

# ORASI ILMIAH

## KEBIJAKAN PUBLIK YANG BERPIHAK KEPADA RAKYAT

Disampaikan pada Upacara Wisuda Sarjana

Universitas Pasundan

Gelombang III Tahun Akademik 2004/2005

25 Juni 2005

**PROF.DR.IR. GINANDJAR KARTASASMITA**

Ketua Dewan Penyantun Universitas Pasundan/  
Ketua Dewan Pangaping Paguyuban Pasundan

---

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Yang terhormat:

- Ketua Umum Pengurus Besar Pasundan dan segenap pengurusnya;
- Ketua Kopertis Wilayah Jawa Barat dan Banten atau yang mewakilinya;
- Ketua dan Pengurus Yayasan Pendidikan Tinggi Pasundan;
- Ketua dan para Anggota Senat Universitas Pasundan;
- Pejabat Sipil, TNI, dan POLRI;
- Para Pimpinan, Dosen, Karyawan, dan Pimpinan Lembaga Kemahasiswaan;
- Para orangtua Wisudawan dan anak-anakku para Wisudawan Universitas Pasundan, serta hadirin yang berbahagia.

Sebagai insan yang senantiasa beriman dan bertaqwa kepada *Allah Subhanawata'ala*, Tuhan Yang Maha Kuasa, sudah sepantasnya kita bersama-sama mengucapkan *Syukur Alhamdulillah* kehadiran *Illahi Robbi*, karena dengan perkenan-Nya kita semua dapat hadir dalam keadaan sehat *wal afiat* pada acara Wisuda Sarjana Universitas Pasundan. Kepada para peserta wisuda dan keluarga yang menyertai, saya atas nama pribadi dan selaku Ketua Dewan Penyantun Universitas Pasundan/Ketua Dewan Pangaping Paguyuban Pasundan mengucapkan SELAMAT, saya turut berbahagia.

Pada kesempatan ini, saya juga ingin mengucapkan selamat kepada segenap *civitas academica* Universitas Pasundan yang telah berhasil menghasilkan sarjana-sarjana baru yang akan menambah modal bagi bangsa Indonesia dalam membangun masa depan yang lebih baik. Semoga Universitas Pasundan dapat terus meningkatkan kualitas perannya dalam mengemban amanah Tridharma Perguruan Tinggi; mencetak manusia-manusia Indonesia yang berilmu, berintegritas tinggi, dan berwawasan luas; melakukan penelitian yang memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat; dan melakukan pengabdian kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan kualitas kesejahteraannya.

Dalam dunia yang berubah dengan cepat di era globalisasi ini diperlukan pengembangan dan pemahaman paradigma baru untuk membangun sumber daya manusia yang unggul. Pengembangan dan pemberdayaan sumber daya manusia itu bukan merupakan suatu produk manufaktur, tetapi seperti layaknya pengembangan tanaman yang harus dipilih bibitnya dengan tekun, dipilih tanahnya yang subur, atau kalau perlu dikerjakan tanahnya lebih dulu agar tanamannya bisa tumbuh subur, dan secara telaten harus disiram, dipupuk, dan dijauhkan dari tanaman liar yang bisa menggangukannya. Karena itu, sumber daya manusia harus dikembangkan dengan pemeliharaan sejak dini dengan sebaik-baiknya, dibangkitkan motivasi dan kemauannya untuk maju, dipompa kemampuannya, dan diberikan dorongan yang positif untuk sanggup

membangun dan bekerja keras. Mereka harus sadar bahwa hanya dengan bekerja keras mereka berhak mendapatkan tingkatan kesejahteraan untuk masa depan pribadi, anak cucu, dan bangsanya.

Keberhasilan dalam mencetak manusia unggul akan mengangkat derajat dan nama baik Universitas Pasundan Bandung, Yayasan Pendidikan Tinggi Pasundan, sekaligus Paguyuban Pasundan sebagai organisasi induk yang menaunginya. Bagi Paguyuban Pasundan, setiap peristiwa wisuda tercatat sebagai bukti kemampuan dalam mewujudkan visi, misi, dan fungsinya dalam meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang menjadi fokus kegiatan sejak Organisasi Paguyuban Pasundan didirikan pada tahun 1913, 92 tahun yang lalu, jauh sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk.

