

<sup>1</sup>**“PARADIGMA REDISTRIBUTION WITH GROWTH”  
SEBAGAI PARADIGMA PERTUMBUHAN MENUJU *GOOD GOVERNANCE*  
(TINJAUAN KONSEP PEMBANGUNAN PERPINDAHAN KEKUASAAN DARI ORDE  
BARU MENUJU KE ORDE REFORMASI DI INDONESIA)**

**O l e h  
M. Nur Budiyanto\***

**Pengantar**

Pembangunan di negara-negara berkembang tidak saja menjadi sebuah paradigma (pandangan keilmuan), melainkan menjadi ideologi (pandangan politik), bahkan mitos. Ketika negara-negara terjajah di kawasan Asia dan Afrika memperoleh kemerdekaannya, baik “diberi” maupun “direbut”, terperangah melihat dirinya. Negara-negara baru ini bukan saja terperangah dalam hal kesejahteraan, tetapi juga dalam hal *peradaban*. Ketertinggalan tersebut tidak dihitung oleh *tahun*, namun *abad*. Pada tahun 1945, negara-negara di Eropa Barat dan Amerika Utara sudah berkembang dari masyarakat *merkantilisme* ke masyarakat industri tahap pertama. Pada saat yang sama masyarakat negara baru berada dalam tahap primitif, agraris, dan sebagian kecil di peradaban merkantilisme serta lebih sedikit lagi di peradaban industri. *Merkantilisme* artinya sistem ekonomi untuk menyatukan dan meningkatkan kekayaan keuangan suatu bangsa dengan pengaturan seluruh ekonomi nasional oleh pemerintah dengan kebijakan yang bertujuan mengumpulkan cadangan emas, memperoleh neraca perdagangan yang baik, mengembangkan pertanian dan industri, dan memegang monopoli atas perdagangan luar negeri (*Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 1990; 578)).

Begitu juga dengan Indonesia, bahkan sebagai negara berkembang Indonesia lebih malang. Mengapa? Karena kemerdekaan Indonesia yang berhasil direbut pada tahun 1945 diisukan sebagai kemerdekaan yang didalangi kelompok fasis didikan Jepang dan Belanda, membawa isu tersebut untuk meyakinkan pasukan Sekutu agar mengenyahkan “penguasa baru” dan membiarkan Belanda melanjutkan kolonialisasinya. Tidak mengherankan jika antara tahun 1945 - 1949 pekerjaan utama yang dikerjakan yaitu menegakkan kemerdekaan. Belanda tidak tanggung-tanggung. Ketika Sekutu sudah mengundurkan diri, Belanda justru makin agresif dan bernafsu

---

<sup>1</sup> \*Staf Pengajar Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sriwijaya dan Mahasiswa Program Pascasarjana (S2) Universitas Gadjah Mada, Program Studi Ilmu Administrasi Negara.

untuk mengambil kembali Indonesia ke dalam kekuasaannya. Tercatat sebanyak dua kali Belanda melakukan agresi militer. Tindakan yang ceroboh tersebut menjerumuskan Belanda dalam opini internasional, bahwa yang “fasis” sebenarnya adalah mereka sehingga PBB di belakang Indonesia menyokong kemerdekaannya.

Penulis akan memulai dari konsep pembangunan zaman Orde Baru. Orde Baru melakukan pembangunan bagi rakyat Indonesia, khususnya antara tahun 1970 hingga pertengahan 1980-an. Keunggulan manajemen Presiden Soeharto dikombinasikan dengan para teknokrat yang cakap keluaran perguruan tinggi luar negeri, sebagian besar dari Berkeley sehingga tidak jarang dicap “mafia Berkeley”. Sudah demikian, iklim dunia mulai bergeser dari kecenderungan politik ke cenderung ekonomi, antara lain, ditandai dengan terbentuknya geo-geo ekonomi baru di seluruh dunia.

Usaha untuk melakukan pembangunan secara kolosal dan dibiayai oleh negara (*government driven growth*) memang berlangsung pada waktu itu ketika rakyat tidak berdaya. Tujuan pemerintah adalah membangun kekuatan dari rakyat dan kelak menyerahkan kekuatan tersebut kepada rakyat dan rakyat membangun dengan mandiri. Salah satu yang paling nyata adalah program pembentukan koperasi.

Indonesia pada tahun 1980-an mencapai kemajuan yang luar biasa, lepas dari berbagai kasus yang sempat mencuat ke permukaan. Pada tahun 1984 mencapai swasembada pangan, tahun 1990 awal kontribusi sektor industri dan pertambangan mulai mengungguli pertanian, dan pada pertengahan tahun 1990-an kontribusi sektor industri dan pertambangan mulai mengungguli sektor pertambangan minyak. Bahkan, sektor swasta yang didorong maju ke depan mampu menunjukkan diri sebagai calon pemain-pemain bisnis unggulan.

Pembangunan Orde Baru praktis berjalan sejak tahun 1971 dan akhirnya kandas pada tahun 1996 (25 tahun), tatkala tahun 1997 terjadi krisis ekonomi yang kemudian meluluhlantakkan pembangunan yang telah dibuat Orde Baru. Jika diamati dengan kepala dingin, kekeliruan utama Orde Baru adalah gagalnya memenuhi janjinya kepada rakyat. Pada awal pembangunan, janji yang dirumuskan dalam kebijakan pembangunan adalah pembangunan yang berbasis rakyat. (Nugroho, 2001; 377). Komitmennya adalah masyarakat pedesaan dan pembangunan yang tidak meninggalkan sektor agraris-agroindustri. Pada tahun 1990-an komitmen itu dilanggar habis-habisan dengan munculnya kebijakan politik yang lebih mementingkan sektor modern yang hanya dikuasai sekelompok kecil individu dan kelompok serta

tergantung kepada sumber-sumber dari luar negeri, baik dari sumber kapital, bahan baku, teknologi hingga sumber daya manusia.

Jika dibanding dengan Orde Lama, pembangunan khususnya ekonomi sebagai struktur paling bawah dari kehidupan berbangsa lebih terbelakang. Tidak ada waktu bahkan keinginan yang sungguh-sungguh untuk membangun. Krisis politik yang berlarut-larut memaksa Presiden Soekarno memaksakan kehendak dengan memutuskan kembali ke UUD 1945 melalui sebuah dekrit yang dikeluarkannya pada tanggal 5 juli 1959, disusul pembubaran parlemen bentukan pemilu dan membentuk parlemen baru atas penunjukan yang dilakukannya.

Sejak tahun 1960 politik terpusat di satu kekuatan pada Presiden Soekarno. Kondisi *internal* (nasional dan lokal) maupun *eksternal* (internasional, regional, dan global) saat itu kurang menguntungkan bagi pembangunan. Kecenderungan dunia ada politik, dan politik jarang sekali bermakna membangun karena intinya adalah *power struggle*. Pada tahun 1960-an tampak terbentuk peta-peta *geopolitik yang kekiri-kirian (sosialis)* dan akhirnya dikuasai oleh komunitas perekonomian dunia yang berada di bawah kelompok yang lebih *kapitalis*.

