

Kemiskinan Global Dalam Perspektif 'Development as Freedom' Amartya Sen Kasus: Indonesia

P.Y. Nur Indro

Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Katolik Parahyangan
E-mail: nurindropy@gmail.com

Abstract: On poverty reduction is the ultimate goal of human development globally. Amartya Sen offers a perspective known as Development as Freedom, which prioritizes freedom as a goal and instrument development. Categories of development success, especially in humans as subjects who have an ever increasing freedom.

Keywords: freedom, development, poverty, autonomy of human

Abstrak: Pereduksian terhadap kemiskinan merupakan tujuan utama pembangunan manusia secara global. Amartya Sen menawarkan sebuah perspektif yang dikenal sebagai *Development as Freedom*, yang mengutamakan kebebasan sebagai tujuan dan instrumen pembangunan. Kategori keberhasilan pembangunan terutama pada manusia sebagai subyeknya yang memiliki kebebasan yang semakin meningkat.

Keywords: kebebasan, pengembangan, kemiskinan, otonomitas manusia

Pendahuluan

Tidak bisa diingkari bahwa kemiskinan global merupakan permasalahan yang sampai saat ini belum berhasil dipecahkan secara menyeluruh, dalam pengertian tidak ada lagi manusia yang terposisikan di bawah standard hidup layak. Berbagai penyebab kemiskinan telah dirumuskan dari sifat manusia tertentu yang tidak mau atau tidak mampu berusaha sampai dengan adanya upaya struktural yang memang merupakan kesengajaan. Ada beberapa program yang berusaha untuk mengatasi kemiskinan global tetapi belum menunjukkan hasil atau bahkan semakin meningkatkan kadar kemiskinan.

Kenyataan bahwa sampai saat ini kemiskinan global belum bisa diatasi, dapat dinyatakan disebabkan oleh beberapa hal. Dalam buku *Isu-Isu Global Kontemporer* yang ditulis oleh Budi Winarno tersurat bahwa: 1) karena isu kemiskinan tidak berhubungan langsung dengan negara maju, maka kemiskinan hanya menjadi perhatian Perserikatan Bangsa-Bangsa yang kurang dukungan; 2) banyak

kemiskinan yang terdapat di region yang kurang atau bahkan tidak menarik bagi investasi. Selain hal itu, dalam buku tersebut di atas juga disebutkan bahwa hasil penelitian UNICEF menyatakan kalau proyek *Structural Adjustment Programs* cenderung meningkatkan jumlah kemiskinan (Winarno, 2011 : 53-54).

Kemiskinan merupakan masalah sosial yang membutuhkan penyelesaian secara cepat dan bilamana bisa, serempak. Selain itu, tidak bisa tidak kemiskinan tidak hanya berkaitan dengan aspek ekonomi tetapi seluruh aspek kehidupan manusia. Menurut Haralambos, untuk menyelesaikan kondisi kemiskinan dibutuhkan dua langkah upaya (Haralambos, 1980 : 140):

- 1/ mengidentifikasi dan mendefinisikan kemiskinan
- 2/ mengkonstruksi cara-cara untuk mengukurnya.

Dalam skala global penyebab kemiskinan secara umum dapat dinyatakan adanya ketidakadilan struktural global. Ketidakadilan struktural global dalam hal ini

dimaknai sebagai adanya penguasaan ide, bahan dasar kehidupan dan kesempatan oleh negara-negara maju kepada negara-negara terbelakang atau sedang berkembang. Sehubungan dengan pandangan tersebut di atas, negara-negara terbelakang atau sedang berkembang memang sengaja dimiskinkan secara struktural. Secara umum terdapat pandangan yang memposisikan berhadapan antara negara-negara terbelakang atau sedang berkembang sebagai Timur dan negara-negara maju sebagai Barat. Mengikuti teori Modernisasi, negara-negara Timur baru bisa berkembang apabila mengikuti pola pembangunan yang telah dilalui oleh negara-negara Barat. Dengan demikian, manusia hanya bisa berkembang dalam satu garis linier, yang ditentukan dan berisi nilai-nilai Barat. Selain hal tersebut akan memunculkan kenyataan bahwa negara-negara terbelakang atau sedang berkembang selalu tertinggal, memiliki kesejajaran dengan negara-negara majupun tidak dimungkinkan. Dalam perkembangan selanjutnya, fenomena kemajuan China merupakan bantahan langsung terhadap pandangan Modernisasi tersebut di atas walau tidak sepenuhnya.

Negara seringkali ditunjuk sebagai yang bertanggung jawab atas kemiskinan rakyatnya, karena harusnya negara mampu membangun berbagai regulasi berkaitan dengan subsidi, kuota dan daya tahan terhadap pemanfaatan eksternal. Bisa saja dalam hal ini secara simplisistis dilakukan pembelaan terhadap negara bahwa globalisasi tidak memungkinkan kedaulatan negara bersifat absolut. Demikian juga pemikiran tentang pasar bebas yang dianggap mampu memenuhi peningkatan dan kesejahteraan manusiapun juga dipertanyakan, terutama berkenaan dengan pembagian dan penguasaan hasil upaya kemajuan. Namun demikian, para pembela pasar bebas akan

menunjuk aturan-aturan yang dibentuk oleh negara sebagai penghambat penciptaan kesejahteraan.

