

KEBIJAKAN PEMBANGUNAN YANG BERPIHAK KEPADA PENDUDUK MISKIN¹

Werry Darta Taifur
(Fakultas Ekonomi Universitas Andalas)

Abstrak

Tulisan ini mendiskusikan tinjauan kepustakaan mengenai kebijakan pembangunan yang berpihak kepada kemiskinan. Untuk pemahaman lebih jauh tentang kondisi empiris di Sumatera Barat, kajian mengenai kebijakan pembangunan dan kemiskinan di Sumatera Barat mutlak diperlukan. Bagaimanapun juga, walaupun tulisan ini hanya membahas tentang tinjauan kepustakaan, teori dan kebijakan yang telah dibahas dapat memberi beberapa implikasi bagi daerah khususnya Sumatera Barat untuk mengurangi kemiskinan.

PENDAHULUAN

Pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan merupakan dua variabel ekonomi makro yang sering mendapat perhatian dan perdebatan. Sampai saat ini terdapat tiga aspek yang menjadi fokus perhatian tentang pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan. *Pertama*, hubungan antara pertumbuhan ekonomi dengan kemiskinan. *Kedua*, strategi pertumbuhan ekonomi yang berpihak kepada penduduk miskin. *Ketiga*, indikator yang dapat menjelaskan pertumbuhan ekonomi yang berpihak kepada penduduk miskin.

Tujuan utama tulisan ini adalah untuk menjelaskan ketiga aspek tersebut berdasarkan studi literatur. Kemudian dilanjutkan dengan pembahasan kebijakan-kebijakan yang berkaitan pertumbuhan ekonomi dan kemiskinan di Indonesia. Bahagian terakhir mengemukakan beberapa implikasi kebijakan yang dapat dilaksanakan untuk mengentaskan kemiskinan di daerah.

Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan

Pembahasan hubungan pertumbuhan ekonomi dengan kemiskinan mengalami perkembangan sejalan dengan perkembangan teori dan bukti empiris. Sampai saat ini

¹ Disampaikan pada Seminar Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia Cabang Padang dengan tema : Peran Ekonomi Kepala Daerah Padang, 16 Juni 2011

terdapat dua ketetapan yang jelas tentang hubungan kedua variabel tersebut. *Pertama*, pertumbuhan ekonomi merupakan sesuatu yang penting (*necessary*), tetapi tidak mencukupi untuk mengurangi kemiskinan. Artinya pertumbuhan ekonomi tidak secara otomatis dapat mengurangi kemiskinan. *Kedua*, pertumbuhan ekonomi dapat mengurangi atau meningkatkan kemiskinan. Hal ini disebabkan oleh berbagai variabel yang beroperasi antara pertumbuhan ekonomi dengan kemiskinan.

Ketetapan pertama berdasarkan pemikiran bahwa kemiskinan tidak mungkin berkurang tanpa peningkatan kesejahteraan. Dari perspektif ekonomi kesejahteraan akan dapat meningkat apabila terdapat penambahan output dan pertukaran. Oleh sebab itu pertumbuhan ekonomi (persentase peningkatan PDB atau PNB) menjadi persyaratan yang diperlukan untuk mengurangi kemiskinan.

Secara konseptual hubungan pertumbuhan ekonomi dengan kemiskinan dapat dijelaskan dari: (a) siklus ekonomi (*the economic cycle*), (b) teori pembangunan ekonomi penetesan ke bawah (*the trickle-down theory of development*), dan (c) elastisitas kemiskinan (*poverty elasticity*).

Siklus Ekonomi

Kemiskinan mempunyai keterkaitan yang jelas dengan siklus ekonomi makro (*the economic cycle*) (Morley, 1995 dan World Bank, 2000). Kegiatan ekonomi sebuah negara atau daerah mengalami periode ekspansi dan periode resesi. Pada periode ekspansi kegiatan ekonomi mengalami perkembangan yang pesat yang ditandai dengan pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tingkat pengangguran dan kemiskinan cenderung rendah. Sebaliknya pada periode resesi, kegiatan ekonomi mengalami kemunduran yang ditandai dengan pertumbuhan ekonomi yang negatif, tingkat pengangguran, inflasi dan kemiskinan mengalami peningkatan.

Peningkatan tingkat pengangguran dan inflasi yang tinggi pada periode resesi menurunkan daya beli kelompok orang yang berpendapatan rendah atau orang yang mempunyai pendapatan sedikit di pinggir atas pendapatan garis kemiskinan. Pengeluaran untuk kebutuhan hidup semakin meningkat akibat peningkatan harga barang-barang konsumsi. Dalam keadaan yang demikian penduduk atau rumah tangga yang berada sedikit di pinggir atas pendapatan garis kemiskinan sangat

mudah terjerumus kembali dalam kemiskinan. Mereka menyumbang kepada peningkatan tingkat kemiskinan pada periode resesi. Dengan demikian tingkat kemiskinan dipengaruhi oleh keadaan siklus ekonomi makro.

Hubungan keterkaitan antara kemiskinan dengan fluktuasi ekonomi telah disetujui oleh seluruh pakar ekonomi (Morley, 1995:35). Banyak bukti empiris yang menunjukkan bahwa peningkatan dan pengurangan tingkat kemiskinan berjalan seiring dengan peningkatan dan pengurangan kegiatan ekonomi. Misalnya, hasil kajian Morley (1995) di negara-negara Amerika Latin menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan pada dekade 1980-an dan awal 1990-an mempunyai keterkaitan dengan fluktuasi ekonomi. Peningkatan kadar kemiskinan di negara-negara Asia pada akhir dekade 1990-an juga berkaitan dengan resesi ekonomi (World Bank 2000).

