebijakan yang ditempuh oleh lembaga atau aktor publik didasarkan atas rasionalitas tanpa mengabaikan dimensi-dimensi sosial lainnya yang hanya bisa dipahami dengan pendekatan supra-disipliner. Penekanan pada kebijakan yang *politically optimal* sekaligus *economically optimal* menandakan bahwa pendekatan ekonomi-politik dalam perspektif *public choice* berusaha meminimalkan adanya pengorbanan (*trade-off*) yang seringkali terjadi dalam proses perumusan maupun implementasi suatu kebijakan publik.

Dalam hubungannya dengan persoalan kebijakan kemiskinan di Indonesia, asumsi-asumsi dari dimensi ekonomi-politik dalam *rational public choice* di atas dapat dijadikan dasar yang kuat untuk melihat sejauh mana rasionalitas kebijakan kemiskinan yang telah dijalankan selama Orde Baru. Telaah semacam ini diharapkan sekaligus dapat dijadikan sebagai bahan retrospeksi bagi pemerintah Reformasi dari rejim yang baru agar mengawali milenium ketiga ini bangsa Indonesia benar-benar mampu mengatasi persoalan kemiskinan di tengah situasi ekonomi global yang semakin kompetitif.

Berkenaan dengan kebijakan untuk mengatasi masalah kemiskinan di Indonesia, rasionalitas ekonomi-politik yang dimaksud adalah sejauhmana *aggregate optimality* dari kebijakan kemiskinan di Indonesia telah dapat mengatasi kemiskinan itu sendiri secara riil. Ini sesuai dengan bahasa dari konsep ekonomi-politik Uphoff dan Ilchman (1972), yaitu sejauhmana kebijakan pemberantasan kemiskinan

telah berpengaruh terhadap peningkatan produktivitas masyarakat miskin. Selanjutnya analisis akan diuraikan dengan meminjam konsep faktor-faktor peningkatan produksi yang dikemukakan oleh Uphoff dan Ilchman tersebut, yaitu integrasi pasar, peningkatan pemilikan faktor-faktor produksi, organisasi dan peningkatan kewira-swastaan (ketiganya disebut analisis mikro), serta analisis terhadap kebijakan ekonomi-politik pembangunan (disebut analisis makro) dari kebijakan kemiskinan di Indonesia. Untuk itu akan dipilih empat jenis pola kebijakan pemberantasan kemiskinan di Indonesia yaitu: Bimas (Bimbingan Masyarakat), PKT (Pengembangan Kawasan Terpadu), PIR (Perkebunan Inti Rakyat), dan Inpres (Instruksi Presiden) Daerah Tingkat II. Bimas dimaksudkan untuk mewakili tipe kebijakan peningkatan produksi pertanian, PKT dimaksudkan sebagai kebijakan yang bertujuan meminimalkan kesenjangan antar daerah, PIR Perkebunan sebagai kebijakan kemitraan dan Inpres Dati II sebagai kebijakan distribusi dan pemerataan pembangunan.

Kebijakan Kemiskinan di Indonesia

1. Bimas

Kekurangan beras yang sangat serius pada masa Soekarno merupakan salah satu kontribusi yang nyata terhadap kejatuhan rejim Orde Lama (Bresnan, 1993:112). Oleh sebab itu, kebijakan pemerintah yang menyangkut beras selama Orde Baru bukan sekadar sebagai kebijakan pertanian saja, tetapi juga memiliki nilai politis yang sangat penting. Bimas merupakan suatu program di dalam usaha mening-

katkan produksi beras di Indonesia. Tujuan utama dari program Bimas dapat diuraikan sebagai berikut (Tjokrowinoto, 1998:42):

- a. Pengurangan impor beras seiring dengan peningkatan pasokan total pangan dan kualitas pangan.
- b. Meningkatkan surplus pertanian yang akan dapat ditransfer untuk investasi di dalam kegiatan-kegiatan ekonomi sekunder dan tersier lainnya.
- c. Meningkatkan taraf hidup masyarakat.
- d. Meningkatkan secara substansial pendapatan petani dan meningkatkan standar kehidupan mereka secara lebih baik melalui pembangunan kegiatan-kegiatan yang bersifat market-economy, dimana pemediaan kebutuhan-kebutuhan dasar tercukupi dalam jumlah yang besar.

Dengan melihat tujuan-tujuan Bimas tersebut, tampak dengan jelas bahwa program ini sebenarnya bukan merupakan program yang secara langsung ditujukan bagi pemberantasan kemiskinan, tetapi lebih ditujukan secara umum bagi peningkatan ekonomi masyarakat secara berkelanjutan. Asumsinya ialah jika secara struktural, basis sumberdaya dan kinerja dari sektor pertanian menjadi kuat maka hal itu akan menentukan dalam pemberian kesempatan kerja dan peningkatan pendapatan bagi masyarakat miskin di pedesaan. Dalam pelaksanaannya, tampak sekali bahwa kebijakan dan program Bimas dirancang dan dikontrol secara *top-down*.

Target utama yang hendak dicapai dalam peningkatan produksi beras sampai akhir Pelita I adalah 15,4 juta

ton. Upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah adalah: a) penyediaan padi varietas unggul, b) subsidi pupuk dan pestisida, c) kredit pertanian (kredit Bimas), dan d) penyediaan sarana penyuluhan di lapangan.