Langkah yang dilakukan oleh negara-negara untuk mengatasi kemiskinan yang melanda rakyatnya, pada umumnya dilakukan pembangunan yang dibantu oleh lembaga-lembaga internasional seperti *United Nations Development Program*. Berbagai program pembangunan dibentuk dan diimplementasikan terutama berkaitan dengan penyediaan lapangan kerja, pembatasan kelahiran dan peningkatan investasi asing. Di negara sedang berkembang usaha pembangunan ini pada umumnya menempuh *model technokrati*, untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Pada umumnya negara-negara sedang berkembang seperti Indonesia tidak memiliki modal pembangunan, langkah pertama yang dilakukan adalah meraih peningkatan investasi asing. Model tersebut berusaha meningkatkan investasi asing untuk pertumbuhan ekonomi dengan cara meningkatkan stabilitas negaranya. Peningkatan stabilitas ini dilakukan dengan menutup aspirasi rakyat dan meningkatkan peran militer.

Amartya Kumar Sen memiliki pemikiran yang berbeda dengan pengertian pembangunan di atas sebagai usaha untuk membangun pertumbuhan ekonomi. Pembangunan terutama adalah untuk rakyat, sehingga seharusnya rakyat diberi hak bebas untuk ikut menentukan. Dalam pandangan Sen, negara-negara yang otoriter tidak akan punya kemampuan untuk membangun karena tidak pernah mengetahui kehendak rakyatnya. Di samping itu seharusnya pembangunan dilaksanakan oleh rakyat dalam kebebasan. Tulisan ini akan berusaha memahami prinsip Sen tentang 'development as freedom' dalam kerangka global. Selain itu juga akan memahami

kegiatan United Nations Development Programme sebagai lembaga Perserikatan Bangsa-Bangsa yang berusaha untuk mengatasi kemiskinan yang merebak di negara-negara terbelakang dan sedang berkembang dengan upaya pencapaian *Millenium Development Goals/MDGs* yang dilandaskan pada pemikiran Sen.

Benturan antara Negara dengan Pasar dalam Konteks Pembangunan

Sebelum munculnya resesi dunia sekitar tahun 1932, pemikiran pasar bebas kaum Liberal terasa *lebih mengemuka* terutama dengan *ketiadaan campur tangan negara* karena pasar bergerak secara otomatis. Pemikiran Liberalisme ini didasarkan pada pandangan Adam Smith dalam buku yang berjudul *The Wealth of Nations* yang diterbitkan pada tahun 1776. Prinsip yang mengemuka dari Liberalisme adalah bahwa kesejahteraan masyarakat akan muncul dengan adanya kebebasan terhadap pengejaran kepentingan-kepentingan pribadi dan efisiensi pasar bebas. Keadilan dimaknai sebagai adanya pencapaian yang bersifat distributif bukan komunitatif, dalam pengertian bahwa kesejahteraan setiap orang tidak sejajar tetapi berdasarkan jasa yang diberikan kepada pasar. Dalam bukunya yang berjudul *Liberal Morality and Socialist Morality*, W.B Gallie menyebutkan beberapa pandangan Liberalisme, sebagai berikut:

- a. Keadilan secara esensial merupakan suatu konsepsi distributif yang dilandaskan kepada klaim umum bahwa *reward* harus proporsional dengan jasa.
- b. Keadilan distributif paling baik bila masing-masing individu dibiarkan bebas untuk memutuskan cara yang diambil dalam menggunakan kapasitasnya sendiri.

- c. Fungsi utama dari pemerintah yang baik adalah bersifat negatif dan preventif.

Dengan munculnya resesi ekonomi global tahun 1932, pemikiran pasar bebas terfalsifikasi karena ternyata tidak mampu bertahan terhadap berbagai perubahan. Dapat juga dalam hal ini dinyatakan adanya gerak otomatis dalam dialektika antara pasar bebas dengan hambatan-hambatan atas pasar bebas.

Pasar bebas tidak mampu menahan munculnya *synthesis* yang mereduksinya, karena kemunculan kondisi perekonomian yang jenuh. Resesi berusaha diatasi dengan *New Deal*, yang merupakan kesepakatan agar negara campur tangan dalam perdagangan dengan wujud subsidi, dan berbagai bantuan lainnya. Ikut campurnya negara dalam pasar sangat terasa pada sekitar tahun 1950 sampai dengan 1970an yang dikenal sebagai perspektif pembangunan dengan berbagai teori yang menyertainya, antara lain: teori *Saving and Investation* dari Harrold Domar dan teori *The Five Stages of Economics Growth* dari Rostow.

Sumitro, ahli ekonomi Indonesia, mendefinisikan pembangunan sebagai *suatu transformasi dalam arti perubahan struktur ekonomi* (Djojohadikusumo, 1994 : 3). Dalam hal ini perubahan struktur ekonomi diartikan sebagai perubahan perimbangan keadaan yang menyangkut landasan kegiatan dan bentuk susunan ekonomi suatu masyarakat. Pemikiran Sumitro ini terkait dengan pandangan Arthur Lewis tentang pentingnya transformasi struktur ekonomi pertanian ke struktur ekonomi industri dalam upaya pertumbuhan ekonomi. Dalam konteks pembangunan, pertumbuhan ekonomi sering dinyatakan mempunyai hubungan asosiatif dengan pembangunan.

