

POLITIK PEMBANGUNAN ORDE BARU: INDUSTRIALISASI, SWASTANISASI, DAN PERTUMBUHAN EKONOMI

Oleh: Sugeng P. Syahrie
Dosen Jurusan Sejarah FIS UNJ

Abstrak

Transformasi ekonomi yang dilakukan pemerintah Orde Baru pada awal 1980-an, dari perekonomian non-industrial ke perekonomian industrial, ternyata gagal menghasilkan sumber pembiayaan pembangunan. Sebagai akibat, pemerintah melakukan reorientasi pada akhir 1980-an dalam rangka mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi. Pada kalangan birokrasi pemerintahan, reorientasi ini kemudian menjelma menjadi suatu pemahaman yang mementingkan pemasukan uang bagi setiap daerah (Pendapatan Asli Daerah—PAD). Artikel telaah pustaka ini memaparkan argumen bahwa ketika sektor industri yang semula diandalkan sebagai sumber PAD tidak dapat memenuhi harapan, langkah yang diambil pemerintah, terutama di tingkat daerah (kabupaten dan kota), pada umumnya menjadi sangat pragmatis, yakni mengkomersialisasikan semua aset, seperti tanah dan lokasi atau ruang yang memiliki nilai tinggi bagi kepentingan orang banyak. Kebijakan seperti ini sering kali mengesampingkan hak-hak publik atas ruang atau lokasi strategis serta mengesampingkan dampak sosial ekonomi dari bisnis yang mengeksplotasi nilai ruang dan lokasi tersebut.

Pendahuluan

Sejak Indonesia melakukan transformasi ekonomi pada awal 1980-an, yaitu dari perekonomian yang bersandar pada hasil-hasil alam menjadi perekonomian yang bersandar pada industri, perdagangan dan jasa, sektor nonpertanian, khususnya industri manufaktur berkembang lebih cepat daripada dasawarsa sebelumnya.

Namun, sektor industri yang diandalkan itu ternyata kemudian dianggap gagal dalam memberikan kontribusi optimal terhadap pembiayaan pembangunan di dalam negeri. Kesimpulan ihwal kegagalan sektor industri ini didasarkan pada fakta bahwa sejak awal 1980-an hingga 1992 nilai ekspor nonmigas Indonesia tidak

pernah mampu mengalahkan nilai impor non-migas sehingga menyebabkan defisit dalam perdagangan luar negeri.¹ Padahal, sumber pemasukan pembiayaan pembangunan sepanjang periode ini sangat bergantung pada penerimaan dalam negeri.

Kondisi tersebut memaksa pemerintah Orde Baru melakukan reorientasi pada akhir 1980-an dalam rangka mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi. Pada kalangan birokrasi pemerintahan, terutama di

¹ Kesimpulan ini merujuk kepada pernyataan Andrinof A. Ch. (2001) hlm. 162 (lihat catatan kaki).

tingkat daerah (kabupaten dan kota), orientasi yang kuat kepada pertumbuhan ekonomi ini kemudian menjelma sebagai suatu pemahaman yang mementingkan pemasukan uang. Disadari atau tidak, pemahaman ini telah menjadi wacana dalam politik pembangunan perkotaan kita sejak hampir tiga dasawarsa terakhir. Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dewasa ini sangat menekankan ukuran-ukuran kesuksesan pembangunan daerah pada keberhasilan mereka menciptakan pendapat-an asli daerah (PAD) yang setinggi-tingginya.

Diskusi berikut ini mencoba untuk memaparkan persoalan tersebut melalui penelaahan kepustakaan (*literature review*) terhadap dua buah buku. Buku pertama, *Gagalnya Pembangunan: Kajian Ekonomi Politik terhadap Akar Krisis Indonesia* (2001), ditulis oleh Andrinof A. Chaniago, pengamat ekonomi politik dari Universitas Indonesia. Sedangkan pustaka kedua berupa artikel yang ditulis oleh Budhy Tjahjati S. Soegijoko, perencana di Bappenas dan pengajar di Institut Teknologi Bandung, berjudul “Pertumbuhan Urban, Pembangunan Perin-dustrial, dan Migrasi” yang dipublikasikan dalam buku yang disunting oleh Frans Husken, Mario Rutten, dan Jan-Paul Dirkse, *Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial: Indonesia di bawah Orde Baru*, (1997).