Sejalan dengan perubahan kebijakan dan program-program pembangunan pertanian di Indonesia, Bimas juga mengalami berbagai modifikasi di dalam pelaksanaannya. Ada beberapa istilah yang berkembang untuk merujuk pada modifikasi tersebut, yaitu Bimas Gotong-Royong, Bimas yang Disempurnakan, Inmas (Intensifikasi Massal), dan Insus (Intensifikasi Khusus). Meskipun program Bimas telah berjalan jatuh-bangun dan banyak mengundang kritik dan kecaman, namun secara makro program ini telah mampu meningkatkan produksi padi melalui penerapan teknologi pertanian secara masif. Pada tahun-tahun awal Orde Baru saja, program ini telah berpengaruh pada peningkatan produksi padi kering-giling dari sejumlah 17,398 juta ton pada tahun 1967 menjadi 23,998 juta ton pada tahun 1971. Pada periode yang sama konsumsi pupuk NPK telah melonjak tajam dari 48,8 ribu ton hara menjadi 253,0 ribu ton hara dalam skala nasional.

Namun pertanyaan penting yang harus dijawab ialah: Apakah program itu benar-benar dapat mengatasi persoalan kemiskinan di Indonesia? Pertanyaan ini sangat relevan untuk dijawab mengingat bahwa program Bimas memang bukan merupakan program yang dirancang untuk memberantas kemiskinan. Terlebih lagi, dari beberapa hasil penelitian memang dapat ditunjukkan bahwa korelasi

antara keberhasilan program ini dengan pemecahan masalah kemiskinan tidak selalu memuaskan. Tjondronegoro (1990:7), misalnya, mengatakan bahwa "Walaupun terdapat produksi pangan yang meningkat, namun pembagian keuntungannya jauh dari merata... sementara itu penguasaan tanah garapan terus berakumulasi pada petani kaya...."

2. Inpres

Berdasarkan sifatnya kebijakan atau program Inpres (Instruksi Presiden) dapat dibedakan dalam dua kelompok, yaitu: *Block Grants* (Dana Umum) dan *Specific Grants* (Dana Khusus). Dana umum meliputi Inpres Desa, Inpres Dati I dan Inpres Dati II. Sedangkan Dana Khusus meliputi Inpres Kesehatan, Inpres Pasar, Inpres Jalan dan Inpres Reboisasi. Belakangan pada tahun 1993 muncul Inpres Desa Tertinggal (IDT).

Dengan Inpres Dana Umum, Daerah diberi kebebasan di dalam pembelanjannya sedangkan dengan Inpres Dana Khusus alokasi dana di Daerah telah ditentukan atau diarahkan oleh pemerintah pusat bagi sektor-sektor tertentu. Melihat berbagai program pembangunan yang dibiayai melalui dana bantuan Inpres ini, tampaknya instrumen yang langsung mengarah kepada persoalan pemberantasan kemiskinan adalah Inpres Desa dan Bantuan Desa. Mula-mula setiap desa dibantu dengan dana sebesar Rp 100.000 dan jumlahnya terus ditambah dari tahun ke tahun. Penggunaan dana ini dimaksudkan untuk membangun sarana infrastruktur desa dan peningkatan peran masyarakat melalui proses musyawarah desa.

Secara normatif kriteria bagi penggunaan dana Inpres, khususnya yang dialokasikan di Tingkat Kabupaten, adalah sebagai berikut (Tjokrowinoto, 1998:50):

1. Digunakan untuk mengembangkan dan membangun sarana dan prasarana pekerjaan yang tetap guna memberikan kesempatan kerja.
2. Digunakan untuk memperkuat sumberdaya lokal sehingga dapat dijadikan komoditas unggulan.
3. Digunakan untuk meningkatkan produktivitas barang dan jasa dalam waktu singkat.
4. Digunakan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.
5. Digunakan untuk mengembangkan teknologi.
6. Digunakan untuk mengembangkan kemampuan kinerja dari birokrasi lokal (tingkat kabupaten).

Untuk Inpres Desa, alokasi dana diarahkan untuk mendorong, menggerakkan serta meningkatkan swadaya masyarakat desa dalam pembangunan desa, pemerintah desa dan perkembangan usaha ekonomi pedesaan ke arah peningkatan pendapatan.

Dalam proses alokasi dana, cara yang lazim digunakan untuk dana Inpres adalah dengan prinsip geografis dan prinsip proporsional. Cara yang pertama menggunakan ukuran jumlah penduduk atau besar propinsi/kabupaten. Terkadang perbedaan jenis infrastruktur yang dimiliki oleh setiap daerah akan menghasilkan kinerja dana Inpres yang berbeda. Cara yang kedua dipakai dengan asumsi bahwa dana harus didistribusikan secara proporsional diantara setiap provinsi atau kabupaten. Selanjutnya dana itu

digunakan dalam proyek-proyek yang sebagian bersifat padat karya untuk pembangunan infrastruktur. Secara keseluruhan, tampak bahwa kebijakan Inpres bertujuan untuk memenuhi kebutuhan pokok dalam rangka meningkatkan kualitas dan taraf hidup masyarakat, khususnya masyarakat miskin. Asumsinya adalah bahwa meningkatnya akses terhadap kebutuhan hidup tersebut akan berdampak positif terhadap kualitas dan taraf hidup kaum miskin.

Namun demikian kritik yang banyak dilontarkan oleh para analis antara lain mengungkapkan bahwa sekalipun program ini dirancang untuk mengurangi tingkat kemiskinan tetapi sesungguhnya tidak dilakukan secara langsung buat orang-orang miskin itu sendiri (Basri & Tene, 1994: 107). Yang dilakukan adalah menyediakan fasilitas dan dengan itu mengharapkan berkembangnya kualitas masyarakat itu sendiri, misalnya melalui penyediaan fasilitas pendidikan, kesehatan, pasar, dan lain-lainnya. Di sisi lain, kesulitan yang muncul di dalam program Inpres ialah tidak terdapatnya indikator yang dapat dijadikan patokan untuk menilai program secara keseluruhan dari aspek kesejahteraan sosial.