Tahun 1995 diadakan Konsensus Washington yang menginginkan negara mereduksi campur tangannya karena korporasi

merasa tidak nyaman dalam berusaha, sering bertabrakkan dengan peraturan-peraturan negara. Dengan Neo Liberalisme dan bangunan WTO, peran negara tergeser. Dalam buku Budi Winarno yang berjudul *Melawan Gurita Neoliberalisme*, disebutkan bahwa perdebatan antara negara vs pasar akan menjadi isu paling hangat di era globalisasi saat ini. Penganut Neo Liberalisme berpendapat bahwa pasar

merupakan mekanisme paling efisien, di lain pihak para pengkritik Neo Liberalisme menyatakan bahwa untuk beroperasi pasar tetap memerlukan negara (Winarno: 2010 : 31). Selain itu, Budi Winarno juga menyatakan bahwa di era globalisasi ini terdapat pergeseran paradigma, dari *stateled development* ke arah *market-driven development* (Winarno: 2011 : 80).

Perspektif "Development as Freedom" Amartya Sen

Pada tahun 1981 Amartya Kumar Sen mulai terkenal di dalam bidang ekonomi politik melalui tulisannya dalam buku yang berjudul *Poverty and Famine: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Menurut Sen, kemiskinan dan kelaparan tidak hanya diakibatkan oleh bencana alam tetapi juga kediktatoran dalam sistem politik suatu negara. Lebih lanjut menurut Budi Winarno, teori Sen perlu mendapatkan perhatian khusus sehubungan dengan dua alasan. Pertama, Sen tidak hanya menekankan pembangunan sebatas pertumbuhan ekonomi, tetapi juga mengutamakan pembangunan sebagai penciptaan ruang kebebasan yang lebih luas (Winarno, 2011 : 85). Bagi Sen pembangunan selalu berkaitan dengan usaha untuk mengupayakan munculnya bangunan kebebasan nyata dan atau pengembangannya yang lebih besar yang dapat dinikmati oleh rakyat, *development can be seen as a process of expanding the real freedoms that people enjoy*

(Sen, 1999 : 3). Tidak dimungkinkan adanya keberhasilan pembangunan yang ditentukan dan diarahkan oleh segelintir orang. Tidak ada person atau person-person yang menjadi sasaran atau instrumen pembangunan, semuanya adalah subyek pembangunan yang memiliki kebebasan.

Lebih lanjut Sen menyatakan bahwa kebebasan merupakan tolok ukur pembangunan dengan dua alasan, yaitu:

- a. Alasan evaluatif, penilaian atas keberhasilan pembangunan dipahami berdasarkan sejauh mana kebebasan manusia meningkat. Dengan peningkatan kebebasan, manusia semakin mampu untuk mengungkapkan dan berusaha memenuhi kebutuhannya dalam pembangunan.
- b. Alasan efektivitas, keberhasilan pembangunan sepenuhnya tergantung pada manusia yang bebas. Dengan kebebasan yang dimilikinya, manusia menentukan tujuan dan cara pemenuhan kebutuhannya.

Sehubungan dengan pembangunan sebagai perluasan kebebasan, menurut Sen perlu didasarkan atas dua sudut pandang yaitu: *the primary end*, yang disebut sebagai peran konstitutif dan *the principal means*, yang disebut sebagai peran instrumental (Sen, 1999 : 36).

Peran konstitutif dalam pembangunan mengacu kepada pentingnya kebebasan sesungguhnya dalam meningkatkan kehidupan manusia. Sedangkan peran instrumental dalam pembangunan mengacu kepada sarana-sarana untuk mencapai kebebasan seutuhnya. Instrumental kebebasan terdiri dari lima jenis: 1/ kebebasan politik, 2/ kesempatan-kesempatan dalam bidang ekonomi, 3/ kesempatan-kesempatan dalam bidang sosial, 4/ jaminan adanya keterbukaan, dan 5/ jaminan keamanan

(Sen, 1999 : 38). Dalam mewujudkan kebebasan dan atau meningkatkannya perlu upaya untuk menghilangkan intoleransi, kemiskinan dan pemerintahan yang totaliter.

Bagi penyanggah kebebasan sebagai instrumen dan tujuan pembangunan, menurut Wiyta penolakan terhadap kebebasan didasarkan atas beberapa argumentasi sebagai berikut (Wiyta, 2009):

Pertama, kebebasan menghambat pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi dalam hal ini sangat membutuhkan komando yang berkuasa untuk menentukan dan mengarahkannya. Dengan demikian pembangunan tidak menurut masing-masing individu tetapi dipimpin agar serempak mencapai tujuan.

Kedua, bagi manusia pemenuhan kebutuhan ekonomi lebih utama daripada kebebasan politik. Dalam hal ini, pemenuhan kebutuhan ekonomi lebih berkaitan langsung dengan kehidupan eksistensial pertama manusia. Sedangkan kebebasan politik merupakan kebutuhan yang baru bisa dipenuhi setelah kebutuhan ekonomi tercapai.

Ketiga, kebebasan adalah konsep *Barat*, sehingga tidak sesuai dengan *nilai-nilai Timur*. Penerapan kebebasan sebagai konsep Barat di Timur akan menjadi dominasi nilai, penguasaan.