Birokrasi Sebagai 'Pengusaha'

Perilaku birokrasi yang cenderung sebagai 'pengusaha', yakni berorientasi pada perolehan PAD, alih-alih memikirkan soal peningkatan pelayanan publik serta kesejahteraan warga masyarakatnya secara keseluruhan, ditengarai oleh Chaniago

sebagai kurun waktu menjelamanya 'negara perusahaan' dalam kehidupan ekonomi politik di Indonesia. Kecenderungan ini disebutnya sebagai salah satu ciri menonjol negara Indonesia sejak awal 1990-an—dan terus dipraktikkan hingga sekarang. Pembangunan yang seharusnya mempunyai makna hakiki sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat itu kemudian bergeser dan menyempit maknanya menjadi pembangunan untuk meningkatkan sebesar-besarnya pendapatan pemerintah. Cara pandang seperti inilah yang telah membuat setiap pemerintah daerah selalu sibuk memikirkan cara bagaimana mendongkrak penerimaan pajak daerah dan retribusi.

Akar historis dari orientasi pertumbuhan ekonomi itu, menurut Chaniago, bermula dari terjadinya pergeseran peranan ekonomi antara pemerintah dan swasta sejak pertengahan dasawarsa 1980-an yang ditandai oleh semakin menurunnya peran pemerintah secara ekonomi. Hal ini terjadi karena adanya perubahan struktur sumber-sumber penerimaan negara dari sumber-sumber ekonomi yang berasal dari hasil bumi ke sumber-sumber olahan dan kegiatan jasa. Perubahan ini tidak lepas dari faktor ekonomi politik internasional yang mengguncang ekonomi Indonesia pada awal 1980-an yang fondasi strukturalnya memang lemah.

Untuk mempertahankan tingkat pertumbuhan ekonomi nasional sekitar 7% setahun, selama Repelita VI pemerintah membutuhkan investasi 815 triliun rupiah. Dari jumlah tersebut, pemerintah hanya sanggup mensuplai kurang dari 30%-nya, sedangkan sisanya diharapkan dari pihak swasta

dan 'dana masyarakat' (tabungan, deposito, obligasi, saham, dan sebagainya). Ketergantungan pemerintah terhadap peran masyarakat dan (terutama) swasta ini semakin tampak dari proyeksi sumber penerimaan dan pembelanjaan negara. Karena sumber-sumber ekstraktif (terutama minyak) semakin mengecil perannya sebagai sumber penerimaan, pemerintah kemudian menjadi semakin bergantung kepada pajak.

Corak perekonomian seperti itu kemudian mengikat perilaku pembuatan kebijakan untuk terus mendorong sektor-sektor yang berpotensi sebagai sumber pungutan dan sebaliknya meminimalisasi hadirnya sektor-sektor yang tidak memberi kontribusi signifikan sebagai sumber pemasukan, baik melalui pungutan resmi maupun tidak resmi. Misalnya, karena adanya kepentingan pemerintah terhadap formalisasi sektor perdagangan di perkotaan, perdagangan di sektor informal dan pasar tradisional semakin terbatas gerakannya. Contoh sebaliknya, yang lebih mencerminkan kepentingan terciptanya pemasukan daripada mementingkan pelayanan publik adalah pemberian ijin trayek bagi angkutan umum ukuran kecil, seperti mikrolet (angkot). Meski jumlah kendaraan telah melebihi dari yang dibutuhkan, yang dengan mudah bisa dilihat dari jumlah kendaraan yang sedang beroperasi dan jumlah penumpang rata-rata per kendaraan, ijin-ijin trayek baru selalu saja dikeluarkan.

Maka, pada titik ini, demikian Chaniago menyimpulkan, pembangunan sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat telah bergeser dari makna hakikinya itu menjadi pembangunan untuk meningkatkan

sebesar-besarnya pendapatan pemerintah. Dengan visi pembangunan seperti itu ketergantungan kepada pihak swasta posisi publik (masyarakat) sebagai pihak yang seharusnya menjadi sasaran pembangunan dan sebagai sumber terbentuknya wacana tandingan dalam pembangunan senantiasa berada pada posisi yang sangat lemah, terutama ketika diperhadapkan dengan para pengusaha yang memiliki modal utama untuk menggerakkan perekonomian. Apa yang kemudian muncul adalah kecenderungan kuat ke arah swastanisasi di berbagai sektor kehidupan perkotaan. Bahkan, kecenderungan ini dalam perkembangannya kemudian tidak lagi terbatas pada pengelolaan barang-barang publik, tetapi juga terlihat dalam proses mobilisasi alokasi dana-dana masyarakat yang dijadikan sumber investasi. Dengan manajemen investasi yang profesional (dihimpun dalam bentuk tabungan, asuransi dan dana pensiun, dan sebagainya), dana masyarakat itu dapat dikatakan termasuk kategori dana yang dikuasai oleh swasta.