Namun permasalahan yang sering diperdebatkan adalah pengaruh resesi ekonomi terhadap kemiskinan. Ini disebabkan oleh perbedaan hasil kajian yang telah dilaksanakan di beberapa negara. Misalnya, resesi ekonomi yang melanda negara-negara Amerika Latin pada dekade 1980-an dan awal dekade 1990-an mempunyai dampak yang berbeda-beda terhadap kemiskinan (Morley, 1995). Resesi ekonomi adakalanya memberi pengaruh yang sangat buruk terhadap kelompok orang yang berpendapatan rendah, sehingga tingkat kemiskinan dapat meningkat dua sampai tiga kali lipat, seperti yang terjadi di negara Argentina dan Venezuela pada dekade 1980-an. Sebaliknya resesi ekonomi adakalanya tidak terlalu berpengaruh terhadap tingkat kehidupan penduduk dan tingkat kemiskinan tidak meningkat berlipat ganda seperti yang terjadi Columbia, Costa Rica, Paraguay dan Uruguay. Menurut Morley (1995), perbebaan pengaruh resesi tersebut ditentukan oleh struktur ekonomi, keadaan distribusi aset, dan ketepatan kebijakan penyesuaian struktur pemerintah (*structural adjustment policies*) pada saat krisis ekonomi.

Bank Dunia (2000) juga mencatatkan bahwa resesi ekonomi mempunyai dampak yang berbeda-beda terhadap negara-negara di Asia Tenggara. Faktor penyebabnya adalah sama seperti yang dijelaskan di negara-negara Amerika Latin. Namun Bank Dunia menambahkan satu faktor yang penting, yaitu institusi yang meliputi permasalahan undang-undang, tingkat korupsi, pertentangan kebijakan

pemerintah dalam mengendalikan stabilitas ekonomi makro, reformasi dalam distribusi aset dan sebagainya. Menurut Bank Dunia (2000) dan Stern (2003), kemiskinan adalah hasil dari pada interaksi institusi ekonomi, sosial dan politik dalam proses pembangunan. Interaksi ketiga-tiga institusi tersebut dapat meningkatkan atau menurunkan kemiskinan. Pengaruh resesi ekonomi lebih jelas dan lebih lama terhadap kelompok penduduk miskin di negara-negara yang mempunyai tingkat korupsi yang tinggi dan undang-undang tidak dilaksanakan dengan ketat. Dengan demikian kelemahan institusi yang ada di tingkat makro menyumbang terhadap fluktuasi ekonomi yang pada giliran berikutnya menurunkan taraf kehidupan kelompok miskin.

Variabel institusi yang dikemukakan oleh Bank Dunia (2000) sebagai penentu kemiskinan bukanlah sesuatu hal yang baru. Mancur Olson (1998) salah seorang pemenang hadiah nobel dalam bidang ekonomi telah lama mengemukakan bahwa kualitas institusi dan kebijakan sebagai faktor penentu perbedaan tingkat kesejahteraan. Ia dengan jelas menyatakan:

Why a country is relatively prosperous or relatively poor, is the quality of the policies and institutions of that countries. Luck and natural resources play a role but are secondary. It is institution and policy that determine whether nations are rich or poor; whether life is good or bad; whether a country is a country that people are trying to get into or that that they try to flee from (Buxton, ND.,1998: 2)

Selanjutnya berdasarkan pengalaman krisis ekonomi yang melanda negara-negara Amerika Latin dan Asia pada dekade 1980-an dan 1990-an dan pengaruhnya terhadap kemiskinan, maka salah satu strategi makro yang dianjurkan oleh Bank Dunia (2000) untuk mengatasi krisis ekonomi adalah memperkuat institusi pemerintah, ekonomi, sosial, politik dan masyarakat. Salah satu cara untuk memperkuat institusi pemerintah adalah dengan melaksanakan konsep “*good governance*”. Hasil kajian ADB (2000:8) menunjukkan bahwa “*bad governance*” seperti terjadinya korupsi, aktivitas *rent-seeking* dan *bubble economy* adalah salah

satu penyebab kemiskinan secara tidak langsung. Kemudian Hulme, D dan Shepherd (2003:413) mengemukakan bahwa “*bad governance*” dalam pengertian pelaksanaan kebijakan yang menimbulkan ketidakstabilan, konflik dan tidak mendorong investasi dan penciptaan kesempatan kerja. Pengaruh selanjutnya adalah penduduk miskin tidak dapat atau tidak mempunyai peluang untuk meningkatkan pendapatan mereka. Oleh sebab itu, pelaksanaan prinsip pemerintahan yang baik adalah prasyarat yang mesti dipenuhi untuk mengurangi kemiskinan.

Teori Pembangunan Ekonomi Penetesan ke Bawah

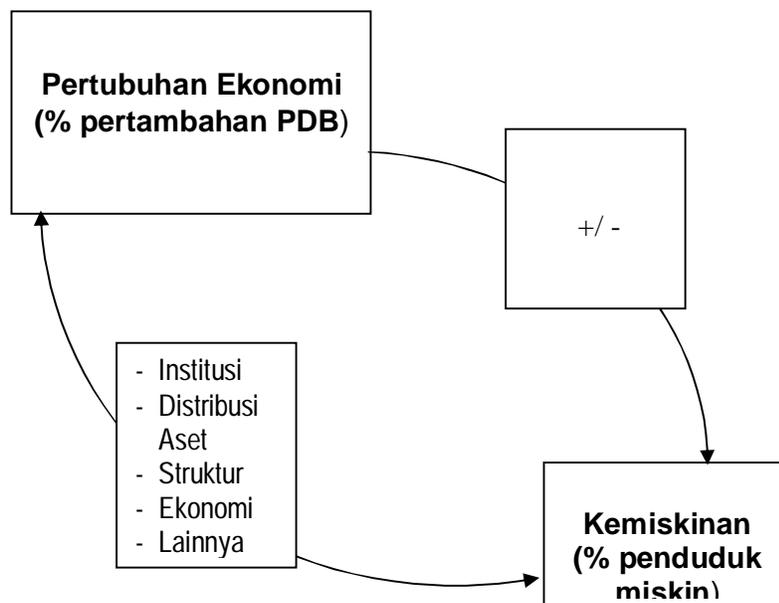
Hubungan fluktuasi ekonomi dengan kemiskinan hanya menjelaskan bahwa tingkat kemiskinan cenderung meningkat pada periode resesi ekonomi dan berkurang pada periode ekspansi. Pada periode ekspansi terjadi pertumbuhan ekonomi dan tingkat kemiskinan diharapkan mengalami penurunan. Namun pertanyaan yang muncul adalah bagaimana pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap penurunan tingkat kemiskinan. Untuk menjawab pertanyaan perlu dipahami hubungan pertumbuhan ekonomi dengan kemiskinan dan prasyarat pertumbuhan ekonomi yang dapat menurunkan tingkat kemiskinan. Secara umum, laju pertumbuhan ekonomi yang rendah menyulitkan orang keluar dari kemiskinan, sebaliknya laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi dapat mempermudah orang keluar dari kemiskinan.

Pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan dapat dijelaskan dari teori pembangunan ekonomi penetesan ke bawah (*the trickle-down theory of economic development*) menjelaskan bahwa pertumbuhan ekonomi dapat mengurangi kemiskinan melalui tiga cara: (i) pertumbuhan ekonomi meningkatkan permintaan tenaga kerja dan menciptakan peluang kerja, (ii) pertumbuhan ekonomi dapat menarik kelebihan tenaga kerja pada sektor pertanian yang mempunyai produktivitas rendah ke sektor non pertanian yang cenderung mempunyai produktivitas lebih tinggi, (iii) pertumbuhan ekonomi dapat meningkatkan produktivitas dan pendapatan tenaga kerja. Asumsi utama teori ini adalah pertumbuhan ekonomi memberi manfaat kepada seluruh penduduk (Killick, 1981:

107). Namun proses dan asumsi tersebut tidak berlaku karena banyak variabel yang beroperasi antara pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan, misalnya pilihan kebijakan, keadaan awal sesuatu negara, *external shock*, pemilikan aset, peluang partisipasi bagi kelompok penduduk miskin dalam proses pertumbuhan ekonomi dan variabel lainnya. Perosalan yang muncul saat ini adalah pertumbuhan ekonomi di kebanyakan negara-negara bekembang tidak diikuti oleh penambahan kesempatan kerja yang banyak untuk tenaga kerja karena kemajuan dalam bidang teknologi produksi (World Bank, 2000:32). Gambar 1. menunjukkan beberapa variabel yang mempengaruhi pertumbuhan ekonomi dan pendapatan kelompok penduduk miskin secara makro. Oleh sebab itu pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan sangat ditentukan oleh variabel yang beroperasi antara kedua variabel tersebut.

Gambar 1

Hubungan Pertumbuhan Ekonomi Dengan Kemiskinan



Selanjutnya, pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan dapat dilihat dari sudut siapa yang menerima faedah pertumbuhan ekonomi tersebut. Apabila

faedah pertumbuhan ekonomi lebih banyak diterima oleh 20 % kelompok penduduk berpendapatan tinggi, maka pertumbuhan tersebut hanya menghasilkan kelompok penduduk kaya bertambah kaya dan kelompok penduduk miskin bertambah miskin. Keadaan seperti ini tidak mencerminkan prestasi pertumbuhan ekonomi yang baik. Sebaliknya pertumbuhan ekonomi dapat mengurangi kemiskinan secara berarti, apabila pertumbuhan ekonomi tersebut memberi faedah yang terbesar kepada kumpulan penduduk yang terbesar (Van Den Berg, 2001). Oleh sebab itu, pertumbuhan ekonomi yang dapat mengurangi kemiskinan secara berarti adalah pertumbuhan ekonomi yang disertai dengan peningkatan agihan pendapatan kepada kelompok penduduk miskin.

Elastisitas Kemiskinan

Elastisitas kemiskinan (*poverty elasticity atau growth elasticity of poverty reduction*) merupakan ukuran yang menjelaskan pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan. Koefisien elastisitas diperoleh dengan cara membagi persentase perubahan kemiskinan dengan persentase perubahan output. Namun ukuran elastisitas ini mempunyai beberapa kelemahan untuk menjelaskan pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan.

Menurut Kakwani (2000) pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan ditentukan oleh komponen pendapatan yang diterima oleh rumah tangga. Secara umum pendapatan rumah tangga dapat dibedakan atas komponen pendapatan pasar (*market income components*) dan pemberian pemerintah (*government transfer*). Dalam konteks ini pertumbuhan ekonomi hanya akan mempengaruhi komponen pendapatan pasar seperti upah dan gaji (*wage and salary*), bukan terhadap pendapatan secara keseluruhan. Oleh sebab itu, pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan perlu dikaji dari segi perubahan yang terjadi pada komponen pendapatan mekanisme pasar.

Pertumbuhan Ekonomi Yang Berpihak Kepada Penduduk Miskin

Secara konseptual telah dijelaskan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak secara otomatis mengurangi kemiskinan. Agar pertumbuhan ekonomi dapat mengurangi

kemiskinan, maka kebijakan pemerintah dalam mendorong pertumbuhan ekonomi perlu dirancang untuk memberi faedah yang terbesar kepada kelompok penduduk miskin.

Salah satu kebijakan yang dapat memberi faedah yang terbesar kepada kelompok penduduk miskin adalah pertumbuhan dengan redistribusi (*redistribution with growth*) (lihat Ghatak, 1995: 250; Kakwani dan M.Pernia, 2000; dan Growth With Equity; *w.www.oxfarm.org.uk*). Konsep pertumbuhan dengan redistribusi menjelaskan bahwa pertumbuhan ekonomi tidak mencukupi untuk mengurangi kemiskinan karena pertumbuhan tersebut memerlukan suatu perjalanan yang panjang untuk sampai kepada kelompok penduduk miskin. Oleh sebab itu strategi pertumbuhan dengan redistribusi mempromosikan empat pendekatan: (a) memaksimumkan pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan simpanan dan mengalokasikan sumber ekonomi secara efisien yang memberi keuntungan kepada seluruh kelompok dalam masyarakat, (b) menumpukan investasi untuk kepentingan kelompok penduduk miskin dalam bidang pendidikan, kebutuhan dasar dan meningkatkan peluang untuk memperoleh kredit, (c) meredistribusikan (*redistributing*) pendapatan kepada kelompok penduduk miskin melalui sistem kebijakan fiskal atau secara langsung kepada kelompok miskin, dan (d) memindahkan aset yang tersedia kepada kelompok miskin seperti *land reform*.