Bagi Sen, pembangunan harus dipandang sebagai usaha untuk memperluas kebebasan substantif atau *human capability* (Sen: 1999, 49). Konsep tentang *human capability* dalam hal ini dibedakan dengan *human capital*. Konsep *human capital* hanya memfokuskan perhatian kepada upaya untuk meningkatkan produksi atau cara agar manusia lebih produktif sehingga mampu memberi sumbangan besar bagi pertumbuhan ekonomi. Sedangkan konsep *human capability* lebih mengacu kepada kebebasan manusia untuk

mampu memenuhi kehendaknya terutama untuk bebas. Kapabilitas merupakan elemen fundamental manusia karena semakin besar kapabilitas seseorang, makin besar pula kebebasan untuk merespon peluang-peluang yang ada. Selain itu kapabilitas juga mampu mempengaruhi perubahan sosial dan ekonomi, hal ini sesuai dengan yang diungkapkan Sen bahwa kemiskinan terjadi karena adanya perampasan kapabilitas (*capability deprivation*).

Konsep *human capability* Sen dapat dipahami dengan membedakan antara pertumbuhan dan perkembangan ekonomi dalam konteks pembangunan. Pertumbuhan ekonomi pada umumnya diartikan sebagai upaya memproduksi barang lebih banyak tanpa memikirkan yang terjadi pada produsen maupun konsumennya. Tujuan utama pertumbuhan ekonomi adalah menaikkan pendapatan per kapita. Sedangkan perkembangan ekonomi menyangkut *pengembangan kemampuan manusia* yang berkaitan dengan peningkatan harapan hidup, bebas buta huruf, kesehatan dan pendidikan dalam masyarakat. Dengan demikian perkembangan selalu berkenaan dengan peningkatan harkat manusia shg mampu merasa berguna bagi komunitasnya. Sehubungan dengan hal tersebut Sen berpendapat bahwa negara seharusnya berfokus kepada tujuan yang nyata, yakni: perkembangan potensi manusia. Selain itu sebaiknya peningkatan perkembangan ekonomi dipandang berbanding lurus dengan peningkatan anggota masyarakat yang bebas dari buta huruf dan harapan hidup dari pada pertumbuhan produksi atau tingkat pendapatan.

Implementasi "Development as Freedom" Amartya Sen Dalam UNDP

Perserikatan Bangsa-Bangsa

merupakan organisasi internasional yang beranggotakan negara-negara berdaulat yang terikat dalam kesepakatan internasional yang menyatakan hak dan kewajiban negara-negara tersebut pada *United Nations Charter*. Kesepakatan ini dicetuskan pada tanggal 26 Juni 1945 dalam konferensi internasional di San Fransisco. Tujuan utama PBB adalah untuk menjaga perdamaian dan keamanan

internasional, meningkatkan hubungan baik antar negara-negara, mempromosikan perubahan sosial, taraf hidup yang lebih baik serta Hak Asasi Manusia. Salah satu mandat yang harus diperjuangkan oleh PBB adalah mempromosikan pembangunan, baik ekonomi ataupun sosial. Berkaitan dengan hal tersebut di atas, tujuh puluh persen dari sistem kerja PBB didedikasikan bagi program pembangunan. Hal tersebut didasari pandangan bahwa untuk menciptakan perdamaian, menghilangkan kemiskinan dan meningkatkan kehidupan seluruh manusia di dunia merupakan tugasnya (United Nations, 2004 : 3)

Berdasarkan piagam di atas, terdapat enam badan utama dalam PBB, yaitu: 1/ General Assembly, 2/Security Council, 3/Economic and Social Council, 4/ Trusteeship Council, International Court of Justice dan Secretariat. Economic and Social Council merupakan dewan utama PBB yang memiliki kepedulian terhadap isu-isu ekonomi dan sosial yang salah satunya adalah pembangunan. Dewan ini juga memiliki banyak badan-badan khusus yang salah satu di antaranya adalah *The United Nations Development Programme* (UNDP).

Gagasan awal berdirinya UNDP berkaitan dengan pasca terjadinya Perang Dunia II yang berisi kekacauan ekonomi yang membawa kesengsaraan kepada manusia, terutama di negara-negara yang tertimpa perang. Untuk mengatasi penderitaan tersebut, PBB

mendirikan *United Nations Relief and Rehabilitation Administrations (UNRA)*, dengan misi utama untuk merehabilitasi dan merekonstruksi negara-negara yang mengalami kehancuran di segala bidang akibat perang (United Nations, 2004 : 3).

Dalam perkembangan selanjutnya, terjadi perubahan tujuan bantuan yang semula hanya untuk negara-negara yang menderita

karena perang menjadi juga bagi negara-negara yang sedang berkembang. Dengan demikian berdasarkan Resolusi Majelis Umum PBB 52 (I) dan 58 (I), serta resolusi ECOSOC tahun 1947 yang dilanjutkan dengan Resolusi Majelis Umum 200 (III) tahun 1953 maka dibentuk *United Nations Expanded Programme of Technical Assistance*. Pada tahun 1958, *The United Nations Special Fund* dibentuk sebagai program PBB yang bertujuan untuk memberi bantuan khusus berupa modal bagi negara-negara sedang berkembang. Berdasarkan Resolusi Majelis Umum PBB no. 2029 (XX) tahun 1965 kedua badan tersebut digabung menjadi satu yang dikenal dengan UNDP. Tujuan utamanya adalah mengintegrasikan bantuan sumber dana dan sumber daya, menghubungkan negara-negara sedang berkembang dengan negara donor, memberikan advokasi dan rekomendasi kepada negara-negara sedang berkembang berkaitan dengan pembangunan, terutama melalui kegiatan pemberantasan kemiskinan dan pemerataan hasil-hasil pembangunan.