Tidak banyak pembangunan yang dilakukan. Pemerintah Orde Lama bersalah dalam hal ini, tetapi tidak semuanya. Ada banyak faktor yang menjadikan pembangunan tidak sejalan dengan baik, diantaranya yaitu kurangnya pemahaman akan pembangunan yang memberdayakan rakyat, yang berpihak kepada rakyat, dan pada intinya pembangunan yang berbasis rakyat. Rakyat dijadikan basis ideologi politik dan bukan kepada pembangunan khususnya dalam arti ekonomi. Kemudian kurangnya kecakapan menjadikan gagalnya Orde Lama melaksanakan pembangunan.

Selanjutnya, sejak Orde Baru tujuan pokok perangkat kebijakan ekonomi yang dijalankan di Indonesia ialah di dalam *suatu sistem ekonomi campuran*, yaitu untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang setinggi mungkin. Untuk mencapai tujuan tersebut, pada hakikatnya perangkat kebijakan ekonomi yang terdiri dari komponen-komponen utamanya, yaitu kebijakan moneter, kebijakan fiskal, dan kebijakan luar negeri telah diformulasikan sedemikian rupa agar mampu mendorong dan mempengaruhi secara positif tingkat pertumbuhan melalui penambahan investasi baik, di sektor swasta maupun di sektor pemerintah.

Selain itu, strategi dan perangkat kebijakan ekonomi makro yang telah dilaksanakan selama ini didasarkan atas pendekatan neoklasik ternyata menimbulkan *masalah-masalah ekonomi nasional*. Adapun masalah yang dikumpulkan berdasarkan literatur adalah :

- 1) kemiskinan struktural,

- 2) pengangguran terbuka dan terselubung,
- 3) kesenjangan distribusi pendapatan dan kekayaan (kesenjangan sosial),
- 4) kesenjangan regional dalam pembangunan,
- 5) konsentrasi kekuasaan ekonomi swasta di tangan para konglomerat,
- 6) ekonomi rakyat yang mengalami proses involusi yang meluas dan mendalam,
- 7) beban hutang luar negeri yang memberat, dan
- 8) bertambah luasnya kekuatan asing dalam ekonomi nasional.

Laporan terakhir masa Orde Baru (selama 32 tahun), Indonesia telah berhasil mengejar pertumbuhan ekonomi mencapai 8% per tahun. Tingkat pertumbuhan yang tinggi harus disadari tidak terlepas dari peran usaha besar (konglomerat) yang menguasai usaha hulu ke hilir yang jumlahnya tidak kurang dari 300 usaha. Usaha Besar (UB) ini juga berperan dalam pembentukan produk domestik bruto (PDB) yakni tidak kurang dari 61 % (BPS, 1996). Namun, keberhasilan yang dicapai tidak lebih baik dibandingkan dengan kegagalan atau dampak-dampak negatif yang ditinggalkannya. Terjadinya *Sistem Ekonomi Konglomerasi* (SEK) banyak dinodai oleh praktek-praktek bisnis yang tidak wajar seperti *monopoli, oligopoli, monopsoni dan oligopsoni*. Selain itu, SEK juga tidak mengakar pada rakyat atau *foot loose* dan makin memperlebar jurang kesenjangan antara yang kaya dan yang miskin, antarwilayah atau antarsektor.

Kondisi kemiskinan di Indonesia berdasarkan Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan selama periode 1976 - 1996 jumlah penduduk miskin berkurang secara drastis dari sebesar 54,2 juta (40,1%). Pada tahun 1976 – 1981 menjadi 40,6 juta jiwa (26,9%). Jumlah tersebut menurun lagi menjadi 27,2 juta jiwa (15,1%) pada tahun 1990. Tahun 1996 sebesar 22,5 juta jiwa (11,3%). Pada tahun 1999 jumlahnya meningkat 47,97 juta jiwa miskin (15,64 juta jiwa di perkotaan dan 32,33 juta jiwa di pedesaan). Persentase penduduk miskin pada tahun 1999 ini mendekati kondisi kemiskinan pada tahun 1981 dan 1984. Jumlah penduduk miskin pada tahun 2000 (tidak termasuk Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam dan Maluku) sebesar 37,3 juta jiwa (18,96%) di perkotaan sebesar 9,1 juta jiwa dan di pedesaan sebesar 25,1 juta jiwa. Jumlah penduduk miskin Indonesia sebelum krisis pada tahun 1996 tercatat sekitar 11,34%. Setelah krisis tahun 1998 sekitar 24,23% dan di akhir tahun 2000 sekitar 18,95%. Strategi pokok upaya penanggulangan kemiskinan diarahkan untuk mencapai sasaran menurunnya jumlah penduduk miskin tahun 2001 dari sekitar 18,95% (atau sekitar 37,3 juta jiwa) menjadi sekitar 14% (sekitar 29 juta jiwa) pada akhir 2004 nanti.

Persebaran kemiskinan menurut wilayah menunjukkan bahwa lebih dari 59% berada di Jawa-Bali, 16% di Sumatera, dan 25% di Kalimantan, Nusa Tenggara, Maluku, dan Irian Jaya. Pemusatan kantong kemiskinan di Jawa-Bali erat kaitannya dengan pola persebaran penduduk yang sebagian besar berada di Jawa-Bali. Dengan pemusatan kantong kemiskinan tersebut, di Jawa-Bali juga sangat rentan terhadap krisis ekonomi sehingga berpengaruh terhadap kenaikan jumlah penduduk miskin. Selanjutnya data BPS juga menunjukkan bahwa indeks kedalaman kemiskinan di perkotaan meningkat dari 2,548 pada tahun 1996 (sebelum krisis) menjadi 1,267 pada tahun 1998 (saat krisis), dan di pedesaan meningkat dari 0,709 menjadi 1,267. Wilayah Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, dan Irian Jaya ternyata lebih besar dari pada Jawa-Bali dan Sumatera. Indeks keparahan di perkotaan meningkat dari 3,529 menjadi 5,005 dan di pedesaan dari 0,956 menjadi 1,475. Ditinjau dari aspek regional, tingkat kedalaman dan keparahan kemiskinan di Indonesia menyiratkan bahwa tingkat dan pola pertumbuhan ekonomi dan pelayanan sosial yang terjadi di setiap wilayah berbeda satu sama lain.

Di sisi lain, krisis ekonomi memberatkan para pengusaha dan masyarakat, tetapi di pihak lain menjadi tantangan dan peluang. Misalnya, dalam suatu penelitian Badan Litbang Koperasi dan PK pada awal 1998 disebutkan dari 225 ribu pengusaha kecil (PK) yang disurvei, 64% masih dapat bertahan, 31% mengurangi kegiatan usaha, 4% menghentikan usaha, dan yang 1% mampu berkembang. Bahan penelitian *Asia Foundation* (April - Juni 1998) terhadap 277 pengusaha menunjukkan 9,8% volume usahanya berkembang (Soeharto Prawirokusumo, 2001; 4).

