

# NAPAK TILAS PERKEMBANGAN PEMIKIRAN TENTANG PEMBANGUNAN

Oleh : A.B. Christono\*

## Abstract

*Development Economics is a science that does not finish yet, like International Economics or Monetary Economics, as universal formula. It still needs elaborations in many discussions to develop it. This paper will be discussing of how Development Economics develops in a dialectical process to become a science that more acceptable and aplicable in the most underdeveloped countries.*

## Pendahuluan

Di negara-negara sedang berkembang, dari yang sangat miskin hingga yang sudah menempati posisi middle-level income, istilah "**development**" telah menjadi fokus perhatian utama dari sejak berakhirnya Perang Dunia II hingga sekarang. Namun dalam perkembangannya "development" itu sendiri telah melahirkan fungsi-fungsi yang begitu beragam, yang menimbulkan begitu banyak harapan akan terjadinya perbaikan standar hidup dan kehidupan semua bangsa, sekaligus telah banyak terbukti membawa penderitaan berkepanjangan bagi rakyat atas nama "development" tersebut. Di samping itu juga telah menimbulkan perdebatan tak habis-habisnya, bukan saja di kalangan teoritis, akademisi, melainkan juga kalangan praktisi, politisi dan bahkan masyarakat umum secara semakin meluas.

Terlepas dari hal-hal tersebut di atas, "development" pasti memiliki banyak sisi positif yang hadir *internalize* di dalam istilah itu sendiri dan bisa berlaku umum, meski harus diakui pasti ada efek negatifnya juga bila sudah terejawantahkan dalam operasionalisasinya. Karena "development" pada dasarnya bertumpu pada pemahaman "adanya perubahan keadaan ke arah yang lebih baik (*better-off*)", maka yang lebih penting adalah menetapkan tingkat urgensi yaitu "perubahan pada apa, pada siapa, dan bagaimana cara perubahan diwujudkan".

Tulisan ini dibuat berdasarkan pemikiran bahwa ada begitu banyak rumus, metoda, model pembangunan yang telah mengisi kanzanah kepustakaan hingga saat ini, namun belum ada satupun yang bisa mewakili sebuah teori yang benar-benar mampu digunakan sebagai pegangan untuk merealisasikan apa yang dimaksud pada istilah "development" tadi.

## Awal Perhatian Tentang Pertumbuhan Ekonomi.

Meski belum secara khusus masuk ke dalam kerangka perhatian terhadap "development" sebagaimana dimaksudkan di atas, ada kenyataan dalam sejarah pemikiran ekonomi sejak Adam Smith hingga J.M. Keynes, yang menunjukkan upaya-upaya menjelaskan perkaitan antara kemajuan ekonomi suatu perekonomian dengan praktek-praktek (kebijakan) ekonomi yang dijalankannya. Contoh paling nyata adalah buku Adam Smith sendiri yang berjudul "*An Inquiry Into the Nature and Causes of The Wealth of Nations*" yang ingin menunjukkan hakekat dan sebab mengapa negara-negara (Eropa Barat) waktu itu bisa mencapai taraf kemakmuran sedemikian tinggi. Hal ini lalu diteruskan oleh

---

\* Dosen tetap jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan, pengajar matakuliah Ekonomi Pembangunan

ahli-ahli ekonomi berikutnya, seperti David Ricardo, Robert Malthus, J. Stuart Mill, J.A. Scumpeter, dll., yang bisa dikelompokkan sebagai pemikir Klasik. Pemikiran Klasik ini secara ringkas menunjukkan ada perkaitan erat antara pertumbuhan ekonomi dengan kebijakan pasar bebas dan pemupukan modal (investasi) yang didominasi oleh kaum kapitalis yang memang sangat berpengaruh pada periode-periode tersebut.