Sebagai sebuah organisasi pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa, UNDP bekerja untuk mengatasi kemiskinan melalui pembangunan manusia secara berkesinambungan. Agar usaha tersebut lebih terarah, dibentuk *Millenium Development Goals* (MDG's). Jaringan dan berbagai usaha koordinasi global UNDP terus berupaya agar

MDG's sebagai sasaran pembangunan dapat diwujudkan. MDG's merupakan paradigma pembangunan global yang disepakati secara internasional dalam Konferensi Tingkat Tinggi Millenium PBB September 2000. Majelis Umum kemudian melegalkannya ke dalam Resolusi Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa No. 55/2 tanggal 18 September 2000 tentang Deklarasi Milenium Perserikatan

Bangsa Bangsa (A/RES/55/2-United Nations Millenium Declaration). MDG's merupakan intisari gagasan yang dikembangkan oleh Jeffrey Sachs maupun Amartya Sen.

Sesuai dengan pemikiran Amartya Sen, UNDP mendefinisikan pembangunan berkenaan dengan MDG's sebagai suatu proses untuk memperluas pilihan-pilihan bagi warga, *a process of enlarging people's choices*. Dalam upaya mengatasi kemiskinan, manusia diposisikan sebagai *the ultimate end*, bukan instrumen pembangunan. Dengan demikian, sesuai dengan ungkapan Michael Todaro dan Stephen Smith yang mengembangkan pandangan Sen bahwa tujuan pembangunan yang dilaksanakan UNDP paling tidak (Todaro & Smith, 2004: 28):

- 1/ Peningkatan ketersediaan serta perluasan distribusi berbagai macam barang kebutuhan hidup yang pokok seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan perlindungan keamanan.
- 2/ Peningkatan standar hidup yang tidak hanya berupa peningkatan pendapatan, tetapi juga meliputi penambahan lapangan kerja, perbaikan kualitas pendidikan, serta peningkatan perhatian atas nilai-nilai kultural dan kemanusiaan yang tidak hanya untuk memperbaiki kesejahteraan materiil, melainkan juga menumbuhkan harga diri dalam pribadi dan bangsa yang

bersangkutan.

- 3/ Perluasan pilihan-pilihan ekonomis dan sosial bagi setiap individu serta bangsa secara keseluruhan.

Pencapaian MDG'S Dalam Perspektif "Development as Freedom" Amartya Sen : Kasus Indonesia

Pada tahun 1998, ekonomi Indonesia terpuruk dalam pemerintahan Rejim Soeharto karena upaya pengembangan ekonomi terutama keuangan terhambat oleh sistem pemerintahan yang otoriter. Hal tersebut terlihat ketika para ahli ekonomi menyadari sepenuhnya bahwa harus segera mungkin muncul usaha serius yang tegas dan tepat untuk menghentikan kemerosoton perekonomian tetapi tidak ada yang berani dan sanggup memberitahu Presiden untuk secepatnya mengatasi kondisi tersebut. Ketidakberanian ini karena pemerintahan presiden Soeharto yang otoriter. Dalam hal ini sangat berkaitan dengan pemikiran Sen mengenai peranan proteksi demokrasi. Kebutuhan akan kehidupan demokrasi mengemuka sehubungan dengan keterpurukan ekonomi yang kemungkinan besar bisa diatasi apabila memiliki kebebasan yang emansipatoris.

Badan Dunia untuk Program Pembangunan atau UNDP pada saat itu menempatkan Indonesia pada urutan ke 111 dari 182 negara dalam perkembangan indeks pembangunan manusia (human development index/HDI). Peringkat Indonesia tersebut lebih rendah dari pada negara-negara di Asia Tenggara. Hal tersebut diungkapkan dalam Laporan Pembangunan Manusia 2009: "Dari laporan terbaru, Indonesia menempati posisi 111 dari 182 negara. Peringkat ini lebih buruk daripada peringkat Palestina di 110 dan Srilanka di 102 sebagai negara-negara yang masih

dilanda konflik bersenjata” (Suwarno, 2009). Kualitas hidup manusia merupakan tolok ukur utama penilaian tersebut.

Menurut Tim Penyusunan Laporan Tujuan Pembangunan Milenium (MDG's) Indonesia dengan tujuan untuk menanggulangi kemiskinan dan kelaparan memiliki 2 target:

- a/ menurunkan proporsi penduduk yang tingkat pendapatannya di bawah US\$ 1 per hari menjadi setengahnya dalam kurun waktu 1990-2015,
- b/ menurunkan proporsi penduduk yang menderita kelaparan menjadi setengahnya dalam kurun waktu 1990-2015. Dalam kurun waktu 1990-2006, persentase penduduk dengan pendapatan di bawah US\$ 1 per hari mengalami penurunan yang sangat berarti bahwa pada tahun 1990 sebesar 20,60 persen menjadi 7,54 persen pada tahun 2006.

Laporan PBB menyatakan bahwa Indonesia telah mencapai target MDG's sesuai dengan indikator pertama dalam pengurangan tingkat kemiskinan. Terkait dengan indikator kedua, untuk menurunkan angka kemiskinan setengahnya pada tahun 2015 merupakan upaya yang berat untuk memenuhinya. Pada tahun 2006 tingkat kemiskinan di Indonesia meningkat menjadi 17,75 persen, karena meningkatnya inflasi ketika pemerintah Indonesia menaikkan harga bahan bakar minyak dalam negeri yang dilakukan demi menyehatkan perekonomian nasional sesuai dengan perubahan harga minyak dunia. Di samping hal tersebut, beberapa program pembangunan berhasil memperbaiki perekonomian yang membawa dampak penurunan kemiskinan menjadi 16,58 persen pada tahun 2007 dengan populasi penduduk miskin tercatat 37,17 juta jiwa.

