

TEORI DAN INDIKATOR PEMBANGUNAN

**MODUL PENDIDIKAN DAN PELATIHAN
KEPEMIMPINAN TINGKAT III**

*Lembaga Administrasi Negara – Republik Indonesia
2008*

Hak Cipta[©] Pada: Lembaga Administrasi Negara

Edisi Tahun 2008

**Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia
Jl. Veteran No. 10 Jakarta 10110
Telp. (62 21) 3868201-06 Ext. 193, 197
Fax. (62 21) 3800188**

Teori dan Indikator Pembangunan

**Jakarta – LAN – 2008
99 hlm: 15 x 21 cm**

ISBN: 979-8619-76



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA**

SAMBUTAN

Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian menegaskan bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional, diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang berkemampuan melaksanakan tugas secara profesional. Untuk mewujudkan profesionalisme PNS ini, mutlak diperlukan peningkatan kompetensi, khususnya **kompetensi kepemimpinan** bagi para pejabat dan calon pejabat Struktural Eselon III baik di lingkungan pemerintah pusat maupun daerah. Sebagai pejabat struktural yang berada pada posisi paling depan atau ujung tombak, pejabat struktural eselon III memainkan peran yang sangat penting karena bertanggung jawab dalam mensukseskan pelaksanaan kegiatan-kegiatan secara langsung, sehingga buah karyanya dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat.

Untuk mempercepat upaya peningkatan kompetensi tersebut, Lembaga Administrasi Negara (LAN) telah menetapkan kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan Pendidikan dan Pelatihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat III. Dengan kebijakan ini, jumlah penyelenggaraan Diklatpim Tingkat III dapat lebih ditingkatkan sehingga kebutuhan akan pejabat struktural eselon III yang profesional dapat terpenuhi. Agar penyelenggaraan Diklatpim Tingkat III menghasilkan alumni dengan kualitas yang sama, walaupun diselenggarakan dan diproses oleh Lembaga Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) yang berbeda, maka LAN menerapkan kebijakan standarisasi program Diklatpim Tingkat III. Proses standarisasi meliputi keseluruhan aspek penyelenggaraan Diklat,

mulai dari aspek kurikulum yang meliputi rumusan kompetensi, mata Diklat dan strukturnya, metode dan skenario pembelajaran sampai pada pengadministrasian penyelenggaranya. Dengan proses standarisasi ini, maka kualitas penyelenggaraan dan alumni dapat lebih terjamin.

Salah satu unsur penyelenggaraan Diklatpim Tingkat III yang mengalami proses standarisasi adalah modul untuk para peserta (*participants' book*). Disadari sejak modul-modul tersebut diterbitkan, lingkungan strategis khususnya kebijakan-kebijakan nasional pemerintah juga terus berkembang secara dinamis. Di samping itu, konsep dan teori yang mendasari substansi modul juga mengalami perkembangan. Kedua hal inilah yang menuntut diperlukannya penyempurnaan secara menyeluruh terhadap modul-modul Diklatpim Tingkat III ini.

Oleh karena itu, saya menyambut baik penerbitan modul-modul yang telah mengalami penyempurnaan ini, dan mengharapkan agar peserta Diklatpim Tingkat III dapat memanfaatkannya secara optimal, bahkan dapat menggali kedalaman substansinya di antara sesama peserta dan para Widyaiswara dalam berbagai kegiatan pembelajaran selama Diklat berlangsung. Semoga modul hasil perbaikan ini dapat dipergunakan sebaik-baiknya.

Kepada Drs. Irawan Kadiman, MA selaku penulis dan seluruh anggota Tim yang telah berpartisipasi, kami haturkan terima kasih atas kesungguhan dan dedikasinya.

Jakarta, Juli 2008

KEPALA
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA

SUNARNO

KATA PENGANTAR

Sejalan dengan upaya mewujudkan Pegawai Negeri Sipil yang profesional melalui jalur pendidikan dan pelatihan (Diklat), pembinaan Diklat khususnya Diklat Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat III ke arah Diklat berbasis kompetensi, terus dilakukan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 101 Tahun 2000 Tentang Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil. Salah satu upaya pembinaan yang telah ditempuh adalah melalui penerbitan modul Diklat.

Kehadiran modul Diklatpim Tingkat III ini memiliki nilai strategis karena menjadi acuan dalam proses pembelajaran, sehingga kebijakan pembinaan Diklat yang berupa standarisasi penyelenggaraan Diklat dapat diwujudkan. Oleh karena itu, modul ini dapat membantu widyaiswara atau fasilitator Diklat dalam mendisain pengajaran yang akan disampaikan kepada peserta Diklat; membantu pengelola dan penyelenggara Diklat dalam penyelenggaraan Diklat; dan membantu peserta Diklat dalam mengikuti proses pembelajaran. Untuk maksud inilah maka dilakukan penyempurnaan terhadap keseluruhan modul Diklat Kepemimpinan Tingkat III yang meliputi substansi dan format.

Disadari bahwa perkembangan lingkungan strategis berlangsung lebih cepat khususnya terhadap dinamika peraturan perundangan yang diterbitkan dalam rangka perbaikan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, maka kualitas modul terutama kesesuaian isi dengan kebijakan yang berkembang perlu terus dipantau dan disesuaikan manakala terdapat hal-hal yang sudah tidak relevan lagi. Sehubungan dengan hal ini, modul ini dapat pula dipandang sebagai bahan minimal Diklat, dalam artian bahwa setelah substansinya disesuaikan dengan perkembangan yang ada, maka dapat dikembangkan selama relevan dengan hasil belajar yang akan dicapai dalam modul ini. Oleh karena itu, kami harapkan bahwa dalam rangka menjaga kualitas modul ini, peranan widyaiswara termasuk peserta Diklat juga dibutuhkan. Konkritnya, widyaiswara dapat

melakukan penyesuaian dan pengembangan terhadap isi modul, sedangkan peserta Diklat dapat memperluas bacaan yang relevan dengan modul ini, sehingga proses pembelajaran dapat berlangsung dinamis, interaktif dan aktual.

Selamat memanfaatkan modul Diklat Kepemimpinan Tingkat III ini. Semoga melalui modul ini, kompetensi kepemimpinan bagi peserta Diklat Kepemimpinan Tingkat III dapat tercapai.

Jakarta, Juli 2008

DEPUTI BIDANG PEMBINAAN
PENDIDIKAN DAN PELATIHAN
APARATUR

NOORSYAMSA DJUMARA

DAFTAR ISI

SAMBUTAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Deskripsi Singkat.....	2
C. Hasil Belajar	2
D. Indikator Hasil Belajar	3
E. Materi Pokok	3
F. Manfaat.....	3
BAB II ARTI PEMBANGUNAN.....	4
A. Beberapa Arti Pembangunan.....	4
B. Bagaimana Mengukur Pembangunan	14
C. Pengaruh Sistem Nilai Pada Arti Pembangunan.....	18
D. Arti Pembangunan di Indonesia.....	22
E. Latihan.....	29
F. Rangkuman.....	29
BAB III TEORI PEMBANGUNAN	31
A. Beberapa Teori Pembangunan.....	32
B. Beberapa Catatan Menyangkut Teori Pembangunan.....	50
C. Latihan.....	58
BAB IV INDIKATOR PEMBANGUNAN	60
A. Indikator Pembangunan Ekonomi (Makro).....	63
B. Indikator Pembangunan Non Ekonomi	77
C. Indikator Pembangunan Gabungan (HDI).....	80
D. Peranan Data Statistik pada Indikator Pembangunan.....	86
E. Latihan.....	87
F. Rangkuman.....	88

BAB V PENUTUP	89
A. Simpulan	89
B. Tindak Lanjut.....	89
DAFTAR PUSTAKA.....	90
DAFTAR DOKUMEN.....	91

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Makna pembangunan bagi para penyelenggara negara perlu terus untuk diingatkan kembali terutama akan adanya beberapa perkembangan yang dihadapinya sejak akhir abad ke 20 dan memasuki abad ke 21 ini. *Pertama*, krisis ekonomi yang dihadapi bangsa Indonesia sejak akhir tahun 1997 telah menyebabkan upaya penyelenggaraan negara menjadi lebih terkonsentrasi pada upaya pemulihan ekonomi yang mengandung dimensi waktu jangka pendek, dengan risiko adanya kecenderungan kehilangan perspektif pembangunan yang mengandung dimensi waktu jangka panjang. *Kedua*, trend globalisasi nampaknya semakin memandang negara-negara yang sebelumnya didefinisikan sebagai negara-negara yang sedang membangun (*developing nations*) menjadi hanya sebagai "*emerging markets*" sehingga terdapat risiko akan pudarnya makna pembangunan sebagai upaya multi-dimensi dan bukan hanya sebagai pengembangan pasar baik sebagai obyek ekonomi maupun sebagai institusi ekonomi. *Ketiga*, setelah adanya reformasi sejak tahun 1998, maka para penyelenggara negara harus dapat mengkaji masalah-masalah pembangunan secara lebih realistis, dalam arti harus meninggalkan pendekatan yang hanya menonjolkan keberhasilan yang telah dicapai tetapi juga masalah-masalah yang harus dilihat secara jernih dan obyektif demi berlangsungnya proses

pembangunan secara berkelanjutan. *Keempat*, walaupun para penyelenggara negara melaksanakan tugasnya dalam rangka pembangunan negara, dalam kegiatan rutinitasnya sehari-hari akan terdapat kecenderungan para aparatur negara untuk berpikir secara terkotak dengan kehilangan dimensi tugasnya dalam konteks pembangunan secara keseluruhan, padahal dalam penyelenggaraan negara Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia harus selalau "berinteraksi dengan sistem-sistem yang terdapat didalam berbagai bidang kehidupan bangsa seperti sistem sosial budaya, politik, ekonomi, hukum, pertahanan keamanan, dan sebagainya"¹

Makna pembangunan tersebut secara perspektif akan sangat berpengaruh pada sistem nilai dan proses pembangunan yang akan terjelma dalam bentuk pendapatan nasional.

B. Deskripsi Singkat

Modul ini membahas pengertian, teori, dan konsep, serta indikator-indikator pembangunan.

C. Hasil Belajar

Setelah membaca modul Teori Indikator Pembangunan peserta Diklat mampu menjelaskan tentang pengertian, teori-teori, konsep-konsep, dan indikator-indikator pembangunan.

¹ Lembaga Administrasi Negara, 2003, *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, cetakan pertama halaman 24,

D. Indikator Hasil Belajar

Indikator-indikator hasil belajar:

1. Peserta mampu memahami, dan menjelaskan pengertian dan faktor-faktor pembangunan;
2. Peserta mampu memahami, dan menjelaskan teori-teori pembangunan;
3. Peserta mampu memahami, dan menjelaskan indikator-indikator pembangunan;
4. Peserta mampu memahami, dan menjelaskan identifikasi dan opsi pemecahan masalah-masalah pembangunan.

E. Materi Pokok

Materi pokok yang dibahas dalam modul ini adalah:

1. Berbagai pengertian dan faktor-faktor pembangunan;
2. Teori-teori pembangunan;
3. Interpretasi indikator-indikator pembangunan;
4. Opsi pemecahan permasalahan pembangunan.

F. Manfaat

Berbekal hasil belajar pada modul teori dan indikator pembangunan ini, peserta diharapkan mampu menerapkan teori dan indikator pembangunan guna peningkatan kinerja di lingkungan instansinya.

BAB II ARTI PEMBANGUNAN

Setelah membaca Bab ini, peserta Diklat diharapkan mampu menjelaskan arti pembangunan.

A. Beberapa Arti Pembangunan

1. Pembangunan Adalah Proses Yang Holistik

Suatu pengertian yang holistik memandang pembangunan sebagai proses dalam jangka panjang yang menyangkut keterkaitan timbal balik antara faktor-faktor ekonomi dan non-ekonomi untuk dapat meningkatkan pendapatan nasional (mencapai pertumbuhan ekonomi) secara berkelanjutan. Dalam definisi ini terdapat empat kata kunci, yaitu proses dan jangka panjang:

a. Proses

Proses disini mengandung arti adanya hubungan kausal antara berbagai aspek ekonomi dan non-ekonomi.

b. Dalam proses ini yang penting adalah tekanan pada aspek non-ekonomi. Berbeda dengan pengertian berikutnya (definisi ke-2 dan ke-3), yang memberi tekanan terutama ataupun hanya pada aspek ekonomi, di sini proses pembangunan secara fundamental ditentukan oleh aspek non-ekonomi meskipun muaranya adalah aspek ekonomi. Termasuk dalam aspek non-ekonomi ini adalah aspek institusional, seperti pola perilaku

(*behavioral pattern*) dari para pelaku ekonomi, dan aspek sosial-budaya, hukum dan politik, yang pada dasarnya menyangkut norma-norma yang mengatur perilaku manusia tersebut.

c. Jangka panjang

Sebagai suatu proses yang melibatkan hubungan sebab akibat antara berbagai aspek ekonomi dan non-ekonomi, maka pelaksanaannya tidak mungkin terselesaikan dalam jangka-pendek (satu tahun) ataupun dalam jangka-menengah (lima tahun). Proses ini diperkirakan akan memakan waktu jangka-panjang yang dapat meliputi paling tidak dua sampai tiga dasawarsa.

d. Dalam hal proses pembangunan itu akhirnya menghasilkan pertumbuhan ekonomi, maka proses ini secara kumulatif menunjang tercapainya pertumbuhan yang berkelanjutan dalam jangka panjang ("*sustained secular trend*" dan bukan yang hanya "*cyclical*").²

Dalam modul ini, pengertian pembangunan yang kurang salah satu saja dari keempat kata kunci di atas merupakan arti pembangunan yang tidak holistik (parsial).

Dalam definisi ini terkandung secara implisit dua konsep, yaitu "pertumbuhan" ($G = Growth$) dan "pembangunan" ($D = Development$), yang satu sama lain berbeda dan sekaligus saling terkait. Dalam hal ini, G adalah sub-set dari D .

² Gerarld M. Meier, 1964, *Leading Issues in Development Economics*, Oxford University Press, halaman 7

Kalau pertumbuhan menunjukkan adanya peningkatan output, maka pembangunan mencakup peningkatan output yang terkait dengan perubahan tatanan teknis dan institusional. Dengan demikian, pembangunan mengandung pengertian yang jauh lebih luas daripada pertumbuhan.

Konsep pertumbuhan (G) saling terkait dengan pembangunan (D). Bahkan pertumbuhan harus berjalan bersama-sama dengan pembangunan. Meskipun pada tahap awalnya pembangunan (D) tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya pertumbuhan (G), pada tahap-tahap berikutnya tanpa adanya pembangunan (D) maka pertumbuhan (G) akan tersendat dan akhirnya terhenti. Pada tahap yang telah lanjut, yang sedang dialami oleh berbagai negara yang telah maju pembangunannya, maka persoalannya menjadi bagaimana dapat mempertahankan pertumbuhan.³ Tahapan yang menunjukkan hubungan relatif dari pertumbuhan dan pembangunan adalah sebagai berikut:

- a. Pada tahap awal, diperlukan pertumbuhan terlebih dahulu agar tersedia suatu jumlah *output* yang melebihi kebutuhan kelangsungan hidup masyarakat. Tanpa adanya *output* lebih ini, maka masyarakat tak dapat membiayai kegiatan lain yang tercakup dalam proses pembangunan,

³ Charles P. Kindleberger, 1964, *Economic Development, Edisi ke dua, McGraw Hill, halaman 3*

- b. Pada tahap berikutnya, pertumbuhan hanya dapat terus berjalan secara berkelanjutan jika berlangsung kegiatan pembangunan untuk menunjang pertumbuhan.
- c. Pada tahap yang telah lanjut, ketika hampir semua ruang gerak pembangunan telah terpenuhi, dan seluruh tatanan disegala bidang (selain ekonomi, juga hukum, politik, sosial budaya, keamanan ketertiban dsb) telah berjalan secara mapan, maka masalahnya tinggal menyangkut upaya untuk mempertahankan pertumbuhan.

2. Pembangunan adalah Menghilangkan Ketidaksempurnaan Mekanisme Pasar

Suatu ilustrasi dari arti pembangunan yang tidak holistik (parsial) adalah pengertian pembangunan sebagai upaya untuk menghilangkan, atau paling tidak mengurangi, ketidaksempurnaan mekanisme pasar (*market imperfections*) dari suatu perekonomian. Ketidaksempurnaan pasar adalah segala hambatan yang membuat pasar tidak dapat secara sempurna mengalokasikan sumber-sumber ekonomi secara efisien. Beberapa dari hambatan ini adalah:

- a. Informasi tidak sempurna. Mekanisme pasar mengasumsikan bahwa para pelaku pasar mempunyai informasi yang sempurna dalam mengambil keputusan ekonomi secara rasional. Dalam realitanya, tidak semua pelaku ekonomi mempunyai informasi yang demikian.
- b. Faktor ekonomi yang menyangkut tidak dapatnya faktor-faktor produksi bergerak secara bebas dan cepat (*factor immobility*). Mekanisme pasar mengasumsikan bahwa faktor-faktor ekonomi, seperti tenaga kerja, akan secara

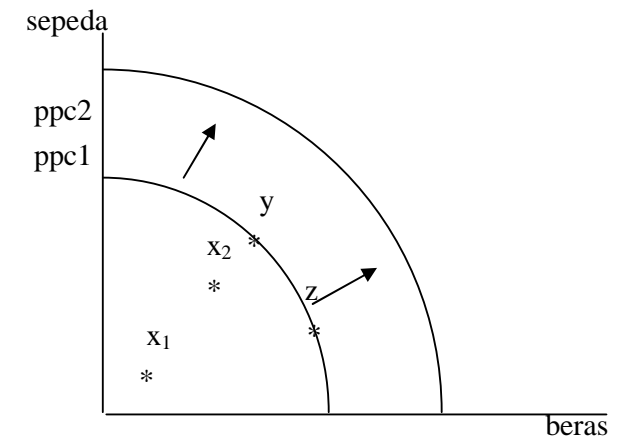
cepat bergerak ke penggunaannya yang memberi daya tarik lebih baik (gaji yang lebih menarik). Dalam kenyataannya, terutama di negara-negara yang sedang berkembang, tenaga kerja di daerah pedesaan misalnya di mana penghasilannya relatif kecil, tidak akan segera pindah ke tempat kerja di perkotaan yang memberi penghasilan yang lebih tinggi. Sebabnya antara lain adalah hambatan sosial budaya, dalam hal ini tenaga kerja ini lebih mementingkan kenyamanan sosial budaya yang telah langgeng di pedesaan meskipun penghasilannya jauh lebih kecil.