Saya menaruh harapan yang besar sekali kepada para peserta wisuda dan segenap *civitas academica*, untuk tidak sekedar mengalir melalui proses dalam menekuni profesi dan membangun kualitas diri, namun lebih dari itu, kita harus mampu menangkap nuansa baru dari perubahan sosial yang sekaligus disertai dengan arus globalisasi yang sangat cepat tersebut. Kita harus secara dinamis menguasai, bahkan menciptakan masa depan dan tidak mengambil sikap menunggu untuk sekedar menjawab tantangan yang dikeluarkannya. Kita harus menciptakan masa depan kita sendiri. Kita harus mampu mengembangkan ide-ide baru yang segar, yang bisa menangkap "mimpi" dan "cita-cita" masyarakat dengan visi yang jauh ke depan melampaui jamannya.

Jadilah *seuweu-siwi Atikan Pasundan yang Luhung Ilmu, Lebar Tataran, Jero Panenjo turta Waspada Salalawasna*.

*Insya Allah, Ki Sunda teh jucung deui, manggung deui, malikeun anjen nu kungsi jadi ciri sajatining ati, ngajaul jadi pinunjul di mana bae, iraha bae, jeung saha bae.*

#### **Para *Civitas Academica* dan hadirin yang berbahagia,**

Pada kesempatan yang baik ini saya mendapat kehormatan untuk menyampaikan Orasi Ilmiah berkaitan dengan "Kebijakan Publik Yang Berpihak Kepada Rakyat". Apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dan kebijakan publik yang bagaimana yang berpihak kepada rakyat?

Banyak pengertian diberikan kepada kebijakan publik. Dilihat dari berbagai disiplin dapat muncul berbagai pengertian. Di antaranya dikemukakan oleh Dye (1995), Eulau dan Prewitt (1973), dan Peters (1993). Menurut Dye (1995), kebijakan publik adalah apa saja yang dilakukan dan tidak dilakukan oleh pemerintah. Dalam kaitan ini, kebijakan merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan (1) apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah, (2) apa yang menyebabkan atau yang mempengaruhinya, (3) apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut. Eulau dan Prewitt (1973) mendefinisikan kebijakan sebagai sebuah "ketetapan yang berlaku" yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang menaatinya. Sedangkan Peters (1993) mengartikan kebijakan publik sebagai total kegiatan pemerintah, baik yang dilakukan langsung atau melalui pihak lain, yang berpengaruh pada kehidupan penduduk di negara itu.

Di negara berkembang kebijakan pembangunan menjadi pokok substansi (*policy content*) kebijakan publik. Setiap hari pemerintah di semua negara mengambil keputusan atas dasar kewenangannya mengatur alokasi sumber daya publik, mengarahkan kegiatan masyarakat, memberikan pelayanan publik, menjamin keamanan dan ketentraman, dan sebagainya. Kegiatan itu tidak ada bedanya di negara mana pun, baik negara maju maupun negara berkembang. Namun, tetap ada perbedaan di antara keduanya. Pertama-tama disebabkan oleh kondisi sosial ekonomi yang berbeda, dan juga karena adanya kegiatan pembangunan di negara berkembang, yang merupakan kegiatan di atas dari yang "biasa" dilakukan oleh pemerintah di negara maju.

Setelah Perang Dunia Kedua, pembangunan di negara berkembang dilakukan sebagai upaya mengatasi keterbelakangan dengan mengejar pertumbuhan ekonomi karena diyakini bahwa pertumbuhan ekonomi sangat penting bagi kemajuan suatu bangsa. Oleh karenanya, tidak mengherankan jika paradigma pembangunan kala itu didominasi oleh pemikiran pentingnya pertumbuhan ekonomi dalam mengejar ketertinggalan (Rostow, 1960).

Dalam paradigma ini diyakini bahwa pertumbuhan merupakan ukuran utama keberhasilan pembangunan, dan hasil pertumbuhan akan dapat pula dinikmati masyarakat sampai di lapisan yang paling bawah, baik dengan sendirinya atau melalui campur tangan pemerintah. Beberapa kalangan berpendapat bahwa ketimpangan pembangunan, apabila hal itu terjadi, adalah merupakan situasi yang tidak terelakkan dan justru keadaan itu yang akan terus memacu pertumbuhan itu sendiri. Namun, hipotesis "*trickle-down effect*" yang melekat pada "*growth paradigm*" itu, dan diharapkan otomatis menyertai pemerataan, ternyata tidak terwujud (Arndt, 1993).