3. PKT

Salah satu asumsi yang dipakai untuk merumuskan kebijakan PKT (Pengembangan Kawasan Terpadu) adalah kenyataan bahwa proses pembangunan di Indonesia mengalami ketimpangan yang sangat mencolok antara pusat dan daerah. Dalam dimensi kemiskinan, program PKT

menjadi sangat penting artinya mengingat bahwa konsentrasi kemiskinan di Asia dan khususnya di Indonesia masih terdapat di daerah, dalam hal ini di pedesaan. Pengembangan kawasan memiliki arti penting tidak saja bagi persoalan pemerataan pembangunan tetapi juga pemerataan kesejahteraan masyarakat.

Program PKT dimulai sejak Repe-lita V, tepatnya pada tahun anggaran 1980 hingga 1990, dirumuskan dengan mencakup beberapa gatra, yaitu:

1. Ruang suatu kawasan yang terdiri dari beberapa wilayah desa yang secara fisik mempunyai kesamaan potensi.
2. Administratif, sebagai satuan pengelolaan dan perencanaan PKT sesuai dengan hak menyelenggarakan rumah-tangganya sendiri.
3. Homogenitas dalam pokok-pokok permasalahan dan potensu suatu cakupan wilayah yang akan menentukan skala, macam dan keragaman kegiatan.

Tampaknya program ini dirancang sedemikian rupa dengan memusatkan perhatiannya kepada peran desentralisasi secara utuh. Namun kritik yang diarahkan pada implementasi program ini juga cukup banyak. Tjokrowinoto (dalam Soetrisno & Umay, 1995:89), misalnya, menunjukkan bahwa kelemahan program ini ada pada tingkat makro, tingkat mezo, maupun tingkat mikro. Pada tingkat makro persoalan yang muncul dari program ini ialah kecenderungan untuk berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dan menempatkan penanggulangan kemiskinan pada posisi sekunder. Pada tingkat mezo, meski-

pun terdapat hal positif menyangkut pengembangan kapasitas dan kelemahan melalui learning *process* yang dimungkinkan oleh kerangka waktu yang lentur, tetapi hal tersebut masih sangat diwarnai oleh pendekatan sektoral dan bukannya pendekatan kawasan. Pada tingkat mikro, karena mekanisme implementasinya yang memiliki periodisasi sangat pendek, program ini cenderung melihat masing-masing proyek sebagai kotak-kotak yang terpisah satu dengan yang lainnya dan melihat kelompok sasaran sebagai objek melalui sikap patronisasi sedangkan keberlanjutan proyek ini amatlah kecil.

Terlepas dari persoalan-persoalan di atas, komitmen yang dicurahkan oleh pemerintah Orde Baru terhadap PKT dari segi dana cukup besar. Jumlah dana yang dikeluarkan pada tahun 1989/1990 mula-mula hanya sebesar Rp 35 milyar, tetapi pada tahun 1992/1993 sudah mencapai Rp 160 milyar. Secara keseluruhan pelaksanaan program PKT di Indonesia telah mencakup sekitar 850 kawasan dengan perincian 4.100 desa di seluruh provinsi dengan melibatkan 210 ribu KK dan secara tidak langsung sekitar 140 ribu KK di sekitar lokasi proyek.

4. PIR

Dengan pemikiran bahwa perkebunan memiliki nilai strategis bagi peningkatan taraf hidup masyarakat miskin di Indonesia, pemerintah membuat suatu kebijakan pemberantasan kemiskinan yang melibatkan perusahaan-perusahaan perkebunan di Indonesia, baik perusahaan pemerintah

maupun swasta. Program Perkebunan Inti Rakyat (PIR) sebagai pola pengembangan sub-perkebunan adalah sesuatu yang memadukan perusahaan perkebunan dan pekebun dalam suatu proses produksi. Perusahaan perkebunan yang berfungsi sebagai inti memberikan dukungan dalam berbagai kegiatan produksi, pengolahan dan pemasaran, sedangkan para pekebun yang berfungsi sebagai plasma menghasilkan bahan olahan yang dijual kepada perusahaan intinya.

PIR dengan demikian dilaksanakan dengan didasarkan pada dua pola hubungan kerja, yaitu: hubungan kerja primer (terjalin antara pengusaha perkebunan dengan para pekebun) hubungan sekunder (terjalin diantara instansi-instansi pendukung yang terkait). Hubungan kerja primer pada dasarnya terbentuk berdasarkan kepentingan ekonomis. Antara pengusaha dan para pekebun masing-masing diharapkan akan memiliki saling ketergantungan dan menghasilkan kerjasama saling menguntungkan dari terciptanya suatu unit produksi yang utuh. Hubungan kerja sekunder berupa kerjasama antar instansi terkait di lapangan, baik instansi Pemda Tingkat I maupun Pemda Tingkat II. Pada tingkat ini petani plasma tidak terwakilkan. Seluruh instansi yang terlibat bertanggungjawab menurut fungsinya masing-masing yang terjalin di dalam suatu forum komunikasi, bukan sebuah lembaga baru.