- c. Praktek *monopolistik*. Mekanisme pasar mengasumsikan adanya persaingan sempurna sehingga harga yang tercipta merupakan harga *ekuilibrium* yang akan menyeimbangkan permintaan dengan penawaran (*clear the market*). Dalam kenyataannya sering ditemui kegiatan ekonomi yang *monopolistik* sehingga terbentuk harga yang bukan harga *ekuilibrium*.
- d. Penetapan harga oleh pemerintah. Sehubungan dengan hal di atas, mekanisme harga mengasumsikan bahwa harga ditentukan semata-mata oleh keseimbangan permintaan dan penawaran. Mekanisme ini diibaratkan ditentukan oleh suatu "*invisible hand*", yang mengimplikasikan bahwa tak boleh ada campur tangan pemerintah dalam penentuan harga. Realitanya adalah bahwa untuk tujuan-tujuan yang umumnya non-ekonomi, seperti menjamin keterjangkauan oleh kelompok

berpenghasilan rendah, harga dapat ditetapkan oleh pemerintah.

Dalam hal terdapat ketidaksempurnaan pasar, maka dengan faktor-faktor produksi yang tersedia dapat dicapai tingkat produksi yang lebih tinggi, hanya dengan mengurangi ketidaksempurnaan tersebut. Hal ini dapat dijelaskan melalui suatu kurva kemungkinan produksi (*production possibility curve/ppc*), seperti ditunjukkan pada Diagram II.1.

Diagram II.1
Kurve Kemungkinan Produksi (PPC)



Kurve kemungkinan produksi, misalnya ppc1 pada Diagram II.1, adalah kurva yang menunjukkan jumlah optimum kombinasi dua barang (misalnya sepeda dan beras) yang dapat dihasilkan karena semua faktor produksi yang tersedia

digunakan secara efisien dan penuh. Penuh dalam arti tak ada yang menganggur, dan efisien dalam arti tak yang digunakan secara boros. Hal ini terlihat misalnya pada titik y dan z dan di titik manapun pada kurva ppc_1 .

Di lain pihak, berbeda dengan titik-titik pada kurva ppc_1 , maka kombinasi produksi dalam realitanya sering terjadi pada titik-titik di bawah ppc_1 , misalnya pada titik x_1 . Karena titik x_1 merupakan titik di bawah optimum ppc_1 , maka tingkat produksi perekonomian ini dapat ditingkatkan (misalnya dari x_1 ke x_2) hanya dengan meningkatkan efisiensi penggunaan faktor produksi yang ada. Hal ini dapat dicapai dengan mengurangi penyebab tingkat produksi di bawah ppc_1 , yaitu berbagai unsur ketidaksempurnaan pasar seperti dibahas di atas.

Namun, dalam hal produksi telah mencapai ppc_1 maka peningkatan selanjutnya hanya dapat dicapai melalui pergeseran (*shift*) ke kurva kemungkinan produksi yang lebih tinggi, misalnya dari ppc_1 ke ppc_2 (lihat Diagram I.1). Pergeseran ini terjadi jika ditemui sumber-sumber ekonomi baru (sumber alam ataupun jumlah tenaga kerja, modal) ataupun teknologi baru. Jadi berbeda dengan peningkatan produksi dari x_1 ke x_2 , yang dicapai melalui peningkatan efisiensi alokasi, maka peningkatan produksi melalui pergeseran keseluruhan medan produksi (ppc) disebabkan oleh faktor-faktor yang lebih struktural dan bahkan lebih bersifat eksogen, yaitu ditetapkan dari luar.

Pemahaman pembangunan sebagai upaya mengurangi ketidaksempurnaan pasar, sangat tegas sebagai upaya peningkatan produksi melalui peningkatan efisiensi faktor produksi yang telah tersedia jumlahnya. Namun, ketika perlu dijelaskan bagaimana terjadinya pergeseran ppc ke tingkat yang lebih tinggi, maka penjelasannya lebih banyak berupa sebab-sebab yang ditentukan dari luar (*eksogenous*) daripada dari dalam (*endogenous*). Meskipun demikian, penjelasan eksogenous ini dapat dimodifikasi menjadi endogenous dalam konteks suatu proses. Untuk ini diperlukan suatu definisi pembangunan yang lebih holistik yang akan diuraikan berikut ini.

3. Pembangunan adalah Industrialisasi

Suatu ilustrasi lain dari arti pembangunan yang tidak holistik (parsial) adalah definisi pembangunan sebagai upaya untuk mengatasi ciri-ciri pokok dari perekonomian yang terbelakang, khususnya ketergantungannya pada produksi bahan primer termasuk pertanian. Karena itu pembangunan dianggap identik dengan industrialisasi. Anggapan ini diperkuat oleh pengamatan bahwa negara-negara yang telah maju umumnya adalah negara industri.

Dilain pihak, timbul tanggapan bahwa arti pembangunan hanya sebagai industrialisasi dapat memberi pengertian yang keliru, karena beberapa alasan berikut ini:

- a. Produksi bahan primer bukan penyebab dari keterbelakangannya suatu negara. Penyebab yang lebih mendasar terletak pada rendahnya produktivitas dari produksi bahan primer dan pertanian tersebut.
- b. Sehubungan dengan alasan terdahulu, dikemukakan bahwa produksi bahan primer dan pertanian bukan faktor penyebab tetapi merupakan faktor *asosiatif* dari keterbelakangan. Sebagai faktor *asosiatif* dari keterbelakangan, produksi bahan primer lebih dapat dianggap sebagai akibat dari keterbelakangan.
- c. Selain itu, pembangunan menjadi terlalu sempit apabila disamakan dengan pembangunan beberapa jenis industri saja. Selain industri, maka pembangunan tentunya juga meliputi sektor-sektor ekonomi lainnya, bahkan nampaknya juga harus meliputi berbagai faktor non-ekonomi.

Dengan demikian, arti pembangunan ini meskipun secara selintas menarik, tetapi secara konseptual masih mengandung berbagai kelemahan. Definisi ini terlalu parsial, yang belum menggambarkan pembangunan sebagai suatu konsep yang utuh dan belum menggambarkan adanya hubungan sebab akibat yang tegas.

4. Perbandingan ketiga Arti Pembangunan

Kalau ketiga definisi pembangunan dibandingkan, maka definisi ke-1 dapat dianggap sebagai yang paling dapat diterima secara umum, karena alasan sebagai berikut:

- a. definisi ke-1 seperti halnya definisi ke-2, lebih maju daripada definisi ke-3 karena menunjukkan hubungan kausatif daripada sekedar asosiatif. Lebih dari itu, definisi ke-1 lebih maju lagi daripada definisi ke-2 dalam hal hubungan kausal di definisi ke-1 sangat menekankan aspek non-ekonomi dibandingkan dengan sekedar aspek ekonomi pada definisi ke-2.
- b. definisi ke-2 lebih banyak menyangkut perubahan marginal untuk menghilangkan ketidaksempurnaan pasar sedangkan definisi ke-1 banyak memperhatikan perubahan struktural.
- c. definisi ke-1 mencakup proses pembangunan secara keseluruhan dalam mana pertumbuhan menjadi bagian daripadanya, sedangkan definisi ke-2 lebih banyak, ataupun hanya, mementingkan pertumbuhan.
- d. definisi ke-1 dapat dengan tegas menjelaskan hal yang di definisi ke-2 masih "menggantung", khususnya bagaimana proses terjadinya pergeseran (*shift*) suatu ppc ke ppc yang lebih tinggi. Pada definisi ke-1 ini keterkaitan antara aspek ekonomi dan non-ekonomi memungkinkan penjelasan perubahan yang di definisi ke-2 merupakan aspek *eksogen* menjadi aspek *endogen* (proses internalisasi/*endogenization*). Sebagai ilustrasi, pada definisi ke-2 ditemukannya teknologi baru dianggap sebagai ditentukan dari luar. Di definisi ke-1 adanya teknologi baru yang memungkinkan proses produksi yang lebih produktif dijelaskan oleh adanya perubahan sosio-kultural yang menghasilkan kelompok

"*entrepreneur*" yang bersikap rasional, berwawasan jauh kedepan dan bersedia untuk menanggung risiko jangka panjang. Adanya "*economic man*" yang demikian didefinisi ke-2 dianggap sebagai suatu "*given*". Konteks definisi ke-2 ini tentunya lebih berlaku bagi negara-negara yang telah maju yang masalah pembangunannya sebagian besar telah terselesaikan.

- e. dengan demikian definisi ke-1 mengandung pengertian tentang pembangunan yang lebih holistik daripada definisi ke 2 sehingga dapat dianggap sebagai definisi yang secara umum paling dapat diterima.

B. Bagaimana Mengukur Pembangunan

Dengan pengertian bahwa pembangunan lebih luas daripada pertumbuhan (lihat definisi ke-1 pada Bagian A di atas), maka ketika diperlukan ukuran tentang pembangunan sewajarnya jika ukuran ini merupakan konsep yang cakupannya lebih luas daripada ukuran pertumbuhan yang lazim dipakai, yaitu pendapatan nasional.⁴

Meskipun demikian, umumnya dianggap bahwa pendapatan nasional (ukuran pertumbuhan ekonomi) dapat juga dipakai sebagai ukuran pembangunan, berdasarkan alasan sebagai berikut:

⁴ Suatu ukuran yang telah diupayakan untuk dapat mencerminkan pengertian pembangunan secara holistik tersebut adalah Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*) yang disusun setiap tahun oleh lembaga *United Nations Development Program*. Indeks ini selain memperhatikan pendapatan per kapita (hasil pertumbuhan ekonomi) juga memasukkan hasil-hasil pembangunan yang menyangkut tingkat pengetahuan dan kesehatan manusia. Meskipun belum tercakup banyak aspek non-ekonomi lainnya, seperti pembangunan sistem politik dan hukum, indeks HDI ini dianggap telah cukup memadai.

1. Ukuran pertumbuhan ekonomi (pendapatan nasional) merupakan hasil akhir daripada proses jangka panjang dari pembangunan. Karenanya pertumbuhan pendapatan nasional dapat juga dipakai sebagai ukuran pembangunan.
2. Setelah mengetahui pendapatan nasional sebagai hasil akhir (suatu ukuran) pembangunan, maka dalam hal perlu diketahui lebih jauh proses pembangunan itu, maka berangkat dari hasil akhir tersebut selalu dapat dicari ukuran-ukuran lain yang mencerminkan arus bawah dari keseluruhan proses pembangunan itu, termasuk aspek-aspek non-ekonomi yang dalam jangka panjang (ataupun juga dapat dalam jangka menengah) berdampak pada ukuran hasil akhirnya (pembahasan lebih jauh dari ukuran-ukuran lain ini, akan ditemui pada Bab IV selanjutnya tentang Indikator Pembangunan).

Dilain pihak, dalam menggunakan konsep pendapatan nasional sebagai ukuran pertumbuhan dan sekaligus sebagai ukuran pembangunan, perlu diperhatikan beberapa hal teknis sebagai berikut:

1. Kecuali bagi pengguna yang telah terlatih dalam ilmu ekonomi, maka konsep pendapatan nasional dapat mengandung arti yang beragam. Khususnya pendapatan nasional harus ditegaskan di antara berbagai gradasi konsep ini yang antara lain dapat berupa Pendapatan Nasional Bruto, Produk Domestik Bruto, Pendapatan Nasional Netto yang masing-masing mempunyai perbedaan teknis tertentu. Mengukur pendapatan nasional antar-waktu, antar-daerah,

atau antar negara, dengan menggunakan konsep yang berbeda dapat menimbulkan masalah tidak adanya keterbandingan (*non comparability*).

2. Konsep pendapatan nasional harus secara khusus membedakan antara pendapatan nasional nominal atau pendapatan nasional riil. Pendapatan nasional riil cenderung lebih kecil daripada yang nominal sebab yang riil telah disesuaikan dengan laju inflasi. Yang selanjutnya dianut disini adalah pendapatan nasional riil.
3. Konsep pendapatan nasional (PNB, PDB, dsb) hanya mencakup kegiatan ekonomi yang dilakukan melalui pasar. Kegiatan yang membawa manfaat ekonomi yang tidak diperdagangkan di pasar, misalnya kegiatan memperbaiki rumah sendiri termasuk kegiatan yang dilakukan ibu rumah tangga seperti memasak untuk keluarga sendiri, tidak dimasukkan dalam ukuran pendapatan nasional. Dalam hal di suatu perekonomian, ditemui proporsi kegiatan ekonomi yang informal ini, maka besaran pendapatan nasional perekonomian ini akan cenderung diukur secara terlalu kecil (*underestimated*).
4. Dalam memakai pendapatan nasional sebagai ukuran, perlu dibedakan antara tingkat (*level*) dan laju pertumbuhan (*rate of change*) dari pendapatan nasional itu. Meskipun pendapatan nasional berbeda antara negara A dan B (A lebih tinggi daripada B), kalau laju pertumbuhan B jauh lebih tinggi daripada A maka tingkat (*level*) pendapatan nasional A dapat disalib oleh B setelah beberapa waktu (jangka

waktunya tergantung pada perbedaan tingkat pada waktu awal dan seberapa besar perbedaan laju pertumbuhannya).

5. Selain itu perlu juga dibedakan antara konsep pendapatan nasional total dan pendapatan nasional rata-rata. Ada dua pendapat tentang mana yang lebih sesuai sebagai ukuran, meskipun perbedaan ini lebih merupakan masalah tekanan.
 - a. Disatu pihak, ada pendapat yang mengatakan bahwa yang harus dilihat terlebih dahulu adalah *real income* (total) daripada *real income per capita*, yaitu total pendapatan nasional riil dibagi total penduduk. (Meier & Baldwin, hal. 5). Hal ini karena untuk menghasilkan pendapatan riil per kapita terlebih harus dihasilkan peningkatan pendapatan riil total. Selain itu, jika ukurannya adalah pendapatan riil per kapita maka ini membuka kemungkinan diambil kesimpulan keliru bahwa suatu negara kurang berkembang walaupun pendapatan nasional riilnya meningkat dalam hal penduduknya juga meningkat pada tingkat pertumbuhan yang sama. Misalnya apabila pertumbuhan pendapatan nasional dan pertumbuhan penduduk adalah sama di dua negara, tetapi pertumbuhan pendapatan nasional di satu negara adalah 17 persen sedangkan di negara lainnya hanya 1 persen maka kiranya kurang tepatlah untuk tidak mengakui bahwa pembangunan di negara yang pertama tidaklah lebih maju daripada di negara kedua.
 - b. Dilain pihak pendapat yang berbeda mengatakan bahwa pendapatan riil per kapita (rata-rata) harus lebih diperhatikan (*Kindleberger*, hal. 5). Hal ini karena kalau

dipakai ukuran total maka suatu negara dianggap telah tumbuh apabila total pendapatan nasional (riil) telah tumbuh walaupun penduduknya juga telah tumbuh dengan laju peningkatan yang sama.

Ketika pembahasan di atas tentang pengukuran pembangunan menyentuh masalah perbedaan ukuran pendapatan riil total dengan pendapatan riil per kapita, secara tidak langsung sebenarnya tataran wacana mulai berpijak pada masalah pengaruh sistem nilai pada arti pembangunan.

C. Pengaruh Sistem Nilai Pada Arti Pembangunan

Ketika pembangunan diukur dengan pendapatan riil per kapita, tanggapan yang lumrahnya segera timbul adalah: bukanlah ukuran rata-rata, meskipun lebih baik daripada ukuran total, tidak memberi gambaran tentang distribusi pendapatan tersebut? Dilain pihak, apabila pembangunan mulai diukur dari segi distribusinya maka pertanyaan berikut yang muncul adalah: distribusi pendapatan yang bagaimanakah yang ingin dicapai oleh pembangunan? Pertanyaan terakhir ini sulit mendapat jawaban yang dapat diukur secara obyektif. Hal ini karena segera setelah pembahasan arti pembangunan bersentuhan dengan tujuan yang ingin dicapai, maka tak terelakan untuk mengakomodasi arti positif dari pembangunan ke arti yang normatif. Sedangkan hal-hal yang normatif terkait dengan suatu sistem nilai yang sedang berkembang. Dengan lain perkataan, arti pembangunan harus pula dilihat dari sudut sistem nilai yang sedang dianut oleh suatu negara pada suatu saat.

Mengakomodasi arti pembangunan kepada sistem nilai bukanlah hal yang dapat secara mudah diselesaikan. Beberapa ilustrasi, selain yang menyangkut distribusi di atas, untuk menjelaskan berbagai dilema masyarakat, sehubungan dengan sistem nilai yang berkembang, dalam mengartikan pembangunan melalui ukuran pendapatan nasional, adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan pendapatan (total ataupun per kapita) selain tidak langsung identik dengan distribusi yang dianggap baik, juga tidak langsung sama artinya dengan peningkatan kemakmuran (*economic welfare*). Peningkatan pendapatan baru menggambarkan peningkatan total *output*, belum komposisi barang dan jasa yang dihasilkan. Karena kemakmuran tergantung pada komposisi (termasuk kualitas) barang dan jasa yang disukai oleh masyarakat, sedangkan "kesukaan" ataupun preferensi masyarakat tergantung pada sistem nilai yang berkembang suatu saat di masyarakat, maka peningkatan total *output* belum dapat menentukan peningkatan "kemakmuran" masyarakat tersebut. Ilustrasi ini, menegaskan betapa arti pembangunan yang diukur oleh pendapatan nasional tergantung pada sistem nilai yang berkembang.
2. Peningkatan pendapatan juga belum tentu meningkatkan "kemakmuran" (*economic welfare*) kalau cara menghasilkan *output* tersebut menyangkut pengorbanan masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan yang dianggap baik oleh masyarakat. Berbagai aspek kehidupan yang dapat

dipengaruhi cara produksi itu antara lain adalah keadaan keselamatan dan kenyamanan kerja.