Selanjutnya, krisis ekonomi itu menimbulkan dampak berupa masalah bagi koperasi dan usaha kecil dan menengah (UKM), antara lain, ialah:

- 1) tingginya bunga kredit sehingga suplai kredit berkurang yang berakibat kurang terbukanya sektor produksi;
- 2) tingginya biaya impor bahan baku dan suku cadang yang mengakibatkan meningkatnya biaya produksi sehingga keperluan modal kerja meningkat;
- 3) tingginya biaya untuk permesinan, peralatan, dan suku cadang;
- 4) turunnya penjualan produk karena turunnya daya beli masyarakat;
- 5) *cash flow* terganggu karena lambatnya pembayaran utang;
- 6) nilai tukar mata uang asing yang masih *volatile* meningkatkan risiko transaksi antarnegara.

Bertitik-tolak dari gambaran krisis ekonomi seperti itu membuktikan bahwa Sistem Ekonomi Konglomerasi (SEK) sudah tidak relevan lagi untuk dipertahankan. Untuk itulah pada

era reformasi ini paradigma pembangunan perlu diubah. Pembangunan harus ditujukan untuk kepentingan rakyat, bukan untuk segelintir orang atau kelompok. Pembangunan harus dikembangkan dengan berbasiskan ekonomi domestik pada daerah tingkat dua (*kabupaten/kota*). Kemudian tingkat kemandirian harus tinggi, ada kepercayaan diri dan kesetaraan, meluasnya kesempatan berusaha dan pendapatan, partisipasif, ada persaingan sehat, keterbukaan/demokrasi, pemerataan yang berkeadilan serta didukung dengan industri yang berbasis sumber daya alam. Semua ini merupakan ciri-ciri dari Sistem Ekonomi Kerakyatan (SER) yang harus dituju bersama.

Zaman reformasi dimulai pada masa Presiden Habibie yang menggantikan Presiden Soeharto seperti terdapat dalam konstitusi. Namun, pemerintahan baru tidak dapat melakukan pembangunan dengan efektif karena berada dalam citra buruk yang melekat pada pemerintahan sebelumnya. Memang di bawah Habibie, Indonesia relatif mengalami *recovery* yang cukup berarti. Dolar melunak dari Rp 15.000, 00 turun menjadi Rp 7.000, 00 bahkan sempat di bawah Rp 7.000, 00. Sektor riil mulai bergerak. Perbankan mulai dibenahi. Inflasi mulai dijinakkan dan bunga bank mulai realistis angkanya. Di sektor politik dibuka kran demokrasi seluas-luasnya.

Namun, kembali terjadi kekeliruan membangun melalui basis rakyat. Sifat eksklusivitas dari elite pemerintahan mengabaikan paradigma tersebut meski pada saat itu muncul pemberdayaan (*empowerment*) yang akhirnya lebih sebagai sebuah slogan atau retorika (wacana) daripada praktek. Ada banyak latar belakang selain masalah eksklusivitas elite politik. Masalah lain ialah karena kondisi rakyat sudah terlanjur tidak berdaya sebagai akibat krisis ditambah nasihat lembaga-lembaga donor yang cenderung menjerumuskan perekonomian rakyat, antara lain, dengan meningkatkan suku bunga yang sangat tinggi.

Pemerintahan Habibie bersifat transisi, Pemilu 1999 menjadikan PDI Perjuangan sebagai pemenang dan di MPR yang terpilih menjadi Presiden adalah KH Abdurrahman Wahid dari poros tengah, didampingi Megawati Soekarnoputri dari PDI Perjuangan. Kemudian politik kembali bergolak, KH Abdurrahman Wahid diturunkan oleh MPR dan mengangkat Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia.

Pemerintahan saat ini, baik presiden maupun kabinetnya, belum menunjukkan pemahaman dan konsep tentang pembangunan berbasis rakyat. Wacana (slogan atau retorika) yang hari ini muncul adalah “pemberdayaan” kalau tidak kembali ke istilah yang dipopulerkan oleh Emil Salim sebagai “masyarakat madani (*civil society*)”. Kurangnya pemahaman ini menjadikan pembangunan yang berlangsung saat ini dirasakan “jalan di tempat”. Rakyat hari ini

bingung dengan kebijakan yang dibuat pemerintah yang dirasakan makin menjauhkan pemikiran pembangunan yang berbasis rakyat. Beberapa contoh berikut ini yang dapat dijadikan sebagai indikasi.

- 1) Pemerintah (termasuk parlemen-MPR, DPR, dan DPRD) pertama kali memikirkan dirinya sendiri dengan sengaja melakukan kenaikan gaji yang mencolok
- 2) Secara kontroversial pemerintah memenangkan perkara pengusaha yang tercatat memiliki citra negatif, bahkan ada yang bertentangan dengan masyarakat;
- 3) Ditingkatkannya pendapatan melalui pajak, khususnya dengan peningkatan pajak yang kolosal (kendaraan, tanah) sementara di sisi lain masyarakat merosot pendapatannya. Kenaikan pajak dan intensitas kenaikan pajak ini tidak seimbang dengan pelayanan publik yang lebih baik;
- 4) Belum ditampakkannya konsep pembangunan yang bersifat operasional dari pembangunan berbasis rakyat dalam program pembangunan nasional (Nugroho, 2001; 379).

### **Konsepsi *Good Governance***

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan *issue* yang paling menonjol dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah ialah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yaitu sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat, di samping adanya pengaruh globalisasi. Pola-pola lama penyelenggaraan pemerintahan tidak sesuai lagi bagi tatanan masyarakat yang telah berubah. Oleh karena itu, tuntutan itu merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspons oleh pemerintah dengan melakukan perubahan-perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintah yang baik.

World Bank, IMF menyinonimkan *good governance* dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta menciptakan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas kewiraswastaan. UNDP memberikan definisi *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta, dan masyarakat madani (LAN, 2000;5). Dari uraian definisi tersebut, disimpulkan bahwa pengertian *good governance* mencakup aspek kehidupan yang luas mulai aspek hukum, politik, ekonomi,

sampai sosial dan terkait dengan tugas fungsi eksekutif dan yudikatif serta dengan posisi dan peran sektor dunia usaha dengan masyarakat. Dengan lingkup tersebut, *good governance* dapat diklasifikasikan menjadi sembilan indikator yaitu : a) *participation*, b) *rule of law*, c) *transparency*, d) *responsiveness*, e) *consensus orientation*, f) *equity*, g) *effectiveness and efficiency*, h) *accountability*, i) *strategic vision*.

Mengingat berbagai permasalahan kemiskinan di Indonesia tersebut di atas semakin lama semakin memprihatinkan, sangat diperlukan suatu kajian secara empiris dan sangat menarik untuk ditulis mengenai paradigma *redistribution with growth* sebagai paradigma pertumbuhan menuju *good governance*.