Di tengah arus deras swastanisasi itu, peran swasta sering kali sudah tidak lagi sebagai pendorong produktivitas ekonomi. Sejak akhir 1980-an, pihak swasta mulai mempunyai kesempatan untuk ikut menentukan arah dan model pembangunan. Sehubungan dengan kecenderungan ini adalah munculnya fenomena 'komersialisasi ruang', terutama dalam bentuk bisnis properti dan bisnis lokasi (termasuk pusat perbelanjaan), selain bisnis infrastruktur dan kawasan industri. Ini semua adalah komoditas ekonomi yang bersifat *non-traded* yang terutama terkonsentrasi di kawasan Jabotabek dan menyerap dana

perbankan yang secara proporsional cukup besar. Sektor yang memacu konsumtivisme alih-alih memacu sektor produktif perekonomian inilah yang justru dijadikan sebagai andalan untuk mendongkrak pertumbuhan ekonomi. Dampak dari fenomena ini adalah semakin mengecilnya ruang gerak bagi pelaku ekonomi lemah dan konsumen kelas bawah di perkotaan, sebagaimana sering dapat kita lihat indikasinya dari proyek-proyek penggusuran pedagang kaki lima yang tanpa visi.

Dampak lain yang dapat lebih gamblang terlihat dalam realitas kehidupan sehari-hari di kota-kota besar, sebagai akibat dari fenomena 'komersialisasi ruang' itu, adalah kecenderungan terjadinya 'penyingkiran' secara halus rumah-rumah penduduk dan unit-unit ekonomi kecil yang sebelumnya berada di dalam dan di sekitar lokasi yang kemudian dikomersialisasi itu. Pada ruang (lokasi/ lahan) yang dikomersialisasi itu kemudian dibangun berbagai pusat komersial, mulai dari pertokoan, perkantoran, agrowisata (lapangan golf, kolam ikan dan restoran), perumahan elite dan apartemen mewah, hotel, dan kawasan industri. Semua itu akan memainkan peran sebagai nunit-unit ekonomi yang saling mendukung, sebagai suatu mata rantai perekonomian masyarakat lapis atas, yang akhirnya mendorong pertumbuhan usaha-usaha baru di dalam negeri dengan segala konsekuensi moneterinya.

Tetapi, bagaimana dengan nasib unit-unit usaha kecil yang telah 'tersingkir' dari dari kawasan komersial itu? Chaniago berpandangan bahwa tentunya tidak banyak pilihan bagi mereka untuk mendapatkan tempat yang lebih baik bagi mereka untuk

mendapatkan tempat yang lebih baik dan lebih produktif bagi kehidupan mereka. Alhasil, kebijakan pemerintah, diakui atau tidak, telah 'berhasil' membuat tata ruang di sekitar zona-zona komersial baru itu tidak memberikan lingkungan sosial yang harmonis, bercorak kapitalistis, bahkan cenderung tidak manusiawi terhadap masyarakat golongan lapis bawah.

Akibat berikutnya bisa ditebak: berpindahnya masalah ke kota-kota pinggiran Jakarta. Kota-kota di pinggiran Jakarta, yaitu Tangerang, Bekasi, Depok, dan Bogor, selain sudah sejak lama harus menampung arus urbanisasi penduduk dari berbagai daerah dan desa di Indonesia, juga harus menampung para 'imigran' yang meninggalkan yang meninggalkan wilayah permukiman di DKI Jakarta yang telah berubah menjadi kawasan-kawasan bisnis elite.

Maka, pada titik inilah terjadi sejenis paradoks menyangkut ekonomi informal: ketika keberadaan para pelaku sektor ini makin terpinggirkan dan kemudian terdepak dari kawasan-kawasan komersial dengan pertumbuhan terpesat di dalam kota Jakarta, mereka kini memperoleh ruang hidup baru yang berpusat di kota-kota pinggiran Jakarta. Karena jumlah mereka yang sangat besar, terutama sebagai akibat dari urbanisasi yang terus-menerus di satu sisi serta lambatnya pertumbuhan lapangan kerja baru dibanding pesatnya pertumbuhan angkatan kerja di sisi lain, kehidupan masyarakat lapisan bawah menjadi tidak terhindarkan dari ketergantungan yang semakin besar kepada sektor ekonomi informal.