3. Kalau tujuan pembangunan juga meliputi terpeliharanya hubungan sosial yang serasi di masyarakat, maka pembangunan akan semakin tidak sederhana untuk dapat mengakomodasi tujuan sosial ini. Hal ini karena terlebih dahulu harus disepakati apa yang dimaksud dengan "hubungan sosial yang serasi". Dan hal ini menyangkut sistem nilai masyarakat.

Dengan demikian, setelah pada Bab II A telah dapat didefinisikan arti pembangunan yang paling sesuai, dan di bagian B dibahas bagaimana mengukur pembangunan, maka di Bagian C ini, masih ditemui unsur yang potensial menimbulkan ambiguitas baru yang ringkasnya sebagai berikut:

- a. arti pembangunan tergantung pada tujuan pembangunan;
- b. tujuan pembangunan ditentukan oleh sistem nilai;
- c. sistem nilai di masyarakat sangat beragam dan terus berkembang;
- d. sehingga arti pembangunan tidak mudah dapat ditentukan kecuali ada kesepakatan (konsensus) di masyarakat tentang tujuan yang ingin dicapai.

Hal yang terakhir inilah yang menyebabkan berbagai pakar pembangunan meragukan dapatnya arti pembangunan didefinisikan secara mudah oleh suatu negara. Dua kutipan mengenai hal ini adalah sebagai berikut:

*"My discussion of value judgments implies that there can be no objective definition of development and therefore no universally acceptable indicator. The best one might hope for would be to get some rough consensus on objectives and hence on how progress toward these objectives can be measured. But I very much doubt whether this can be achieved"*⁵

*"... value premises, however carefully disguised, are an integral component of both economic analysis and economic policy. ... Once these subjective values have been agreed on by a nation or, more specifically, by those who are responsible for national decision making, specific development goals... based on "objective" theoretical and quantitative analyses can be pursued. However, when serious value conflicts and disagreements exist among decision makers, the possibility of a consensus about desirable goals or appropriate policies is considerably diminished..."*⁶

Dari dua kutipan dari dua pakar pembangunan itu, ada dua hal yang perlu ditonjolkan, yaitu:

- 1) kedua pakar tersebut menyetujui diperlukannya konsensus;
- 2) kedua pakar tersebut menyetujui bahwa konsensus itu sulit dicapai.

⁵ Jan M. D. Little, 1982, *Economic Development, Twentieth Century Fund Inc*, halaman 6

⁶ Michael Todaro, 2000, *Economic Development, Addison Wesley*, halaman 12

Sehubungan dengan pembahasan ini, pertanyaannya selanjutnya adalah: bagaimana halnya di Indonesia?

D. Arti Pembangunan Di Indonesia ⁷

Kekuatiran Little dan Todaro akan sangat sulitnya tercapai konsensus tentang nilai-nilai yang berkembang yang mempengaruhi tujuan pembangunan dan selanjutnya memberi arti pada pembangunan pada suatu saat di suatu negara, sebenarnya lebih merupakan suatu pengamatan umum yang belum tentu berlaku secara khusus di suatu negara. Kalau diamati secara umum memang sulit dibayangkan bagaimana dari keragaman nilai dalam suatu negara yang berasaskan demokrasi (yang harus dikontraskan dari negara otokrasi) dapat diupayakan konsensus tentang masalah pembangunan yang ruang lingkupnya (ekonomi dan non-ekonomi) demikian luasnya. Dilain pihak, pengamatan Little dan Todaro itu tentunya tidak ditujukan secara spesifik pada suatu negara tertentu untuk mana konsensus itu memang dapat tercapai. Di sini akan dikemukakan bahwa khususnya bagi Indonesia, yang konstitusinya adalah Undang Undang Dasar 1945, terdapat mekanisme politik yang sangat memungkinkan terbentuknya konsensus tersebut. Dalam UUD '45 ini sendiri pada hakekatnya telah termuat beberapa kesepakatan tentang nilai-nilai dasar yang harus dipatuhi dalam penyelenggaraan negara, termasuk dalam pelaksanaan pembangunan bangsa. Sistem nilai ini dimuat pada alinea empat

⁷ Konteks Indonesia disini mengacu pada sistem ketatanegaraan RI yang berdasarkan UUD '45 sebelum Amandemen 1,2,3 dan 4. Khususnya pada UUD '45 yang masih memuat Pasal 3 tentang Kewenangan MPR untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara

dari Preamble UUD' 45 yang mengatakan antara lain bahwa Pemerintahan Negara Indonesia: "...melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia ... memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...". Dalam batang tubuhnya juga terkandung berbagai nilai yang telah disepakati dalam kehidupan berbangsa dan bernegara untuk dipatuhi, antara lain : Pasal 33 bahwa : "...cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara...".

Dalam pada itu, diketahui bahwa UUD '45 telah mengalami perubahan melalui Amandemen 1, 2, 3 dan 4. (dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002). Sehubungan dengan ini, walaupun keempat amandemen ini tidak merubah nilai-nilai dasar, serta upaya pencapaian konsensus masih dimungkinkan, ada satu amandemen yang merubah mekanisme pengakomodasian aspirasi (baca: nilai) yang berkembang di masyarakat dari waktu ke waktu. Di bawah ini akan dibahas dua mekanisme penampungan aspirasi, yaitu yang berlaku sebelum amandemen UUD45 dan yang berlaku sekarang, yaitu setelah berlakunya amandemen UUD '45.

1. Mekanisme Sebelum Amandemen UUD '45

Sebelum diamandemen, maka mekanisme pencapaian konsensus tentang arah pembangunan diatur, dalam Pasal 3 yang mengatakan bahwa: "Majelis Permusyawaratan Rakyat

menetapkan ..garis-garis besar dari pada haluan negara. Penjelasan dari Pasal 3 ini mengatakan bahwa: " ..mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam lima tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk dikemudian hari". Dengan demikian, kalau pembukaan UUD'45 telah menetapkan tujuan dasar dari negara sebagai dasar *filosofis* (nilai dasar) dalam melaksanakan kegiatan pembangunan sepanjang masa, maka GBHN merupakan penyesuaian setiap lima tahun dari tujuan pembangunan itu dengan memperhatikan "aliran-aliran" (baca: aspirasi ataupun sistem nilai) yang berkembang pada waktu itu. GBHN ini tak lain adalah konsensus umum tentang pembangunan yang akan dilaksanakan pada periode yang akan datang. Dengan lain perkataan, secara khusus pada sistem ketatanegaraan Indonesia ini, ada mekanisme politik untuk pembentukan konsensus yang secara umum dikuatirkan Little dan Todaro mungkin tercapai.

Selain itu, dalam mekanisme politik ini, dari waktu ke waktu, "dinamika masyarakat" dan "aliran-aliran pada waktu itu" telah dapat tertampung pada GBHN yang tekanan nuansanya terus berevolusi. Hal ini dapat dilihat pada perkembangan nuansa GBHN sejak tahun 1973, sebagai berikut:

- a. Meskipun GBHN 1973 dalam memperhatikan pertumbuhan tidak mengabaikan pemerataan, baru pada GBHN 1978 muncul penekanan yang lebih menonjol pada segi pemerataan dengan penggunaan konsep "Trilogi

Pembangunan" yang mengharuskan adanya keserasian hubungan antara pemerataan, pertumbuhan dan stabilitas.

- b. Kalau dibandingkan GBHN 1993 dengan GBHN 1988, maka kelihatan adanya pemekaran jumlah Bidang dari empat menjadi tujuh. Pembagian Bidang tahun 1988 terdiri atas: Bidang Ekonomi, Bidang Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Sosial Budaya, Bidang Politik, dan Bidang Pertahanan dan Keamanan. Sedangkan pada GBHN 1993 Bidang-Bidang tersebut adalah: Bidang Ekonomi, Bidang Kesejahteraan Rakyat, Pendidikan dan Kebudayaan, Bidang Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Bidang Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Bidang Hukum, Bidang Politik, Aparatur Negara, Penerangan, Komunikasi dan Media Massa, dan Bidang Pertahanan dan Keamanan. Adanya tiga Bidang baru ini (Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Hukum, Kesejahteraan Rakyat, Pendidikan dan Kebudayaan) menunjukkan bahwa "aliran-aliran pada waktu itu" memandang perlu mengangkat tiga hal ini menjadi Bidang, yang sebelumnya tenggelam di dalam sektor. Perubahan nuansa ini dapat ditafsirkan sebagai perubahan tekanan pembangunan yang sebelumnya pada peningkatan "jumlah *output*" menjadi pada peningkatan "kualitas *input*". Hal ini tercermin pada perbedaan perumusan prioritas pembangunan. Pada GBHN 1988, prioritas pembangunan dirumuskan sebagai: "pembangunan bidang ekonomi dengan titik berat pada sektor pertanian sektor industri dalam rangka

mewujudkan struktur ekonomi yang seimbang". Sedangkan GBHN 1993 merumuskan prioritas pembangunan sebagai: "pembangunan sektor-sektor di bidang ekonomi dan peningkatan kualitas sumber daya manusia.; pembangunan sumber daya manusia agar semakin meningkat kualitasnya melalui peningkatan produktivitas serta pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi".

- c. Pada GBHN 1999, perubahan nuansa yang besar terjadi sesuai dengan iklim reformasi. Hal ini tercermin pada perumusan dasar pemikirannya, yaitu bahwa: "pembangunan yang terpusat dan tidak merata yang dilaksanakan selama ini ternyata hanya mengutamakan pertumbuhan ekonomi serta tidak diimbangi kehidupan sosial, politik, ekonomi yang demokratis dan berkeadilan". Nuansa seperti ini merupakan perubahan besar dari yang termuat di GBHN periode-periode sebelumnya, sesuai dengan "aliran-aliran dan dinamika masyarakat pada waktu itu".

2. Mekanisme Setelah Amandemen UUD '45

Dari amandemen pertama, kedua, ketiga dan keempat pada Undang-Undang Dasar 1945, yang dilakukan pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, yang merubah mekanisme pencapaian konsensus tentang arah pembangunan adalah sebagai berikut:

- a. Dihilangkannya Pasal 3 (UUD '45 sebelum diamandemen) yang mengatakan bahwa "MPR menetapkan ... Garis Garis Besar Haluan Negara".
- b. Diamandemennya Pasal 6 yang sebelumnya mengatakan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara yang terbanyak", sesudah amandemen (Pasal 6A ayat (1), mengatakan bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat".
- c. Konsekuensi dari amandemen di atas adalah bahwa Presiden tidak lagi menjadi Mandataris MPR dan tidak lagi melaksanakan mandat MPR yang ditetapkan dalam GBHN. Presiden sekarang (setelah amandemen), menerima mandatnya langsung dari rakyat yang telah memilihnya berdasarkan Visi dan Misi yang telah disampaikan dalam kampanye Pemilu.
- d. Terpilihnya Presiden juga berarti bahwa rakyat telah secara konsensus menyetujui Visi dan Misi Presiden menjadi tujuan pembangunan yang akan diupayakan Presiden selama masa jabatannya. Visi dan Misi Presiden ini dengan demikian telah mencerminkan dan telah mengakomodasi aspirasi dan nilai yang berkembang di masyarakat Indonesia.
- e. Visi dan Misi Presiden, yang selanjutnya menjadi dasar perumusan arah pembangunan selama lima tahun kedepan, khususnya Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2004-2009. Hal ini tertuang di dalam Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009,

khususnya Pasal 2, ayat (1) yang mengatakan bahwa "RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi dan program Presiden hasil Pemilihan Umum yang dilaksanakan secara langsung pada tahun 2004."

- f. Mekanisme pengakomodasian aspirasi (nilai-nilai) yang berkembang juga terjamin dalam prosedur penyusunan rencana pembangunan (baik jangka panjang, menengah maupun tahunan), sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 25 tahun tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Mekanisme ini secara khusus dilakukan melalui penyelenggaraan musyawarah perencanaan pembangunan pada tingkat pusat (Musrenbangpus), tingkat provinsi (Musrenbangprop), tingkat kabupaten/kota (Musrenbangda), dan pada tingkat nasional (Musrenbangnas).
- g. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 telah menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025, yang merupakan penjabaran dari aspirasi (nilai) yang terkandung di dalam alinea keempat Mukadimah UUD'45.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa arti pembangunan di Indonesia telah mengakomodasi berbagai nilai yang berkembang, dan pengakomodasian ini dimungkinkan oleh adanya mekanisme politik berdasarkan UUD'45 sebelum diamandemen maupun setelah diamandemen.

Setelah membahas arti pembangunan secara konseptual maupun kontekstual, maka selanjutnya masih diperlukan wawasan tentang perkembangan teori pembangunan.

E. Latihan

1. Apa yang dimaksud dengan pembangunan secara holistik?
2. Uraikan pernyataan bahwa: sekedar identifikasi gejala pembangunan tidak dapat memberi arti yang utuh dari pembangunan.
3. Jelaskan bagaimana sistem nilai dapat mempengaruhi arti pembangunan.
4. Keragaman sistem nilai menyebabkan tidak mungkin dicapainya konsensus tentang arti pembangunan di Indonesia. Apakah anda setuju? Jelaskan.

F. Rangkuman

1. Pembangunan yang holistik memberi arti kepada pembangunan sebagai proses jangka panjang yang menyangkut hubungan timbal balik antara faktor ekonomi dan non-ekonomi untuk dapat meningkatkan pendapatan nasional secara berkelanjutan.
2. Pembangunan sering diartikan dalam konteks menghilangkan ketidaksempurnaan mekanisme pasar atau dalam konteks industrialisasi saja akan cenderung memberi pengertian yang parsial tentang pembangunan sehingga mempunyai keterbatasan dibandingkan dengan pengertian yang holistik

3. Keragaman sistem nilai mempengaruhi arti pembangunan di suatu negara sehingga dibutuhkan tercapainya suatu konsensus, walaupun dalam suatu negara yang demokratis, konsensus ini dianggap akan sangat sulit untuk dapat dicapai.
4. Dalam konteks Indonesia yang berdasarkan UUD '45, sebelum di amandemen, konsensus ini dapat dicapai melalui penetapan GBHN oleh MPR, meskipun masih dapat dipertanyakan seberapa jauh GBHN selama itu telah benar-benar mencerminkan perkembangan aspirasi seluruh lapisan masyarakat. Setelah UUD '45 diamandemen, konsensus ini dapat dicapai terutama melalui visi dan misi Presiden yang terpilih langsung oleh rakyat.

BAB III

TEORI PEMBANGUNAN

Setelah membaca Bab ini, peserta Diklat diharapkan mampu menjelaskan tentang berbagai teori pembangunan.

Pemahaman akan arti pembangunan, seperti yang telah dibahas pada Bab II, baru merupakan langkah awal dalam upaya untuk dapat mengkaji berbagai masalah pembangunan yang dihadapi. Arti pembangunan baru memberikan kerangka luar dari pembangunan. Selanjutnya, kerangka luar ini harus diisi oleh berbagai unsur yang lebih mendalam dari kerangka ini. Dan kesemuanya harus dapat dikaji dalam hubungan kausal yang sistematis, yaitu dalam suatu teori pembangunan. Hal ini akan dibahas lebih lanjut pada Bab III ini.

Berbeda dengan berbagai teori yang menyangkut ilmu ekonomi umum, maka teori pembangunan sebagai suatu cabang dari ilmu ekonomi baru muncul sekitar akhir tahun 1940an. Munculnya pemikiran tentang pembangunan ini dilatarbelakangi oleh dua perkembangan. *Pertama*, munculnya pemikiran ekonomi makro (tentang pengelolaan pertumbuhan ekonomi, khususnya setelah terbitnya karya John Maynard Keynes) dari yang sebelumnya semata-mata menyangkut pemikiran dibidang ekonomi mikro (yang menyangkut alokasi sumber-sumber ekonomi). Pemikiran ekonomi makro ini memberi landasan yang lebih kuat dalam upaya pengembangan pemikiran tentang pembangunan. *Kedua*,

mulai munculnya negara-negara yang merdeka khususnya sejak berakhirnya Perang Dunia II, yang berhasrat untuk mengisi kemerdekaannya itu dengan karya pembangunan sehingga diperlukan gagasan-gagasan (teori) pembangunan yang dapat diterapkannya. Sejak itu, telah silih berganti berkembang berbagai teori pembangunan yang masing-masing memberi tekanan yang berbeda. Meskipun telah dikembangkan banyak sekali teori pembangunan, pada modul ini, khususnya pada Bagian B, hanya akan dibahas tujuh teori. Selanjutnya pada Bagian C Bab III ini, akan dibahas beberapa tanggapan umum mengenai berbagai teori pembangunan tersebut.

A. Beberapa Teori Pembangunan

Walaupun banyak sekali teori pembangunan telah dikemukakan sejak tahun 1940an, di bawah ini hanya akan dibahas: teori Rostow, Harrod-Domar, Rosenstein-Rodan dan Hirschman, Solow, teori Endogenous, dan teori pembangunan sosial. Pilihan ini dianggap mewakili berbagai butir catatan atas teori pembangunan yang akan dibahas pada Bagian C. Pilihan ini juga didasarkan pada adanya tiga kelompok pendekatan. Pertama adalah kelompok teori yang menekankan perlunya perubahan struktural melalui intervensi pemerintah. Termasuk dalam kelompok ini adalah Rostow, Rosenstein-Rodan dan Hirschman. Kedua adalah kelompok yang sebagai reaksi atas pemikiran kelompok pertama mengajukan teori pembangunan yang menolak adanya intervensi pemerintah dan hanya percaya pada kemampuan mekanisme pasar. Menonjol dalam kelompok ini adalah pemikiran Solow. Ketiga adalah kelompok teori

Endogenous yang mengambil jalan tengah dengan menganjurkan adanya keseimbangan yang serasi antara intervensi pemerintah dan berjalannya mekanisme pasar. Teori Harrod-Domar ikut dibahas karena teori ini mempunyai aplikasi luas dalam mengkaji kebutuhan pembiayaan pembangunan. Harrod-Domar dibahas setelah Rostow karena keduanya mengemukakan perlunya tingkat tabungan masyarakat yang cukup tinggi sebagai syarat peningkatan pertumbuhan.