Sesuai dengan Tim Penyusunan

Laporan Tujuan Pembangunan Milenium (MDG's) Indonesia tahun 2007, proporsi pengeluaran untuk konsumsi penduduk 20 persen termiskin dibandingkan dengan pengeluaran seluruh penduduk tercatat sebesar

9,3 persen pada tahun 1990. Dalam kurun waktu 15 tahun perkembangan proporsi konsumsi penduduk termiskin dilaporkan sangat lamban. Nilai indikator pada tahun 2002 mencapai 9,1 persen dan dua tahun berikutnya hanya meningkat menjadi 9,7 persen. Usaha untuk menurunkan proporsi penduduk yang menderita kelaparan menjadi setengahnya di tahun 2015 merupakan target MDG's. Secara umum status gizi penduduk semakin membaik, penderita gizi buruk/kurang menurun dari 37,47 persen tahun 1989 menjadi 26,36 pada tahun 1999. Indikator status gizi ini terus membaik, menjadi 27,30 persen pada tahun 2002 namun meningkat kembali pada tahun 2005 menjadi 28,17 persen. Jika menggunakan kondisi tahun 1989 sebagai dasar, Indonesia diharapkan dapat mencapai target 18,74 persen pada tahun 2015. Dalam hal ini, upaya peningkatan perkembangan manusia dalam perspektif Sen, belum sepenuhnya mengikutsertakan rakyat Indonesia secara keseluruhan. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat sangat diharapkan untuk lebih mengatasnamakan rakyat bukan partai politik atau dirinya sendiri. Dengan demikian rakyat Indonesia belum menjadi subyek pembangunan, karena segenap aspirasi pembangunannya belum sepenuhnya tersampaikan.

Data Biro Pusat Statistik menunjukkan pengeluaran rumah tangga untuk makanan pada tahun 2006 mencapai 53,01 persen. Pengeluaran rumah tangga untuk makanan ini berkaitan erat dengan distribusi pendapatan masyarakat. Di samping itu, pengeluaran rumah tangga untuk non makanan pada tahun 2006 mencapai 46,99

persen. Data tersebut sangat jelas menunjukkan bahwa pengeluaran untuk makanan lebih besar dibandingkan dengan pengeluaran untuk non makanan. Dengan demikian, data tersebut menyatakan bahwa Indonesia masih negara sedang berkembang karena pengeluaran untuk makanan lebih besar dibanding pengeluaran non makanan. Dalam perspektif Sen, dengan adanya kekurangan tersebut di atas tentu saja *the principle means* belum terpenuhi dalam arti bahwa manusia Indonesia kurang memiliki instrumen untuk mewujudkan kebebasan.

Makna kemiskinan menurut Sen ditandakan oleh pendidikan, pengetahuan dan ketrampilan rendah serta tidak berdaya. Dalam bidang politik, tidak memiliki kebebasan dan memiliki keterbatasan ruang partisipasi yang menghalangi warga untuk terlibat dalam proses pengambilan kebijakan publik. Akibat kondisi seperti tersebut di atas, anggota-anggota masyarakat Indonesia berada dalam kondisi yang tidak setara untuk mendapatkan akses ke sumber-sumber ekonomi produktif (Alhumami, 2009). Dalam hal ini kemiskinan bukan hanya ketidakadilan untuk memperoleh pendapatan agar mampu memenuhi kebutuhan konsumtifnya tetapi merupakan kondisi tidak adanya pemerataan kesempatan untuk mendapatkan hak-haknya. Ukuran kemiskinan berdasarkan kondisi tersebut di atas, dengan indikator tingkat pendapatan per kapita atau per satuan rumah tangga, tidak lagi memadai. Kebijakan yang ditempuh pemerintah untuk meningkatkan pendapatan agar memiliki daya beli tinggi, tidak menyelesaikan akar kemiskinan karena tidak memungkinkan seluruh rakyat tersentuh. Ketidakseimbangan pendapatan semakin terbentuk, jurang antara yang kaya dan miskin yang jumlahnya lebih banyak semakin dalam.

Sesuai dengan pendapat Sen, UNDP

menegaskan agar kebijakan pemberantasan kemiskinan tidak boleh tidak harus menyentuh akar permasalahan. Oleh karena itu perlu kebijakan komnikatif yang memperluas dan mengupayakan pemerataan pendidikan, peningkatan layanan kesehatan, pembangunan perumahan, penciptaan lapangan kerja, pembangunan infra struktur untuk memperlancar transaksi perdagangan serta digalakkannya pembangunan daerah-daerah tertinggal untuk mengurangi disparitas perekonomian antar wilayah. Usaha yang terkandung dalam kebijakan tersebut di atas dalam perspektif Sen merupakan keinginan untuk memenuhi *the principle means* agar manusia Indonesia mampu menjadi subyek pembangunan. Kemampuan untuk menentukan cara dan tujuan pembangunan merupakan cara efektivitas perspektif Sen untuk meraih alasan evaluatif pembangunan, yakni memperbesar ruang kebebasan.