Pertumbuhan, atau *resource generation*, itu memang terjadi, tetapi perjalanan pembangunan sejak akhir Perang Dunia Kedua sampai akhir dasawarsa '60-an menunjukkan bahwa hasilnya hanya dinikmati oleh sebagian kecil manusia, sedangkan mayoritas rakyat di negara berkembang kurang menikmati cucuran hasil pembangunan seperti yang diharapkan itu.

Bahkan yang terjadi di banyak negara berkembang, pembangunan justru mengakibatkan kesenjangan sosial ekonomi makin melebar. Hal ini disebabkan oleh karena meskipun pendapatan dan konsumsi makin meningkat, kelompok masyarakat yang sudah baik keadaannya dan lebih mampu, lebih dapat memanfaatkan kesempatan, antara lain karena posisinya yang menguntungkan (*privileged*) sehingga akan memperoleh semua atau sebagian besar hasil pembangunan. Dengan demikian, yang kaya makin kaya dan yang miskin tetap miskin bahkan dapat menjadi lebih miskin.

Oleh karena itu, ketika dunia memasuki dasawarsa '70-an berkembanglah berbagai pemikiran untuk mencari alternatif lain terhadap paradigma yang semata-mata memberi penekanan kepada pertumbuhan. Pemikiran yang berkembang adalah bahwa pertumbuhan haruslah secara beriringan dan terencana mengupayakan terciptanya pemerataan kesempatan dan pembagian hasil-hasil pembangunan dengan lebih merata. Hanya dengan demikian maka mereka yang miskin, tertinggal, dan tidak produktif (yang di sebagian besar negara berkembang merupakan mayoritas penduduk) akan menjadi produktif, yang akhirnya akan mempercepat pertumbuhan itu sendiri. Strategi demikian antara lain dikenal dengan "*redistribution with growth*" (Adelman dan Morris, 1974).

"*redistribution with growth*" adalah sebuah konsep yang memadukan pertumbuhan dan pemerataan melalui pemberdayaan masyarakat. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat "*people-centered, participatory, empowering, and sustainable*" (Chambers, 1995).

Konsep ini lebih luas dari hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety net*), yang pemikirannya belakangan ini banyak dikembangkan sebagai upaya mencari alternatif terhadap konsep-konsep pertumbuhan di masa yang lalu. Konsep ini berkembang dari upaya banyak ahli dan praktisi untuk mencari apa yang antara lain oleh Friedmann (1992) disebut *alternative development*, yang menghendaki "*inclusive democracy, appropriate economic growth, gender equality and intergenerational equity*".

Konsep ini tidak mempertentangkan pertumbuhan dengan pemerataan, karena seperti dikatakan oleh Donald Brown (1995), keduanya tidak harus diasumsikan sebagai "*incompatible or antithetical*". Konsep ini mencoba melepaskan diri dari perangkap "*zero-sum game*" dan "*trade off*". Ia bertitik tolak dari pandangan bahwa dengan pemerataan tercipta landasan yang lebih luas untuk pertumbuhan dan yang akan menjamin pertumbuhan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, seperti dikatakan oleh Kirdar dan Silk (1995), "*the pattern of growth is just as important as the rate of growth*". Yang dicari adalah seperti yang dikatakan Ranis, "*the right*

*kind of growth*", yakni bukan yang vertikal menghasilkan "*trickle-down*", seperti yang terbukti tidak berhasil, tetapi yang bersifat horizontal (*horizontal flows*), yakni "*broadly based, employment intensive, and not compartmentalized*" (Ranis, 1995).

Bagi bangsa Indonesia, Pembangunan yang telah dan akan dilaksanakan bermuara pada manusia sebagai insan yang harus dibangun kehidupannya dan sekaligus merupakan sumber daya pembangunan yang harus terus ditingkatkan kualitas dan kemampuannya untuk mengangkat harkat dan martabatnya.

Sejalan dengan pandangan kemanusiaan dalam hakikat pembangunan bangsa, maka upaya pembangunan harus makin mewujudkan keadilan dan pemerataan.