Beberapa teori tersebut adalah sebagai berikut:

1. Teori Rostow

Berdasarkan pengamatannya tentang proses pembangunan yang dialami negara-negara yang sekarang telah tergolong negara-negara yang telah maju, maka W.W. Rostow mengatakan bahwa proses pembangunan dari semua negara harus melalui beberapa tahapan tertentu secara berurutan. Tahapan itu menurutnya adalah sebagai berikut: tahap masyarakat tradisional (*traditional society*), tahap prakondisi agar dapat tinggal landas menuju pertumbuhan berkelanjutan (*precondition for take-off into self-sustaining growth*), tahap lepas landas (*take-off*), tahap dorongan menuju kedewasaan (*drive to maturity*), dan tahap konsumsi tinggi secara massal (*high mass consumption*).

Negara-negara yang masih mengalami proses pembangunan daripada sekedar pertumbuhan (lihat Bab II Modul ini tentang Arti Pembangunan), masih berada pada tahap-tahap sampai dengan tahap tinggal landas. Sedangkan negara-negara yang

telah mencapai tahap ke-4 (tahap *drive to maturity*) dan tahap ke-5 (tahap *mass consumption*), adalah negara-negara yang pembangunannya telah relatif mapan sehingga tinggal memikirkan bagaimana mempertahankan pertumbuhan ekonomi.

Pada tahap masyarakat tradisional pertumbuhan ekonomi relatif stagnan dan pada tahap prakondisi untuk lepas landas pertumbuhan mulai sedikit meningkat. Baru pada tahap tinggal landas pertumbuhan ekonomi melesat tinggi.

Menurut Rostow, agar dapat memasuki tahap lepas landas menuju pertumbuhan berkelanjutan, maka negara-negara yang sedang membangun harus memenuhi beberapa persyaratan. Salah satu dari persyaratan penting itu adalah tercapainya tingkat tabungan terhadap pendapatan nasional yang cukup tinggi (dari lima persen menjadi lebih dari sepuluh persen), agar dapat melaksanakan investasi yang selanjutnya diperlukan untuk dapat mencapai pertumbuhan dan sekaligus pembangunan.

Penilaian atas teori Rostow. Teori Rostow tidak semata-mata membahas bidang ekonomi, tetapi juga non-ekonomi, misalnya salah satu persyaratan untuk tinggal landas menurutnya adalah terbentuknya suatu *nation-state* (non-ekonomi). Dilain pihak, teori Rostow didasarkan atas pengalaman negara-negara yang dahulu sedang membangun tetapi sekarang sudah maju (seperti Jepang, Inggris). Padahal kondisi yang dihadapi negara-negara yang sekarang ini masih

membangun (seperti Indonesia) berbeda intensitas permasalahannya. Misalnya dua zaman tersebut menghadapi masalah kemiskinan, tetapi intensitas masalah kemiskinan saat ini jauh lebih tinggi.

2. Teori Harrod-Domar

Teori Harrod-Domar merupakan teori yang memberi rincian lebih lanjut atas pernyataan Rostow bahwa pertumbuhan dan pembangunan suatu negara mempersyaratkan adanya tingkat tabungan yang cukup besar. Kalau Rostow mengatakan bahwa pencapaian tahap lepas landas menuju pertumbuhan berkelanjutan memerlukan tingkat tabungan lebih dari sepuluh persen, maka Harrod-Domar menspesifikasikan lebih lanjut hubungan besaran tingkat tabungan/investasi untuk menghasilkan tingkat pertumbuhan tertentu. Melalui suatu rumus hubungan ini ditunjukkan dengan memperkenalkan suatu konsep baru, yaitu rasio antara investasi (*capital*) dengan pendapatan nasional (*output*), yaitu konsep *capital-output ratio*, yang dalam rumusnya diberi notasi *k*.

Rumus pertumbuhan Harrod-Domar tersebut adalah sebagai berikut:

$$\Delta Y/Y = s/k$$

dimana : Y = pendapatan nasional

$\Delta Y/Y$ = pertumbuhan pendapatan nasional

s = tingkat tabungan

k = *capital-output ratio*

Teori dan rumus Harrod-Domar ini menunjukkan bahwa dengan k tertentu, maka semakin tinggi tingkat tabungan akan semakin tinggi pertumbuhan ekonomi. Rumus ini juga memberi jalan pada upaya pemecahan masalah untuk meningkatkan pertumbuhan melalui penambahan dana dari luar negeri (bantuan, pinjaman ataupun investasi luar negeri) dalam hal tabungan dalam negeri tidak mencukupi (adanya *savings-investment gap* yaitu ketika jumlah investasi yang dibutuhkan untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi tertentu lebih besar daripada jumlah tabungan dalam negeri yang tersedia, suatu keadaan yang lazimnya dialami negara-negara yang sedang membangun).

Penilaian atas teori Harrod-Domar. Teori Harrod-Domar memberikan rumus sederhana yang dapat diterapkan negara-negara yang sedang membangun untuk menghitung besaran pembiayaan investasi untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi tertentu. Di lain pihak, teori Harrod-Domar hanya membahas aspek ekonomi dan tidak mempersoalkan masalah non-ekonomi yang merupakan kendala yang nyata dihadapi dalam proses pembangunan. Selain itu, Harrod-Domar membahas aspek ekonomi ini hanya pada tingkat agregat dalam mana teori ini menjelaskan pentingnya keseimbangan antara permintaan agregat (*aggregat demand*) dengan penawaran agregat (*aggregat supply*).

Dua teori berikut ini mengemukakan perlu adanya "perubahan struktural" dalam proses pembangunan. Meskipun demikian,

masing-masing Rosenstein-Rodan dan Hirschman menganjurkan strategi yang berbeda, sehingga akan dibahas secara berurutan.

Perubahan struktural yang dianjurkan kedua teori ini berbeda dari pandangan Rostow dan Harrod-Domar. Kelompok perubahan struktural menganggap bahwa peranan tabungan (*investasi*) hanya sebagai syarat sangat penting (*necessary*) tetapi tidak mencukupi (*not sufficient*). Baik Rosenstein-Rodan maupun Hirschman menganggap bahwa sangat penting pula untuk memperhatikan perubahan struktural yang meliputi struktur produksi dan komposisi permintaan (*demand*). Pembahasan disini dimulai dengan teori Rosenstein-Rodan karena Hirschman sebenarnya merupakan tanggapan sanggahan atas kerangka pemikiran Rosenstein-Rodan.

3. Teori Rosenstein-Rodan

Teori Rosenstein-Rodan selain memberi tekanan pada perubahan struktural segi produksi dan permintaan (berbeda dengan teori Harrod-Domar), juga memberi tekanan pada pentingnya perubahan ini dilakukan secara besar-besaran dan serentak (berbeda dari teori Hirschman yang akan dibahas di bawah). Menurut Rosenstein-Rodan perubahan secara kecil-kecilan tidak akan berhasil. Karena itu, teori Rosenstein-Rodan ini juga dimasukkan kedalam kelompok teori yang menganjurkan diadakannya suatu *big push* (dorongan besar-besaran).

Perlunya "dorongan besar-besaran" tersebut didasarkan atas adanya fenomena "*external economies*", yaitu adanya manfaat yang diperoleh suatu kegiatan dari kegiatan lain di luar kegiatannya sendiri. Hal ini yang menyebabkan perlu adanya komplementaritas antara berbagai kegiatan di seluruh perekonomian. Komplementaritas antara berbagai kegiatan ekonomi ini harus mencapai tingkat yang minimal untuk dapat memulai proses pembangunan yang dapat berhasil. Rosenstein-Rodan mengemukakan tiga syarat mutlak minimal yang masing-masing menyangkut segi penawaran, segi permintaan dan segi tabungan.

- a. Syarat mutlak minimal penawaran. Rosenstein-Rodan mengatakan bahwa produksi secara keseluruhan hanya akan berkelanjutan dalam proses pembangunan jika terlebih dahulu dilakukan investasi dalam *social overhead capital* (SOC), dalam bentuk antara lain penyediaan prasarana jalan dan tenaga listrik. Sebagai investasi yang tidak langsung produktif, maka SOC harus terlebih dahulu dibangun untuk mendukung investasi yang secara langsung produktif. Teori Rodenstein-Rodan menunjukkan akan perlunya peranan negara (pemerintah) dalam investasi SOC ini mengingat sifatnya yang membutuhkan modal besar dan baru menghasilkan setelah jangka waktu yang cukup panjang sehingga kemungkinan kurang menarik bagi pihak swasta.
- b. Syarat mutlak permintaan menurut Rosenstein-Rodan, pendirian jenis industri harus sedemikian rupa sehingga disatu pihak jenis-jenis industri yang menghasilkan

berbagai ragam produk mempunyai pekerja dengan beragam kebutuhan yang akan menjadi pembeli dari beragam produk tersebut dalam hubungan yang saling melengkapi. Dengan lain perkataan, harus ada syarat mutlak minimal permintaan yang saling melengkapi melalui pendirian secara serempak berbagai jenis industri yang saling berkaitan. Rosenstein Rodan beranggapan bahwa pembangunan industri secara terpisah dan tidak saling berkaitan akan menimbulkan risiko produknya sulit dapat dipasarkan. Untuk menjelaskan hal ini, Rosenstein-Rodan memberi contoh pembangunan pabrik sepatu dalam mana pekerjanya sekaligus akan menjadi pembeli produknya. Menurut Rosenstein-Rodan meskipun pekerja pabrik sepatu ini potensial menjadi pembeli produknya, kenyataannya para pekerja tersebut tidak akan membelanjakan seluruh penghasilannya untuk sepatu saja. Hal ini karena kebutuhan konsumen itu beragam. Karenanya, diperlukan pembangunan secara serempak dari berbagai jenis industri yang saling terkait agar terjamin minimal permintaan dari beragam produk yang dihasilkan. Dalam hal ini, penawaran yang saling berkaitan akan terjamin permintaannya yang beragam dan saling melengkapi.

- c. Syarat mutlak minimal tabungan. Syarat ini garis besarnya sama dengan persyaratan yang dikemukakan Rostow dan Harrod-Domar.

Dengan demikian teori Rosenstein-Rodan mengandung dua kata kunci yang menjadi ciri pokok kerangka pemikirannya, yaitu: "keterkaitan industri" dan "*big push*" (dorongan besar-besaran). Kedua kata kunci ini bersamaan menghasilkan kata kunci ketiga dari teori Rosenstein-Rodan, yaitu kata "pertumbuhan berimbang" (*balanced growth*).

Penilaian atas teori Rosenstein Rodan. Pembangunan yang dilakukan secara serempak ("berimbang") sangat menarik bagi setiap negara yang sedang berupaya untuk meningkat dari negara sedang membangun ("miskin") menjadi negara yang maju ("kaya"). Dilain pihak, teori ini tidak realistis karena pembangunan secara besar-besaran ini mempersyaratkan adanya dana dan sumber daya secara besar-besaran pula, yang justru tidak ada di negara yang masih "miskin".

Sebagai tanggapan sanggahan atas teori "*balanced growth*" ini, muncul kemudian teori A.O. Hirschman yang mengatakan bahwa *balanced growth* di negara yang sedang berkembang sulit dilaksanakan, dan yang dapat dilakukan adalah pertumbuhan yang tidak seimbang (*imbalanced growth*).

4. Teori Hirschman

Teori Hirschman meskipun disatu pihak senada dengan Rosenstein-Rodan mengenai perlu adanya keterkaitan antar industri, dilain pihak mengemukakan strategi yang berbeda dalam hal-hal sebagai berikut:

- a. Menurut Hirschman, pembangunan *social overhead capital* (SOC) tidak selalu harus mendahului pembangunan kegiatan produktif langsung (DPA = *Directly Productive Activities*). DPA dapat mendahului dan kemudian, ketika dirasakan adanya kekurangan SOC, akan muncul tekanan politik masyarakat agar dibangun SOC.
- b. Hirschman berpendapat bahwa berbagai jenis industri tak perlu serentak dibangun seperti yang dianjurkan kelompok teori keseimbangan. Yang perlu justru penciptaan ketidakseimbangan melalui pembangunan industri yang strategis terlebih dahulu. Industri strategis ini dipilih berdasarkan adanya total keterkaitannya yang terbesar. Disini "total kaitan" adalah keseluruhan kaitan kebelakang (*backward linkages*) dan kaitan kedepan (*forward linkages*) yang dimiliki suatu industri.

Sebagai teori pembangunan yang termasuk dalam kelompok yang menganjurkan "*structural changes*", maka teori Hirschman juga menunjukkan perlunya peranan negara (pemerintah) dalam pembangunan SOC. Meskipun demikian, ia tidak menyetujui campur tangan pemerintah dalam kegiatan produktif langsung yang seharusnya diserahkan kepada sektor swasta.

Penilaian atas teori Hirschman. Meskipun lebih realistis daripada teori Rosenstein-Rodan, teori Hirschman mengandung kelemahan dalam hal teori ini menganjurkan pendekatan

“ketidakseimbangan” yang pada negara-negara yang sedang membangun dapat secara relatif cepat menjalar ketidakseimbangan ekonomi makro dan selanjutnya ketidakstabilan nasional.

5. Teori Solow

Setelah sekitar satu dasawarsa dominasi berbagai teori pembangunan yang intinya mengusulkan diadakannya perubahan struktural (teori pertumbuhan berimbang, tidak berimbang), maka sejak tahun 1980an, muncul teori pembangunan yang mengemukakan pandangan yang bertolak belakang. Perbedaan pandangan ini demikian besarnya, sehingga aliran baru ini juga disebut sebagai "*the neoclassical counterrevolution*".⁸ Kalau teori perubahan struktural menunjukkan bahwa keterbelakangnya/tidak berhasilnya pembangunan disebabkan oleh kurangnya campur tangan pemerintah, maka aliran neo-klasik ini mengatakan bahwa kurang berhasilnya pembangunan justru karena pemerintah terlalu banyak mengadakan intervensi.

Dua ciri pokok dari teori baru yang membangkitkan kembali aliran neo-klasik adalah sebagai berikut:

- a. mekanisme pasar harus disebarluaskan, antara lain dengan menghilangkan berbagai peraturan pemerintah yang menimbulkan distorsi harga;
- b. masalah pembangunan terutama menyangkut upaya peningkatan efisiensi alokasi sumber ekonomi, sehingga

jalan keluar dari masalah pembangunan adalah membiarkan "*price signals*" berfungsi secara bebas.

Meskipun bangkitnya kembali aliran neo-klasik dalam pemikiran pembangunan telah dikemukakan oleh sejumlah ekonom (seperti Ian Little, Bela Belassa, Bhagwati dan Anne Krueger), disini yang akan dikemukakan adalah teori yang diuraikan oleh Solow. Teori Solow yang ditonjolkan disini karena teori inilah yang memberi jalan kepada teori baru berikutnya yang disebut teori endogen.

Pokok pemikiran Solow adalah sebagai berikut:

- a. Senada dengan Harrod-Domar, maka teori Solow memberi peranan yang penting pada modal (*capital*);
- b. Berangkat lebih jauh dari Harrod-Domar, Solow juga menonjolkan peranan tenaga kerja (*labor*) dan teknologi. Meskipun demikian teknologi dianggap sebagai faktor yang ditentukan secara eksogen;
- c. Berbeda dengan Harrod-Domar yang mengasumsikan adanya "*constant returns*" to scale dan adanya "*fixed factor proportion*", maka Solow mengasumsikan adanya "*diminishing returns to scale*" dan adanya "*variable factor proportion*";
- d. Menurut Solow, pertumbuhan terjadi karena adanya peningkatan jumlah tenaga kerja (peningkatan penduduk), peningkatan modal (kenaikan investasi) serta perbaikan teknologi;

⁸ Michael Todaro, *Economic Development*, Addison Wesley, 2000, halaman 95

- e. Menurut Solow, negara berkembang yang mempunyai tingkat tabungan yang rendah (sehingga ketersediaan modal lebih terbatas) akan cenderung tumbuh lebih tinggi jika membiarkan adanya peningkatan masuknya modal asing. Hal ini berarti perlunya menghilangkan berbagai bentuk *intervensi* pemerintah yang menghambat masuknya modal asing (dan perdagangan internasional pada umumnya).

Penilaian atas teori Solow. Beberapa kelemahan dari teori Solow ini adalah sebagai berikut:

- a. Meskipun diakui bahwa fungsi alokasi sumber ekonomi akan lebih efisien dilakukan oleh mekanisme pasar daripada oleh intervensi pemerintah, kenyataan yang dihadapi adalah sangat tidak sempurnanya pasar di negara-negara yang sedang berkembang. Hal ini antara lain berupa pasar yang terfragmentasi dan strukturnya yang monopolistis. Bahkan adanya distribusi pendapatan dalam mana sebagian besar pendapatan nasional diperoleh oleh sebagian kecil masyarakat akan menyebabkan bahwa berlakunya mekanisme pasar secara bebas akan semakin memarjinalkan kepentingan ekonomi sebagian besar masyarakat;
- b. Pengalaman krisis ekonomi sejak tahun 1997 di beberapa negara Asia, menunjukkan bahwa suatu dalil penting teori neoklasik tidak terbukti. Menurut teori neoklasik (Solow), modal (*capital*) akan mengalir dari perekonomian dimana capital-labor rasionya tinggi ke

- perekonomian yang rasionya lebih rendah ("*rate of return*" modal adalah lebih tinggi di perekonomian yang capital-labor rasionya lebih rendah). Pengalaman empiris saat krisis itu menunjukkan bahwa modal justru berbalik arus dari perekonomian yang capital-labornya rendah ke yang rasionya relatif tinggi. (Sebagai catatan tambahan: anomali aliran modal yang demikian terjadi meskipun di berbagai perekonomian yang terkena krisis ini telah dilaksanakan banyak upaya yang bersifat deregulasi dan debirokratisasi sehingga telah semakin mengurangi intervensi pemerintah);
- c. Kelemahan paling serius dari teori Solow adalah asumsinya bahwa perubahan teknologi ditentukan secara eksogen. Karena sumber pertumbuhan dari perubahan teknologi ditentukan di luar teorinya (tak dijelaskan) maka sumber pertumbuhan demikian juga disebut sebagai "*Solow residual*". Teori Solow dalam hal ini dinilai sangat kurang memuaskan karena lebih kurang limapuluh persen dari pertumbuhan negara-negara maju bersumber dari "residual" tersebut.