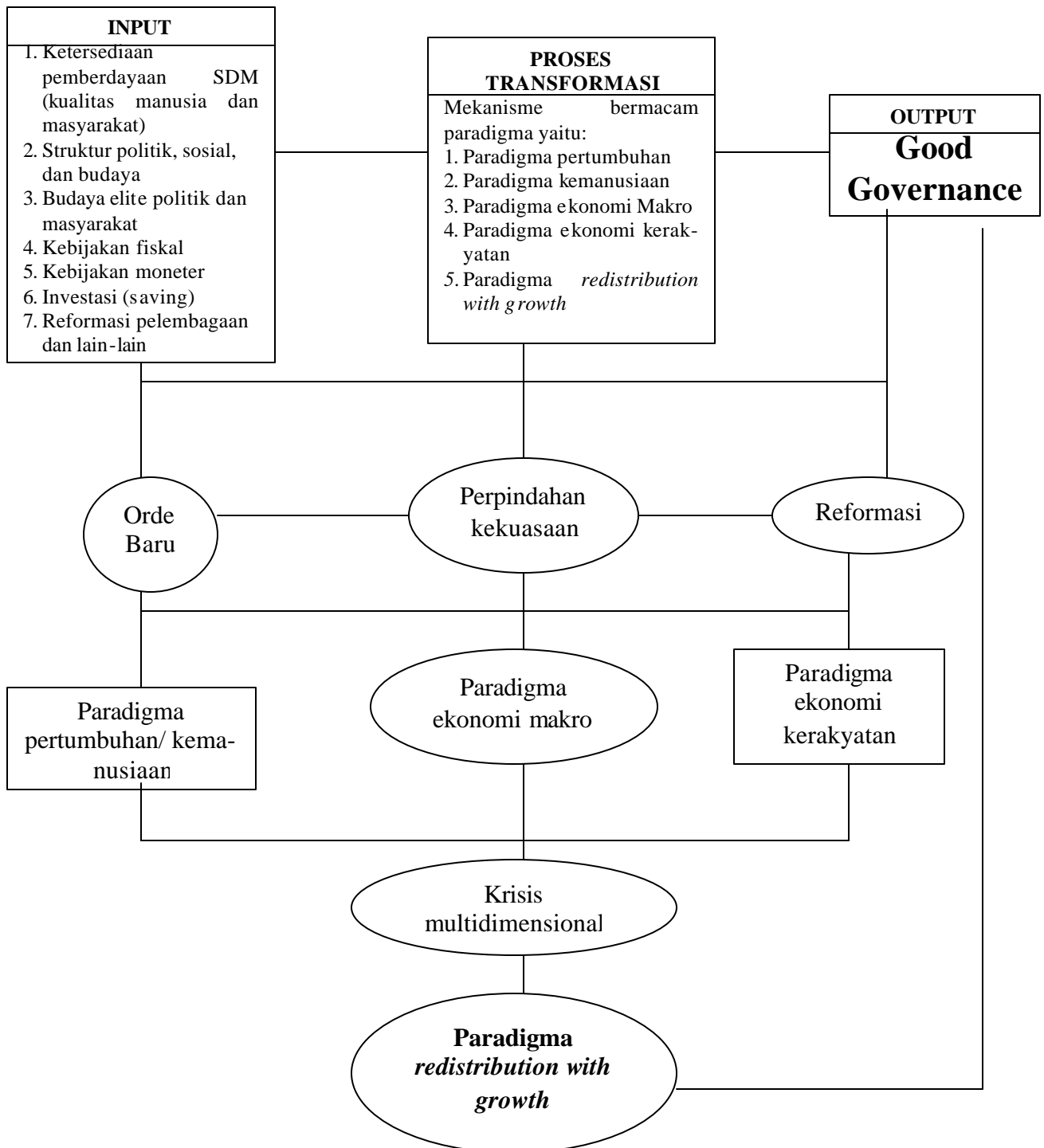
### **Permasalahan**

Perpindahan kekuasaan dari Orde Baru menuju ke Orde Reformasi mendorong reorientasi paradigma pembangunan dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma ekonomi populis atau ekonomi kerakyatan. Banyak kritik yang diajukan bahwa penerapan ekonomi penduduk di dalam situasi ekonomi makro yang kurang menguntungkan akan menghambat pemulihan ekonomi. Sebaliknya, pendukung ekonomi kerakyatan justru melihat bahwa krisis ekonomi merupakan momentum untuk memberdayakan ekonomi rakyat. Pendapat yang ketiga ialah bahwa melalui penerapan paradigma redistribusi dengan pertumbuhan (*paradigm redistribution with growth*) akan dapat dicapai pertumbuhan dan sekaligus pemberdayaan ekonomi rakyat. Mengingat permasalahan tersebut di atas, maka timbul pertanyaan sebagai berikut: *Pertama*, “Paradigma apa yang digunakan pemerintah Orde Baru, bagaimana sifat-sifatnya, beserta bagaimana pelaksanaannya sehingga mengakibatkan krisis multidimensional?”, *Kedua*, Bagaimana yang dimaksud dengan konsep ekonomi kerakyatan, mengapa dan bagaimana ekonomi kerakyatan dapat mengatasi kelemahan yang diakibatkan oleh paradigma pembangunan yang diacu Orde Baru? *Ketiga*, bagaimana perbaikan ekonomi makro sebelum bergeser menuju ekonomi kerakyatan? *Keempat*, mengapa paradigma pertumbuhan dan paradigma ekonomi kerakyatan tidak akan mampu mengatasi krisis multidimensional? *Kelima*, mengapa dan bagaimana paradigma *redistribution with growth* (redistribusi dengan pertumbuhan) merupakan pilihan yang tepat dalam mengantisipasi krisis multidimensional menuju *good governance*?

## Pembahasan

Untuk menjawab permasalahan tersebut, akan dijelaskan tentang *paradigma redistribution with growth* sebagai paradigma pertumbuhan menuju *good governance* dapat digambarkan dengan model sebagai berikut.

### Model Kerangka Berpikir



Penjelasan dari model kerangka berpikir tersebut adalah sebagai berikut.

Pada masa Orde Baru banyak yang menjadi kendala, termasuk fokus yang menjadi perhatian sebagai input (masukan) yaitu, ketersediaan pemberdayaan SDM (kualitas manusia dan masyarakat), struktur politik, sosial dan budaya, budaya elite politik dan masyarakat, kebijakan fiskal, kebijakan moneter, investasi (*saving*), reformasi kelembagaan, dan lain-lain. Melalui proses transformasi dengan mekanisme bermacam-macam paradigma, yaitu paradigma pertumbuhan, paradigma kemanusiaan, paradigma ekonomi makro, paradigma ekonomi kerakyatan, paradigma *redistribution with growth* terwujud hasil nyata (*output*) menuju *good governance*. Hal ini terjadi dari perpindahan kekuasaan masa Orde Baru ke masa reformasi melalui berbagai paradigma, yaitu paradigma pertumbuhan/ kemanusiaan, paradigma ekonomi makro, paradigma ekonomi kerakyatan, tetapi ternyata tidak dapat mengatasi krisis multidimensional sehingga diperlukan suatu paradigma alternatif yaitu paradigma *redistribution with growth* menuju *good governance*.

Secara spesifik, akan dijawab satu per satu permasalahan secara akurat berikut ini.