Selanjutnya pertumbuhan ekonomi yang berpihak kepada kelompok miskin (*pro-poor growth*) juga dapat dilaksanakan dengan kebijakan (Weiss, 1995:117; Kakwani dan Pernia, 2000:3-4): (a) mendorong pertumbuhan ekonomi berdasarkan padat tenaga kerja (*labor intensive*), sehingga peluang kesempatan kerja bertambah untuk kelompok miskin, (b) meningkatkan aset kelompok penduduk miskin, terutama modal manusia, (c) menyediakan jaringan pengaman sosial (*social safety net*) untuk kelompok yang tidak disentuh oleh pertumbuhan ekonomi. Dengan kebijakan ini kelompok penduduk miskin akan mempunyai banyak peluang dalam proses pembangunan dan kelompok penduduk termiskin memperoleh perlindungan dari pemerintah.

Untuk mengetahui apakah pertumbuhan ekonomi berpihak atau tidak kepada kelompok miskin, Kakwani dan Pernia (2000) memperkenalkan *pro-poor growth index*. Dalam menentukan nilai indeks ini, pengaruh pertumbuhan ekonomi dibedakan menjadi dua kategori, yaitu pengaruh terhadap kemiskinan dan distribusi pendapatan. Nilai indeks adalah kurang dari 1 atau lebih dari 1. Pertumbuhan ekonomi dikatakan berpihak kepada kelompok miskin, jika nilai indeks lebih dari pada 1. Ini menjelaskan bahwa pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap laju penurunan kemiskinan lebih besar dibandingkan dengan kadar peningkatan ketimpangan distribusi pendapatan.

Persoalan selanjutnya, mengapa kebanyakan negara berkembang tidak melaksanakan pertumbuhan dengan redistribusi atau pertumbuhan yang berpihak kepada kelompok penduduk miskin. Jawabannya terletak kepada proses yang berlaku dalam institusi ekonomi, politik dan sosial yang terdapat di negara-negara sedang berkembang dalam merancang kebijakan pembangunan. Interaksi ketiga-tiga institusi tersebut dapat mengarahkan pertumbuhan ekonomi untuk mengurangi atau mengekalkan kemiskinan. Oleh sebab itu Bank Dunia (2000) mendorong agar institusi negara di negara-negara berkembang bekerja lebih baik untuk kepentingan penduduk miskin.

Kebijakan Pemerintah Indonesia

Kebijakan pemerintah merupakan keputusan yang diambil melalui proses interaksi institusi ekonomi, politik dan sosial dalam sesebuah negara. Kebijakan tersebut dapat diarahkan untuk mengurangi kemiskinan, tetapi dapat menimbulkan dampak sampingan yang kurang mendukung program pengentasan kemiskinan. Hughes (2000, 38-39) telah mengkaji dampak kebijakan pemerintah terhadap kemiskinan di China, India, Taiwan dan negara-negara Asia Tenggara. Ia mencapai pada suatu kesimpulan bahwa "*poverty is clearly the result of national government policy failures*". Oleh sebab itu kebijakan pemerintah yang dapat menghambat program pengentasan kemiskinan secara makro perlu dibahas.

Menurut Kasliwal (1997) terdapat tiga kebijakan pemerintah yang penting mempengaruhi kemiskinan secara langsung, yaitu *urban bias policy*, kebijakan sektor industri dan pengendalian harga produksi pertanian. Dampak setiap kebijakan ini akan dijelaskan secara berurutan sebagai berikut:

Pembangunan Bertumpu di Kawasan Perkotaan

Dampak kebijakan pembangunan yang bertumpu di daerah perkotaan terhadap kemiskinan di daerah perdesaan dijelaskan oleh Lipton (1991) dengan mengemukakan suatu hipotesis yang dikenali sebagai "*the urban bias hypothesis*". Menurut Lipton kemiskinan mempunyai keterkaitan yang kuat dengan pemusatan pelayanan sosial dan ekonomi di daerah perkotaan (*urban areas*). Kelompok elit perkotaan (*businessmen, politicians, bureaucrats, trade-union leaders, professionals, academics dan intellectuals*) di sebahagian besar negara-negara berkembang bahkan di negara maju mempunyai kekuatan mengendalikan ekonomi dan mengendalikan faktor produksi, sehingga pembangunan terpusat di daerah perkotaan. Sebaliknya penduduk desa yang tidak mempunyai kekuatan, miskin, tidak dapat mengeluarkan pandangan dan tidak mempunyai organisasi, terlibat dalam berbagai konflik dan sebahagian penduduk mencari perlindungan dari kekuatan yang berada di daerah perkotaan. Oleh sebab itu terdapat pertentangan kepentingan *urban class* dan *rural class*.

Selanjutnya Lipton (1991) menyatakan "*The urban elite, for all the well-meaning talk of rural development, is in practice driven to concentrate the heavily on the cities*". Pendapat yang menyatakan bahwa tumpuan pembangunan di daerah perkotaan yang mengakibatkan kemiskinan dan kekurangan pekerjaan di daerah perdesaan inilah yang lebih dikenal dengan "*the urban bias hypothesis*".

Pengaruh pembangunan yang tertumpu di daerah perkotaan adalah kelompok penduduk perdesaan yang tidak punya kekuatan dan tidak mempunyai organisasi menjadi berkelanjutan dalam kemiskinan. Sebaliknya penduduk perkotaan mendapat surplus makanan (*surplus of food*), surplus investasi, surplus modal manusia (*surplus of human capita*l). Pengaruh dari surplus yang diterima oleh penduduk perkotaan memperlebar jurang ketimpangan antara penduduk perkotaan dengan perdesaan.

Berbedaan yang semakin besar inilah yang menyebabkan kemiskinan secara berkelanjutan di daerah pedesaan.