Agar mencapai sasarannya, maka pembangunan nasional yang bertumpu pada peran serta rakyat diselenggarakan secara merata di semua lapisan masyarakat dan di seluruh wilayah tanah air. Kegiatan pembangunan nasional yang diarahkan pada peningkatan produktivitas rakyat harus memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemanusiaan, peningkatan kesejahteraan rakyat, dan pengembangan pribadi warga negara, serta dilakukan dengan semangat kekeluargaan yang bercirikan kebersamaan dan gotong royong.

Dalam perspektif ini masalah kemiskinan menjadi tanggung jawab bersama sehingga upaya penanggulangannya pun menuntut keikutsertaan aktif dari seluruh bangsa Indonesia.

Selain itu, kemiskinan merupakan masalah pembangunan di berbagai bidang yang mencakup banyak segi. Karena masalah kemiskinan adalah bagian dari masalah-masalah yang lebih besar yang harus diatasi dengan sungguh-sungguh, yaitu masalah ketimpangan antarsektor, antarwilayah, dan antargolongan masyarakat. Dengan demikian, kemiskinan adalah masalah nasional dan tidak dapat diselesaikan hanya oleh pemerintah sendiri melalui kebijakan-kebijakan pembangunannya saja, tetapi juga harus menjadi tanggung jawab bersama segenap pelaku ekonomi dan masyarakat secara keseluruhan.

Kondisi kemiskinan dapat disebabkan oleh sekurang-kurangnya empat penyebab berikut.

**Pertama**, rendahnya taraf pendidikan. Taraf pendidikan yang rendah mengakibatkan kemampuan pengembangan diri terbatas dan menyebabkan sempitnya lapangan kerja yang dapat dimasuki. Dalam bersaing untuk mendapatkan lapangan kerja yang ada, taraf pendidikan menentukan. Taraf pendidikan yang rendah juga membatasi kemampuan untuk mencari dan memanfaatkan peluang.

**Kedua**, rendahnya derajat kesehatan. Taraf kesehatan dan gizi yang rendah menyebabkan rendahnya daya tahan fisik, daya pikir, dan prakarsa.

**Ketiga**, terbatasnya lapangan kerja. Keadaan kemiskinan karena kondisi pendidikan dan kesehatan diperberat oleh terbatasnya lapangan pekerjaan. Selama ada lapangan kerja atau kegiatan usaha, selama itu pula ada harapan untuk memutuskan lingkaran kemiskinan itu.

**Keempat**, kondisi keterisolasian. Banyak penduduk miskin, secara ekonomi tidak berdaya karena terpencil dan terisolasi. Mereka hidup terpencil sehingga sulit atau tidak dapat terjangkau oleh pelayanan pendidikan, kesehatan, dan gerak kemajuan yang dinikmati masyarakat lainnya.

Keempat penyebab yang diuraikan di atas menunjukkan adanya lingkaran kemiskinan. Rumah tangga miskin pada umumnya berpendidikan rendah dan terpusat di daerah pedesaan. Karena berpendidikan rendah, maka produktivitasnya pun rendah sehingga imbalan yang diterima tidak cukup memadai untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum, antara lain kebutuhan pangan, sandang, kesehatan, perumahan, dan pendidikan, yang diperlukan untuk dapat hidup dan bekerja. Akibatnya, rumah tangga miskin akan menghasilkan keluarga-keluarga miskin pula pada generasi berikutnya.

Sebenarnya Indonesia sebelum masa krisis tahun 1997, menjadi salah satu model di mana pertumbuhan yang cukup tinggi rata-rata 7% per tahun, diikuti pula oleh penurunan angka kemiskinan yang berarti. Berdasarkan data yang dikeluarkan Bappenas dalam kurun waktu 1976-

1996 jumlah penduduk miskin di negeri ini mengalami penurunan yang berarti. Jika pada tahun 1976 jumlah penduduk miskin mencapai 54,2 juta jiwa atau sekitar 40% dari total penduduk, maka pada tahun 1981 jumlah penduduk miskin telah dapat diturunkan menjadi 40,6 juta jiwa atau hampir 27% dari total penduduk. Angka ini terus menurun, sehingga pada tahun 1990 jumlah penduduk miskin telah kembali menurun menjadi sekitar 27 juta jiwa atau 15% dari total penduduk. Dan pada tahun 1996, jumlah penduduk miskin turun menjadi 22,5 juta jiwa atau sedikit di atas 11%.