Indikator-indikator kemiskinan yakni ketidakmerataan distribusi ekonomi dan kelaparan, dalam pengamatan Sen yang diadopsi UNDP erat kaitannya dengan elemen moral dalam sistem pengambilan kebijakan di tingkat atas. Menurut Sen, kelaparan secara substansial dan absolut tidak pernah terwujud di negara manapun yang independen, yang mengadakan pemilihan umum secara tetap, yang memiliki partai-partai oposisi dan mengizinkan media massa untuk menyiarkan laporannya dengan bebas (Nurani, 2006). Di negara-negara yang tidak mampu memenuhi persyaratan tersebut di atas, pembangunan ekonomi yang dilakukan pemerintah akan berdampak memberi beban semakin berat kepada rakyat kelas bawah karena tingkat kemiskinan yang tinggi. Oleh karena itu sangat perlu kesadaran moral pengambil kebijakan untuk berorientasi sepenuhnya kepada rakyat.

Sesuai dengan perspektif Sen, pembangunan berkelanjutan yang mengemuka akhir-akhir ini seringkali mengabaikan fakta bahwa rakyat lebih utama membutuhkan perlindungan sosial bagi kesadaran adanya kepedulian ketika bencana dalam bentuk apapun mengganggu kehidupan mereka. Lebih jauh lagi pemikiran Sen yang diimplementasikan UNDP terutama untuk Indonesia adalah upaya penyadaran bahwa pembangunan seharusnya tidak menjadi proses yang menakutkan yang justru mengorbankan rakyat kecil seperti halnya pryek Sidoarjo. Pembangunan lebih baik bersahabat dan mampu menyentuh serta berkomunikasi dengan segala lapisan, karena semua membutuhkannya. Selain itu pembangunan sangat diharapkan menjadi sarana bagi rakyat untuk mengembangkan hidup secara bebas sesuai dengan kehendaknya termasuk untuk meningkatkan kebebasannya. Pasti saja dalam hal ini kebebasan yang dipikirkan dan diimplementasikan tidak mereduksi kepemilikan atas kebebasan manusia lainnya.

Oleh karena itu berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar, Tim Penyusunan Laporan Tujuan Pembangunan Milenium 2007 merumuskan berbagai tantangan yang dihadapi Indonesia:

- 1/ Menjaga kegiatan ekonomi nasional yang pro rakyat agar dapat mendorong turunnya angka kemiskinan.
- 2/ Meningkatkan akses masyarakat miskin terhadap pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan dan gizi.
- 3/ Melibatkan masyarakat miskin untuk dapat meningkatkan kapasitasnya sendiri dalam menanggulangi kemiskinan.
- 4/ Membangun dan mengembangkan sistem perlindungan sosial, baik yang berbentuk bantuan sosial bagi mereka

yang rentan maupun sistem jaminan sosial berbasis asuransi, terutama bagi masyarakat miskin.

- 5/ Menghilangkan *inter-regional disparity*.

Mengikuti Sen, pembangunan dalam arti pereduksian terhadap kemiskinan tidak hanya sekedar bertumpu pada pertumbuhan ekonomi yang berlipat tetapi sangatlah perlu untuk memperhatikan moral terutama berkaitan dengan upayanya. Fundamentalisme pasar yang diungkapkan Adam Smith dalam bukunya *The Wealth of Nations* yang ditulis pada tahun 1776 berkeyakinan bahwa ada *invisible hand* yang beroperasi untuk mengatur pasar. Dengan demikian muncul logos yakni pasar bebas yang menjadi aksioma Smith untuk menyatakan bahwa pasar akan mengatur segalanya. Dalam hal ini perlu diberi catatan bahwa *segalanya* ternyata tetap dalam batasan ekonomi material. Nilai-nilai moral tidak tersentuh apalagi terkandung dalam pasar bebas. Bukan lagi manusia sebagai subyek utama dalam pemikiran Smith maupun Neo Liberalisme sebagai perkembangannya lebih lanjut, bahkan manusia menjadi hanya sekedar obyek dan sarana pencapaian tujuan.

Isu moral diungkapkan Sen berkaitan dengan pemikiran Smith yang tidak memandang manusia sebagai subyek pembangunan. Berkaitan dengan pasar bebas, Sri-Edi Swasono dalam tulisannya di *Kompas* mengutip Hilbroner dan Thurow yang menyatakan bahwa *pasar adalah pelayan yang rajin bagi si kaya namun tidak peduli terhadap si miskin* (Sri-Edi Swasono, *Kompas*, 2 Oktober 2006). Pengaruh pemikiran pasar bebas Neo Liberalisme yang mengemuka dan menyebar menjadi bersifat fundamental saat ini tidak memiliki hirauan terhadap kemiskinan. Pasar tetap memiliki

batas, apalagi diberlakukan sebagai prinsip yang tanpa menghiraukan nilai-nilai kemanusiaan. Bagaimana prinsip pasar bebas mampu mensejahterakan manusia bila pemahamannya atas manusia tidak utuh, hanya dilihat sebagai modal ekonomi? Modernisasi yang telah diterapkan di Indonesia yang lebih terspesifikasi dalam *model pembangunan teknokratis*, perlu diberi catatan bahwa rakyat Indonesia bukan mesin raksasa yang tidak memiliki kesadaran diri. Sistem yang diagung-agungkan oleh Neo Liberalisme yang diikuti Indonesia sebagai anggota WTO akan membentuk konfigurasi dalam implementasi pembangunan, yang menempatkan sebagian besar rakyat dalam posisi marginal dalam sistem tersebut.