Seterusnya muncul pertanyaan apakah pembangunan yang bertumpu di daerah perkotaan dapat mengurangi tingkat kemiskinan secara menyeluruh. Lipton dan Ravallion (1995: 2637) menjelaskan bahwa pembangunan yang berpusat di daerah perkotaan dapat mengurangi atau meningkatkan kemiskinan secara keseluruhannya, ia tergantung kepada pola perpindahan penduduk. Perpindahan penduduk dari pedesaan ke perkotaan dapat mengurangi tingkat kemiskinan di daerah pedesaan dan tingkat kemiskinan bertambah di daerah perkotaan. Sebaliknya, jika perpindahan penduduk dari pedesaan ke perkotaan tidak meningkatkan kemiskinan di daerah perkotaan, ini berarti bahwa tingkat kemiskinan secara keseluruhan berkurang.

Untuk mengatasi kemiskinan, Lipton (1991) telah mengemukakan empat cara; pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan peneteskan ke bawah (*rapid economic growth plus 'trickle-down'*), redistribusi antara daerah pedesaan (*intra-rural redistribution*), redistribusi pedesaan dengan perkotaan (*urban to rural redistribution*) atau membentuk pertumbuhan secara khusus untuk penduduk miskin di daerah pedesaan (*forms of growth specific to the rural poor*).

Kebijakan Sektor industri

Sektor industri merupakan tenaga penggerak ekonomi. Secara umum dinyatakan bahwa ia dapat meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi secara besar-besaran dan menciptakan peluang kerja. Oleh sebab itu, pembangunan sektor industri menjadi salah satu agenda utama pembangunan ekonomi negara-negara berkembang.

Namun kebijakan pembangunan sektor industri yang diterapkan di negara-negara berkembang tidak semuanya memberi keuntungan kepada kelompok penduduk miskin. Dampak kebijakan sektor industri terhadap kemiskinan di negara-negara berkembang telah dikemukakan oleh Nafziger (1997), Ravallion dan Datt (1996) dan Booth (2000). Secara umum, dijelaskan bahwa kemiskinan disebabkan oleh kebijakan dan program pemerintah yang lebih memberi perhatian kepada sektor industri dan mengabaikan sektor pertanian tradisional. Akibatnya, faktor produksi

sektor pertanian berpindah ke sektor industri. Akhirnya, sektor industri berkembang secara dinamis dan sektor pertanian mengalami ketinggalan.

Mereka yang berada dalam sektor industri mengalami perubahan yang cepat dan mereka yang berada dalam sektor pertanian tidak banyak mengalami perubahan. Perbedaan antara kelompok sektor pertanian dengan industri semakin besar, apabila keuntungan dalam sektor publik lebih banyak dinikmati oleh masyarakat industri. Investasi sektor publik dalam bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur hanya sedikit yang dapat dirasakan kelompok miskin. Akhirnya, kemiskinan berkelanjutan seperti yang dijelaskan oleh lingkaran kemiskinan.

Di Indonesia, pemerintah telah memberi tumpuan terhadap sektor industri semenjak Orde Baru berkuasa. Pada awal tahun 1970-an pemerintah telah mendorong industri subsidi. Meskipun industri ini dapat membuka kesempatan kerja, ia cenderung bersifat padat modal. Untuk memastikan sektor ini berkembang, pemerintah telah memberi perlindungan dan insentif yang berlebihan sampai pertengahan tahun 1980-an (Booth, 2000 dan ADB,2000). Sebahagian besar kebijakan dan program pemerintah baik kebijakan fiskal maupun kebijakan moneter (*monetary policy*) difokuskan untuk mendukung pembangunan sektor industri subsidi. Akibatnya, investor lebih tertarik melakukan investasi di sektor industri dibandingkan dengan sektor lainnya.

Namun setelah penurunan harga minyak pada pertengahan tahun 1980-an, pemerintah mendukung sektor industri yang bersifat padat tenaga kerja. Kebijakan pemerintah ini dapat meningkatkan daya saing ekspor Indonesia, terutama garmen, tekstil dan sebagainya. Industri padat karya ini dapat menyerap tenaga kerja lebih banyak dan mempunyai peranan dalam menurunkan tingkat kemiskinan sampai Indonesia mengalami krisis ekonomi (ADB, 2000). Namun pada pertengahan tahun 1995-an, industri pengolahan Indonesia mengalami penurunan daya saing kerana munculnya pemain baru di pasar internasional seperti China dan Vietnam. Akibatnya adalah produksi sektor industri pengolahan berkurang, sementara pengangguran dan kemiskinan kembali mengalami peningkatan, terutama di daerah perkotaan.

Seterusnya pembangunan sektor industri kurang mempunyai keterkaitan dengan sektor yang lain. Hal ini disebabkan oleh kebijakan industri yang mengutamakan *strategy in high-tech industries* dan *growth base footloose industries* (Bugaran Saragih, 1988). Bahan baku utama industri tersebut lebih banyak yang diimpor dari luar negeri. Misalnya, industri tekstil berkembang dengan pesat di Indonesia, tetapi kapas lebih banyak yang dimpor. Surplus tenaga kerja sektor pertanian tidak mengalami penurunan secara berarti. Jadi, kemiskinan di Indonesia tidak terlepas dari kegagalan pemerintah mengembangkan sektor industri secara berarti.

Kebijakan Pengontrolan Harga Produksi Pertanian

Pemerintah baik di negara-negara maju maupun di negara-negara berkembang melakukan berbagai campur tangan dalam menentukan harga beberapa jenis barang dan faktor produksi sektor pertanian. Campur tangan pemerintah sangat jelas untuk mengawal harga bahan makanan pokok dan harga hasil pertanian yang diproduksi oleh sebahagian besar penduduk. Negara-negara di Asia Timur (Jepang dan Korea Selatan) dan Asia Tenggara (Indonesia, Malaysia dan Filipina) melakukan campur tangan terhadap harga makanan pokok dengan berbagai kebijakan (Timmer, P. 2002).