Krisis ekonomi yang terjadi pada pertengahan tahun 1997 mengakibatkan jumlah penduduk miskin membengkak kembali, sehingga pada tahun 1998 menjadi hampir 50 juta jiwa atau 24% dari jumlah penduduk. Tetapi dalam tahun-tahun terakhir sejalan dengan pemulihan ekonomi dan pertumbuhan ekonomipun sudah mulai meningkat, maka pada tahun 2000 jumlah penduduk miskin turun menjadi 38,7 juta jiwa atau sedikit di atas 19% dari jumlah penduduk. Menurut catatan Bappenas, pada tahun 2001 jumlah penduduk miskin absolut secara nasional sebanyak 37,8 juta jiwa atau sekitar 18,4% dari total penduduk Indonesia. Pada tahun 2002 penduduk miskin kembali turun menjadi 28,4 juta jiwa atau 18,2%, tahun 2003 walaupun jumlah penduduk miskin tampak meningkat yakni 37,3 juta jiwa namun jika dilihat dari persentase jumlah penduduk terdapat penurunan menjadi 17,4%, dan pada tahun 2004 penduduk miskin masih tersisa 16,6% dari jumlah penduduk atau 36,1 juta jiwa. Persebaran penduduk miskin menurut wilayah menunjukkan bahwa lebih dari 59% berada di Jawa-Bali, 16% di Sumatera, dan 25% di Kalimantan, Nusa Tenggara, Maluku, dan Irian Jaya.

Pemusatan kantong kemiskinan di Jawa-Bali erat kaitannya dengan pola persebaran penduduk yang sebagian besar berada di Jawa-Bali, kesuburan tanah yang menurun, terbatasnya harga jual hasil panen terutama gabah, serta alternatif sumber penghasilan yang lain sudah semakin sulit untuk ditemukan. Diagnosa sebab-sebab kemiskinan amat beragam. Di Jawa kemiskinan terutama disebabkan karena kepemilikan tanah yang terbatas, bahkan banyak diantara petani yang tidak mempunyai tanah dan hanya menjadi buruh tani. Terbatasnya akses masyarakat miskin terhadap fasilitas umum seperti pendidikan dan kesehatan dasar, serta sumber-sumber air bersih juga menimbulkan dampak kemiskinan. Pencemaran lingkungan yang hebat seperti sungai dan laut, tempat mata pencaharian penduduk, juga menimbulkan akibat kemiskinan.

Imbalan yang rendah jelas menghambat pengembangan kegiatan sosial ekonomi, serta membatasi peran serta penduduk miskin dalam kegiatan pembangunan. Sedangkan di dalam proses pembangunan, yang menikmati hasil pembangunan haruslah yang dapat menghasilkan sesuatu. Maka kunci pemecahan masalah kemiskinan adalah memberi kesempatan kepada penduduk miskin untuk ikut serta dalam proses produksi dan kepemilikan aset produksi. Oleh karena itu, untuk dapat mengatasinya diperlukan suatu kebijakan publik yang berpihak kepada rakyat, yang langsung ditujukan untuk memecahkan perangkap kemiskinan itu. Beberapa kejadian belakangan ini seperti penyakit polio di Sukabumi, busung lapar (*marasmus kwashiorkor*) dan gizi buruk yang menimpa jutaan penduduk yang tersebar di hampir seluruh wilayah Indonesia membutuhkan suatu upaya penanggulangan kemiskinan yang komprehensif, integral, dan berkelanjutan.

Dalam upaya itu, strategi pembangunan harus ditujukan ke dua arah, yakni dengan menyadari bahwa ada masalah struktural dalam perekonomian dan juga dalam tatanan sosial yang memisahkan lapisan masyarakat yang maju dan berada di sektor modern, serta yang tertinggal dan berada di sektor tradisional. Strategi pembangunan untuk kedua sektor itu tidak bisa disamakan begitu saja.