Masyarakat mayoritas itu tidak saja hidup dalam keadaan timpang antara distribusi dan alokasi sumber-

sumber ekonomi, tetapi juga berada dalam situasi ketimpangan antarlapisan sosial dalam wilayah-wilayah perkotaan. Dengan belum adanya isyarat bahwa masyarakat kita memang benar-benar dalam transisi menuju alam industri, dan semakin jelas bahwa kita sedang menuju masyarakat perkotaan dalam arti sosiologis, maka persoalan sosial yang tidak terhindarkan kemunculannya adalah realitas kehidupan masyarakat yang berwajah ganda.

Masyarakat kota, seperti halnya masyarakat industri, memang akan cenderung bekerja dengan tingkat pembagian kerja yang semakin tinggi dan beragam, serta menghargai waktu. Mereka juga akan semakin akrab dengan lembaga-lembaga ekonomi modern, seperti bank, lembaga *leasing*, dan sebagainya. Mereka juga akan cenderung hidup dalam keluarga-keluarga kecil dan berperilaku lebih rasional. Tetapi, kenyataan bahwa sebagian masyarakat kita kehidupannya masih tergantung pada sektor ekonomi informal sehingga sebagian besar mereka tidak begitu mementingkan aturan-aturan formal seperti halnya pada masyarakat industri. Sedangkan tingkat penghasilan mereka yang rendah membuat mereka merasa perlu untuk saling bergantung satu dengan yang lain dengan mempertahankan atau membuat hubungan kekerabatan baru dalam pola kehidupan sosial yang bercorak komunal.

Dengan mengamati fenomena kehidupan sosial di kawasan Jabotabek sebagai contoh kasus tersebut, dapat dikatakan secara eksplisit di sini bahwa mereka yang hidup di perkotaan besar di Indonesia sekarang ini sebagian besar telah berada dalam kondisi polarisasi sosial akibat tekanan ekonomi.

Memacu Pembangunan Perkotaan

Dengan perspektif yang berbeda dari Chaniago, Budhy Tjahjati justru mencoba mengilustrasikan prestasi-prestasi lima kali Repelita (1969-1994) yang dilaksanakan oleh pemerintah Orde Baru di bidang pembangunan perkotaan dan sektor perindustrian, sekaligus mengkaji prospek-prospeknya.

Kebijakan pembangunan Indonesia pada masa Orde Baru sejak Repelita pertama tahun 1969 ditekankan pada upaya untuk mencapai pertumbuhan GNP. Kebijakan yang secara produktif menggunakan baik dukungan finansial luar negeri maupun sumber daya minyak dan gas bumi ini memang telah mengakibatkan GNP mencapa tingkat pertumbuhan tahunan sebesar 10% selama masa pembangunan jangka panjang (25 tahun) pertama, 1969-1994. Berkenaan dengan pembangunan sektor perkotaan, Budhy Tjahjati berpandangan bahwa pertumbuhan yang kuat yang didasarkan pada pembangunan perindustrian yang dikombinasikan dengan migrasi sejumlah besar rakyat ke daerah lain yang sukses, telah mengakibatkan pertumbuhan yang lebih seimbang.

Sampai tahun 2025, populasi perkotaan di Indonesia diproyeksikan akan mencapai 152 juta jiwa. Sekitar separuh populasi perkotaan menetap di sepuluh kota yang paling luas. Berkembangnya kawasan perkotaan yang cepat ini juga berbuntut pada angkatan kerja perkotaan yang tumbuh meningkat. Kebanyakan angkatan kerja perkotaan harus mendapatkan pekerjaan di sektor manufaktur dan jasa. Tidak semua sektor jasa dan manufaktur di kawasan-kawasan perkotaan bertumbuh cukup cepat

untuk menyerap mereka. Di kota-kota besar, industri bangunan potensial mampu menyerap para pekerja ini. Akan tetapi, ini masih belum mencukupi, dan karenanya kebanyakan angkatan kerja mendapatkan pekerjaan di sektor informal seperti penjaja, penjual keliling jalanan, bekerja di transportasi, dan seterusnya. Mengingat peran penting sektor informal dalam ketenagakerjaan, pemerintah, menurut Budhy Tjahjati, telah mulai membenahinya dan memberi dukungan kepada sektor informal tersebut. Studi percobaan tentang para pemulung telah dibuat di Jakarta; pemerintah Kota Bandung mendukung para penjaja makanan jalanan dengan kredit berskala kecil dan membuk koperasi-koperasi; dan sebuah organisasi pengemudi becak di Surabaya menjalin ikatan dengan pemerintah kota.