Tujuan kebijakan pengontrolan harga makanan pokok adalah untuk menjaga kepentingan produsen dan konsumen. Namun tumpuan kebijakan tersebut berbeda menurut tahap kemajuan pembangunan atau pendapatan per kapita. Pada tingkat awal pembangunan atau ketika pendapatan per kapita masih rendah, kebijakan yang dijalankan adalah mengontrol harga makanan pokok pada tingkat harga yang rendah supaya tingkat upah tidak meningkat dan penduduk miskin dapat membeli makanan dengan harga yang rendah (Lipton, 1977). Mengontrol harga makanan pokok pada tingkat harga yang rendah sering dinyatakan sebagai kebijakan yang memberi keuntungan kepada penduduk kaya di perkotaan (*urban bias*). Sebaliknya harga yang rendah menyebabkan pendapatan dan produktivitas petani menjadi rendah. Ia tidak memberi perangsang kepada petani untuk meningkatkan produktivitas. Oleh sebab itu, Timmer P, *et.al* (1983) dan Tabor , *et.al* (1999:99) menyatakan bahwa

kebijakan pengontrolan harga makanan pokok pada tingkat yang rendah adalah faktor utama yang menyebabkan kemiskinan di negara-negara berkembang.

Selanjutnya, di negara-negara yang mempunyai pendapatan per kapita relatif tinggi dan telah terjadi transformasi ekonomi dari sektor pertanian tradisional kepada sektor industri, tumpuan pengontrolan harga adalah untuk melindungi kepentingan produsen atau petani. Harga makanan pokok yang tinggi di negara-negara berpendapatan tinggi tidak akan menimbulkan berbagai masalah, karena agihan peruntukan pengeluaran untuk keperluan makanan pokok adalah semakin kecil dibandingkan keseluruhan pengeluaran.

Persoalan yang dihadapi oleh negara-negara membangun saat ini adalah kebijakan harga makanan pokok tidak dapat ditumpukan kepada konsumen atau produsen saja. Ini disebabkan oleh tekanan harga makanan di pasaran internasional dan kemampuan negara-negara membangun yang semakin berkurang untuk memberi subsidi kepada konsumen atau produsen. Kemampuan negara-negara berkembang yang semakin berkurang adalah disebabkan oleh krisis hutang, resesi ekonomi dan musim kemarau di luar dugaan. Oleh sebab itu kebijakan pengontrolan makanan pokok di negara-negara berkembang saat ini tidak dapat memberi perlindungan kepada konsumen dan produser pada waktu yang sama.

Indonesia adalah salah satu negara sedang berkembang yang melaksanakan kebijakan pengontrolan harga makanan pokok. Beras adalah makanan pokok di Indonesia. Ia diproduksi oleh sebahagian besar petani. Ini berarti bahwa aktivitas penanaman padi merupakan sumber pendapatan sebahagian besar penduduk Indonesia. Selanjutnya beras menyediakan rata-rata 80 % dari kebutuhan kalori dalam makanan sehari-hari keluarga. Akibatnya, sebahagian besar rumah tangga mengalokasikan pengeluaran yang besar untuk mendapatkan beras. Dalam konteks ini, harga beras menjadi variabel yang menentukan tingkat kesejahteraan sebahagian besar penduduk Indonesia dan kestabilan negara. Oleh sebab itu, pemerintah Indonesia telah mengambil langkah mengontrol harga beras sejak tahun 1967.

Pada tahap awal, kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah adalah untuk menstabilkan harga beras yang dapat memberi keuntungan kepada kepada konsumen

dan produsen (Timmer, P. 2002). Institusi pemerintah yang bertanggungjawab melaksanakan untuk penstabil harga tersebut adalah Badan Urusan Logistik (Bulog) yang dibentuk pada tahun 1967. Pendekatan yang dilaksanakan oleh institusi tersebut adalah dengan menetapkan harga terendah (*floor price*) untuk padi dan menetapkan harga beras tertinggi (*ceiling price*) untuk beras. Untuk mendukung kebijakan tersebut, pemerintah menggalakkan petani menanam padi sebagai tanaman utama, memberi subsidi harga pupuk dan menyediakan kredit dengan tingkat bunga yang rendah kepada petani (ADB,2000:26-27). Pemerintah juga tidak memberi dukungan kepada petani yang mendiversifikasikan tanaman demi mencapai tujuan penyediaan beras berdasarkan kemampuan sendiri (*self-sufficiency*). Bulog juga diberi hak monopoli untuk mengimpor dan melakukan operasi pasar dengan dukungan kredit Bank Indonesia (KLBI) (Pantjar Simatupang, 2000). Mekanisme yang dijalankan ini berhasil menstabilkan harga beras yang dapat melindungi kepentingan produsen dan konsumen sampai Indonesia mencapai tujuan *self-sufficiency* pada tahun 1986 (Timmer, 2002).

Namun pada akhir dekade 1980-an harga minyak mengalami penurunan di pasar internasional. Penurunan harga minyak ini menyebabkan pendapatan negara dari hasil minyak mengalami penurunan dan anggaran negara mengalami defisit. Untuk mengatasi defisit tersebut, pemerintah telah mengadakan kebijakan penghapusan dan pengurangan berbagai subsidi (ADB, 2000). Ini termasuk penghapusan subsidi pupuk dan dukungan kredit dengan tingkat bunga yang rendah kepada petani. Misalnya, program Bimas dan Inmas dengan tingkat bunga yang rendah dihapuskan dan ditukar dengan kredit usaha tani (KUT) dengan tingkat bunga 16-25 % (Bungaran Saragih, 1998). Sebaliknya, pemerintah terus mengontrol harga beras pada tingkat harga yang rendah. Ini berarti pemerintah tidak melaksanakan kebijakan pengontrolan harga yang seimbang kepada konsumen dan produsen. Kebijakan ini menimbulkan pengaruh negatif terhadap penurunan kemiskinan di Indonesia(ADB,2000:26).

Meskipun kenaikan harga terendah padi mengalami kenaikan semenjak beberapa tahun terakhir, tetapi kenaikan ongkos produksi akibat penghapusan

perbagai subsidi jauh lebih tinggi dibandingkan kenaikan harga penjualan padi yang ditetapkan oleh pemerintah. Akibat selanjutnya adalah pendapatan petani, terutama petani yang tidak mempunyai luas tanah yang mencukupi terus-menerus mengalami penurunan pendapatan dan kekal dalam kemiskinan. Pengurangan pendapatan petani telah dibuktikan oleh berbagai hasil studi yang telah dilaksanakan. Misalnya, hasil kajian Carunia M Firdausy (1996) menemukan bahwa penghapusan subsidi pupuk membawa dampak negatif terhadap pendapatan buruh tani dan petani yang mempunyai luas tanah yang tidak mencukupi. Oleh sebab itu, kebijakan pengawalan harga yang tidak seimbang antara keperluan produsen dengan konsumen adalah di antara faktor yang menyebabkan kemiskinan berkelanjutan di Indonesia sejak pertengahan tahun 1990-an dan setelah krisis ekonomi menghimpit Indonesia.