Pertama, paradigma yang digunakan pemerintah Orde Baru yaitu paradigma pembangunan yang berkemanusiaan (*humanizing development*) (Tjokrowinoto, 1998). Yang dimaksud dengan paradigma pembangunan yang berkemanusiaan adalah suatu paradigma yang menekankan pada aktualisasi nilai-nilai manusiawi yang diwujudkan melalui proses pembangunan dengan pencapaian pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya sebagaimana diukur dari pertumbuhan ekonomi, pendapatan per kapita, dan sebagainya, mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagaimana diukur melalui berbagai indikator seperti kebutuhan pokok dan indikator sosial dan sebagainya, yang kadang-kadang ingin diwujudkan tanpa terlalu memperhatikan prosesnya; mewujudkan masyarakat yang bebas dari kemiskinan, ketimpangan, dan pengangguran sampai kepada melepaskan ketergantungan pada negara-negara kapitalis.

Kemudian para pakar yang menyatakan konsep pembangunannya tentang paradigma yang berkemanusiaan adalah sebagai berikut.

Misra (1981) menyatakan bahwa pembangunan yang berkemanusiaan tidak berarti de-industrialisasi, tidak pula berarti penolakan terhadap teknologi modern. Hal ini tidak berarti ruralisasi masyarakat manusia, bukan pula berarti hidup sosio-teknologis penghuni gua-gua. Pembangunan yang berkemanusiaan bukan membenaran *zero growth economy*; bukan pula membenaran pertumbuhan ekonomi yang amat tinggi demi pertumbuhan itu sendiri. Kesemuanya valid, selama hal itu memungkinkan manusia hidup lebih baik, selama itu pula tidak

memperbudak manusia, membawa kepada kekerasan, menyebabkan rakyat kehilangan keseimbangan mental dan kesehatan fisik, dan mengakibatkan ketidakseimbangan masyarakat manusia.

Illich (1973) menyatakan ada 6 cara perkembangan industri teknologi yang mengancam manusia dan nilai-nilai kemanusiaan yaitu: a) pertumbuhan yang berlebih-lebihan mengancam hak manusia atas struktur fisik lingkungan hidup yang fundamental yang telah menjadi konfigurasi evolusi umat manusia; b) industrialisasi mengancam hak manusia atas kerja *convivial*; c) pemrograman manusia secara berlebih-lebihan akan mematikan daya imajinasi dan kreativitas; d) tingkat produktivitas baru dalam masyarakat industrial dapat membahayakan partisipasi politik; e) keusangan yang dipaksakan mengancam hak seseorang atas tradisi; f) kepuasan yang direkayasa dan dipaksakan cenderung menimbulkan frustrasi yang meluas. Tujuan Illich ialah mewujudkan suatu bentuk masyarakat yang disebut *masyarakat convivial*, artinya, dalam masyarakat tersebut akan berlangsung hubungan yang otonom dan kreatif antara yang satu dengan yang lain dan antara manusia dengan lingkungannya.

Freire (1973) menyatakan bahwa paradigma pembangunan yang berkemanusiaan memiliki sifat-sifat kemanusiaan yang membedakan dengan makhluk lainnya di planet bumi ini. Sifat-sifat itu antara lain adalah a) berbeda dengan binatang, manusia mempunyai kesadaran waktu yang tinggi, eksistensinya berada di dalam dimensional temporal karena manusia mempunyai kesadaran sejarah yang tinggi; b) eksistensi manusia adalah berintegrasi dengan lingkungannya; c) manusia yang berintegrasi dengan lingkungannya merupakan subjek artinya dengan berintegrasi dengan lingkungannya manusia akan membentuk sejarah. Kepedulian Freire terhadap situasi ini mendorong untuk mengakhiri situasi itu dengan melakukan upaya pendidikan yang menumbuhkan kesadaran kritis atau *conscientizacao* melalui pendidikan yang bersifat dialogis, maksudnya untuk menciptakan kesadaran manusia melalui *characterological change*.

Haq dan Kidar (1986) menyatakan bahwa kebijakan penyesuaian untuk menanggulangi dampak krisis ekonomi global yang biasanya berwawasan jangka pendek harus dihadapkan dengan pembangunan manusia jangka panjang, yaitu a) menstabilkan ekonomi; b) memperbaiki alokasi sumber; c) meningkatkan *output* dan pendapatan; d) meningkatkan *saving* dan efisiensi pemanfaatan modal agar dapat meningkatkan pertumbuhan produksi.

Demikian pula dengan Indonesia selama Orde Baru, ada upaya Indonesia untuk mewujudkan nilai-nilai manusia. Secara normatif-konstitusional, landasan hukumnya tertera

dalam GBHN yang menegaskan bahwa pada hakikatnya pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan “manusia Indonesia seutuhnya dan masyarakat seluruhnya. Pernyataan tersebut secara implisit mengakui bahwa ada keterkaitan antara kualitas manusia dan kualitas masyarakat. Artinya kualitas manusia akan menentukan kualitas masyarakat sebagai keseluruhan. Akan tetapi, sebaliknya penciptaan kualitas manusia tidak dapat dilepaskan dari lingkungan sosial dan hal-hal yang mengatur, mempengaruhi, menunjang, serta membentuk pola hidupnya. Namun, harus disadari bahwa kualitas masyarakat tidak identik dengan jumlah kualitas tiap-tiap anggotanya.

Kantor menteri Negara KLH dalam upaya mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan mengacu pada amanat GBHN yang mendefinisikan “manusia Indonesia seutuhnya” sebagai manusia yang serba berkeeseimbangan dan selaras hubungannya dengan Tuhan, dengan sesama manusia dan dengan bangsa lain, dan dengan alam lingkungannya.

Atas dasar itu, Kantor Menteri Negara KLH menjabarkan apa yang disebut Kualitas Non-Fisik (KNF) yang terdiri dari (Dahlan, 1992).

- i) kualitas kepribadian (kecerdasan, kemandirian, kreativitas, ketahanan mental, keseimbangan antara emosi dan ratio);
- ii) kualitas bermasyarakat (keselarasan hubungan dengan sesama manusia, seperti kesetiakawanan, solidaritas, keterbukaan);
- iii) kualitas berbangsa; tingkat kesadaran berbangsa dan bernegara yang seimbang dengan bangsa lain;
- iv) kualitas spritual (religiositas dan moralitas)
- v) wawasan lingkungan (kualitas yang diperlukan untuk mewujudkan pembangunan yang berkelanjutan bagi seluruh generasi bangsa;
- vi) kualitas kekaryaan (kualitas yang diperlukan untuk mewujudkan potensi diri dalam bentuk kerja nyata guna menghasilkan sesuatu dengan mutu sebaik-baiknya.

Nilai-nilai kemanusiaan yang melekat pada kualitas manusia perlu dikaitkan pada sifat multidimensionalitas posisi manusia, yang oleh Presiden Soeharto disebut *pancamatra* bahwa kualitas manusia Indonesia mencakup a) diri pribadi; b) anggota keluarga; c) anggota kelompok; d) warga negara; e) himpunan kualitas (*agregat*). Karena kualitas manusia terkait dengan kualitas masyarakat, pembangunan manusia Indonesia seutuhnya harus bersamaan dengan;

- a) peningkatan kualitas masyarakat dalam rangka pembangunan;
- b) kemampuan institusi dalam menumbuhkembangkan kemandirian masyarakat;

- c) kualitas pemahaman dan pelaksanaan hak, kewajiban, dan tanggung jawab setiap orang;
- d) struktur institusi yang terbuka sehingga akses dan jalur membentang terbuka; dan
- e) mekanisme sumber yang potensial dalam membangkitkan daya kemasyarakatan secara berkelanjutan.