**Strategi pertama** adalah memberi peluang agar sektor dan masyarakat modern dapat tetap maju, karena kemajuannya dibutuhkan untuk pembangunan bangsa secara keseluruhan. Di sini termasuk peningkatan efisiensi, produktivitas, dan pengembangan serta penguasaan teknologi, yang amat diperlukan untuk memperkuat daya saing. Di bidang ekonomi dan administrasi, misalnya, upaya itu adalah dengan memberikan kepada sektor ini keleluasaan, yakni tanpa terlalu banyak campur tangan (baca: hambatan) pemerintah. Bahkan dalam sektor

ini, jika masyarakat telah mampu, pemerintah harus mundur dari menangani kegiatan yang dapat dilakukan lebih baik atau sama baiknya oleh masyarakat.

Yang dibutuhkan oleh sektor ini adalah lebih banyak kebebasan untuk bergerak dan iklim usaha yang merangsang, dan bukan semata-mata suntikan sumber daya yang dimiliki pemerintah. Tugas pemerintah adalah menjaga bahwa keleluasaan dalam bergerak yang menjadi tujuan deregulasi tidak mematikan yang lemah, sebaliknya harus ikut mengangkatnya antara lain melalui kemitraan usaha. Juga pemerintah harus menjaga agar keleluasaan itu tidak mengakibatkan eksploitasi sumber daya alam yang melampaui batas daya dukungnya sehingga mengancam keberlanjutan pembangunan. Bahkan harus dijaga bahwa sektor modern itu tidak menghisap sumber daya secara berlebihan dengan akibat sektor tradisional menjadi terdesak dan kehabisan atau berkurang kesempatan untuk memanfaatkan sumber daya alam yang masih amat dibutuhkan untuk perkembangannya.

*Strategi kedua* adalah memberdayakan sektor ekonomi dan lapisan rakyat yang masih tertinggal dan hidup di luar atau di pinggiran jalur kehidupan modern. Strategi inilah yang perlu terus dikembangkan. Intinya adalah membantu rakyat agar lebih berdaya sehingga tidak hanya dapat meningkatkan kapasitas dan kemampuannya dengan memanfaatkan potensi yang dimilikinya, tetapi juga sekaligus meningkatkan kemampuan ekonomi nasional.

Dalam kerangka pikiran itu, upaya memberdayakan masyarakat harus dilakukan melalui tiga jurusan.

*Pertama*, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Di sini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya dengan mendorong (*encourage*), memotivasi, dan membangkitkan kesadaran (*awareness*) akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

*Kedua*, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*). Dalam rangka itu diperlukan langkah-langkah lebih positif selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana.

Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses kepada berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya.

Dalam rangka pemberdayaan ini, upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan, derajat kesehatan, serta akses kepada sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar. Pemberdayaan ini menyangkut pembangunan prasarana dan sarana dasar baik fisik seperti irigasi, jalan, listrik, maupun sosial seperti sekolah dan fasilitas-fasilitas kesehatan yang dapat diakses oleh masyarakat pada lapisan paling bawah, serta ketersediaan lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran di pedesaan tempat terkonsentrasinya penduduk yang keberdayaannya amat kurang.

Untuk itu, perlu ada program khusus bagi masyarakat yang kurang berdaya, karena program-program yang umum yang berlaku untuk semua tidak selalu dapat menyentuh lapisan masyarakat ini.

Sebagai contoh, pada tahun 1993, ketika saya mendapat tugas sebagai Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas, dilaksanakan program Inpres Desa Tertinggal (IDT). Program IDT diharapkan selain menjadi program yang dapat memperluas dan mempercepat upaya untuk mengurangi jumlah penduduk miskin, juga membuat masyarakat miskin bukan hanya terbebas dari kemiskinan, tetapi juga menjadi masyarakat yang mandiri.

Program IDT tidak bercita-cita muluk, tetapi bertujuan meningkatkan usaha dan kegiatan ekonomi yang sudah biasa dilakukan penduduk miskin sehari-hari, atau melalui usaha-usaha baru "ekonomi keluarga" berdasarkan potensi sumber daya alam setempat. Program IDT membantu menyediakan tambahan modal kerja agar usaha kecil-kecilan ini dapat diperbesar.

Jika sebelumnya modal kerja dipinjam dari pelepas uang, dengan adanya program IDT modal kerja itu dapat diperoleh dengan bunga rendah, bahkan pada awal program IDT dilaporkan banyak kelompok masyarakat yang tidak mengenakan bunga pada uang yang dipinjamkan kepada anggotanya.

*Ketiga*, memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, karena kurang berdaya dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, dalam konsep pemberdayaan masyarakat, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya.