Kelemahan yang disebut terakhir ini telah menyebabkan adanya upaya untuk mencari teori alternatif untuk menjelaskan sumber pertumbuhan dan pembangunan pada umumnya. Teori alternatif ditemukan dalam bentuk teori "pertumbuhan endogenous" yang akan dibahas berikut ini.

6. Teori Pertumbuhan Endogenous

Teori pertumbuhan endogenous, berbeda dengan teori Solow, yang menganggap bahwa ekuilibrium jangka panjang dari capital-labor ratio antara berbagai perekonomian (yang tercapai sehubungan dengan dapat bekerjanya secara relatif penuh mekanisme pasar ataupun sangat berkurangnya intervensi pemerintah), akan menghasilkan pertumbuhan dari setiap perekonomian itu konvergen mendekati "zero growth". Realita pertumbuhan yang dialami berbagai negara tidak mendukung anggapan ini. Pertumbuhan yang tetap cukup tinggi telah terjadi di berbagai negara untuk jangka yang cukup panjang. Meskipun ada kemungkinan pertumbuhan ini disebabkan oleh adanya perubahan teknologi, perubahan ini oleh teori Solow dianggap ditentukan oleh faktor-faktor secara exogenous. Sebaliknya para pemuka teori endogenous mengatakan bahwa sumbangan pada pertumbuhan ekonomi yang oleh Solow ditentukan secara *exogenous*, ditentukan oleh faktor-faktor endogenous.

Menurut teori pertumbuhan endogenous, penyebab lain yang dari dalam ini adalah peranan pemerintah maupun swasta dalam menciptakan yang dinamakannya sebagai "complementary investment". *Complementary investment* ini pada dasarnya berbentuk investasi dalam riset (R&D), pendidikan, dan infrastruktur. Berbagai bentuk *complementary investment* inilah yang akan memungkinkan terhindarnya tercapai tahap "diminishing returns to scale", bahkan dapat diciptakan "increasing returns to scale". Dalam

keadaan ini, maka dapat terhindar terjadinya konvergensi pertumbuhan semua perekonomian ke tingkat "zero growth". Lebih dari ini, teori endogen dengan ini dapat menjelaskan dari dalam sistemnya sendiri sumber pertumbuhan yang di dalam teori Solow tak dapat dijelaskan dan hanya disebut sebagai "Solow residual".

Meskipun perbedaan besar antara teori Solow (neoklasik) dengan teori endogen terletak pada asumsi penciptaan "complementary investment" melalui peran aktif pemerintah, hal ini tidak berarti bahwa teori endogenous menyarankan hanya peningkatan peran pemerintah secara umum. Teori endogen menyarankan agar penciptaan "complementary investment" ini bukan hanya oleh pemerintah tetapi juga dengan partisipasi oleh swasta, dalam hal mana pemerintah hanya menciptakan iklim yang kondusif.

Penilaian atas teori Endogenous. Walaupun teori endogen telah menjadikan "Solow residual" menjadi faktor yang dapat dijelaskan keberadaannya, suatu hal yang perlu ditekankan dari teori endogenous ini adalah perlunya adanya peran pemerintah yang sangat selektif dan strategis, yang sering juga disebut sebagai "smart intervention". *Smart intervention* ini, dalam rangka menciptakan *complementary investment* tersebut, harus bekerjasama secara serasi dengan sektor swasta. Yang menjadi tantangan bagi akademisi maupun praktisi yang terlibat dalam masalah pembangunan adalah, bagaimana mencari bentuk yang pas dari "mix" antara peranan

pemerintah dan swasta bagi berlanjutnya pertumbuhan dan pembangunan secara keseluruhan, yang menghindari baik “*government failure*” (yang dikemukakan oleh teori Solow) maupun “*market failure*” (yang dikemukakan oleh teori endogenous).

7. Teori Pembangunan Sosial

Beberapa teori pembangunan yang disebut di atas sebenarnya belum merupakan teori yang menggambarkan proses pembangunan dalam arti yang holistik sebagaimana dimaksudkan pada definisi pertama pada Bab II modul ini. Berbagai teori itu bahkan lebih menggambarkan kerangka analitis dari pertumbuhan ekonomi daripada proses pembangunan (lihat kembali pembahasan tentang perbedaan "pembangunan" dengan "pertumbuhan" pada Bab II sub-bab B). Dalam hal ini misalnya, teori Harrod-Domar memberi tekanan pada peranan modal bagi peningkatan pertumbuhan, sedangkan teori Rodenstein-Rodan memberi tekanan pada pembangunan pada semua sektor ekonomi agar tercapai pertumbuhan yang berkelanjutan. Tidak satupun dari semua teori di atas memberikan kerangka teori yang memuaskan tentang proses pembangunan secara holistik, yang tidak hanya berorientasi pada pencapaian tujuan tertentu (pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi) tetapi juga menjelaskan secara sistematis bagaimana berbagai individu dalam suatu masyarakat berinteraksi untuk mencapai tingkat kemajuan yang lebih tinggi. Untuk ini diperlukan suatu kerangka teori yang komprehensif tentang proses pembangunan tersebut.

Kerangka analitis yang memenuhi karakteristik pembangunan sebagai proses yang holistik ini diberikan oleh para pakar (a.l. Garry Jacobs, Harlan Cleveland, dan Robert MacFarlane dari *International Center for Peace and Development*) dalam bentuk "teori pembangunan sosial".

Beberapa pokok pikiran dari teori pembangunan sosial ini adalah sebagai berikut:

- a. proses pembangunan terjadi oleh terciptanya tingkat organisasi yang semakin tinggi dalam masyarakat yang memungkinkan dihasilkannya kegiatan yang lebih besar dengan menggunakan energi sosial secara lebih efisien;
- b. masyarakat berkembang dengan mengorganisir segala pengetahuan, energi manusia serta sumber daya materiil yang dimiliki masyarakat tersebut untuk mencapai aspirasinya;
- c. pembangunan memerlukan empat jenis infrastruktur dan sumber daya (*resources*), yaitu yang fisik, sosial, mental dan psikologis. Hanya yang fisik ketersediaannya terbatas, sedangkan yang lainnya relatif tak terbatas;
- d. paling penting dalam proses pembangunan ini adalah manusia yang dengan kemampuan berpikirnya yang semakin meningkat dapat menciptakan sumber daya yang dibutuhkan untuk pembangunan. Penerapan dari inteligensia manusialah yang dapat merubah suatu sumber daya alam (*substance*) menjadi suatu sumber daya ekonomi (*resource*). Karenanya, kemampuan berpikir manusia merupakan sumber daya yang paling utama.

Menurut teori pembangunan sosial ini, hakekat dari pembangunan adalah pembangunan manusia itu sendiri. Terus meningkatnya kemampuan manusia untuk membentuk (*conceive*), mendesain, merencanakan, menglokasikan, mensistemasi, menstandarisir, mengkoordinasi dan mengintegrasikan berbagai kegiatan, sistem, organisasi serta pengetahuan, kedalam suatu tatanan produksi yang lebih luas dan lebih rumit, merupakan penyebab utama dari terjadinya proses pembangunan sosial.

Penilaian atas teori pembangunan sosial. Walaupun pembangunan manusia dalam konteks sosialnya sangat penting, teori pembangunan sosial tidak menjelaskan proses pertumbuhan dan pembangunan ekonominya.

B. Beberapa Catatan Menyangkut Teori Pembangunan

Pada bagian terakhir dari Bab ini akan terlebih dahulu disampaikan beberapa catatan tentang manfaat umum dari pengetahuan tentang berbagai teori pembangunan yang menimbulkan pertanyaan tentang belum adanya teori pembangunan yang berlaku umum. Selanjutnya akan disampaikan beberapa kesulitan dalam perumusan teori pembangunan yang berlaku umum. Pembahasan akan ditutup dengan menyampaikan kecenderungan konvergensi dari teori pembangunan.

1. Manfaat Teori

Sebagaimana dikatakan pada Bagian Pendahuluan Bab ini, arti pembangunan baru merupakan kerangka luar, yang rincian di dalamnya masih harus diisi. Dalam hubungan ini, berbagai teori pembangunan yang dikemukakan pada Bagian B, telah memberi pandangannya masing-masing tentang bagaimana hubungan kausal yang terjadi antara berbagai faktor dalam suatu proses pertumbuhan dan pembangunan. Rostow dan Harrod-Domar menunjukkan bagaimana modal merupakan faktor penting dalam pertumbuhan sedangkan Rodenstein-Rodan dan Hirschman mengemukakan pentingnya perubahan struktural perekonomian. Akhirnya, teori endogenous mengemukakan pentingnya investasi komplementer yang perlu ditunjang oleh pemerintah sebagai jawaban atas teori Solow yang sangat tidak menyetujui adanya intervensi pemerintah dalam bekerjanya mekanisme pasar.

Meskipun setiap teori tersebut memperluas cakrawala pengetahuan tentang pembangunan, masing-masing memberi tekanan dan sudut pandangan yang berlainan. Berbagai tekanan yang berbeda ini menimbulkan pertanyaan: apakah tidak ada suatu teori pembangunan yang berlaku umum untuk setiap masa dan bagi semua negara yang sedang membangun? Jawaban atas pertanyaan ini adalah: memang tidak ataupun belum ada. Sebagaimana dikatakan oleh seorang akademisi, "*..it is fitting to conclude that a well consolidated economic development theory...has yet to be*

formulated."⁹ Pertanyaan berikut sehubungan dengan ini adalah: apa saja kesulitannya untuk merumuskan suatu teori pembangunan yang berlaku umum ini?

2. Keterbatasan Teori

Beberapa hal yang menimbulkan kesulitan dalam upaya merumuskan suatu teori pembangunan yang berlaku umum ini adalah sebagai berikut:

- a. Sebagai bagian dari ilmu ekonomi maka "ilmu pembangunan ekonomi" juga berlaku kaidah *ceteris paribus*, yaitu hal-hal lain dianggap tidak berubah. Kaidah ini diperlukan karena berbeda dengan ilmu fisika, ilmu sosial tidak dapat bereksperimen dalam suatu laboratorium, sehingga untuk membatasi kerangka logikanya dipergunakan asumsi *ceteris paribus*. Namun hal-hal yang dapat *ceteris paribus* di negara yang telah berkembang sering tidak sama dengan yang di negara yang sedang membangun.
- b. Berkaitan dengan kendala di atas, maka para perumus teori pembangunan cenderung untuk mengisolasi suatu sebab tertentu saja sebagai sumber pertumbuhan dan pembangunan. Kecenderungan "*monokausalisme*" ini tentunya dapat memfokuskan perhatian pada satu sebab tertentu. Di lain pihak, kecenderungan ini juga dapat terlalu menyederhanakan (*oversimplify*) permasalahan pembangunan yang sangat kompleks itu. Meskipun

⁹ Mats Lundhal, *Themes in Development Economics: Essays on Method, Peasants and Government*, 1995, Avebury, halaman 74

monokausalisme demikian dapat berlaku di suatu negara tertentu atau pada suatu waktu tertentu, teori penyebab tunggal ini tidak dapat berlaku umum disemua negara dan setiap masa. Seperti dikatakan oleh ekonom Irma Adelman: "*I do not contend that any of the theories ..is completely wrong, in the sense of having no applicability to any country, at any time. On the contrary, each is applicable to some countries, or to some groups of countries, at particular junctures in their evolution. What I do deny is that any of these theories offers the necessary and sufficient conditions for underdevelopment; that relaxing any particular X will automatically lead to development rather than to the emergence of a sequence of other binding constraints; and that there is a unique binding constraint X that applies to all countries at all points on their trajectory.*"¹⁰

- c. Kendala lain dalam menyusun teori pembangunan yang berlaku umum adalah adanya konsep-konsep sebagai agregasi yang berlaku di teori ekonomi umum, atau yang dikenal sebagai *mainstream economics* yang tidak selalu sesuai dengan keadaan yang berlaku di negara-negara yang sedang membangun. Beberapa dari konsep agregasi itu antara lain adalah konsep pengangguran dan konsep pengeluaran konsumsi dibandingkan dengan pengeluaran investasi. Konsep pengangguran di teori ekonomi umum, khususnya di teori ekonomi makro, merupakan agregasi

¹⁰ Gerals M. Meier & G. Stiglitz, *Frontiers of Development Economics- The Future Perspective*, 2001, Oxford University Press, halaman 105

yang kurang sesuai bagi negara yang sedang berkembang di mana pengangguran harus dipecah lagi menjadi pengangguran terselubung dan pengangguran terbuka. Konsep konsumsi dan konsep investasi dinegara yang sedang membangun belum tentu sama dengan yang berlaku di negara-negara maju untuk mana teori ekonomi umum diaplikasikan. Pengeluaran untuk makanan yang di *mainstream economics* merupakan pengeluaran konsumtif dapat merupakan pengeluaran yang bersifat investasi dalam hal makanan akan meningkat produktivitas tenaga kerja di negara-negara yang sedang berkembang sehingga lebih sesuai jika dikategorikan sebagai pengeluaran investasi.

- d. Sehubungan dengan kaidah *ceteris paribus* di atas, suatu kendala lain adalah seberapa jauh teori pembangunan ekonomi harus dikaitkan dengan teori-teori bidang ilmu sosial yang lain, seperti misalnya ilmu politik, budaya dan sejarah. Dilema ini digambarkan oleh Lundhal sebagai berikut: "*The typical economic model is logically complete but not necessarily relevant. A multidisciplinary approach usually highlights a problem from several different angles, but often lacks precision*".¹¹

Dengan berbagai kendala yang dihadapi untuk dapat menyusun teori pembangunan yang berlaku umum dan sejalan dengan *mainstream economics*, pertanyaan yang

¹¹ Mats Lundhal, *Themes in Development Economics: Essays on Method, Peasants and Government*, 1995, Avebury, halaman 52

timbul adalah apakah teori pembangunan harus dipertentangkan dengan teori umum ekonomi? Hal ini akan dibahas pada sub-bagian 3.

3. Konvergensi Teori?

Berbagai teori pembangunan yang telah dikembangkan sejak tahun 1950an, didasarkan atas anggapan bahwa pembangunan negara-negara yang sedang berkembang memerlukan teori yang berbeda dari yang berlaku di negara-negara yang sudah maju. Dikemukakan bahwa perubahan struktural yang harus dilaksanakan dalam proses pembangunan tidak dapat diakomodasikan latar belakang intelektualnya oleh teori ekonomi ortodoks yang lebih banyak menggambarkan perubahan marjinal dalam mencapai alokasi sumber-sumber ekonomi secara efisien. Bahkan ada yang beranggapan agar teori ekonomi ortodoks ini lebih baik ditinggalkan saja dan diganti sama sekali oleh teori pembangunan seperti teori *big push* ataupun teori *imbalanced growth*.

Di lain pihak, ada pandangan yang tidak menyetujui pendapat di atas. Pandangan yang berbeda ini mengatakan bahwa justru dengan adanya kebijaksanaan pembangunan baru maka peranan teori ortodoks ataupun *mainstream economics* menjadi semakin penting. Profesor Hla Mynt dalam artikelnya yang berjudul "Economic Theory and Development Policy" mengatakan bahwa: *..the relevant question seems to be.. whether large chunks of the orthodox*

economic theory have now become obsolete because the underdeveloped countries wish to plan for rapid economic development. I shall argue that this is not so; that on the contrary orthodox economic theory assumes a greater significance in the context of the new "progressive" development policies."

Pandangan ini mengatakan bahwa kebijaksanaan pembangunan yang ditempuh berbagai negara untuk antara lain lebih menyeimbangkan struktur ekonomi antara sektor pertanian dan sektor industri dan untuk menciptakan keterkaitan kebelakang ataupun kedepan (*backward and forward linkages*) dalam pembangunan industri, tidak mungkin dapat dilaksanakan secara efisien dengan melupakan teori ekonomi ortodoks tentang alokasi sumber-sumber ekonomi secara optimum. Sebagai contoh adalah kebijaksanaan penetapan suku bunga yang relatif rendah untuk mendorong pembangunan industri akan cenderung menghasilkan penggunaan metode produksi yang padat modal daripada padat karya, walaupun di negara yang sedang berkembang modal lebih langka daripada tenaga kerja. Kalau teori ekonomi ortodoks diperhatikan maka tidak akan terabaikan bahwa tingkat harga seharusnya relatif tinggi bagi sumber ekonomi yang relatif langka, dan sebaliknya. Pendek kata, kebijaksanaan pembangunan yang walaupun ingin mencapai tujuan pembangunan yang digambarkan oleh kerangka pemikiran perubahan strukturalpun masih tetap harus memperhatikan prinsip-prinsip teori ekonomi

*mainstream. Bahkan dapat dikatakan bahwa berbagai teori pembangunan yang telah berkembang selama ini cenderung berkonvergensi dengan teori ekonomi ortodoks. Menurut Lundhal: "To conclude, the problems of modeling developing economies do not necessarily imply that a 'new' type of economic theory is called for. The overlap between development economics and 'general' economics is certainly substantial. In fact, the general impression is that the circle has started closing toward the starting point, in the sense that there has been a clear tendency back toward the mainstream approach."*¹²

Konvergensi yang dibahas di atas, sebenarnya telah dapat tercermin pada evolusi teori pembangunan itu sendiri. Kalau teori sebelum Solow cenderung mendorong intervensi pemerintah dan teori Solow kembali menuntut pemerintah untuk lepas tangan, maka teori endogenous sebagai sintesisnya menganjurkan adanya keseimbangan antara mekanisme pasar dan "*smart intervention*" pemerintah.