Sedangkan Keynesian meskipun tidak secara langsung ingin menunjukkan hubungan antara perkembangan ekonomi dengan variabel tertentu, namun diakui banyak ekonom bahwa pemikirannya mengenai perlunya intervensi pemerintah dalam menggerakkan perkembangan ekonomi melalui sisi permintaan agregat, telah terbukti sangat membantu perekonomian dunia Barat keluar dari depresi berat tahun 1930-an.

Yang perlu diketahui hingga periode Keynesian tahun 1930-an, para pemikir ekonomi belum secara khusus menaruh perhatian terhadap masalah pembangunan (development) di negara-negara non Barat, dan bagi mereka baru ada istilah "growth" yang secara sederhana dicerminkan dengan adanya kenaikan GNP.

### **Awal Kemerdekaan Bangsa-bangsa Pasca PD II**

Lepas dari masa penjajahan, banyak bangsa-bangsa baru muncul pada pasca Perang Dunia II, yang sangat antusias dan optimistik dalam membangun negaranya masing-masing. Khususnya dalam dekade 1950-an dan awal dekade 1960-an, nampak sekali adanya optimisme dan harapan yang tinggi pada bangsa-bangsa sedang berkembang dalam kegiatan ekonomi yang ingin segera mewujudkan industrialisasi sebagaimana telah dijalankan lebih dulu oleh dunia Barat.

Hadimya revolusi ilmu ekonomi yang dimotori oleh JM Keynes dan para penganutnya, telah mendorong para sarjana dan ahli ekonomi yang memperoleh pendidikan Barat, menganjurkan bahkan mendesak kepada pemerintahan untuk melakukan kebijakan "industrialisasi dengan fokus substitusi impor" sebagai "resep baru" bagi negara-negara sedang berkembang yang padat penduduknya.

Ternyata resep ini memang dianggap sangat manjur dan sangat sedikit yang meragukannya, mengingat negara-negara Barat telah makmur dengan cara tersebut.

Secara sederhana resep ini menerapkan rumus sederhana yang disebut ICOR (*Incremental Capital Output Ratio*), yaitu mencari dan menetapkan ICOR dan laju pertumbuhan ekonomi yang dikehendaki. Dan setelah laju pertumbuhan penduduk dihitung, lalu ditetapkan suatu jumlah investasi yang dianggap tetap.

Kemudian supaya agak berbau perhatian terhadap keadaan sosiologis, ditambahkan unsur lain ke dalam rumus tadi berupa "leading sector" atau "menumbuhkan kaum entrepreneur elit", dan sebagainya.

Hingga periode inipun istilah pembangunan masih banyak menyerupai istilah "pertumbuhan ekonomi", yang hanya memperhatikan tekanannya pada investasi atau besarnya modal dan teknologi yang ditanamkan ke dalam suatu masyarakat.

Jadi bangsa-bangsa baru di Asia, Afrika dan Amerika Latin berupaya mengerahkan segala sumberdaya dan para teknokratnya untuk melakukan "pembangunan" dengan sasaran tunggal "mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi sesingkat-singkatnya" yang ditandai dengan peningkatan GNP. Dan setelah itu diharapkan membesarnya "kue nasional" tersebut akan bisa dibagi dan dinikmati oleh seluruh rakyat. Dalam bahasa para ahli, pertumbuhan ekonomi yang dicapai diharapkan akan membawa "trickle down effect" bagi lapisan rakyat kecil dan miskin di pedesaan.

Tetapi apa yang terjadi dalam periode tersebut? Negara-negara Dunia Ke Tiga justru mengalami keadaan yang sangat menyedihkan dan jauh dari yang diharapkan semula. Sebab meski diakui telah terjadi kenaikan GNP sangat mengesankan bagi negara-negara