Dalam menciptakan kesatuan produksi di dalam PIR Perkebunan, hubungan antara ketiga komponen: pekebun/petani, perusahaan inti dan lembaga perbankan, selanjutnya dibentuk setidaknya tiga dokumen perjanjian-

an; Perjanjian antar masing-masing petani plasma dan perbankan disebut akad kredit, perjanjian antar masing-masing petani plasma dengan perusahaan inti disebut perjanjian produksi, sedangkan perjanjian yang ketiga dibuat antara perusahaan inti dan perusahaan perkebunan yang disebut perjanjian kerjasama.

Pola PIR dilaksanakan berdasarkan Keppres No.11/1974 sebagai salah satu program strategis dari kebijakan pembangunan pada Pelita II. Pelaksanaan tahap awal baru dimulai pada tahun anggaran 1977/1978 dengan mengambil lokasi di provinsi D.I. Aceh dan Sumatera Selatan. Di dalam rumusan tujuan kebijakannya, program PIR dimaksudkan untuk pengembangan usaha pekebun, pengembangan komoditas dan pengembangan wilayah, yang ketiganya dilakukan secara terpadu. Tiga hal yang satu sama lain saling terkait ini diharapkan akan menghasilkan produksi perkebunan yang berkelanjutan.

Pembiayaan proyek perkebunan berasal dari dua sumber, yaitu dana pemerintah dan dari bank komersial. Maka berdasarkan sumber dana tersebut dibedakan Proyek PIR berbantuan dan PIR Swadana. Dana pemerintah yang berasal dari utang luar negeri dan dana murni digunakan untuk membiayai komponen kredit maupun non-kredit. Dana pemerintah dituangkan ke dalam anggaran pembangunan tahunan, sedangkan dana dari bank (khusus untuk komponen kredit) penyusunannya disesuaikan dengan anggaran tahunan pemerintah tersebut. Selanjutnya, proyek PIR Swadana dibagi lagi ke dalam dua golongan: PIR Khusus dan PIR Lokal.

Yang pertama ditujukan untuk pembukaan lahan baru dengan sebagian besar pesertanya dari transmigran, sedangkan PIR Lokal ditujukan untuk pembukaan lahan baru dengan seluruh pesertanya berasal dari penduduk setempat.

Seperti halnya pola kebijakan yang telah diuraikan sebelumnya, desain kebijakan PIR Perkebunan tampaknya juga belum tertuju secara langsung bagi pengentasan orang miskin itu sendiri. Kalaupun kemiskinan itu seolah dapat teratasi, dengan berkurangnya kemiskinan secara statistik, hal tersebut bukan berarti bahwa orang miskin sudah terbebas dari risiko menjadi miskin kembali. Desain kebijakan kemiskinan yang sekadar dibuat untuk pertumbuhan ekonomi secara makro seringkali belum menyentuh kekuatan di dalam pembangunan ekonomi secara mikro.

Pengaruh Empat Pola Kebijakan

a. Integrasi Pasar

Program Bimas secara nyata telah mampu meningkatkan produktivitas tanaman pangan, khususnya beras. Pada tahun 1970, hasil produksi beras rata-rata di Indonesia tercatat hanya 2,38 metrik ton / Ha dengan total produksi nasional sebesar 19,3 juta metrik ton. Tetapi pada tahun 1980, hasil produksi beras itu telah mencapai 3,29 MT/Ha dengan total produksi nasional sebesar 29,6 juta MT. Menjelang tahun 1990, angka-angka tersebut sudah meningkat lagi menjadi 4,23 MT/Ha untuk rerata hasil produksi beras dan total produksi nasional sebesar 43,0 juta MT. Sayangnya, impor beras yang sudah

dapat ditekan hingga titik nol (swa-sembada) pada periode tahun 1985 hingga 1987 kemudian meningkat lagi pada tahun-tahun selanjutnya.

Kontribusi nyata program Bimas diperkuat dengan dilembagakannya BULOG (Badan Urusan Logistik) yang berperan sangat penting di dalam proses pengendalian distribusi beras pada tingkat nasional. Demikian pula, pembentukan BUUD (Badan Usaha Unit Desa) pada tahun 1973, juga memberikan kontribusi terutama pada pelaksanaan kebijakan harga minimum pasar beras di tingkat nasional. Namun belakangan BUUD / KUD banyak mengalami persoalan karena kurangnya kemampuan dan pengalaman manajerial dari para pengelolanya. Kebijakan penetapan harga besar di pasar nasional akhirnya tetap ditentukan oleh BULOG yang di pasar beras muncul sebagai lembaga yang bersifat monopolis.

Dengan peran monopolis dari BULOG, pengaruh yang kemudian sangat terasa bagi petani adalah tingkat partisipasi mereka yang sangat berkurang dalam peran pasarnya. Petani lebih berperan sebagai "produsen" yang hasil produksinya langsung dialihkan ke BULOG dengan harga yang telah ditetapkan. Dalam konteks Bimas pun, petani hanya sebatas menjadi pelaksana program saja dari sistem paket yang diterapkan. Paket A (untuk partisipan Bimas baru), Paket B (menerima pupuk yang kurang karena mempergunakan bibit tanpa bibit unggul) dan Paket C (pupuk yang lebih), kesemuanya tidak meletakkan petani sebagai subjek yang harus berpartisipasi aktif.

Kecuali itu, terdapat persoalan penting yang belum terjamah dalam persoalan Paket Bimas tersebut. Persoalan tersebut menyangkut keberadaan para buruh tani yang tidak memiliki tanah yang ternyata tidak dapat memperoleh paket tersebut. Kredit Bimas hanya bisa diberikan dengan jaminan tertentu, dalam hal ini kepemilikan tanah. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa partisipasi petani melalui intensifikasi input produksi belum memiliki peran yang cukup besar dalam proses integrasi pasar, terlebih lagi dalam penentuan harga beras secara langsung. Proses sistem pasar dalam skala mikro masih menunjukkan peran yang sangat kuat melalui lembaga-lembaga yang dibentuk - BULOG, BUUD / KUD.