Sampai saat ini petani sawah di Indonesia semakin diancam kemiskinan, karena harga padi yang lebih rendah dari harga yang ditetapkan oleh pemerintah (Pantjar Simatupang, 2000). Keadaan ini disebabkan oleh dua faktor utama. Pertama, Bulog saat ini tidak dapat menjalankan fungsinya melakukan operasi pasar untuk mengendalikan harga beras dan monopoli impor beras karena Bank Indonesia tidak menyediakan kredit dengan tingkat bunga yang rendah seperti yang terjadi pada dekade 1990-an. Kedua, harga beras di internasional lebih rendah berbanding harga pasar dalam negeri. Akibatnya, harga beras dalam negeri tidak dapat bertahan pada harga yang ditetapkan oleh pemerintah. Keadaan ini diperparah lagi oleh kurangnya pengawalan terhadap penyeludupan beras ke Indonesia (Pantjar Simatupang, 2000).

5. Implikasi Kebijakan

Pertumbuhan ekonomi baik berdasarkan teori maupun berdasarkan temuan empiris tidak secara otomatis mengurangi kemiskinan. Terdapat beberapa variabel yang menentukan bentuk dan tingkat hubungan kedua variabel tersebut. Diantara variabel yang menentukan tersebut adalah kualitas institusi dan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah. Selanjutnya tingkat korupsi, *bubble economy* dan *rent-seeking* adalah faktor penyebab kemiskinan secara tidak langsung. Jika pemerintah daerah menginginkan pertumbuhan ekonomi berpihak kepada penduduk miskin, maka

faktor-faktor yang menghambat pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap kemiskinan perlu dibenahi.

Selanjutnya jika kemiskinan ingin dikurangi dengan cepat di Sumatera Barat ketimpangan pembangunan antara daerah perdesaan dengan perkotaan perlu dikurangi. Penyediaan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi di daerah sangat diperlukan, terutama untuk mendorong sektor non-pertanian di daerah perdesaan. Hasil studi di Sumatera Barat menunjukkan bahwa perluas kesempatan kerja pada sektor non-pertanian dapat mengurangi kemiskinan. Oleh sebab itu pemerataan infrastruktur antara daerah kabupaten dengan daerah kota perlu mendapat perhatian untuk memfasilitasi pertumbuhan sektor non-pertanian di daerah perdesaan.

Tujuan pengontrolan harga beras tidak mencapai tujuan untuk melindungi konsumen dan produsen di Indonesia. Penyebabnya adalah ongkos produksi mengalami tidak sebanding dengan peningkatan harga jual. Harga jual beras tidak dapat ditingkatkan lagi karena menghadapi persaingan dari produksi luar negeri. Sebahagian besar penduduk Sumatera Barat sangat tergantung dari kegiatan produksi padi. Diversifikasi sektor pertanian sangat diperlukan agar keterpurukan petani sawah tidak berkelanjutan. Tentu hal ini perlu direncana sedemikian rupa agar diversifikasi sektor pertanian dan kegiatan pertanian dapat mengurangi kemiskinan.

Penghapusan subsidi terhadap faktor produksi (pupuk dan obat-obatan pembunuh hama) telah menimbulkan dampak yang luar biasa terhadap kehidupan petani. Tentu dampak yang ditimbulkan oleh kenaikan harga BBM akan lebih parah dibandingkan dengan kenaikan harga faktor produksi. Kenaikan harga BBM akan mendorong kenaikan harga faktor produksi. Tentu petani akan menanggung ongkos produksi yang lebih berat sementara harga komoditi pertanian tidak akan mengalami peningkatan yang luar biasa. Fenomena ini perlu ditangkap sebagai sinyal bahwa masalah kemiskinan di Sumatera Barat akan berlanjut.

Saat ini jumlah penduduk miskin di Sumatera Barat berdasarkan hasil Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk 2005 mencapai sebanyak 234.686 kepala keluarga. Jumlah ini mencapai 26 % penduduk Sumatera Barat. Tentu perlu dipilah

mana keluarga miskin yang dapat disentuh oleh mekanisme pasar dan mana keluarga miskin yang tidak dapat disentuh dengan mekanisme non-pasar. Pemilahan ini perlu dilakukan karena pendataan sosial ekonomi penduduk mengandung banyak informasi yang diperlukan oleh pemerintah daerah.

PENUTUP

Pembahasan yang dikemukakan hanya berdasarkan tinjauan literatur. Untuk pemahaman lebih jauh apakah di Sumatera Barat terjadi kebijakan pertumbuhan yang berpihak kepada penduduk miskin perlu dilakukan kajian yang mendalam. Namun teori dan kebijakan yang telah dibahas dapat memberi beberapa implikasi bagi daerah untuk mengurangi kemiskinan.

DAFTAR BACAAN

- Asian Development Bank (2000), *ADB Poverty Assessment, High Level Forum Poverty Reduction: The Way Forward*, February 17th, 2000, Jakarta
- Bhagwati, Jagdish (1988), 'Poverty and Public Policy', *World Development*, 16(5):539-555
- Bigsten, Arne. *et.al* (2003), 'Determinant Poverty in Ethiopia', *World Development*, 31 (1): 87-106
- Booth, Anne (2000), 'Poverty and Inequality in the Soeharto Era: An Assessment', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 36(1): 73-104
- Bungaran Saragih (1998), 'Jangan Menyubsidi Konsumen Kaya', *Forum Keadilan*, 2(7): 73
- Buxton, ND. (1998), 'In Memoriam: Mancur Olson 1932-1998', *Iris Update*, 8 (1); 1-2
- Carunia M. Firdausy (1996), 'The Effects of Price Liberalization and Market Reforms on the Poverty Situation of Rural Communities and Farm Family', dalam Escap, *Economic Liberalization and Rural Poverty: A Study on the Effect of Price Liberalization and Market Reforms in Asian Developing Countries*. Bangkok: Escap
- Deuster, P.R. (1982b), 'The Green Revolution in Village of West Sumatra', *Bulletin of Indonesia Economic Studies*, 18 (2): 86-95
- Getubig. I.P and A.J. Ledesma (Editor) (1988), *Voices From The Culture of Silence: the Most Disadvantaged Groups in Asian Agriculture*, Kuala Lumpur: Asia and Pacific Development Centre (APDC).
- Growth With Equity, *w.w.w.oxfarm.org.uk*
- Hanshom, Dirk, *et.al.* (2001), 'Trade Policy, Poverty and Inequality in Namibia' dalam Francis Wilson, *et.al.*(Editors), *Poverty Reduction: What Role for the*