Dalam hal pemerintah masih berperan dalam proses pembangunan ekonomi, maka dalam melaksanakan berbagai kebijaksanaannya diperlukan berbagai jenis indikator pembangunan.

¹² *Ibid, halaman 51*

C. Latihan

1. Kalau diingat bahwa sebagian besar negara-negara yang sedang membangun baru mencapai kemerdekaannya sejak tahun 1950an, apakah menurut anda ada hubungannya dengan mulai munculnya teori pembangunan sejak tahun 1950an? Jelaskan dengan mengingat kembali pembahasan arti pembangunan pada Bab II.
2. Uraikan teori Rostow dan teori Harrod-Domar. Apakah menurut anda kelebihan dan kekurangan dari kedua teori ini?
3. Bandingkan teori Rodenstein-Rodan dengan teori Hirschman.
4. Apakah perbedaan antara teori *endogenous* dengan teori Solow?
5. Jelaskan kecenderungan konvergensi teori pembangunan.

D. Rangkuman

1. Teori Rostow dan teori Harrod-Domar keduanya menekankan peranan tabungan dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi.
2. Teori Rodenstein-Rodan dan teori Hirschman keduanya menganjurkan diadakannya perubahan struktural meskipun berbeda dalam pendekatan.
3. Berbagai teori pembangunan yang semula berbeda pendapat tentang strategi pembangunan, cenderung mencapai titik temu yang mengkompromikan mekanisme pasar dengan peranan pemerintah dalam pembangunan.

4. Berbagai teori pembangunan dapat dibagi ke dalam tiga kelompok, yaitu yang menganjurkan intervensi pemerintah, yang menolak intervensi pemerintah, dan yang menganjurkan kompromi antara mekanisme pasar dan intervensi pemerintah.

BAB IV INDIKATOR PEMBANGUNAN

Setelah membaca Bab ini, peserta Diklat diharapkan mampu menjelaskan tentang indikator-indikator pembangunan.

Dalam merumuskan kebijaksanaan pembangunan maka para penyelenggara negara R.I., sesuai dengan sistem politik berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, harus berangkat dari arahan pembangunan yang telah ditetapkan di dalam konstitusi. Dalam pada itu, diketahui bahwa antara tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, telah diadakan empat kali amandemen pada UUD '45 (lihat Bab II, Bagian E, tentang Arti Pembangunan di Indonesia), yang ikut mengubah sistematika penyusunan kebijaksanaan pembangunan. Kalau menurut UUD '45 sebelum diamandemen, seluruh kebijaksanaan pembangunan pada masa jabatan Presiden, sebagai Mandataris MPR, harus berlandaskan Garis-Garis Besar Haluan Negara yang telah ditetapkan MPR, maka menurut UUD '45 sesudah diamandemen, kebijaksanaan pembangunan pada masa jabatan Presiden, yang dipilih langsung oleh rakyat, akan didasarkan pada visi dan misi Presiden terpilih. Visi dan misi Presiden terpilih, dalam hal ini, juga mencerminkan aspirasi rakyat yang telah memilihnya. Kalau di sistem sebelum amandemen, arahan GBHN untuk lima tahun kedepan diterjemahkan ke dalam Propenas, maka dalam sistem setelah amandemen, arahan Visi dan Misi Presiden diterjemahkan ke

dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah),¹³ yang juga memuat berbagai indikator pembangunan untuk periode tersebut. Diagram IV.1 berikut ini, adalah suatu perbandingan ringkas antara sistem sebelum amandemen dan sistem setelah amandemen.

Diagram IV.1

Perbandingan Sistematika Penyusunan Arahan Pembangunan

	Sebelum Amandemen	Setelah Amandemen
Landasan Idiil	UUD 1945	UUD 1945
Landasan Operasional Lima Tahun	GBHN	Visi dan Misi Presiden Terpilih
Kerangka Operasional Lima tahun	Propenas (memuat arahan dan indikator pembangunan lima tahun)	RPJM (memuat arahan dan indikator pembangunan lima tahun)

Beberapa indikator pembangunan yang akan dibahas berikut ini, adalah yang dimuat dalam Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2004-2009 (kecuali yang menyangkut Indeks

¹³ Ketentuan perundang-undangan tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2004. Dalam Undang-Undang ini ditetapkan secara jelas rencana pembangunan yang bersifat nasional dalam hubungannya dengan yang bersifat daerah, dan hubungan antara rencana pembangunan lima tahun (RPJM) dengan rencana pembangunan jangka panjang (RPJP) dan dengan rencana pembangunan tahunan (RKP), baik secara nasional maupun daerah. Dalam modul ini, hanya dibahas rencana pembangunan jangka menengah nasional, khususnya RPJM 2004-2009. Hal ini tanpa mengabaikan telah ditetapkannya Undang-Undang No. 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang 2005-2025.

Pembangunan Manusia, yang dimuat di *Human Development Report*, terbitan UNDP).

Indikator pembangunan yang akan dibahas berikut ini adalah yang dimuat di dalam dokumen RPJM 2004-2009, sebagai kerangka referensi yang paling relevan saat ini bagi Indonesia, khususnya bagi aparaturnegara yang harus terlibat di dalamnya, baik melalui penyusunan alokasi anggaran (*budget intervention*) maupun melalui penetapan aturan/kebijaksanaan publik (*public policy making*), yang kesemuanya memerlukan kajian yang mendalam. Walaupun begitu perlu diingat beberapa keterbatasan dalam penggunaan indikator pembangunan ini. Pertama, RPJM merupakan program pembangunan lima tahun, sedangkan diketahui bahwa proses pembangunan itu mempunyai dimensi waktu panjang yang dapat lebih dari dua dasawarsa (Lihat Bab I). Karenanya dalam menilai perkembangan indikator pembangunan di bawah perlu tetap disadari bahwa pembangunan tidak terhenti sampai tahun 2009 tetapi masih harus menjangkau jangka waktu jauh lebih lama setelah itu. Kedua, pembangunan merupakan proses yang melibatkan keterkaitan antara faktor ekonomi dan faktor non-ekonomi (Lihat Bab I tentang Arti Pembangunan). Meskipun dalam jangka pendek sulit dikatakan mana yang lebih dominan, apakah yang ekonomi atau yang non-ekonomi, dapat diperkirakan bahwa dalam jangka panjang kecenderungannya adalah bahwa faktor non-ekonomi akan relatif lebih berpengaruh di negara yang sedang membangun daripada di negara yang telah maju. Hal ini karena, di negara yang telah maju faktor-faktor non-ekonomi (ataupun yang sering pula disebut sebagai

institutional foundation) telah menjadi mantap dan tidak lagi banyak berubah. Di lain pihak, sebagaimana telah dibahas pada Bab I tentang Arti Pembangunan, juga telah dikemukakan bahwa dari keseluruhan proses pembangunan itu, hasil akhirnya (*end result*) adalah faktor ekonomi, khususnya peningkatan pendapatan nasional. Dengan demikian, walaupun sebagai suatu negara yang dikategorikan masih membangun dalam mana aspek perubahan pada *institutional foundation* masih sangat berpengaruh, tidak terlalu salah apabila dalam pembahasan indikator pembangunan fokus awal tertuju pada indikator pembangunan ekonomi makro. Ketiga, umumnya hanya indikator pembangunan di bidang ekonomi yang dapat dikuantifikasikan sedangkan indikator pembangunan di bidang non-ekonomi umumnya hanya bersifat kualitatif saja.

Dalam Bab ini akan dibahas secara berurutan: Indikator Pembangunan Ekonomi Makro (Bagian A) dan Indikator Pembangunan Non-Ekonomi (Bagian B). Pada Bagian C, akan dibahas Indikator Pembangunan Gabungan Ekonomi dan Non-Ekonomi yaitu *Human Development Index* (HDI) yang diciptakan dan dikembangkan oleh *United Nations Development Program* (UNDP). Sebagai penutup Bab IV ini, pada Bagian D, akan sedikit dibahas peranan data statistik bagi pengembangan indikator pembangunan.

A. Indikator Pembangunan Ekonomi (Makro)

Beberapa indikator ekonomi makro yang akan dibahas disini merupakan bagian dari berbagai indikator yang disajikan pada

Tabel Bab 34 dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) 2004-2009.

Sebelum melihat arti dan implikasi dari beberapa indikator tersebut, perlu terlebih dahulu diingatkan kembali bahwa hampir semua indikator di kerangka ekonomi makro ini tidak ada yang berdiri sendiri. Konsistensi hubungan antara berbagai indikator ini dihasilkan oleh simulasi dari suatu model ekonometri yang disusun dalam rangka penyusunan rencana.¹⁴ Sebagai keterangan tambahan perlu juga dicatat bahwa dalam hubungan keterkaitan itu ada beberapa indikator yang besarnya ditentukan oleh kekuatan di luar model (disebut *variabel eksogen*)¹⁵, sedangkan indikator yang lain besarnya ditentukan di dalam sistem itu sendiri (disebut *variabel endogen*). Karena itu, rangkaian data yang disajikan pada tabel makro itu harus dilihat sebagai "perkiraan kondisional" sebab apabila dalam kenyataannya ada satu atau lebih variabel berubah besarnya maka hal ini akan segera merubah besaran variabel lain dalam keseluruhan gambaran makro itu. Dengan beberapa cacatan ini, dan menunjuk pada Tabel IV. 1 dan Tabel IV.2, berikut ini akan dibahas beberapa indikator ekonomi makro tersebut, yaitu:

1. **Pertumbuhan Ekonomi.** Pertumbuhan ekonomi yang diukur oleh pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) atas harga konstan, merupakan indikator pokok dari

¹⁴ Untuk penyusunan rencana lima tahun pasca krisis ekonomi, maka yang digunakan bukan model ekonomi dalam arti sebenarnya, tetapi lebih merupakan hasil "exercise" yang lebih sederhana, mengingat terpatahnya kontinuitas series sebelum krisis dengan yang setelah krisis.

¹⁵ Ada yang bersifat eksogen karena perkembangannya hanya sebagai data yang ditetapkan di luar (seperti harga minyak dunia), dan ada yang bersifat eksogen karena telah ditetapkan

pembangunan, sebagaimana telah diuraikan pada Bab Arti Pembangunan. Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan berkelanjutan akan memungkinkan semakin besarnya tabungan yang dapat disisihkan untuk membiayai investasi pembangunan baik di bidang ekonomi maupun di bidang non-ekonomi. Hanya dengan adanya pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan berkelanjutan dapat lebih dijamin berlangsungnya proses pembangunan baik jangka menengah maupun jangka panjang. Dalam kaitan itu, perlu dipertimbangkan beberapa aspek penting yang menyangkut pertumbuhan ekonomi. Pertama, pertumbuhan ekonomi mempunyai batasan tertinggi dan terendah. Kalau pertumbuhan ekonomi melebihi batasan tertinggi, maka perekonomian dapat menjadi memanas yang akan tercermin pada laju inflasi yang meningkat dan terjadinya ketidakseimbangan eksternal dalam hal permintaan agregat tidak dapat dipenuhi oleh produksi dalam negeri sehingga harus dipenuhi dari peningkatan impor barang dan jasa. Dilain pihak, pertumbuhan yang kurang dari batasan terendah akan menimbulkan bahaya tingkat pengangguran yang dapat mengganggu kestabilan sosial-politik yang pada gilirannya akan menghambat pertumbuhan ekonomi. Batasan terendah juga ditentukan oleh tingkat pertumbuhan penduduk, khususnya pertumbuhan ekonomi harus diupayakan agar tidak lebih rendah dari pertumbuhan penduduk agar pendapatan per kapita minimal tidak akan

terlebih dahulu sebagai target yang akan diupayakan tercapai (misalnya target pertumbuhan ekonomi tertentu).

menurun. Kedua, dalam mengupayakan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dan berkelanjutan perlu dipelihara keseimbangan sumber-sumber pertumbuhan antara konsumsi, investasi dan neto ekspor-impor, dari segi pengeluaran, dan antara sektor pertanian, industri dan sektor lainnya, dari segi produksi. Dari sisi pengeluaran, pertumbuhan ekonomi yang rata-rata per tahun lebih tinggi selama RPJM dibandingkan dengan lima tahun sebelumnya diperkirakan lebih banyak bersumber dari pertumbuhan investasi, yaitu secara rata-rata 15,2% dari rata-rata 6,9% yang dicapai lima tahun sebelumnya, sedangkan pertumbuhan pengeluaran konsumsi, (sebesar 5,3%) walaupun masih lebih tinggi dari lima tahun sebelumnya (4.0%), peningkatannya tidak sebesar pada peningkatan pengeluaran investasi. Hal ini menunjukkan upaya untuk tidak secara lama menggantungkan sumber pertumbuhan ekonomi terutama pada pengeluaran konsumsi. Hal ini karena pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan harus terus diimbangi oleh peningkatan kapasitas produksi. Dari sisi produksi, peningkatan pertumbuhan sektor industri selama periode RPJM 2004-2009 (sebesar 50%, yaitu dari rata-rata 5,2% menjadi 7,8%) masih lebih tinggi dari peningkatan pertumbuhan sektor pertanian (sebesar 16%, yaitu dari rata-rata 3,0% menjadi rata-rata 3,5%).

Dalam kerangka RPJM 2004-2009, maka pertumbuhan ekonomi rata-rata per tahun selama lima tahun ini, akan diupayakan sebesar 6,6 persen. (lihat Tabel IV.1). Sasaran pertumbuhan ekonomi ini lebih tinggi dari rata-rata per tahun

realisasi lima tahun sebelumnya (2000-2004), sebesar 4,5 persen. Dengan pertumbuhan yang lebih tinggi daripada lima tahun sebelumnya, maka diperkirakan tingkat pengangguran terbuka yang meningkat dari 6,1 persen dari total angkatan kerja pada tahun 2000 menjadi 9,7 persen dari total angkatan kerja pada tahun 2004, akan terus menurun dari 9,5 persen pada tahun 2005 menjadi 5,1 persen pada tahun 2009. Sementara itu, selama RPJM juga akan diupayakan peningkatan kualitas pertumbuhan, dalam arti setiap persentase pertumbuhan mengupayakan peningkatan kesempatan kerja sebesar mungkin.

2. **Struktur ekonomi.** Pembangunan memang menyangkut transformasi struktural kearah struktur yang lebih baik. Dalam rangka RPJM 2004-2009, perubahan struktur ekonomi yang akan dicapai disajikan pada Tabel IV.1. Terkait dengan perubahan struktur ekonomi (distribusi PDB) adalah distribusi kesempatan kerja antara berbagai sektor ekonomi. Beberapa hal yang perlu dikaji dari perkembangan ini adalah sebagai berikut:
 - a. **Distribusi PDB (%).** Dalam proses pembangunan, suatu ukuran tentang kemajuan adalah semakin besarnya proporsi sektor industri dibandingkan dengan pertanian. Hal ini didasarkan atas pemikiran bahwa penciptaan nilai tambah (*added value*) pada sektor industri lebih besar kemungkinannya daripada di sektor pertanian (pada sektor pertanian yang menghadapi kendala luas tanah terbatas lebih peka pada berlakunya kaidah menurunnya

output ketika input terus bertambah setelah batas tertentu (*decreasing returns to scale*). Menunjuk pada Tabel IV.1 maka nampak upaya untuk terus meningkatkan proporsi industri pengolahan dari 31,4% pada tahun 2005 menjadi 33,0% pada tahun 2009 ketika proporsi sektor pertanian menurun dari 14,4% pada tahun 2005 menjadi 12,7% pada tahun 2009. Perubahan struktur ini disebabkan oleh adanya pertumbuhan yang lebih besar di sektor industri pengolahan daripada di sektor pertanian. Kalau sektor industri tumbuh sebesar 6,1% pada tahun 2005 menjadi 9,5% pada tahun 2009, maka pertumbuhan sektor pertanian tumbuh hanya sebesar 3,2% pada tahun 2005 dan menjadi 3,8% pada tahun 2009, yang masih jauh lebih rendah daripada pertumbuhan sektor industri pada tahun terakhir dari RPJM ini. Sebagai catatan tambahan, pertumbuhan sektor pertanian yang mendekati 4,0% menjelang akhir periode RPJM merupakan "sasaran" yang relatif tinggi dan mengisyaratkan adanya kebijakan pertanian khusus yang dapat menyangkut perubahan teknologi. produksi dalam bidang agribisnis atau agroindustri.

- b. **Distribusi kesempatan kerja (%)**. Perkembangan yang perlu dikaji lebih lanjut dari distribusi kesempatan kerja adalah bahwa tenaga kerja lebih banyak tertampung di sektor pertanian (46,5 persen pada tahun 2005 dan 42,9 persen pada tahun 2009) dibandingkan dengan di sektor industri (11,8 persen pada tahun 2005 dan 12,6 persen

pada tahun 2009). Hal ini berarti bahwa peningkatan satu persen pertumbuhan di sektor pertanian akan mempunyai dampak tambahan kesempatan kerja yang lebih besar daripada di sektor industri, sedangkan pertumbuhan sektor industri dalam PDB tetap lebih besar daripada pertumbuhan sektor pertanian. Keadaan ini mempunyai implikasi perlunya kebijaksanaan mengenai penggunaan metode produksi yang intensitas modalnya lebih rendah (lebih padat karya) di sektor industri, agar sekaligus mencerminkan keadaan kelangkaan modal daripada tenaga kerja.