Berkenaan dengan program PKT, kurangnya pemahaman para perencana terhadap kebinekaan sosial budaya masyarakat mengakibatkan tidak tepatnya penentuan proyek yang harus dikembangkan oleh masyarakat. Program PKT yang dilakukan di Pacitan, Jawa Timur, misalnya, berupa peningkatan tanaman padi dan palawija. Program dengan sasaran yang sama ternyata juga dilaksanakan di Irian Jaya. Dalam konteks Irian Jaya, tentunya tanaman padi dan palawija menjadi sesuatu yang asing bagi masyarakat setempat karena biasanya tanaman utama mereka adalah ubi jalar dan sagu. Meskipun benar bahwa pada awal-awal pelaksanaan program PKT di Irian Jaya terjadi peningkatan volume produksi lokal, tetapi pada akhirnya akan terjadi penurunan produksi karena pasar yang belum mampu menampung hasil-hasil produksi tersebut. Berkurangnya nilai tukar pro-

duksi sebagai akibat dari prasarana wilayah yang tidak tersedia dengan baik tampaknya juga tidak berhasil diantisipasi oleh perencana dan pelaksana program PKT.

Dalam kasus perikanan di Kabupaten Indragiri Hulu, sarana pemasaran merupakan hal yang sangat penting bagi hasil-hasil program PKT. Hasil produksi perikanan yang meningkat karena program di Kabupaten tersebut akhirnya dijual kepada para *tauke* dengan harga relatif di bawah harga pasar. Yayasan Bina Nelayan yang dibentuk melalui inisiatif Dinas Perikanan setempat untuk menekan ketergantungan pada *tauke* juga tidak dapat memecahkan persoalan karena tidak ditangani secara serius sedangkan kekuatan pasar nelayan masih sangat kecil.

Pada saat yang sama, situasi konflik organisasional seringkali terjadi diantara para implementor di daerah. Konflik itu biasanya terjadi antara Bappeda Tk I dan Tk II dengan dinas-dinas sektoral yang melaksanakan proyek pengembangan wilayah yang kebanyakan dananya langsung dari pemerintah pusat. Dengan kenyataan bahwa program PKT sebagian besar dananya dari pusat, pemerintah hingga ke tingkat desa lebih senang memfokuskan diri pada pelaksanaan proyek-proyek pusat ketimbang proyek-proyek daerah, kendatipun program itu tidak berkesinambungan dan tidak betul-betul sesuai dengan kebutuhan daerah. Dalam hal integrasi program dengan kebutuhan pasar, tampaknya keberlanjutan (*sustainability*) menjadi persoalan besar bagi program-program yang dilaksanakan di bawah kerangka PKT.

Di dalam konsep PIR-BUN, mestinya keterkaitan antara lembaga inti dan lembaga plasma merupakan kemitraan dan bukan didasarkan pada hubungan *patron-client*. Tetapi berbagai persoalan di lapangan menunjukkan bahwa hubungan kemitraan yang ideal itu tidak selalu dapat diwujudkan. Hasil penelitian kerjasama IPB dengan Ditjen Perkebunan berkenaan dengan Pirbun karet, misalnya, menunjukkan bahwa pekebun seringkali tidak mendapatkan jaminan kepastian dalam penentuan harga karet kering. Semula diharapkan produksi petani plasma mencapai 70% *high grade* (kualitas tinggi, lateks cair) yang murni dan 30% *low grade* (kualitas rendah, lateks beku) atau berupa *cup lump*. Tetapi dalam kenyataan sering terjadi komposisi yang terbalik, yaitu HG 30% dan LG 70%. Ini bisa dijelaskan secara ekonomis karena ternyata petani yang memproduksi lateks beku akan memperoleh pendapatan lebih tinggi dibanding memproduksi lateks cair. Sementara itu, ternyata juga terdapat kemungkinan untuk menjual lateks beku pada pasar di luar perusahaan inti perkebunan dengan keuntungan sama atau lebih dari apa yang diperoleh petani dari perusahaan perkebunan tadi.

Tidak berbeda dengan karet, PIR-Sawit – meskipun persoalannya lebih sederhana – juga menunjukkan adanya penyimpangan-penyimpangan dalam sistem pemasaran, khususnya dari pihak petani plasma. Nilai jual sawit sangat ditentukan oleh kadar CPO (*Crude Palm Oil*) yang ada di dalamnya. Yang sering terjadi adalah, dan ini disebabkan oleh masalah ekonomi petani, kadar CPO yang dihasilkan oleh petani plasma lebih rendah

dibandingkan produksi perusahaan inti karena pemetikan buah muda. Di sisi lain keterlambatan dalam pengangkutan hasil produksi sawit sering mengakibatkan sawit menjadi kering dengan CPO yang berkurang.

Kebijakan Inpres agak sulit dilihat keterkaitannya dengan proses pasar karena alokasi dananya sebagian besar digunakan untuk program pembangunan fisik semata. Dari evaluasi terhadap alokasi dana proyek Inpres Dati II dan Inpres Desa di Kecamatan Mataram, Lombok Barat, dan Kecamatan Praya, Lombok Tengah (Hamel, 1998), tampak bahwa sebagian besar dana itu hanya dimanfaatkan untuk kepentingan-kepentingan seremonial dan sarana fisik seperti untuk acara Bulan Bakti LKMD, administrasi PKK, pembinaan Pos Yandu, Simulasi P4, pembangunan kantor desa, dan sebagainya.