Menurut Budhy Tjahjati, pentingnya pembangunan perkotaan digambarkan dengan investasi pemerintah yang meningkat dalam infrastruktur perkotaan dan pembangunan perkotaan lainnya. Kemajuan yang mantap dibuat dalam memajukan infrastruktur perkotaan selama Repelita IV. Strategi dasar dapat dilangsungkan selama Repelita V (1989-1994), dengan memberi tekanan atau memajukan kaum miskin perkotaan secara terus-menerus, memajukan perencanaan finansial, manajemen, operasi, dan pemeliharaan. Pendekatan ini, disebut sebagai pembangunan infrastruktur perkotaan terpadu, telah diterapkan di kotamadya-kotamadya pada hampir setiap provinsi, juga di kota-kota besar. Juga dilangsungkan proyek percobaan yang berupaya menerapkan pendekatan ini di kota-kota kecil.

Di samping kebijakan terpadu tersebut, pendekatan sektoral yang telah ditempuh sejak Repelita awal masih terus berlanjut. Terdapat program-program penyediaan air bersih untuk perdesaan dan program sanitasi, program penyediaan air dan sanitasi di kawasan-kawasan perkotaan, dan program pengembangan kampung. Perkembangan yang cepat di kawasan-kawasan perkotaan, bahkan dengan pengeluaran *budget* nasional yang meningkat, masih akan terus membutuhkan pelayanan dan fasilitas bagi banyak penduduk. Sebagai akibat, sumber daya manajerial dan finansial pemerintah pusat memperoleh beban yang berat dari kebutuhan ini. Jalan keluar yang kemudian ditempuh oleh pemerintah pusat adalah memperkuat kemampuan manajerial dan finansial pemerintah lokal, terutama pemerintah di tingkat kotamadya.

Salah satu cara untuk meningkatkan kemampuan finansial lokal adalah dengan meningkatkan pemasukan dari pajak. PBB dan pajak kekayaan adalah contoh sumber pemasukan itu untuk pemerintah lokal. Meskipun ini adalah pajak pemerintah pusat, pajak ini dikumpulkan secara lokal, dan sejumlah besar persentase dari uang yang dikumpulkan (hampir 65%) dialokasikan kembali ke pemerintah lokal; 16% lainnya diperuntukkan bagi pemerintah provinsi. Selain pemasukan lokal yang meningkat, pemerintah juga mencoba kemungkinan untuk lebih melibatkan sektor swasta dalam menyediakan infrastruktur dan pelayanan perkotaan. Partisipasi pemerintah lokal dalam pembiayaan pembangunan juga diharapkan akan meningkat terus secara bertahap.

Perkembangan yang mantap dalam pembangunan perkotaan, ditambah kebijakan pemerintah tentang struktur ekonomi dan perhatian pada pembangunan, dalam pandangan Budhy Tjahjati, menunjukkan letak pentingnya kebijakan pembangunan perindustrian. Karenanya, proses industrialisasi (dalam Repelita V pemerintah-an Orde Baru) dipercepat jalannya sehingga perindustrian diharapkan dapat menjadi penggerak pokok pembangunan ekonomi dan perluasan lapangan kerja. Perindustrian diharapkan meningkatkan nilai tambah dan memperluas lapangan kerja dan bisnis. Juga diharapkan menyediakan barang dan jasa bagi masyarakat, meningkatkan ekspor, mempertinggi pembangunan regional, dan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya alamiah, sumber daya manusia, energi, dan sumber daya pembangunan lainnya.

Sebagai kesimpulan, Budhy Tjahjati menyatakan bahwa dalam 25 tahun masa pembangunan jangka panjang pertama, Indonesia telah sukses. Memang masih terdapat persoalan yang membutuhkan perhatian, tetapi arahnya sudah dalam rel yang benar (hlm 94).

Pertumbuhan Tanpa Pemerataan

Dalam bukunya, Chaniago telah berhasil menelusuri lebih jauh dampak dari pembangunan perkotaan di Indonesia (dengan mengambil contoh kasus Jabodetabek) yang bertumpu pada orientasi pertumbuhan ekonomi tersebut. Ia telah sampai kepada kesimpulan bahwa hal tersebut membawa dampak negatif berupa terbentuknya kondisi polarisasi sosial akibat tekanan struktur ekonomi. Akan menjadi menarik jika kesimpulan Chaniago ini dijadikan sebagai titik tolak

untuk mengkaji penjelasan kultural atas persoalan dalam budaya perkotaan (*urban culture*) kita yang tampaknya belum memperoleh cukup perhatian, padahal ini sangat terkait dengan persoalan-persoalan yang muncul dalam pembangunan suatu kota.