3. **Stabilitas Ekonomi**. Pembangunan yang berkelanjutan selain ditandai oleh pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi juga ditandai oleh terpeliharanya stabilitas ekonomi. Indikator pokok dari stabilitas ekonomi adalah *laju inflasi yang diukur oleh perkembangan Indeks Harga Konsumen (IHK)*. Pemeliharaan laju inflasi yang cukup rendah ini penting karena perkembangannya menentukan daya beli riil masyarakat, yaitu pendapatan nominal masyarakat setelah dikurangi laju inflasi, sehingga akan menentukan perkembangan tingkat kesejahteraan riil masyarakat. Dalam hubungan ini perlu diperhatikan beberapa ciri dari laju inflasi ini. *Pertama*, pada umumnya terdapat hubungan sejalan antara laju inflasi dengan pertumbuhan ekonomi. Perekonomian yang tumbuh tinggi umumnya disertai dengan kecenderungan laju inflasi yang relatif tinggi, dan pertumbuhan ekonomi yang rendah umumnya disertai laju

inflasi yang relatif rendah. Suatu anomali dapat terjadi, di mana pertumbuhan ekonomi yang sangat rendah (terjadi stagnasi dalam pertumbuhan ekonomi) disertai oleh inflasi yang cukup tinggi, sehingga disebut sebagai fenomena "stagflasi". *Kedua*, terdapat dua penyebab meningkatnya laju inflasi. Satu penyebab adalah adanya gejala "*demand pull*", di mana permintaan agregat umumnya lebih tinggi daripada penawaran agregat. Penyebab ini menjelaskan adanya hubungan sejalan antara pertumbuhan ekonomi yang tinggi dengan laju inflasi yang relatif tinggi. Penyebab lainnya adalah gejala "*cost push*", di mana terjadi peningkatan unsur-unsur dari biaya produksi, seperti harga bahan bakar minyak (BBM) dan unsur ikutannya seperti tarif dasar listrik (TDL) dan biaya transportasi. Penyebab ini menjelaskan adanya anomali pertumbuhan ekonomi yang relatif rendah dengan adanya inflasi yang meningkat. *Ketiga*, dalam mengupayakan laju inflasi yang cukup rendah, ataupun menghindari terjadinya peningkatan laju inflasi secara tak terkendali, maka perlu disadari bahwa penyebab laju inflasi bukan hanya faktor obyektif seperti "*demand*" dan "*costs*" tetapi juga keadaan psikologis masyarakat. Keadaan psikologis masyarakat ini terutama ditentukan oleh tingkat kepercayaan masyarakat bahwa pemerintah dapat menguasai permasalahan yang sedang dihadapi. Kalau kepercayaan ini menjadi tipis, maka dapat berkembang gejala "*inflationary expectations*" yang menyebabkan masyarakat melakukan pemborongan barang di luar kebutuhan sebenarnya ("*panic buying*") sehingga inflasi yang tadinya hanya kekuatiran akan

menjadi kenyataan. Karena itu dalam mengupayakan stabilitas ekonomi melalui pengendalian laju inflasi, sangat penting bagi pemerintah untuk meyakinkan masyarakat bahwa pemerintah dapat menguasai permasalahan, antara lain dengan mengumumkan kepada masyarakat bahwa pemerintah mempunyai stok barang kebutuhan pokok yang cukup untuk mengintervensi. Selain ini, langkah untuk meyakinkan masyarakat bahwa laju inflasi masih dalam batas kewajaran adalah dapat dipelihara perkembangannya pada tingkat satu digit (di bawah sepuluh persen), di mana sepuluh persen merupakan ambang psikologis yang kalau dilewati dapat mulai menimbulkan suasana kekuatiran tadi. Dengan memperhatikan beberapa ciri dari laju inflasi sebagai indikator pembangunan, maka dalam RPJM 2004-2009, sasaran laju inflasi diupayakan untuk menurun dari 7,0% pada tahun 2005 sehingga menjadi 3,0% pada tahun 2009 (lihat Table IV.1). Selain oleh laju inflasi, maka stabilitas ekonomi juga dapat diukur oleh perkembangan *nilai tukar* Rupiah terhadap US\$. Selama RPJM, nilai tukar rupiah diperkirakan akan berada pada level Rp 8,900 per satu US\$ pada tahun 2005, menjadi Rp 8,700 per satu US\$ pada tahun 2009. Ada beberapa ciri dari perkembangan nilai tukar sebagai indikator pembangunan yang perlu diperhatikan. *Pertama*, nilai tukar yang melemah dapat pada satu sisi meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan gairah ekspor, tetapi pada sisi lainnya dapat menghambat pertumbuhan ekonomi apabila pelemahan tersebut menyebabkan meningkatnya harga impor bahan baku

produsen dalam negeri sehingga menurunkan daya saingnya apabila akan diekspor. Dengan demikian perlu diupayakan nilai tukar yang secara neto dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Kedua, nilai tukar yang terbentuk harus mencerminkan harga ekuilibriumnya, yaitu tidak "overvalued" ataupun "undervalued". Kalau "overvalued", dalam arti nilai tukar yang terbentuk lebih kuat daripada yang sebenarnya dapat ditopang oleh fundamental ekonomi, maka akan terus terjadi tekanan pasar untuk melemahkannya, dan sebaliknya kalau "undervalued". Ketiga, perkembangan nilai tukar sebaiknya cukup stabil (tidak "gunjang ganjing") karena perkembangan yang terlalu fluktuatif dapat menciptakan ketidakpastian iklim usaha yang produktif di sektor riil, yaitu kegiatan ekonomi akan cenderung berorientasi pada kegiatan spekulatif (mengejar "capital gain" jangka pendek). Keempat, nilai tukar yang berkembang juga ditentukan oleh sistem nilai tukar yang dianut. Meskipun sejak tahun 1966, Indonesia konsisten pada sistem "open capital account" (yaitu tidak ada larangan atas masuk keluarnya devisa), sejak tahun tersebut Indonesia telah menerapkan tiga sistem penentuan nilai tukar. Dari tahun 1966 sampai dengan tahun 1978 diterapkan sistem "pegged rate", yaitu nilai tukar dipatok pada tingkat tertentu untuk suatu masa tertentu. Dari tahun 1978 sampai dengan tahun 1997, diterapkan sistem "managed float", yaitu nilai tukar diperbolehkan berfluktuasi pada batasan maximum dan minimum tertentu. Kemudian, sejak menerpanya krisis moneter pada pertengahan tahun 1997, Indonesia menganut

sistem "free float", dalam mana nilai tukar dapat secara relatif bebas berfluktuasi. Sistem mana yang paling sesuai sebenarnya ditentukan oleh seberapa terbukanya perekonomian dan seberapa besarnya cadangan devisa yang tersedia. Indikator pembangunan lainnya yang menyangkut stabilitas ekonomi adalah *tingkat suku bunga* dalam negeri. Meskipun sejak dianutnya sistem "free float", beban penyesuaian terhadap perkembangan ekonomi dunia telah dapat dialihkan dari perubahan tingkat suku bunga, penentu tingkatnya yang tepat masih harus mempertimbangkan beberapa aspek. Pertama, tingkat suku bunga dalam negeri selalu harus lebih tinggi dari laju inflasi dalam negeri. Kedua, tingkat suku bunga dalam negeri harus cukup rendah untuk dapat menggairahkan pinjaman dan menggerakkan sektor riil tetapi harus juga cukup tinggi untuk tetap menggairahkan masyarakat untuk menabung. Ketiga, tingkat suku bunga dalam negeri perlu diupayakan cukup rendah agar tidak menimbulkan beban terlalu berat bagi pemerintah dalam pembayaran utang dalam bentuk obligasi dengan tingkat bunga yang ditetapkan berdasarkan perkembangan suku bunga di pasar.

4. **Defisit/Surplus APBN/PDB (%)**. Dalam negara yang sedang membangun dan berkonstitusi Undang-Undang Dasar 1945, maka peranan pemerintah tidak hanya untuk menjalankan roda pemerintahan tetapi juga untuk menjamin terlaksananya pembangunan sesuai dengan nilai-nilai dasar negara dan aspirasi masyarakat. Peranan pemerintah dalam

pembangunan ini tercermin terutama dalam perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Khususnya dalam hal menjamin terlaksananya pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan, maka defisitnya APBN dapat menjadi alat ekspansif ketika perekonomian mengalami kelesuan dan surplusnya APBN dapat menjadi alat kontraktif ketika perekonomian memanas. Dalam hal perekonomian Indonesia dewasa ini masih dalam tahap pemulihan maka dalam beberapa tahun kedepan masih diperlukan defisit APBN sebagaimana terlihat pada besaran Defisit APBN terhadap PDB dari tahun 2005, sebesar -0,7 %, sampai dengan 2007, sebesar -0,3 % (lihat Tabel IV.1). Pada tahun 2008 diperkirakan APBN menjadi berimbang dan Surplus/Defisit APBN terhadap PDB adalah 0,0%. Sedangkan pada tahun 2009, APBN menjadi surplus sebesar 0,3% terhadap PDB. Perkembangan selama periode ini merupakan upaya untuk mempertahankan "*fiscal sustainability*". Pada dasarnya, walaupun defisit fiskal diperlukan sebagai stimulus ekonomi, keadaan ini tidak dapat dipertahankan dalam waktu lama sehingga defisit fiskal harus diperkecil dan secepatnya menjadi seimbang dan bahkan menjadi surplus. Defisit anggaran negara selain berdampak positif sebagai alat "*pump priming*", juga mempunyai dampak "*crowding out*" sektor dunia usaha masyarakat.

5. **Kebutuhan Investasi dan Sumber Pembiayaan (%).** Indikator ini erat kaitannya dengan teori Harrod-Domar yang menunjukkan hubungan antara besaran investasi dan pertumbuhan ekonomi. Dalam Tabel IV.2 tentang Kebutuhan

Investasi dan Sumber Pembiayaan yang diambil dari proyeksi jangka menengah RPJM 2004-2009. Dari angka-angka pada Tabel IV-2 tersebut, ada beberapa perkembangan yang perlu dikaji dari indikator kelompok ini. Pertama, rasio investasi, yang dalam periode 2000-2004 cenderung menurun dari 22,9% terhadap PNB pada tahun 2000 menjadi 19,4% terhadap PNB pada tahun 2004, akan diupayakan untuk meningkat dalam periode RPJM, dari 21,0 % terhadap PNB pada tahun 2005 menjadi 28,5% terhadap PNB pada tahun 2009. Kedua, kebutuhan investasi pemerintah terhadap PNB yang pada tahun 2005 sebesar 3,4% meningkat relatif kecil menjadi hanya 4.1% terhadap PNB pada tahun 2009, sedangkan kebutuhan investasi masyarakat yang sebesar 17,6% terhadap PNB pada tahun 2005 meningkat menjadi 24,4% terhadap PNB pada tahun 2009. Hal ini menunjukkan bahwa peranan investasi swasta akan menjadi bertambah besar dalam upaya peningkatan kapasitas produksi dalam negeri. Ketiga, dalam tiga tahun pertama RPJM, tabungan dalam negeri bahkan lebih besar dari kebutuhan investasi, dengan besaran masing-masing sebesar 22,7% dan 21,0% pada tahun 2005, 23,6% dan 23,15 pada tahun 2006, dan 25,5% dan 25,3 % pada tahun 2007. Baru pada tahun 2008 dan 2009, kesenjangan tabungan dan investasi (S-I Gap) kembali menjadi negatif sebesar masing-masing -0.2% dan -0,5% terhadap PNB. Hal ini menunjukkan tekad untuk minimal selama tiga tahun pertama akan lebih diandalkan sumber pembiayaan dalam negeri daripada dana luar negeri. Keempat, sejalan dengan teori Harrod Domar, maka dengan

tingkat investasi terhadap PNB selama periode RPJM, maka dengan ICOR yang menurun dari 3,9 pada tahun 2004 menjadi 3,6 pada tahun 2009, maka akan tercapai pertumbuhan ekonomi yang meningkat dari 5,0% pada tahun 2004 menjadi 7,6% pada tahun 2009, dengan pertumbuhan ekonomi rata-rata per tahun sebesar 6,6% selama RPJM 2004-2009. Hal ini menunjukkan tekad untuk meningkatkan efisiensi investasi selama RPJM 2004-2009.

Tabel IV.1
Indikator Ekonomi Makro

	Realisasi				Perki	Proyeksi Jangka Menengah				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pertumbuhan PDB										
<i>Sisi Pengeluaran (%)</i>										
Konsumsi	4,9	3,8	4,3	4,5	5,0	5,5	6,1	6,7	7,2	7,6
Investasi	2,0	3,9	4,7	4,5	4,1	5,2	5,0	5,8	6,3	6,3
Ekspor	16,7	6,5	2,2	1,9	7,2	14,6	17,8	16,3	14,3	12,8
Impor	26,5	0,6	-1,0	6,6	9,3	5,7	6,0	6,4	7,4	10,1
	25,9	4,2	-4,0	2,8	17,4	10,3	8,6	10,2	10,8	11,0
Sisi Produksi (%)										
Pertanian	1,9	4,1	2,8	3,1	3,1	3,2	3,4	3,6	3,6	3,8
Industri	6,0	3,3	5,9	5,0	5,6	6,1	6,9	7,8	8,6	9,5
Lainnya	5,3	4,0	3,9	4,6	5,2	5,8	6,3	6,9	7,4	7,6
Distribusi PDB										
Pertanian	15,6	15,6	15,7	15,0	14,7	14,4	14,0	13,5	13,1	12,7
Industri	27,7	30,1	30,7	30,6	31,4	32,0	32,1	32,5	32,5	33,0
Lainnya	56,7	54,3	53,7	54,4	54,6	54,2	54,0	54,4	54,5	54,3
Tenaga Kerja										
Kesempatan Kerja (juta orang)	89,8	90,8	91,6	90,8	92,3	94,2	96,7	99,7	103,0	106,6
Distribusi (%)										
Pertanian	45,1	43,8	44,3	46,3	46,6	46,5	45,9	45,1	44,1	42,9
Industri	13,0	13,3	13,2	12,0	11,9	11,8	11,9	12,0	12,3	12,6
Lainnya	41,9	42,9	42,4	41,7	41,5	41,7	42,2	42,9	43,6	44,5
Pengangguran Terbuka (%)	6,1	8,1	9,1	9,5	9,7	9,5	8,9	7,9	6,6	5,1
Stabilitas Ekonomi										
Laju Inflasi/IHK (%)	9,4	12,5	10,0	5,1	6,4	7,0	5,5	5,0	4,0	3,0
Nilai Tukar (Rp/US\$)	8.425	10.241	9.375	8.578	8.928	8.900	8.800	8.800	8.700	8.700
Keuangan Negara										
- Surplus/Defisit APBN/PDB (%)	-1,6	-2,4	-1,4	-1,7	-1,1	-0,7	-0,6	-0,3	0,0	0,3
- Stok Utang Pemerintah/PDB (%)	83,5	74,6	65,1	58,3	53,9	48,0	43,9	39,5	35,4	31,8

Sumber: RPJM 2004-2009, Bab 34

Tabel IV.2
Kebutuhan Investasi dan Sumber Pembiayaan

	Realisasi				Perki	Proyeksi Jangka Menengah				
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kebutuhan Investasi (triliun Rp)										
a. Pemerintah	297,2	375,1	380,7	405,3	430,7	529,3	652,9	805,5	962,0	1.123,4
persentase thd PNB (%)	41,6	48,6	55,2	68,2	75,1	86,9	101,6	113,6	135,2	162,9
b. Masyarakat	3,2	3,0	3,0	3,4	3,4	3,4	3,6	3,6	3,8	4,1
persentase thd PNB (%)	255,5	326,5	325,5	337,1	355,6	442,5	551,3	691,9	826,8	960,5
	19,7	20,1	17,7	16,8	16,0	17,6	19,5	21,7	23,3	24,4
Sumber Pembiayaan (triliun Rp)										
1. Tabungan Dalam Negeri	297,2	375,1	380,7	405,3	430,7	529,3	652,9	805,5	962,0	1.123,4
persentase thd PNB (%)	351,2	450,2	441,0	465,6	491,7	570,9	666,3	808,8	954,4	1.100,7
a. Pemerintah	27,1	27,7	23,9	23,1	22,1	22,7	23,6	25,5	27,0	28,0
persentase thd PNB (%)	30,3	36,0	16,1	3,4	45,2	61,7	76,9	97,3	126,2	160,9
b. Masyarakat	2,3	2,2	0,9	0,2	2,0	2,4	2,7	3,1	3,5	4,1
persentase thd PNB (%)	320,9	414,2	424,9	462,2	446,5	509,2	589,3	711,5	828,3	939,8
2. Tabungan Luar Negeri	24,7	25,5	23,1	22,9	20,0	20,2	20,9	22,5	23,4	23,9
persentase thd PNB (%)	-54,0	-75,1	-60,4	-60,3	-61,0	-41,6	-13,4	-3,3	7,5	22,7
	-4,2	-4,6	-3,3	-2,9	-2,7	-1,6	-0,6	-0,1	0,2	0,5
Tabungan-Investasi (S-I)										
Rasio thd PNB (%)										
a. Pemerintah	4,2	4,6	3,3	2,9	2,7	1,6	0,6	0,1	-0,2	-0,5
b. Masyarakat	-0,2	-0,8	-2,1	-3,2	-1,3	-1,0	-0,9	-0,5	-0,3	-0,1
	5,0	5,4	5,4	6,2	4,1	2,7	1,3	0,6	0,0	0,5

Sumber: RPJM 2004-2009

B. Indikator Pembangunan Non-Ekonomi

Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2004-2009 (yang termuat di dalam Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2005), berbagai indikator dalam bentuk sasaran dan arah kebijakan pembangunan di bidang non-ekonomi antara lain sebagai berikut:

1. Di Bidang Sosial Budaya

Indikator yang tersirat dari sasaran yang akan dicapai adalah:

- menurunnya ketegangan dan ancaman konflik antar kelompok masyarakat;
- semakin kukuhnya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yang berdasarkan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Bhinneka Tunggal Ika;

- c. semakin berkembangnya penerapan nilai baru yang positif dan produktif dalam rangka memantapkan budaya nasional yang terwujud dalam setiap aspek kebijakan pembangunan; dan
- d. meningkatnya pelestarian dan pengembangan kekayaan budaya.

Indikator yang tersirat dari arah kebijakan di bidang ini adalah:

- a. semakin terciptanya ruang yang terbuka dan demokratis bagi dialog kebudayaan;
- b. percepatan proses modernisasi yang dicirikan dengan terwujudnya negara kebangsaan Indonesia yang modern yang berkelanjutan, dan menguatnya masyarakat sipil;
- c. reaktualisasi nilai-nilai kearifan lokal sebagai salah satu dasar pengembangan etika pergaulan sosial untuk memperkuat identitas nasional; dan
- d. meningkatnya kecintaan masyarakat terhadap budaya dan produk dalam negeri.