Dalam era globalisasi pemihakan ini menjadi lebih sulit, karena acap kali memerlukan intervensi pemerintah. Meskipun ekonomi harus makin diarahkan kepada ekonomi pasar, dan untuk itu diperlukan apa yang disebut *a level playing field*, namun administrasi negara harus menjamin persaingan berjalan seimbang. Dan kalau belum seimbang harus menambah bobot pada yang kurang agar dapat menjadi seimbang (Kartasmita, 1997).

Harus diakui, pasar merupakan lembaga perekonomian yang penting. Negara yang paling sosialis pun, bahkan pada masa puncak jayanya, meskipun di dalam negerinya tidak menerapkan sistem pasar, dalam memasuki pasar internasional, untuk mengeksport hasil produksinya dan mengimpor yang dibutuhkannya, mengikuti aturan pasar.

Mekanisme pasar ini (yang oleh Adam Smith disebut tangan yang tidak tampak - *invisible hand*) merupakan proses interaksi para pelaku ekonomi dan menentukan volume produksi barang dan jasa serta harga menurut hukum permintaan dan penawaran.

Pandangan mengenai pasar yang ideal adalah yang dapat menjadi peralatan yang efisien dan berkeadilan dalam pengalokasian sumber daya, dalam distribusi barang dan jasa.

Meskipun adanya suatu mekanisme alami yang disebut pasar sulit untuk dibantah, namun pasar yang ideal itu tidak pernah ada (lihat antara lain Hirst, 1994; dan Wittman, 1995). Keadaan yang ideal itu hanya dapat terjadi apabila para pelaku ekonomi seimbang kekuatannya termasuk, dan terutama, dalam kehidupan modern ini, dalam penguasaan informasi.

Oleh karena itu pada waktu berbicara mengenai ekonomi pasar, seperti yang ingin dikembangkan di Indonesia sejak awal Orde Baru dan makin diperkuat pada dasawarsa terakhir ini, harus diberikan catatan-catatan.

Sudah lama diketahui bahwa mekanisme pasar itu tidak mampu menghasilkan kesejahteraan yang berkeadilan. Pasar yang bebas cenderung akan memperkuat kedudukan yang telah kuat, sehingga menjurus ke arah peran serta dan penguasaan pasar oleh jumlah orang yang terbatas. Penguasaan pasar seperti itu merugikan kepentingan rakyat banyak. Kegagalan pasar itu menyebabkan adanya kebutuhan untuk melakukan koreksi-koreksi dengan intervensi-intervensi dari pemerintah melalui berbagai kebijakan publik, yang sebenarnya dalam teori aslinya tidak dikehendaki.

Dengan intervensi itu diharapkan ekonomi pasar dapat terkendali, dan dapat diarahkan menuju tujuan yang ingin dicapai. Di Amerika, misalnya, intervensi itu diwujudkan dalam berbagai peraturan seperti *anti trust law*. Intervensi pemerintah itu memperoleh dukungan kuat dengan penerapan teori Keynes dalam pengelolaan ekonomi, dengan memanfaatkan instrumen-instrumen fiskal dan moneter. Kemudian, kepada mereka yang tertinggal, termasuk kaum minoritas (*ethnic groups*) diberikan bantuan khusus, misalnya melalui *small business act*.

Dengan demikian, sebenarnya prinsip pengendalian pasar telah lama dipraktekkan di negara-negara yang dari semula menyatakan diri menganut paham ekonomi pasar bebas. Dalam rangka ini, adanya peraturan perundang-undangan yang secara jelas dan tegas melindungi golongan yang lemah sangat diperlukan.

Terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah yang makin dekat dengan

masyarakatnya mempunyai kesempatan emas yang paling baik untuk memberikan dukungan agar sumber daya manusia di daerah diberdayakan secara maksimal karena pusat keputusan, wewenang dan masa depan daerah akhirnya akan bertumpu pada keberhasilan pemberdayaan tersebut. Mereka akan menjadi tulang punggung yang sanggup menjadi nasabah yang bertanggung jawab di daerah masing-masing di kemudian hari.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, kehadiran lembaga negara baru dalam struktur ketatanegaraan, yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD) akan dapat menjembatani kepentingan pusat dan daerah, serta memperjuangkan kepentingan aspirasi masyarakat dan daerah dalam kebijakan nasional. Karena yang menjadi gagasan dasar pembentukan DPD adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang terutama berkaitan langsung dengan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa yang lalu ternyata telah mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Lahirnya tuntutan-tuntutan untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah indikator yang paling nyata dari ketidakpuasan itu. Sementara itu, keberadaan unsur Utusan Daerah dalam keanggotaan MPR (sebelum dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945) ternyata tidak memberikan peranan yang berarti dalam proses pengambilan keputusan-keputusan politik yang manfaatnya bisa dirasakan langsung oleh daerah.