Hasil kajian sejarah perkotaan di Indonesia menunjukkan, telah terjadi kegagalan transformasi kota-kota kita untuk menjadi kota yang modern. Proses urbanisasi di kota-kota Indonesia tidak selalu berimplikasi terhadap perubahan lingkungan sosial menuju modernisasi, kemajuan dan formalisasi lingkungan dalam kehidupan perkotaan. Urbanisasi justru berimplikasi pada wujud kota yang tidak terencana dan tidak terantisipasi sehingga melahirkan wajah kota kita dalam dua wajah: formal dan informal, legal dan *illegal*, tradisional alias agak kampung(an) dan modern agak kekotaan.²

Mengambil kembali contoh kasus pembangunan Jabodetabek, jika penciri kota modern ditandai dengan sikap masyarakatnya yang obyektif, rasional, dan menjunjung tinggi tata nilai formal, apakah penciri ini sudah terpenuhi di dalam sikap warga Jabodetabek yang katanya sudah semakin kosmopolitan? Atau mereka tetap merasa sebagai orang kampung terjebak di metropolis Jabodetabek sehingga gagap dalam menyikapi hal-hal baru? Lalu, bagaimana cara pemerintah menyikapi pola penyediaan layanan umum jika kondisi masyarakatnya terdiri atas dua kelompok sosial, formal dan informal, atau watak kampung dan watak kekotaan? Inilah rentetan pertanyaan yang dapat muncul dalam kajian atas budaya perkotaan.

² Lihat artikel opini Yayat Supriatna, "Watak Kampung(an) dan Watak Metro(pelitan)", *Kompas*, 10 Juli 2007.

Layanan modern dan canggih mungkin kurang disukai oleh orang yang punya *mental map 'ndeso'* karena kurang dianggap praktis. Mereka menolak melakukan perubahan, penyesuaian diri, terhadap tata nilai baru yang serba formalistis. Sementara yang modern mungkin kurang merasa "sesuai" jika harus bergabung dalam kondisi kesemerawutan, ketidaknyamanan, ketidak-amanan, dan ketidakpastian sistem layanan karena persoalan rendahnya mutu profesionalisme layanan publik. Akibatnya adalah, Jakarta gagal dalam memecahkan persoalan-persoalan bersama, seperti banjir, sampah, kesemerawutan lalu lintas, dan masalah lingkungan lain karena terjadinya kesenjangan sosial yang cukup besar antara individu dan kelompok sosialnya, dan kelompok sosial satu dengan kelompok sosial lainnya.

Melalui pengkajian budaya perkotaan, dapat dibuat pemetaan dampak sosiokultural dari pembangunan perkotaan di Indonesia yang berfokus pada pertumbuhan ekonomi dengan mengandalkan pertumbuhan usaha perdagangan dan jasa. Persoalan mendasar visi pembangunan yang seperti ini adalah kecenderungannya untuk menyempitkan makna sehingga pembangunan cenderung dibatasi pada soal penciptaan sumber pertumbuhan ekonomi oleh pemerintah melalui peningkatan prasarana dan kawasan bisnis tanpa memperhitungkan biaya sosial (*social cost*) yang dikeluarkannya.

Sementara itu, artikel Budhy Tjahjati mengemukakan sejumlah pernyataan yang masih dapat diperdebatkan, atau setidaknya memerlukan argumentasi lebih lanjut. Salah satunya adalah pernyataan bahwa

pertumbuhan ekonomi yang didasarkan pada pembangunan perindustrian yang dikombi-nasikan dengan migrasi telah menghasilkan "pertumbuhan yang lebih seimbang". Husken, Rutten, dan Dirkse (1997) berargumen bahwa bagaimanapun juga kebijakan tersebut tidak secara otomatis mengubah seluruh standar kehidupan rakyat Indonesia. Akibat sosial dari kebijakan ini melahirkan kritik, terutama dari kalangan ilmuwan sosial.³ Para pembuat kebijakan dituding terlalu mengkonsentrasikan diri pada tingkat pertumbuhan ekonomi dan begitu sedikit memperhatikan kesenjangan yang lebar dalam tingkat kesejahteraan antara kawasan perdesaan dan perkotaan serta antarkelas sosial (kaya dan miskin). Kritik tersebut berkisar pada fakta bahwa sebagian besar penduduk perdesaan dan sebagian tertentu dari penduduk perkotaan tidak mendapat bagian dari pertumbuhan ekonomi. Bahkan pengangguran di antara kaum miskin di antara kum miskin di kawasan terpadat penduduknya, yakni Jawa, terus bertambah secara mencolok sebagai dampak dari modernisasi pertanian.