Pembangunan untuk mengatasi kemiskinan dengan berlandaskan kepada Neo Liberalisme sebetulnya mengalami kepincangan, karena pada umumnya hanya berkaitan dengan masalah-masalah materi tanpa hirau pada nilai. Tulisan Caroline Thomas dalam *The Globalization of World Politics*, mengungkapkan pandangan perspektif Mainstream yang menekankan pemenuhan kebutuhan akan materi berkaitan dengan kemiskinan. Selain itu Thomas juga mengungkapkan adanya pandangan perspektif Alternatif. (John Baylis & Steve Smith, 2001, *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, New York, Oxford University Press, 563). Pandangan perspektif Mainstream menyatakan bahwa *poverty is a situation suffered by people who do not have the money to buy food and satisfy other basic material needs*. Oleh karena itu kemiskinan di atasi dengan *transformation of tradional subsistence economies defined as 'backward' into industrial, commodified economies defined as 'modern*. Sedangkan perspektif Alternatif menyatakan bahwa *poverty*

is situation suffered by people who are not able to meet their material and non material needs through their own effort. Dalam hal ini kemiskinan diatasi dengan *creation of human well-being through sustainable societies in social, cultural, political, and economic terms*. Dengan demikian walaupun Indonesia menjadi anggota WTO, sangatlah diharapkan tetap mengikutsertakan nilai-nilai moral dalam kebijakan dan mplementasi pembangunannya.

Penutup

Amartya Sen mengartikan pembangunan sebagai *development as freedom*, oleh karena itu sudah sewajarnya bagi semua kalangan yang dalam hal ini adalah pemerintah, masyarakat dan sektor privat untuk merealisasikan prinsip tersebut sesuai dengan tuntunan UNDP. Dalam hal ini perlu adanya upaya untuk memperbanyak pilihan yang berkualitas bagi masyarakat agar mampu mengaktualisasikan dan merealisasikan haknya sebagai manusia. Kebutuhan dasar lainnya yang sangat penting menurut Sen, yang kemudian diadopsi oleh UNDP sebagai Indeks Pembangunan Manusia adalah pendidikan dan kesehatan. Selain kedua hal tersebut, perlu juga meningkatkan kekuatan daya beli masyarakat. Indonesia sebagai negara sedang berkembang selayaknya mengikuti pandangan Sen bahwa pembangunan yang ditujukan bagi usaha mereduksi kemiskinan perlu menyadari bahwa kebebasan merupakan tujuan dan sekaligus instrumen pembangunan yang paling pokok. Rakyat sebagai subyek yang membutuhkan bebas dari kemiskinan harus sepenuhnya diikutsertakan dalam membangun kebijakan dan mengimplementasikannya. Perhatian terhadap otonomitas manusia Indonesia perlu mendapatkan porsi paling utama.

Referensi

- Alhumami, Amich. *Menggugat Makna Kemiskinan*, Harian Kompas., 16 ktober 2009.
- Haas, Peter M. (et.all.), *Controversies in Globalization*, Washington D.C.: CQ Press, 2010
- Haralambos, M (and) R.M. Heald, *Sociology: Themes and Perspectives*, Slough: University Tutorial Press, 1980.
- Lechner, Frank J. (et.all.ed.), *The Globalization: Reader*, Berlin : Blackwell, 2000
- Nurani, Amarya Sen: *Pembangunan sebagai Pembebasan*, 2006.
- Sachs, Jeffrey, *The End of Poverty: How We can Make it Happen in Our Lifetime*, New York: Penguin Book, 2005
- Sen, Amartya, *Poverty and Famines*, Oxford: Oxford University Press, 1982
- , *Development as Freedom*, New York: Anchor Books, 1999
- Suwarno.(2009). *Perlu Kebijakan Konkrit Untuk Percepatan Pencapaian MDG's*, [<http://melampaui pemilu.com/statement-infid-untuk-hari-anti-pemiskinan-sedunia-17-oktober-2009/>]. Diakses 15 Desember 2011.
- Todaro, Michael P. & Smith, Stephen C., *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Jakarta: Erlangga, 2004.
- Tim Penyusun Laporan Tujuan Pembangunan Milenium (MD's) Indonesia-Tahun 2007, *Laporan Perkembangan Pencapaian Millenium Development Goals Indonesia*, Jakarta: Kementerian Negara Perencanaan Pebangunan Nasional, 2007, 11
- United Nations, *A Study of the Capacity of the United Nations Developmen System*, Vol. II, New York: United Nations Publications, 2004.
- Vattimo, Gianni, *The End Of Modernity*, Cambridge : Polity Press, 2003.
- Winarno, Budi, *Isu-Isu Global Kontemporer*, Yogyakarta: CAPS, 2011
- , *Melawan Gurita Neoliberalisme*, Jakarta: Erlangga, 2010
- , *Globalisasi: Peluang atau Ancaman Bagi Indonesia*, Jakarta Erlangga, 2008.
- , *Globalisasi & Krisis Demokrasi*, Yogyakarta: MedPress, 2007.
- Wiyta (2009), *Pembangunan sebagai Kebebasan*. [<http://bocahdoyanmakan.blogspot.com/2009/02/pembangunan-sebagai-kebebasan-pengantar.html>]. Diakses 15 Desember 2011.