Mengapa paradigma pembangunan yang berkemanusiaan mengakibatkan krisis multidemisional? Selama Orde Baru, pembangunan nasional cenderung mengabaikan apa yang mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan yang berkaitan dengan kualitas manusia atau kualitas masyarakat. Alasan klasik yang diajukan merupakan variabel yang tidak dapat diperhitungkan dan tidak dapat diukur indikatornya. Oleh sebab itu, untuk menciptakan kondisi normatif diperlukan perbaikan *input*, proses, *output* dan lingkungannya.

Kedua, konsep pembangunan yang berbasis ekonomi kerakyatan menurut para pakar adalah sebagai berikut.

Soedarsono (2000) menyatakan bahwa konsep pembangunan berbasis rakyat ialah suatu konsep bahwa pembangunan sebaiknya dilakukan sendiri oleh rakyat. Caranya adalah memberikan kekuatan kepada rakyat, bukan cara kasihan, tetapi melihat kekuatannya dan dari kekuatan itu dikembangkan kompetensinya untuk membangun dirinya sendiri.

Paradigma ini bermakna dua. Pertama, sebuah paradigma yang dikembangkan bagi mereka yang kurang beruntung dalam proses pembangunan, antara lain, kelompok miskin, cacat, terbelakang dan sebagainya. Kedua, sebuah paradigma menyeluruh melihat bahwa pembangunan merupakan sebuah gerak bersama yang saling terpadu dan terkait dari rakyat, baik rakyat besar, menengah, kecil maupun rakyat maju, sedang, dan terbelakang. Paradigma tersebut bisa dipergunakan salah satu atau keduanya.

Mubyarto (1999;19) menyatakan bahwa konsep pembangunan yang berdasarkan ekonomi kerakyatan ialah sistem ekonomi yang demokratis dan benar-benar sesuai dengan sistem nilai bangsa Indonesia (sistem ekonomi atau aturan main yang dibuat sendiri) tentunya memberikan peluang bahwa aturan main itu sesuai dan lebih tepat bagi bangsa Indonesia dalam upaya mewujudkan keadilan sosial bagi rakyat Indonesia. Pernyataan tersebut di atas mengandung arti bahwa pada hakikatnya ekonomi Indonesia yang bersumber pada ideologi Pancasila dengan mewujudkan amanat pasal 33 UUD 1945 adalah sistem ekonomi kerakyatan dan moralistik yang menjamin ketangguhan dan keandalan ekonomi nasional. Apabila ekonomi rakyat telah dapat bertahan menghadapi gempuran sistem ekonomi modern dari luar selama penjajahan 350 tahun

(globalisasi abad 19) maka ekonomi rakyat yang sudah semakin kuat dan berdaya pasti dapat lebih diandalkan lagi menghadapi era globalisasi abad ke-21. Ekonomi rakyat atau ekonomi kerakyatan adalah sumber kekuatan, sumber daya tahan ketangguhan ekonomi nasional di masa depan.

Yang menjadi persoalan sekarang ialah mengapa dan bagaimana prosesnya ekonomi kerakyatan dapat mengatasi kelemahan yang diakibatkan oleh paradigma pembangunan yang diacu pada zaman Orde Baru?

Kelemahan pemberdayaan ekonomi rakyat pada Orde Baru, menurut Kartasasmita (1995) menyatakan ada 10 bias (prasangka) yang menyebabkan konsep pemberdayaan ekonomi rakyat pembangunan tidak mudah diterapkan dalam praktek pembangunan. Konsep pemberdayaan telah dicoba diterapkan melalui pelaksanaan program nasional penanggulangan kemiskinan berdasarkan Inpres No. 5 Tahun 1993 yang kemudian lebih dikenal sebagai program IDT (Inpres Desa Tertinggal). Hambatan besar dalam upaya pemberdayaan masyarakat miskin dirumuskan oleh Ginanjar dalam bentuk bias-bias yaitu penggunaan paradigma (cara pandang) yang keliru tentang karakteristik penduduk miskin, motivasi mereka, lembaga-lembaga yang dibentuk dan mengatur kehidupan mereka, dan perilaku ekonomi dan sosial budaya yang diterapkannya. Adapun bias-bias yang dimaksud adalah sebagai berikut.

- 1) Dimensi rasional pembangunan lebih penting ketimbang dimensi moral
- 2) Pendekatan pembangunan dari atas lebih unggul ketimbang pengalaman dan aspirasi dari bawah
- 3) Bantuan materiil lebih diperlukan ketimbang keterampilan teknis dan manajerial
- 4) Teknologi dari luar lebih ampuh ketimbang teknologi yang sudah dikenal setempat
- 5) Lembaga-lembaga yang dikembangkan rakyat setempat tidak efisien dan efektif
- 6) Masyarakat tidak tahu apa yang diperlukan dan bagaimana memperbaiki nasibnya
- 7) Orang miskin menjadi miskin karena bodoh dan malas
- 8) Setiap investasi harus cepat menghasilkan
- 9) Pertanian sebagai sektor tradisional tidak produktif dan tidak menguntungkan
- 10) Akses masyarakat desa terhadap sumber dana sangat terbatas dan tidak dikembangkan karena dianggap berisiko tinggi.

Adapun upaya untuk mengatasi kelemahan bias-bias tersebut di atas adalah sebagai berikut.

- 1) Iklim yang desentralisasi dalam berbagai tingkat. Setiap kawasan, bahkan kawasan yang paling kecil seperti desa, harus diberi kesempatan untuk mengembangkan keunggulan komparatif dan kompetitifnya sesuai dengan sumber daya dan kompetensinya. Iklim desentralistik ini harus diimbangi dengan pengawasan dan pembinaan terpadu. Tanpa pengawasan dan pembinaan sulit terbentuk koordinasi perkembangan antarkawasan dan pada gilirannya dari tujuan membangun kompetisi yang produktif antarkawasan tersebut bisa berkembang menjadi kompetisi yang destruktif.
- 2) Sebuah komitmen ada untuk melaksanakan pembangunan dari bawah ke atas. Dengan dasar asumsi bahwa dilihat dulu kebutuhan kawasan yang hendak dibangun baru kemudian diberikan bantuan sesuai dengan kebutuhan bahkan kalau sudah, tidak perlu dibantu. Namun, pembangunan yang *bottom up* saja tidak akan pernah berhasil sebab selalu diperlukan teladan, stimulasi, dan koordinasi, yang berarti diperlukan pembangunan yang bersifat *top-down*.
- 3) Paradigma ekonomi kerakyatan harus memiliki sebuah perencanaan dan program pembangunan yang terpadu di tingkat makro maupun mikro.
- 4) Memberdayakan ekonomi rakyat dengan mempersatukan ekonomi rakyat dalam wadah organisasi koperasi serta dengan menyusun sistem ekonomi usaha bersama yang berbasas kekeluargaan.