Kesulitan untuk menilai kaitan antara pembangunan fisik dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat mengakibatkan sulitnya analisis terhadap persoalan integrasi pasar pada program Inpres. Pada Inpres pasar, masyarakat terlibat langsung di dalam proses perdagangan di pasar yang dibangun tersebut. Tetapi untuk mengatakan bahwa melalui Inpres pasar tersebut terjadi peningkatan ekonomi masyarakat secara agregat, tentu tidak bisa dilakukan. Sasaran dan intensifikasi pembangunan dari dana Inpres memang tidak ditujukan pada peningkatan sumber produksi ekonomi tetapi lebih pada peningkatan sarana distribusi ekonomi.

b. Penguasaan Aset Produksi

Pembahasan tentang aset produksi dalam konteks pertanian tidak bisa

dilepaskan dari persoalan tanah. Sejak semula kebijakan Bimas belum menyentuh persoalan tanah bagi petani. Tjondronegoro (dalam Prisma, 1990:5) mencatat bahwa petani golongan menengah dan petani kecil dengan luas tanah sebesar 0,5 Ha kebanyakan merasa bahwa kredit yang ditawarkan menimbulkan risiko yang relatif besar. Petani subsisten dan marginal yang demikian masih ragu untuk mengambil kredit Bimas karena hasil panen padinya pertama-tama pasti diprioritaskan bagi kebutuhan dan persediaan pangan keluarganya lebih dahulu. Hasil penelitian R.W. Franke (1972) sejak awal bahkan menunjukkan kalau program Bimas mengakibatkan munculnya gejala pelapisan sosial di desa tersebut. Petani kaya ternyata lebih mampu memperbaiki nasibnya berdasarkan aset tanah dan modal yang dimilikinya dibanding petani kecil dengan lahan garapan yang sempit.

Implikasi dari program Bimas yang menerapkan teknologi di bidang pertanian ialah bahwa petani harus membeli bibit unggul, pestisida dan pupuk dalam bentuk kredit. Rahardjo (1984:13) menyatakan bahwa meskipun komponen-komponen kredit itu bukan yang termasuk besar di dalam struktur ongkos, tetapi untuk bisa menerapkan usaha tani dengan teknologi baru tersebut dibutuhkan modal. Karena jumlah petani yang bisa memperoleh modal dari kredit Bimas masih terbatas, maka dampak dari program Bimas terhadap peningkatan kesejahteraan petani dalam bentuk penguasaan aset produksi juga tidak terlalu besar. Kelemahan dalam penguasaan tanah yang disebabkan oleh lahan yang sempit dan ketergantungan

petani penggarap pada sistem warisan ini diperparah lagi dengan adanya kesempatan berusaha di luar sektor pertanian yang lebih menarik.

Berkenaan dengan PKT, kelemahan yang pokok untuk peningkatan penguasaan aset produksi kelompok miskin disebabkan karena kinerja PKT sebagai sebuah proyek sangat tergantung kepada dana yang dimiliki oleh masing-masing lembaga. Kecuali itu, bantuan-bantuan dari proyek PKT kebanyakan tidak diberikan dalam bentuk uang melainkan dalam bentuk barang yang diharapkan dapat menghasilkan peningkatan modal. Pengaruh selanjutnya ialah bahwa peningkatan aset produksi itu tidak berlangsung secara merata. Di Kabupaten Merauke, pemberian jaring ikan melalui PKT ternyata hanya sampai kepada segelintir elit desa, yaitu kepala desa, kepala sekolah, ketua RT, ketua PKK, dsb. Di Indragiri Hulu, 60% kelompok sasaran pada program PKT tahun 1992/1993 adalah orang-orang yang cukup mampu.

Program PIR-Bun idealnya akan dapat membantu masyarakat miskin untuk memperoleh lahan produksi, baik lahan pekarangan maupun perkebunan melalui proses konversi setelah memenuhi kriteria agroekonomi sesuai ketentuan. Tetapi tampaknya dalam pelaksanaannya, proses konversi tanah itu harus melalui beberapa tahap: persiapan lahan, perawatan tanaman, dan kelangsungan program atau pasca-konversi. Pada tahap-tahap yang bersifat teknis inilah yang umumnya terhambat karena begitu banyaknya proses birokratis yang harus dilalui karena melibatkan begitu banyak lembaga di BPN, Bank, audit

BKPP, dan sebagainya. Semakin lama proses konversi lahan itu berlangsung, semakin berat beban kredit yang harus ditanggung oleh petani.

Inpres Dati II dan Inpres Desa tidak secara langsung berdampak pada penguasaan aset produksi karena memang sejak awal hanya dirancang untuk pengembangan sarana dan prasarana. Peningkatan infrastruktur tersebut jelas bukan merupakan aset petani secara individual tetapi merupakan aset umum di desa tertentu.

c. Kemampuan Organisasi

Program Bimas dilaksanakan dengan Menteri Pertanian sebagai ketuanya yang beranggotakan beberapa menteri kabinet, antara lain Mendagri, Menkeu, Gubernur BI, Menteri PU, Menaker, Menteri Perdagangan, Ketua Bappenas dan badan-badan kerjasama lainnya. Tampak bahwa mekanisme kelembagaan pada program Bimas bersifat sangat struktural dan birokratis. Di tingkat bawah, kompleksitas masalah kelembagaan dan organisasi ternyata juga lebih sering merugikan petani dan masyarakat miskin pada umumnya. Sebagai contoh, keberadaan KUD mestinya adalah untuk menampung hasil-hasil padi dari petani yang nantinya akan disalurkan kepada Bulog. Dalam usaha mendapatkan beras dari petani KUD, oleh Bulog KUD diberikan insentif berupa uang premi. Akibatnya adalah bahwa sering terjadi KUD fiktif di mana sebenarnya Bulog membayar kepada swasta dan kemudian dicap seolah-olah berasal dari KUD. Kerugian petani biasanya terletak pada harga yang terkadang diberikan oleh KUD

yang terlalu rendah dari harga sebenarnya.