Maka keberadaan DPD akan memberi makna dan karenanya membangkitkan harapan masyarakat di daerah apabila kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Bahwa kebijakan-kebijakan publik baik di tingkat nasional maupun daerah tidak merugikan dan bahkan berpihak kepada kepentingan daerah dan kepentingan rakyat di seluruh tanah air. Bahwa DPD akan menjamin kepentingan daerah sebagai bagian yang serasi dari kepentingan nasional, dan kepentingan nasional secara serasi merangkum kepentingan daerah. Bahwa kepentingan daerah dan kepentingan nasional tidak bertentangan dan tidak perlu dipertentangkan.

Akhirnya, dari paparan yang telah dikemukakan dapat disimpulkan bahwa pembangunan yang berorientasi kerakyatan dan kebijakan-kebijakan yang berpihak pada kepentingan rakyat tidak berarti akan menghambat upaya mempertahankan atau bahkan meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Pertumbuhan hanya akan sinambung dalam jangka panjang jika sumber utamanya berasal dari rakyat sendiri, baik itu berupa produktivitas rakyat maupun dana yang dihimpun melalui tabungan rakyat. Makin kita tumbuh dan berkembang atas daya rakyat sendiri, makin kukuh kemandirian kita sebagai bangsa. Kemandirian yang kita bangun adalah dengan rasa percaya diri dan dalam keterbukaan pergaulan dengan bangsa lain, bukan dalam keterisolasian yang menyebabkan kemandekan.\*\*\*

## DAFTAR REFERENSI

- Adelman, Irma dan Cynthia Taff Morris. *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Standford: Standford University Press. 1973.
- Arndt, Heinz W. *Economic Development: the History of an Idea*, Chicago/London: University of Chicago Press. 1987.
- Brown, Donald. *Proverty-Growth Dichotomy*, dalam Üner Kirdar dan Leonard Silk (ed). *People: From Imporverishment to Empowerment*, New York: New York University Press. 1995.
- Chambers, Robert. *Proverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?*, dalam Üner Kirdar dan Leonard Silk (ed). *People: From Imporverishment to Empowerment*, New York: New York University Press. 1995.
- Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall. 1995.
- Eulau, Heinz. *Tha Place of Policy Analysis: The Interventionist Synthesis*, dalam Robert E. Goodin, *Political Theory and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press. 1982.
- Friedman, John. *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Cambridge: Blackwell. 1992.
- Hirst, Paul. *Associative Democracy: New Form of Economic and Social Governance*, Amherst: The University of Massachussets Press. 1994.
- Kartasasmita, Ginandjar. *Pembangunan Untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, Cidesindo, Jakarta. 1996.
- \_\_\_\_\_. *Administrasi Pembangunan, Perkembangan Pemikiran dan Prakteknya di Indonesia*, LP3ES, Jakarta. 1997.
- Keynes, John M. *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, Harcourt:Brace and World. 1936.
- Kirdar, Üner dan Leonard Silk (ed). *People: From Imporverishment to Empowerment*, New York: New York University Press. 1995.
- Peters, Guy B. *Government Reform and Reorganization in an Era Of Retrenchment and Conviction Politics*, dalam Ali Farazmand, *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York: Marcel Dekker Inc., 1991.
- Ranis, Gustav. *Reducing Poverty: Horizontal Flows Instead of Trickle Down*, dalam Üner Kirdar dan Leonard Silk (ed). *People: From Imporverishment to Empowerment*, New York: New York University Press. 1995.
- Rostow, W.W. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge University Press. 1960.
- Wittman, Donald. *The Myth of Democratic Failure: Why Political Institutions Are Efficient*, Chicago: The University of Chicago Press. 1995.