2. Di Bidang Politik

Indikator yang tersirat dari sasaran yang akan dicapai adalah:

- a. terlaksananya peran dan fungsi lembaga penyelenggaraan negara dan lembaga kemasyarakatan sesuai Konstitusi dan peraturan perundangan yang berlaku;
- b. meningkatnya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kebijakan publik; serta
- c. terlaksananya pemilihan umum yang demokratis, jujur dan adil pada tahun 2009.

Indikator yang tersirat dari arah kebijakan dan di bidang pembangunan politik adalah:

- a. terwujudnya kelembagaan demokrasi yang lebih kukuh dengan mempertegas tugas, wewenang dan tanggung jawab dari seluruh kelembagaan negara/pemerintahan yang berdasarkan mekanisme *checks and balances*;
- b. menguatnya peran masyarakat sipil (*civil society*);
- c. menguatnya kualitas desentralisasi dan otonomi daerah;
- d. terwujudnya kelembagaan dan terdorongnya proses rekonsiliasi nasional beserta segala kelengkapan kelembagaannya; dan
- e. terjaminnya pengembangan media dan kebebasan media dalam mengkomunikasikan kepentingan masyarakat.

3. Di Bidang Hukum

Indikator yang tersirat dalam pembangunan di bidang hukum antara lain:

- a. penegakkan hukum secara adil, konsekuen, tidak diskriminatif, dan memihak pada rakyat kecil;
- b. digunakannya nilai-nilai budaya daerah sebagai salah satu sarana untuk terciptanya kesadaran hukum masyarakat;
- c. meningkatnya kerja sama yang harmonis antara kelompok atau golongan dalam masyarakat, agar mampu saling memahami dan menghormati keyakinan dan pendapat masing-masing;
- d. menguatnya konsolidasi demokrasi.

4. Di Bidang Pertahanan

Indikator yang tersirat dalam bidang pembangunan pertahanan antara lain:

- a. meningkatnya jumlah dan kondisi peralatan pertahanan ke arah modernisasi alat utama sistem persenjataan dan kesiapan operasional;
- b. meningkatnya penggunaan alat utama sistem persenjataan produksi dalam negeri dan dapat ditanganinya pemeliharaan alat utama sistem persenjataan oleh industri dalam negeri;
- c. terdayagunakannya potensi masyarakat dalam bela negara sebagai salah satu komponen utama pertahanan negara.

Berbagai indikator non-ekonomi ini perlu dikaji perkembangannya dalam perspektif jangka panjang pembangunan sebagai proses interaksi dengan berbagai indikator pembangunan ekonomi.

C. Indikator Pembangunan Gabungan (HDI)

Meskipun indikator pembangunan dapat dibedakan antara yang ekonomi dan yang non-ekonomi, pada pembahasan arti pembangunan (Bab II) telah dikemukakan bahwa interaksi antara kedua jenis indikator ini sangat erat dan sering sulit dipisahkan. Dalam hubungan ini, *United Nations Development Program* (UNDP) sejak tahun 1990 telah menerbitkan suatu indikator yang

menggabungkan faktor ekonomi (pendapatan nasional) dan faktor non-ekonomi (kesehatan dan pengetahuan), yang mempengaruhi pengembangan manusia, dan dinamakan *Human Development Index* (HDI). HDI ini dipublikasikan setiap tahun oleh UNDP dalam bentuk *Human Development Report*, yang dalam edisi tahun 2006 meliputi 177 negara.

Sementara itu, UNDP mengingatkan bahwa pengembangan manusia yang dimaksudkan di dalam HDI tidak sama dengan pengembangan sumber daya manusia (SDM) yang biasanya dimaksudkan di teori ekonomi, di mana SDM menunjuk pada manusia sebagai salah satu faktor produksi, yaitu sebagai tenaga kerja yang produktivitasnya harus ditingkatkan. Dalam hal ini manusia hanya sebagai alat (*input*) untuk mencapai tujuan yaitu peningkatan output barang dan jasa. Sedangkan manusia di dalam HDI lebih dimaksudkan sebagai tujuan pembangunan yang orientasi akhirnya adalah pada peningkatan kesejahteraan manusia.

HDI diciptakan oleh UNDP berdasarkan pandangan bahwa kemajuan suatu negara tidak dapat dilihat hanya dengan ukuran pendapatan nasional. Karenanya telah disusun ukuran (indikator) sosio-ekonomi yang lebih komprehensif dalam bentuk HDI. HDI merupakan gabungan dari tiga unsur utama pembangunan manusia, yaitu harapan hidup (*longevity*), pengetahuan (*knowledge*) yang diukur oleh tingkat melek orang dewasa (dengan timbangan duapertiga) serta rata-rata tahun bersekolah (timbangan: satupertiga), kesejahteraan ekonomi (*standard of*

living) yang diukur oleh PDB per kapita setelah disesuaikan dengan paritas daya beli (*purchasing power parity/PPP*). Meskipun sebagai indikator pembangunan manusia, dapat dimasukkan berbagai unsur lain (seperti tingkat kebebasan politik), UNDP berpendapat bahwa menambahkan unsur selain yang tiga tersebut dapat menimbulkan keaburan pada suatu trend yang ingin dikaji.

Metode penghitungan HDI didasarkan atas penentuan nilai minimum dan maksimum untuk setiap dimensi pembangunan manusia. Selanjutnya posisi setiap negara ditentukan oleh nilai pada skala antara 0 dan 1. Dalam hal minimum tingkat melek dewasa adalah 0% dan nilai maksimumnya adalah 100%, maka komponen melek huruf dalam unsur pengetahuan (*knowledge*) bagi suatu negara yang tingkat melek hurufnya mencapai 94% adalah 0.94. Dalam hal nilai minimum dan nilai maksimum bagi harapan hidup adalah 25 tahun dan 85 tahun, maka unsur *longevity* untuk suatu negara yang angka harapan hidupnya mencapai 65 adalah 0.6.

Dalam publikasi Human Development Report tahun 2006, nilai minimum dan maksimum untuk masing-masing unsur tersebut adalah sebagai berikut:

- harapan hidup saat lahir: 25 tahun dan 85 tahun
- tingkat melek huruf dewasa: 0% dan 100%
- gabungan angka partisipasi sekolah kasar: 0% dan 100%
- PDB per kapita (PPP US\$) : 100 dan 40.000

Angka indeks masing-masing unsur tersebut dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{Indeks} = \frac{\text{Nilai sebenarnya} - \text{Nilai minimum}}{\text{Nilai maksimum} - \text{Nilai minimum}}$$

Pada Tabel IV.3 di bawah disajikan angka HDI Indonesia dan beberapa negara lain dalam lingkungan ASEAN dan di luar ASEAN. Pada Tabel ini ditunjukkan bahwa pada tahun 2004, Indonesia berada pada ranking 108, yang cenderung merosot dari ranking 102 pada tahun 1993. Kemerosotan ini merupakan tanda lampu kuning (perlu waspada) bukan hanya dari sudut posisi relatif Indonesia terhadap negara-negara lain tetapi juga bagi situasi ekonomi, sosial dan politik dalam negeri, sehingga perlu dengan segera ditempuh langkah-langkah untuk mengatasinya. Meskipun demikian, indikator HDI pada Tabel IV.3 perlu juga dikaji secara lebih mendalam. Pertama, ranking Indonesia (108) berada jauh di bawah Qatar (46). Perlu dikaji lebih lanjut seberapa besar pengaruh tingginya pendapatan nasional Qatar sebagai salah satu pengeksport minyak terbesar di dunia dan relatif kecilnya jumlah penduduknya pada hitungan HDI. Pengkajian ini perlu mengingat pada Bab I tentang Arti Pembangunan telah disentuh bahwa pertumbuhan pendapatan nasional belum tentu sama dengan tingginya tingkat pembangunan. Kedua, ranking Vietnam (109) berada hanya satu tingkat di bawah Indonesia. Dibandingkan dengan HDI 1993,

ketika Vietnam masih berada pada posisi 121 yang jauh di bawah Indonesia, maka kecepatan negara tersebut untuk memperbaiki HDInya seharusnya memacu negara kita agar tidak lebih jauh tertinggal dimasa yang akan datang. Hal ini terutama mengingat posisi setingkat di atas Indonesia dicapai negara tersebut walaupun dari unsur ekonominya (GDP per kapita) pada tahun 2001 Vietnam masih berada di bawah Indonesia, yaitu Indonesia dengan PPPUS\$ 2.940 dan Vietnam PPPUS\$ 2.070. Ketiga, ranking Brunei Darussalam (31) yang berada jauh di atas Indonesia disebabkan bukan saja oleh faktor ekonomi (PDB per kapita) tetapi juga non-ekonomi, tingkat melek hurufnya sebesar 92,7 yang dalam indeks pengetahuan diberi timbangan 2/3 yang lebih besar dari timbangan partisipasi sekolah sebesar 1/3. Ini berarti bahwa meskipun merupakan suatu penghasil minyak, Brunei Darussalam telah lebih gencar mengembangkan segi pengetahuan penduduknya. Dilain pihak, ranking Indonesia (terutama setelah reformasi politik), dibandingkan dengan ranking Brunei dapat menjadi lebih baik jikalau HDI juga memuat indeks yang menyangkut pengembangan kehidupan politik.

Berbagai catatan yang dapat diberikan pada hasil kompilasi HDI tersebut menunjukkan bahwa indikator pembangunan ini masih harus diterapkan secara hati-hati. Suatu kelemahan dari cara perhitungan ini yang harus diperhatikan adalah dipergunakannya angka rata-rata yang tentunya belum menggambarkan distribusi dari unsur yang bersangkutan. Meskipun demikian, HDI merupakan suatu indikator pembangunan yang sangat berharga

sebagai upaya penggabungan faktor ekonomi dan non-ekonomi dari proses pembangunan.

Tabel IV.3
Nilai Hdi Dan Rangkaing Indonesia Di Antara 177 Negara
(2004) *)

NEGARA	HDI	RANKING DI ANTARA 177 NEGARA	HARAP AN HIDUP (tahun)	TING KAT MELEK HURUF (%)	PARTI SIPASI SEKOLAH GABUNG AN (%)	PDB PER KAPITA (USD, PPP)
<i>ASEAN :</i>						
INDONESIA	0.711	108	67.2	90.4	68	3.609
THAILAND	0.784	74	70.3	92.6	74	8.090
MALAYSIA	0.805	61	73.4	88.7	73	10.276
FILIPINA	0.763	84	70.7	92.6	82	4.614
BRUNEI	0.871	34	76.6	92.7	77	19.210
SINGAPURA	0.916	25	78.9	92.5	87	28.077
VIETNAM	0.709	109	70.8	90.3	63	2.745
KAMBODIA	0.583	129	56.5	73.6	60	2.423
MYANMAR	0.581	130	60.5	89.9	49	1.027
LAOS	0.553	133	55.1	68.7	61	1.954
<i>BUKAN ASEAN (LDC) :</i>						
CHINA	0.768	81	71.9	90.9	70	5.896
INDIA	0.611	126	63.6	61	62	3.139
KOREA	0.912	26	77.3	98	95	20.499
QATAR	0.844	46	73	89	76	19.844
<i>BUKAN ASEAN (DC):</i>						
KANADA	0.950	6	80.2	99	93	31.263
JEPANG	0.949	7	82.2	99	85	29.251

*) **SUMBER : HUMAN DEVELOPMENT REPORT, 2006, UNDP**

* LDC = Negara-negara yang sedang membangun

** DC = Negara-negara yang sudah maju

D. Peranan Data Statistik Pada Indikator Pembangunan

Betapapun baiknya perumusan suatu indikator pembangunan, jikalau data statistiknya yang sepadan dengan rumusan itu tidak tersedia maka indikator ini akan tetap tak bermanfaat bagi kegiatan pengkajian pembangunan. Dalam hubungan peranan data statistik ini, beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah :

- a. Data statistik yang dihasilkan harus merupakan data yang diperlukan oleh pengguna data itu (harus "*demand driven*" dan bukan "*supply driven*"). Mengumpulkan data (primer) statistik memerlukan biaya yang besar sehingga biaya dengan manfaatnya harus sebanding.
- b. Dalam hubungan hal di atas, maka karena banyak dari data statistik itu (khususnya yang menyangkut masalah pembangunan nasional) merupakan "*public good*" (yang manfaatnya tidak hanya bagi suatu pihak tertentu saja), maka harus diupayakan agar penyediannya adalah badan pemerintah. Namun selanjutnya harus diperhatikan agar antara berbagai instansi pemerintah (antara instansi pusat, antara pusat dan daerah maupun antara daerah satu dengan lainnya) tidak terjadi produksi data statistik secara duplikatif.
- c. Dalam pada itu, dipihak pengguna harus diketahui secara cermat data statistik sebenarnya yang "dibutuhkan" itu. Kebutuhan akan data ini umumnya bersifat tak terbatas sedangkan tidak semua data dapat digunakan sebagai informasi. Informasi adalah data yang telah dikemas

sedemikian rupa antara lain yang "pas dipakaikan" pada suatu indikator pembangunan tertentu.

Selain beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pengumpulan data statistik untuk berbagai indikator pembangunan, suatu hal yang harus digarisbawahi adalah pentingnya diupayakan standarisasi. Dalam hal indikator pembangunan dengan data statistik merupakan dua belah sisi dari suatu mata uang yang sama, maka standarisasi ini berlaku bagi keduanya. Konsep suatu indikator pembangunan yang dipakai oleh berbagai instansi harus mempunyai perumusan yang sama. Ini juga berlaku bagi data statistiknya. Standarisasi data statistik ini dapat meliputi antara lain ketersediaannya secara tepat waktu. Meskipun indikator pembangunannya sama tetapi kalau yang satu merupakan data t-1 sedangkan yang lain adalah data t-5 maka akan kurang ataupun tidak ada keterbandingan antar indikator pembangunan tersebut. Dalam keadaan yang ekstrem, koordinasi antar berbagai instansi pemerintah akan tidak berjalan apabila digunakan indikator pembangunan yang dirumuskan secara berbeda, dengan menggunakan data statistik yang berlainan ruang lingkup dan ketepatan waktunya, walaupun menyangkut masalah pembangunan yang sama.

E. Latihan

1. Apakah sebagai unsur yang bertanggung jawab di departemen ataupun di pemerintah daerah anda menganggap bahwa indikator pembangunan nasional sudah cukup untuk

perumusan kebijaksanaan pembangunan di departemen atau pemerintah daerah? Jelaskan.

2. Apakah menurut anda indikator pembangunan ekonomi merupakan persyaratan yang *necessary and sufficient* bagi proses pembangunan? Jelaskan.
3. Jelaskan indikator *Human Development Index*. Uraikan kelebihan serta kekurangannya.

F. Rangkuman

1. Indikator pembangunan terdiri dari yang ekonomi, non ekonomi serta yang gabungan. Dalam hal indikator pembangunan ekonomi keterkaitan antara berbagai besaran masing-masing indikator dapat lebih langsung diketahui.
2. Perkembangan ekonomi yang digambarkan oleh indikator pertumbuhan PDB digambarkan oleh keterkaitannya dengan indikator ekonomi lainnya melalui simulasi suatu model ekonometri.
3. Meskipun ada perbedaan antara indikator pembangunan ekonomi dengan yang non-ekonomi, perlu juga indikator pembangunan yang menggabungkan keduanya. Hal ini diupayakan oleh indikator pembangunan manusia (*Human Development Index*) yang disusun oleh *United Nations Development Program*.
4. Perumusan indikator pembangunan harus disertai oleh tersedianya data statistik yang sepadan. Untuk ini perlu kerjasama yang baik antara produsen dan pengguna data statistik.

BAB V PENUTUP

A. Simpulan

Pembangunan yang holistik memberi arti kepada pembangunan sebagai proses jangka panjang yang menyangkut hubungan timbal balik antara faktor ekonomi dan non-ekonomi untuk dapat meningkatkan pendapatan nasional secara berkelanjutan.

Berbagai teori pembangunan yang semula berbeda pendapat tentang strategi pembangunan, cenderung mencapai titik temu yang mengkompromikan mekanisme pasar dengan peranan pemerintah dalam pembangunan, sehingga terdapat 3 kelompok besar teori pembangunan yaitu yang menganjurkan intervensi pemerintah, yang menolak intervensi pemerintah dan yang menganjurkan kompromi antara mekanisme pasar dan intervensi pemerintah.

B. Tindak Lanjut

Setelah mempelajari keseluruhan modul teori dan indikator pembangunan ini, peserta di harapkan mampu memperoleh teori dan indikator pembangunan guna peningkatan kinerja di lingkungan instansi masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

- Kindleberger, Charles P. (1965). *Economic Development*. McGraw Hill Book Company,
- Krause, Walter. (1961). *Economic Development*. Wadsworth Publishing Company Inc,
- Lembaga Administrasi Negara. (2003) *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia* (SANKRI). Buku 1: Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Negara.
- Little, Ian M. (1982) *Economic Development*. Twentieth Century Fund, Inc.
- Lundhal, Mats (1995). *Themes in Development Economics: Essays on Method, Peasants and Government*. Avebury.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat. (1973, 1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 1999). *Ketetapan Tentang Garis Besar Haluan Negara*.
- Meier, G.M. & Baldwin, R.E. (1964). *Economic Development, Theory, History, Policy*. John Wiley & Sons, Inc,
- Meier, Gerald M & Stiglits G. (2001). *Frontiers of Development Economics - The Future Perspective: Oxford University Press*.
- Meier, Gerald M. (1964). *Leading Issues in Development Economics: Oxford University Press*,
- Todaro, Michael. (2000). *Economic Development*. Addison Wesley.
- United Nations Development Program. (2006). *Human Development Report*

DAFTAR DOKUMEN

- Peraturan Presiden No. 7 tahun 2005 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah, 2004-2009
- Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang, 2005-2025