Dalam hal mekanisme kelembagaan, program PKT sebenarnya relatif sudah berhasil untuk menggerakkan pembangunan melalui kelembagaan dari bawah. Keterlibatan masyarakat melalui peran lembaga-lembaga kemasyarakatan seperti LKMD, LSM, PKK dan sebagainya telah berfungsi dengan baik. Hanya saja dalam pelaksanaannya masih banyak hal-hal yang tidak sesuai dengan jiwa dari program PKT ini. Dalam distribusi bantuan dan aset produksi, misalnya, masih sering terjadi distribusi yang tidak merata, nepotisme, penentuan kelompok sasaran yang kurang tepat dan sebagainya.

Untuk pelaksanaan PIR-Bun, selain kelompok pelaksana dan kelompok pembina yang dibentuk dari berbagai lembaga pemerintah yang terkait dengan urusan pertanian dan perkebunan, terdapat forum koordinasi yang melibatkan semua instansi fungsional yang disebut Tim Pembina Proyek-proyek Perkebunan Daerah (TP3D). Berdasarkan sebuah penelitian yang dilaksanakan oleh tim dari IPB (Sumodiningrat, 119-121), keterlibatan semua lembaga di dalam forum tersebut sesungguhnya bukan atas keinginan mereka sendiri tetapi karena ada instruksi dari perusahaan / PTP dengan alasan guna peningkatan produktivitas. Tampaknya bentuk kelembagaan yang dihasilkan dari proyek PIR-Bun lebih banyak merupakan bentukan secara formal dari atas dan bukan karena inisiatif dari petani sebagai masyarakat miskin itu sendiri.

Sebagai sebuah program subsidi yang bersifat nasional, Inpres dalam struktur kelembagaannya demikian

kompleks. Kompleksitas itu disebabkan karena program-program yang dicanangkan selalu harus disesuaikan dengan lembaga-lembaga atau dinas terkait. Misalnya, dalam Inpres SD yang harus berperan penting adalah Departemen Pendidikan, untuk peternakan atau pertanian harus dikordinasi dengan Departemen Pertanian, dan seterusnya. Namun proses pengembangan lembaga yang signifikan justru terjadi pada tingkat bawah karena terwakilinya sebagian elit desa pada lembaga-lembaga seperti LMD, LKMD atau melalui forum-forum UDKP di tingkat kecamatan.

d. Pengembangan Kewirausahaan (*Enterpreneurship*)

Karena program Bimas lebih banyak menguntungkan petani yang memiliki lahan luas ketimbang petani gurem, maka dari aspek kewirausahaan program ini juga lebih memberi manfaat kepada para petani kaya. Terdapat perbedaan yang cukup mencolok khususnya antara petani besar dan petani kecil baik dalam memperoleh keuntungan dari program Bimas ini maupun dari segi kewirausahannya. Lahan yang kecil biasanya juga mengakibatkan produktivitasnya rendah. Walaupun terdapat keuntungan bagi para petani kecil tersebut, besaran keuntungan tersebut lebih banyak diperuntukkan bagi penghidupannya sehari ketimbang peningkatan keterampilan, teknologi, atau kewirausahaan.

Rancangan program PKT yang meliputi berbagai macam sektor pembangunan di daerah secara potensial lebih mampu untuk meningkatkan peran kewirausahaan dari masyarakat penerima bantuan. Namun demikian

kendala-kendala teknis seringkali justru menghambat proses peningkatan *entrepreneurship* tersebut. Sebagai contoh, penerima bantuan proyek PKT dipersyaratkan harus membuat kelompok dan setiap kelompok harus mengalirkan dana dari hasil usahanya. Tujuannya adalah untuk memastikan ditaatinya aspek pemerataan dari program ini. Namun secara kultural aspek sosial atau kegotongroyongan ini bisa merupakan titik lemah dari upaya peningkatan kewirausahaan. Asumsi pengaliran hasil produksi kepada orang lain itu dalam beberapa kasus program PKT ternyata kurang berhasil meningkatkan semangat inovasi bagi masyarakat penerima program tersebut.

Faktor kewirausahaan dari petani PIR-Bun terlihat secara jelas pada tahap pasca-konversi karena dalam hal ini petani benar-benar harus bekerja secara mandiri. Namun persoalannya ialah bahwa petani sampai jangka waktu yang cukup lama selain menikmati hasil perkebunan mereka juga harus membayar kredit kepada bank karena hutang yang dipinjamnya sejak mereka menjadi petani PIR-Bun. Maka peran kewirausahaan petani baru tampak jika beban kredit petani telah dilunasi secara keseluruhan.

Evaluasi aspek kewirausahaan dari program Inpres cukup sulit karena program-program yang dijalankan itu lebih berorientasi pada pembangunan fisik. Meskipun terdapat program-program yang bersifat meningkatkan ekonomi masyarakat secara langsung, namun hal tersebut belum sepenuhnya dapat dikatakan mampu meningkatkan peran kewirausahaan dari masyarakat miskin.