Ketiga, perbaikan paradigma ekonomi makro terlebih dahulu dilakukan sebelum bergeser menuju ekonomi kerakyatan bahwa pemerintah Indonesia menyadari adanya kelemahan dalam strategi pembangunan yang telah berjalan dan adanya distorsi arah pembangunan nasional, hal ini kiranya tidak perlu disangsikan lagi. Pengamatan yang agak seksama terhadap proses pembangunan nasional akan membawa pada kesimpulan bahwa ada pergeseran paradigma pembangunan yang dianut oleh pemerintah. Pada Pelita I sampai dengan akhir Pelita II, paradigma ekonomi klasik yang mengutamakan pertumbuhan PNB mewarnai seluruh kegiatan pembangunan nasional. Menjelang Pelita III, ciri-ciri paradigma neoekonomi bahkan ciri-ciri paradigma pembangunan manusiawi tampaknya mulai menjiwai proses pembangunan; kalaulah belum sepenuhnya mengejawantahkan (perwujudan) dalam keseluruhan tindakan pemerintah yang koheren, setidaknya-tidaknya hal itu tampak pada kehendak politik yang tercetus dalam dokumen-dokumen resmi.

Faktor apa yang mendorong pergeseran paradigma ini kiranya sukar diidentikkan kepada faktor tunggal. Mungkin realitas kehidupan masyarakat yang cenderung menimpang, keresahan sebagian anggota masyarakat cendekiawan muda, dan gema pergeseran nilai-nilai pembangunan pada tingkat global ikut merangsang daya pikir baik teknokrat maupun cendekiawan muda, secara interaktif ataupun simultan ikut mendorong pergeseran tersebut di atas.

Fenomena ini semakin terlihat ketika di awal pembangunan nasional, jarang sekali muncul pernyataan-pernyataan resmi yang membahas kemiskinan, distribusi pendapatan dan adanya ketimpangan. Karena pada masa ini hasil pembangunan seringkali dihiasi dengan retorika yang mengagungkan dengan analisis mikro ekonomi, seperti. stabilitas nasional, angka pertumbuhan ekonomi, cadangan devisa, tingkat inflasi, dan sebagainya.

Sekilas kebijakan yang diambil pemerintah tersebut sangat tidak adil. Inilah kelemahan dari ukuran-ukuran mikro ekonomi, padahal retorika-retorika yang berkembang tersebut merupakan pemahaman terhadap masalah-masalah kemiskinan dan ekonomi rakyat.

Upaya perbaikan paradigma ekonomi makro sebelum bergeser menuju ekonomi kerakyatan ada 3 strategi.

- 1) Pertama berorientasi diri (mawas diri), siapa kita, di mana kita, apa yang kita punyai, hendak ke mana kita? Dari sini bisa disusun redefinisi diri yang menghasilkan visi dan misi baru mampu menuju kepada paradigma pembangunan berbasis kerakyatan.
- 2) Dari visi dan misi baru tersebut ditata ulang organisasi yang dimiliki agar sesuai dengan tuntutan visi dan misi. Penataan ulang ini termasuk dalam hal piranti keras (modal, asset, dan lain-lain) hingga piranti lunak (organisasi, manajemen, sistem, dan lain-lain), hingga manusia.
- 3) Melakukan aliansi di antara sesama warga bangsa untuk membangun sinergi sebagai bahan bakar agar bisa diciptakan pola pembangunan berbasis kerakyatan dan kita membangun keunggulan yang bersifat lokal, nasional, regional, dan global.

Akhirnya, titik awal dari pembangunan berbasis kerakyatan kembali kepada paradigma yang diyakini oleh para pemimpin di organisasi publik, kemudian jika sudah punya, paradigma pembangunan berbasis kerakyatan yaitu komitmen politik.

Keempat, paradigma pertumbuhan dan paradigma kerakyatan tidak akan mampu mengatasi krisis multidimensional karena kedua paradigma tersebut tidak bisa mengejawantahkan sepenuhnya realitas kehidupan masyarakat. Dinamika perubahan ide pembangunan secara global

dan realitas kehidupan masyarakat menunjukkan makin lebarnya jurang polarisasi ekonomi seperti angka pengangguran meningkat, angka inflasi yang tinggi, kesenjangan distribusi pendapatan dan kekayaan (kesenjangan sosial), kekuasaan ekonomi swasta di tangan para konglomerat, ekonomi rakyat yang mengalami proses involusi yang meluas dan mendalam, beban hutang luar negeri yang memberat, dan bertambah luasnya kekuatan asing dalam ekonomi nasional.

Kelima, paradigma *redistribution with growth* (redistribusi dengan pertumbuhan) merupakan pilihan yang tepat dalam mengantisipasi krisis multidimensional karena *redistribution with growth* ada dalam kepustakaan kontemporer tentang pembangunan oleh Singer pada tahun 1972 dalam sebuah kertas karya untuk Misi Lapangan Kerja ILO ke Kenya ketika ia menjabat sebagai ketua misi. Misi lapangan kerja ILO digunakan sebagai landasan bagi dua konferensi dan sebuah program kerja oleh sebuah kelompok gabungan IBRD/IDS yang merencanakan untuk memasukkan gagasan itu dalam model perencanaan formal. Kelompok tersebut memusatkan perhatiannya pada redistribusi dengan pertumbuhan, dengan memerinci dan mengembangkan lebih lanjut pendekatan makro ekonomisnya, sambil menggunakan bahan-bahan naskah-naskah, pembahasan dan kritik yang dikemukakan dalam kedua konferensi tersebut. Studi mereka lalu diterbitkan sebagai gabungan IBRD/IDS dengan judul *Redistribution with Growth* (Redistribusi dengan Pertumbuhan). Berdasarkan laporan Kenya, redistribusi dengan pertumbuhan merupakan strategi yang dirancang untuk mencapai tujuan yang khusus yaitu mengangkat setiap golongan (dan jika mungkin setiap anggota) dari penduduk yang termasuk dalam kelompok usia kerja ke tingkat yang cukup produktif untuk menghasilkan pendapatan minimum yang layak (Ahluwalia, 1975;18). Strategi paradigma *redistribution with growth* mengandung empat unsur :

- 1) mempertahankan laju pertumbuhan yang pesat;
- 2) menstabilkan selama beberapa tahun penghasilan golongan yang paling kaya yang meliputi 10 % dari penduduk;
- 3) menyalurkan pendapatan dan sumber-sumber daya yang sebenarnya akan diperoleh golongan kaya ini sebagai hasil pertumbuhan ke pelbagai bentuk investasi;
- 4) mengalokasikan investasi itu ke dalam bentuk yang dapat bermanfaat bagi 40 persen dari golongan penduduk yang paling miskin.

Selain itu paradigma *redistribution with growth* digunakan untuk menggambarkan seperangkat empat pendekatan dasar yang secara tersendiri atau dalam kombinasi dapat diharapkan akan meningkatkan pendapatan golongan paling miskin dan merupakan intisari

daripada Laporan ILO tentang Kenya. Keempat pendekatan untuk meningkatkan kesejahteraan golongan paling miskin itu adalah sebagai berikut.