Pernyataan Budhy Tjahjati bahwa pembangunan kawasan perkotaan yang terus meningkat telah membawa

³ Pada tahun 1972, kajian otoritatif yang dilakukan oleh Sajogyo (*Modernization without Development in Rural Java*) adalah kajian pertama yang menunjuk langsung dampak sosial model pembangunan Indonesia. Karya ini dan kajian lanjut tahun 1975 yang menilai kemiskinan perdesaan dan perkotaan di Indonesia memberi perhatian pada fakta bahwa pertumbuhan ekonomi pada umumnya merupakan sebuah indikator yang tidak memadai mengenai kecenderungan dalam perbaikan standar kehidupan bagi sebagian besar penduduk.. Lihat kutipan Husken, Rutten, dan Dirkse (1997) tentang hal ini, hlm. 7-8.

kepada kesimpulan yang salah bahwa tenaga dan uang telah dipindahkan dari sektor pertanian ke sektor perindustrian yang terkonsentrasi dipertanian. Dalam hal ini, hasil kajian Manning (1997) tentang pasar kerja, angkatan kerja, upah, dan lapangan kerja di Indonesia justru menunjukkan bukti yang berlawanan. Menurutnya, tidak ada bukti yang mendukung pandangan Budhy Tjahjati ini. Manning menunjuk bahwa tidak terjadi pertumbuhan yang kuat dalam lapangan kerja perindustrian di Indonesia, melainkan bahwa sejumlah besar penduduk bekerja di sektor informal.⁴ Lapangan pekerjaan sebagaimana besar masih ditemukan di pertanian; di kawasan perdesaan tidak terdapat peningkatan lapangan kerja nonpertanian. Oleh karena itu, kecenderungan makro yang memperlihatkan hasil yang mengagumkan selama dua puluh tahun terakhir masa pembangunan jangka panjang pertama pemerintahan Orde Baru, seperti dicatat dalam tulisan Budhy, tidak bisa dilihat sebagai perkembangan yang sehat, tetapi malahan memunculkan keprihatinan tentang terjadinya pemusatan lapangan kerja perindustrian di banyak pusat perkotaan, sektor perindustrian yang tidak maju di daerah-daerah luar, dan kekurangan lapangan kerja di luar sektor pertanian di kawasan-kawasan perdesaan.

Alhasil, buntut dari ketimpangan tersebut, seperti ketidakmerataan pendapatan-an, lapangan pekerjaan, fasilitas pendidikan, dan kebijakan

pemerintah, adalah arah gejala urbanisasi. Namun kemudian, karena mereka yang memasuki pusat-pusat perkotaan itu kebanyakan tidak berbekal pendidikan dan keterampilan yang cukup untuk bersaing dalam mendapatkan pekerjaan di sektor formal yang tersedia di perkotaan, banyak di antara mereka akhirnya terpaksa bekerja di sektor informal. Mereka inilah yang secara ekonomi merupakan golongan 'mendekati miskin' yang tingkat pendapatannya hanya sedikit di atas garis kemiskinan absolut, dan mereka sangat rapuh terhadap perubahan-perubahan dalam ekonomi. Perubahan kecil saja dalam lingkungan mereka dapat mendamparkan mereka ke bawah garis kemiskinan.

Tidak 'Menetes ke Bawah'

Mencermati penjelasan-penjelasan yang dikemukakan oleh Chaniago maupun Budhy Tjahjati, tampak tegas ihwal kebijakan pembangunan Indonesia yang sangat berorientasi kepada pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi, demikian dikonsepsikan, akan dapat dicapai dengan lebih cepat melalui jalan industrialisasi (nonpertanian) di perkotaan. Pandangan seperti inilah yang diyakini oleh Budhy Tjahjati. Tetapi, sebaliknya, justru menuai banyak kritik dari Chaniago, terutama karena *trickle down effect* (efek menetes ke bawah) dari proses pertumbuhan ekonomi itu ternyata tidak terjadi sehingga menimbulkan banyak dampak sosial yang serius.

Merujuk kepada argumentasi Chaniago, semangat pemerintah untuk memperhatikan secara istimewa pembangunan sektor industri ini tak lepas dari dan dilatarbelakangi oleh pemikiran yang dikembangkan oleh

⁴ Kesimpulan akhir Manning ini sama dengan kesimpulan Chaniago ihwal kegagalan sektor industri di perkotaan. Lihat kembali catatan kaki no. 2 di atas.

lembaga-lembaga dana multilateral seperti Bank Dunia dan IMF yang sangat diwarnai oleh mazhab pemikiran ekonomi Neoklasik. Mereka mengatakan bahwa jalan paling efektif untuk membangun masyarakat di negara sedang berkembang adalah dengan menggalakkan industrialisasi perkotaan dengan suntikan kapital dari negara-negara Barat. Melalui industrialisasi perkotaan, dengan bantuan teknologi padat kapital yang diimpor dari Barat, produktivitas sektor industri bisa ditingkatkan dengan lebih cepat dari pada sektor pertanian. Selanjutnya, akumulasi kapital yang dihasilkan oleh pertumbuhan ekonomi melalui industrialisasi perkotaan akan mendorong pertumbuhan di sektor lain, seperti pertanian di perdesaan dan peningkatan pendapatan mereka yang terlibat dalam sektor ini. Ini dikenal sebagai *trickle down effect* dari proses pertumbuhan.