- State in Today's Globalized Economy*, Cape Town: New Africa Education Publishing
- Hemmer, Hans R. (1994), 'Toward a New Policy on Poverty Reduction', *Development and Cooperation*, 5(6):8-11
- Hulme, David and Andrew Shepherd (2003), 'Conceptualizing Chronic Poverty', *World Development*, 31(3): 403-423
- Hughes, Helen (2000), 'Growth, Poverty and Income Distribution', *Journal of the Asia Pacific Economy*, 5(1/2): 38-44.
- Kakwani, Nanak (1980), 'On a Class of Poverty Measures', *Econometrica*, 48(2):437-446.
- Kakwani, Nanak (2000a), 'Economic Growth, Poverty and Income Support Programmes in Australia', *Journal of the Asia Pacific Economy*, 5(1-2): 14-37.
- Kakwani Nanak (2000b), 'Economic Growth, Poverty and Income Support Programmes in Australia', *Journal of the Asia Pacific Economy*, 5(1/2):14-37
- Kakwani, Nanak and Ernesto M. Pernia (2000) "What is Pro-poor Growth?", *Asian Development Bank Review*, 18(1): 1-16.
- Kasliwal, Pari, (1997) *Development Economics*, Cincinnati: South-Western College Publishing
- Killick, Tony (1981), *Policy Economics: A Textbook of Applied Economics on Developing Countries*, Louis: Heineman
- Lipton, Michael (1977), *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development* Cambridge, MA: Harvard University Press
- Lipton, Michael (1991), *Progress and Poverty*, Institute of Development Studies.
- Lipton, Michael (1995), 'Growing Points in Poverty Research: Labour Issues', dalam Gerry Rodgers, "*The Poverty Agenda and the ILO Issues for Research and Action*", Geneva: International Institute for Labour Studies
- Lipton, Michael and Simon Maxwell (1992), *The New Poverty Agenda: An Overview*, Institute of Development Studies
- Lipton, Michael and Martin Ravallion (1995), 'Poverty and Policy ' dalam Jere Behrman and T.N. Srinivasan (Editors), *Handbook of Development Economics*, Volume III B, Amsterdam: Elsevier Science B.V.
- Morley, Samuel A. (1995), *Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Narayan, Deepa, *et.al* (2000), *Voice of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, New York: Oxford University Press.
- Øyen, Else (1996), "Poverty Research Rethought" dalam Else Øyen *et.al* (Editors) *Poverty: A global Review, Handbook on International Poverty Research*, Oslo: Scandinavian University Press.
- Pantjar Simatupang (2000), 'Mission Impossible Pertahankan Harga Dasar Gabah', *Kompas*, 1 November.
- 'Pemberantas Kemiskinan Terganjil Korupsi' *Kompas*, 21 Jun 2003

- Quibria, M.G. (Editor) (1996), *Rural Poverty in Developing Asia*, (Volume 2: Indonesia, Republic of Korea, Philippines and Thailand) Manila: Asian Development Bank
- Sen, Amartya (1976), 'Poverty: An Ordinal Approach to Measurement', *Econometrica*, 44(2):219-231
- Sen, Amartya (1978), 'Three Notes on the Concept of Poverty', *World Employment Programme Research, Working Paper*. Geneva: International Labor Office
- Sen, Amartya (1981). *Poverty and Famines*, Oxford: Clarendon Press
- Stern, Joseph (2003), 'The Rise and Fall of the Indonesian Economy', <http://ssrn.com/abstract=421181>
- Thorbecke, E. (1991), 'Adjustment, Growth and Income Distribution in Indonesia', *World Development*, 19(11):1595-1614
- Timmer, C. Peter, *et.al* (1983), *Food Policy Analysis*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Timmer, C.Peter (1989), "Food Price Policy: The Rationale for Government Intervention", *Food Policy*, 14(1):17-42
- Timmer, C.Peter (2002). 'Rural Bias in the East and South-East Asian Asian Rice Economy: Indonesia in Comparative Perspective' dalam Hall Hill (Editor), *The Economic Development of Southeast Asia*, Volume IV, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited
- Weiss, John (1995), *Economic Policy in Developing Countries*, London: Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf
- Werry Darta Taifur (1991), 'Regional Variations in Visible and Invisible Underemployment Rates in West Sumatra', *Master Thesis*, the School of Social Sciences, Flinders University, Australia
- Werry Darta Taifur (1994). 'Tingkat Pengangguran dan Kemiskinan di Indonesia', *Jurnal Penelitian Andalas* 17(6):6-28
- Werry Darta Taifur (1995b). 'Implikasi Perbedaan Karakteristik Penduduk Miskin di Pedesaan', *Jurnal Ekonomi dan Manajemen* 5(1): 105-119
- Werry Darta Taifur (1998), 'Kajian Kemiskinan Mengikuti Sektor' dalam Razali Agus dan Fashbir Noor Sidin (Editors), *Pembangunan Sosial dan Ekonomi di Malaysia*, Siri Perspektif Sains Sosial, Kuala Lumpur: Jabatan Atropologi dan Sosiologi, Universiti Malaya,
- World Bank (1995). 'Poverty Reduction and The World Bank Progress in Fiscal 1994'. *The World Bank*, Washington, D.C.
- World Bank (2000), *World Development Report 2000/2001: Attacking for Poverty*, New York: Oxford University Press