- 1) Meningkatkan laju pertumbuhan GNP sampai tingkat maksimal dengan jalan meningkatkan tabungan dan mengalokasikan sumber-sumber daya secara efisien yang manfaatnya dapat dinikmati oleh semua golongan masyarakat.
- 2) Mengalihkan investasi ke golongan-golongan miskin dalam bentuk pendidikan, menyediakan kredit, fasilitas-fasilitas umum dan sebagainya.
- 3) Meredistribusikan pendapatan (atau konsumsi) kepada golongan miskin melalui sistem fiskal atau melalui alokasi barang-barang konsumsi secara langsung.
- 4) Pengalihan harta yang sudah ada kepada golongan miskin, misalnya melalui *land reform*. (Jolly, 1976).

Pendekatan tersebut di atas diterapkan secara tergabung. Campurannya yang tepat akan tergantung dari struktur ekonomi dan sosial negara yang bersangkutan, serta dari sejauh mana peningkatan kesejahteraan golongan-golongan yang berpendapatan rendah diambil sebagai suatu sasaran prioritas. Biasanya terjadi pertukaran untung rugi (*trade off*) di antara keempat pendekatan tersebut, umpamanya antara peningkatan laju pertumbuhan GNP sampai tingkat maksimum dan pengalihan investasi. Namun, diakui bahwa pertukaran untung rugi ini mudah dapat ditafsirkan apabila diukur dengan ukuran pertumbuhan pendapatan yang konvensional. Untuk menghindari hal ini, kemudian disarankan agar disusun suatu indikator pertumbuhan baru dengan menyatukan setiap laju pertumbuhan dari pelbagai golongan pendapatan itu menjadi suatu pembagian pendapatan menurut besarnya pendapatan (*size distribution of income*) dan memberikan bobot yang sama kepada pertambahan pendapatan yang diterima, baik oleh yang miskin maupun yang kaya (atau memberikan bobot yang lebih besar kepada yang pertama). Dengan cara demikian, apa yang tampak sebagai pertentangan antara pertumbuhan dan pengalihan investasi seringkali dapat dibuktikan sebagai hal yang tidak benar.

Selanjutnya, redistribusi dengan pertumbuhan merupakan suatu usaha yang bersahaja dan diakui belum memadai, tetapi suatu usaha yang sebetulnya sejak lama sudah harus dilakukan untuk menguantifikasikan dalam perekonomian kontemporer perkembangan hubungan yang saling mengait antara produksi, struktur pendapatan, investasi, dan pertumbuhan. Dalam model-model yang coba dikembangkan dalam studi IBRD/IDS, unsur-unsur tersebut dimasukkan ke dalam harta. Hingga kini landasan teoretis dari model-model itu sangat lemah, paling tidak

landasan itu bersifat ekletik dan kadang-kadang tidak ada. Hal ini merupakan suatu kelemahan yang disadari dan yang mencerminkan belum memadainya teori yang sudah ada tentang pembagian pendapatan serta belum memadainya data dasar yang diperlukan untuk menggambarkan perubahan dalam pembagian ini.

Alasan untuk memakai cara pendekatan ini pada dasarnya dialektik yaitu bahwa mengembangkan model-model meskipun tidak memadai, mendorong produksi data-data yang relevan dan mempertajam pekerjaan teoretis yang relevan dengan ciri-ciri kebanyakan negara-negara berkembang. Alasan tersebut ialah untuk membenarkan pekerjaan mengenai perhitungan nasional yakni dengan menyiapkan suatu kerangka untuk memulai bekerja, kemudian untuk merangsang perkembangan-perkembangan dengan cara relevan dan bermanfaat menuju *good governance*.

### **Kesimpulan.**

Pada masa Orde Baru hal banyak yang menjadi kendala, termasuk fokus yang menjadi perhatian sebagai *input* (masukan) yaitu ketersediaan pemberdayaan SDM (kualitas manusia dan masyarakat), struktur politik, social, dan budaya, budaya elite politik dan masyarakat, kebijakan fiskal, kebijakan moneter, investasi (*saving*), reformasi pelemagaan dan lain-lain. Melalui proses tranformasi dengan mekanisme bermacam-macam paradigma yaitu paradigma pertumbuhan, paradigma kemanusiaan, paradigma ekonomi makro, paradigma ekonomi kerakyatan, paradigma *redistribution with growth* mewujudkan hasil nyata (*output*) menuju *good governance*. Hal ini terjadi dari perpindahan kekuasaan masa Orde Baru ke masa Reformasi melalui berbagai paradigma, yaitu: paradigma pertumbuhan/ kemanusiaan, paradigma ekonomi makro, paradigma ekonomi kerakyatan, tetapi ternyata tidak dapat mengatasi krisis multidimensional sehingga diperlukan suatu paradigma alternatif yaitu paradigma *redistribution with growth* menuju *good governance* (kepemerintahan yang baik).

### **DAFTAR PUSTAKA**

Ahluwalia, Montek S & Hollis Chenery, 1975, "The Economic Framework", dalam Hollis Chenery et.al (eds), *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, hlm. 18-50.

Badan Pusat Statistik (BPS), 2000. *Penduduk Miskin di Indonesia*, Jakarta.

- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta.
- Freire, Paulo, 1973, *Education for Critical Consciousness*, New York, The Seabury Press.
- Illich, Ivan, 1973, *Tools for Conviviality*, New York: Perennial Library.
- Jolly, Richard, 1976, *World Employment Conference: The Enthronement of Basic Needs*, ODI Review 2.43.
- Kartasasmita, Ginanjar, 1995, *Pembangunan Untuk Rakyat*, Jakarta.
- Lembaga Administrasi Negara (LAN), 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Modul, Jakarta.
- Mubyarto, 1999, *Reformasi Sistem Ekonomi: Dari Kapitalisme menuju Ekonomi Kerakyatan*, Aditya Media, Jakarta.
- \_\_\_\_\_, 2001, *Prospek Otonomi daerah dan Perekonomian Indonesia; Pascakrisis Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta.
- Moeljarto Tjokrowinoto, Moeljarto, 1998, "Macro-optimism and Micro-skepticism: Two Dimensions of Indonesian Poverty Alleviation Politics", Tokyo University of Foreign Studies.
- \_\_\_\_\_, 1995, *Politik Pembangunan; Sebuah Analisis Konsep, Arah dan Strategi*, Tiara Wacana Yogya.
- \_\_\_\_\_, 1999, *Pembangunan; Dilema dan Tantangan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, 2001, *Birokrasi dalam Polemik*, Pusat Studi Kewilayahan, Universitas Muhammadiyah Malang.
- Nugroho D, Riant, 2001, *Reinventing Indonesia; Menata Ulang Manajemen Pemerintahan Untuk Membangun Indonesia Baru dengan Keunggulan Global*, Gramedia, Jakarta.
- Prawirokusumo, Soeharto, 2001, *Ekonomi Rakyat. Konsep, Kebijakan dan Strategi*, BPFE, Yogyakarta.