Namun, sektor industri yang diandalkan itu ternyata kemudian dianggap gagal dalam memberikan kontribusi optimal terhadap pembiayaan pembangunan. Kondisi ini memaksa pemerintah Orde Baru melakukan reorientasi pada akhir 1980-an dalam rangka mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi. Cara yang ditempuh, terutama, adalah dengan mengkomersialisasikan ruang dan lokasi-lokasi strategis di seputar kota-kota metropolitan.

Tampak jelas di sini bahwa persoalan yang mendasar adalah pada sikap pemerintah yang terlalu terpaku dengan kalkulasi laju pertumbuhan ekonomi, laju penerimaan pajak, dan laju pertumbuhan sektor-sektor modern sehingga memunculkan kebijakan-kebijakan ekonomi yang sangat pragmatis.

Kesimpulan

Melalui buku Chaniago, kita memperoleh pemahaman mengenai bahaya dari orientasi pembangunan yang terlalu kuat kepada pertumbuhan ekonomi, karena orientasi ini kemudian menjelma menjadi suatu pemahaman yang mementingkan pemasukan uang bagi setiap daerah (PAD). Ketika sektor industri yang semula diandalkan sebagai sumber PAD ternyata tidak dapat memenuhi harapan, langkah yang diambil pemerintah pada umumnya menjadi sangat pragmatis, yakni mengkomersialisasikan semua aset, seperti tanah dan lokasi atau ruang yang memiliki nilai tinggi bagi kepentingan orang banyak. Kebijakan seperti ini sering kali mengesampingkan hak-hak publik atas ruang atau lokasi strategis serta mengesampingkan dampak sosial ekonomi dari bisnis yang mengeksplotasi nilai ruang dan lokasi tersebut.

Dengan kebijakan yang sangat pragmatis tersebut, akibatnya pemerintah kehilangan visi dalam membangun perkotaan. Kalaupun apa yang terjadi sekarang ingin dikatakan tetap berdasarkan wacana pembangunan tertentu, maka bunyi wacana itu adalah: pembangunan sebagai bisnis! Pembangunan prasarana ekonomi, yang dalam pengertian lama adalah untuk memperlancar kegiatan ekonomi dan sosial, kini telah bergeser menyempit menjadi semata-mata pembangunan prasarana bisnis. Dengan prasarana bisnis inilah pemerintah dapat mengandalkan perolehan PAD-nya melalui penerimaan pajak daerah dan retribusi. Perilaku birokrasi seperti ini menjadikan negara bertingkah laku mengadopsi watak perusahaan swasta, yakni hanya ingin untung.

Kepustakaan

- Chaniago, Andrinof A. 2001. *Gagalnya Pembangunan: Kajian Ekonomi Politik terhadap Akar Krisis Indonesia*, Jakarta: LP3ES
- Frans Husken, Mario Rutten, Jan-Paul Dirkse. 1997. "Kemiskinan di Indonesia: Kebijakan dan Penelitian", dalam Frans Husken, Mario Rutten, Jan-Paul Dirkse (eds.), *Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial: Indonesia di bawah Orde Baru*, hlm. 3-16. Jakarta: Gramedia dan Perwakilan KITLV
- Manning, Chris. 1997. "Persoalan-Persoalan Rural dan Peluang-Peluang Urban", dalam Frans Husken, Mario Rutten, Jan-Paul Dirkse (eds.), *Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial: Indonesia di bawah Orde Baru*, hlm. 101-107. Jakarta: Gramedia dan Perwakilan KITLV
- Soegijoko, Budhy Tjahjati S. 1997. "Pertumbuhan Urban, Pembangunan Perindustrian, dan Migrasi", dalam Frans Husken, Mario Rutten, Jan-Paul Dirkse (eds.), *Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial: Indonesia di bawah Orde Baru*, hlm. 81-100. Jakarta: Gramedia dan Perwakilan KITLV
- Supriatna, Yayat. 2007. "Watak Kampung(an) dan Watak Metro(pelitan)", *Kompas*, 10 Juli 2007