Dari analisis yang membandingkan keempat program pembangunan

yang tertuju kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin di atas, kesimpulan umum terangkum pada Tabel 1.

Kesimpulan

Secara umum kesimpulan yang dapat ditarik ialah bahwa analisis terhadap keempat model program peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin di Indonesia di atas menunjukkan bahwa desain kebijakan kemiskinan selama Orde Baru masih berorientasi pada peningkatan ekonomi yang berupa pertumbuhan dan belum berorientasi pada penguatan ekonomi secara mikro bagi masyarakat miskin. Oleh sebab itu persoalan produktivitas bagi kelompok masyarakat miskin secara agregat masih belum mendapat perhatian yang layak. Selain itu, program-program yang dilaksanakan, khususnya dalam hal ini Bimas, PIR, PKT dan Inpres, sesungguhnya bukan merupakan kebijakan yang secara langsung merupakan upaya terfokus (*direct attack*) bagi masalah-masalah kemiskinan.

Kenyataan tersebut ditambah lagi dengan munculnya ketidakadilan di dalam proses implementasi yang ternyata lebih menguntungkan ekonomi pada sektor modern (dan yang dekat dengan kekuasaan) ketimbang pada sektor ekonomi rakyat. Kondisi ini terjadi begitu lama sehingga akibat buruk yang terjadi adalah munculnya persoalan dependensi baik secara ekonomi (yang lebih berorientasi pada nilai-nilai 'eksploitasi struktural' terhadap ekonomi rakyat) dan politik (yang lebih berorientasi pada usaha guna mendukung kekuatan rezim yang berkuasa).

Tabel 1. Peta Hasil Analisis Mikro

Program Faktor Produksi	Bimas	PKT	PIR-Bun	Inpres
Integrasi Pasar	Monopoli (Bulog, BUUD/KUD) Partisipasi petani kurang dalam proses pasar	LKMD tidak berfungsi dengan baik sebagai perencana dan koordinator sehingga penentuan sering kurang tepat. Ini mempengaruhi proses pasar Prasarana pasar kurang berfungsi Konflik Bappeda dan Dinas sektoral mempengaruhi mekanisme pasar produksi	Kemitraan sebagai sarana integrasi pasar merupakan mekanisme positif	Mekanisme pasar tidak jelas
Aset Produksi	Tanah lebih dikuasai petani kaya ketimbang petani miskin	Aset produksi dalam implementasi sering tidak merata distribusinya	Aset tanah tidak menjadi masalah Konversi sering terlambat karena birokrasi	Aset produksi (sarana & prasarana) milik pemerintah, walaupun ada yang dimiliki rakyat proporsinya sangat kecil
Organisasi	Struktural dan birokratis Monopolistik	Desentralisasi Dalam implementasi program sering berciri nepotisme	Birokrasi sangat panjang Setiap lembaga sangat menentukan	Keterlibatan lembaga sangat kompleks
Kewirausahaan	Petani besar tidak mampu berwirausaha	Peran wirausaha sangat kecil	Peran wirausaha akan tampak jika beban kredit sudah lunas seluruhnya	Desain program tidak secara langsung mengarah pada aspek kewirausahaan

Sumber: Analisis data, 1998

DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Arsjad dan Omura, Keiji (eds.), *Local Development in Indonesia*, Institute of Developing Economies, Tokyo, 1994
- Arief, Sritua, *Pembangunan dan Ekonomi Indonesia*, Zaman Wacana Mulia, Bandung, 1998
- Booth, Anne, *Agricultural Development in Indonesia*, South East Asian Publications Series, Allen & Unwin, Sydney, 1988
- Dirjen Perkebunan Departemen Pertanian dan IPB, *Laporan Akhir Studi Dampak Sosial Ekonomi PIR BUN Dikaitkan dengan Pengembangan Wilayah dan Permukiman*, IPB, Bogor, 1987
- Dirkse, Jan-Paul (ed.), *Development and Social Welfare*, Leiden, KITLV Press, 1993
- Hettne, Bjorn, *Development Theory and the Three World*, Longman Scientific and Technical, Essex, 1991
- Jazairy, Idris Mohiuddin Alamgir dan Theresa Panuccio dalam IFAD, *The State of World Rural Poverty*, New York University Press, New York, 1992
- Lane, Jan Erik dan Svante Ersson, *Ekonomi Politik Komparatif*, Rajawali Press, Jakarta, 1994
- Mas'ood, Mochtar, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1994
- Mubyarto, *Ekonomi Pertanian dan Pedesaan: Kumpulan Karangan*, Aditya Media, Yogyakarta, 1996
- Rachbini, Didik J., *Perspektif Public Choice*, dalam Prisma, 5 Mei 1994
- Somjee, A.H., *Development Theory*, New York, St. Martin Press, 1999
- Staniland, Martin, *What is Political Economy?: A Study of Social Theory and Underdevelopment*, Vail-Ballou Press, Binghamton, New York, 1985
- Sumodiningrat, Gunawan, *Pemerataan dan Partisipasi dalam Pembangunan Pertanian Pola PIR-BUN*, makalah disampaikan pada *Konferensi Nasional Ekonomi Pertanian Ke-8*, Yogyakarta, 1985
- Uphoff, Normat T., dan Warren Ilchman (eds.), *The Political Economy of Development-Theoretical and Empirical Contributions*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, 1972
- Yousa, Amri, *Implementasi Kebijakan Penanggulangan Langsung terhadap Kemiskinan melalui Program-program Inpres di Indonesia (Tinjauan Analisis Cost-Effectiveness)*, *Tesis MAP*, 1996.