dunia ke tiga (6% s/d 8% per tahun), namun pada akhir dasawarsa 1960-an ternyata harus dibarengi dengan bertumpuknya kelebihan produksi dan terjadi PHK di sektor industri sehingga pengangguran di mana-mana. Terjadilah ketimpangan semakin menganga antara kelompok kecil kaya dan mayoritas rakyat miskin. Hal ini bisa digambarkan bahwa 1/3 penduduk menguasai 2/3 kue nasional. Dan menyusul masalah-masalah sosial yang sangat mengganggu jalannya perekonomian, seperti : penyakit, kelaparan, kematian ibu dan anak, buta huruf, dsb. Tetasan ke bawah yang ditunggu-tunggu ternyata tidak terjadi, dan angka-angka fantastik dari pertumbuhan GNP tidak cukup mengentaskan kemiskinan pedesaan, kalau tidak boleh dibilang malahan semakin memiskinkan mereka. Kue nasional tidak berhasil didistribusikan dengan baik.

### **Periode Distribusi Pendapatan**

Memasuki dekade 1970-an, banyak ekonom mulai sadar bahwa harus ada revisi terhadap strategi pembangunan dasawarsa sebelumnya bila tidak ingin kemerosotan martabat manusia terus berlanjut karena kemiskinan.

Ketika itu ada suatu hasil studi dari Irma Aldeman dan C. Taft Morris dengan judul "Economic Growth and Social Equity in Developing Countries" (1973) dan juga tulisan Hollis Chenery dengan judul "Redistribution with Growth" (1974), yang intinya menyatakan hadirnya ketimpangan luar biasa selama dekade pembangunan yang lampau, sehingga dipertanyakan manfaat pertumbuhan ekonomi sebagai tujuan pembangunan.

Sejak terbitnya publikasi tersebut, kegiatan-kegiatan kajian dalam ilmu ekonomi pembangunan semakin condong untuk lebih memperhatikan "hubungan antara pertumbuhan dan pemerataan pendapatan", masalah kemiskinan yang selalu menyertai pertumbuhan dan berdimensi semakin kompleks dikarenakan harus berkaitan dengan masalah-masalah lainnya. Oleh karenanya upaya yang hanya sekedar analisis terhadap distribusi pendapatan saya belum tentu dapat mengungkapkan persoalan sekitar kemiskinan.

Analisis masalah kemiskinan kemudian berkembang dengan mengaitkannya dengan kesenjangan kelas sosial dan ekonomi, desa - kota, pusat - daerah, dsb. Jadi muncul masalah ketidakadilan sosial yang bisa bersumber dari struktur dan pola masyarakat dalam mengelola kekayaan, pengetahuan serta lembaga-lembaga pengambil keputusan.

Dari situ lahirah kajian-kajian baru dalam model-model pertumbuhan dengan pemerataan (yang sebenarnya merupakan resep lama "balanced-growth" yang dimunculkan kembali dengan agak diperluas dengan unsur pembangunan sosial). Dalam model ini disinggung soal "kerangka politik" dan "rentang intervensi pemerintah". Hal ini membuktikan bahwa pendekatan konvensional terhadap pembangunan (yang memperlakukan faktor politik & pemerintah di luar kerangka model) telah semakin ditinggalkan. Sedangkan peranan pemerintah yang lebih positif dalam pembangunan ekonomi (yang dimotori gagasan Keynes) makin ditonjolkan oleh Bank Dunia dalam menganjurkan digunakannya strategi pembangunan yang baru.

Berkaitan dengan itu Harrod dan Domar menyatakan bahwa selama ini "growth" selalu dikacaukan dengan "development", dan "low level equilibrium" disamakan dengan "keterbelakangan".

Banyak ahli kemudian sependapat bahwa peran pemerintah adalah sekedar mengisi kekurangan atau ketidaksempurnaan mekanisme pasar di negara-negara sedang berkembang. Namun mereka sering lupa dalam melihat kemampuan negara-negara sedang berkembang dalam membuat perencanaan yang hampir selalu melupakan faktor kerangka pemerintah dan struktur sosial politik yang berlaku di suatu negara. Maka itu tidak heran jika hasil survei terhadap perencanaan pembangunan yang telah dilaksanakan banyak negara

sedang berkembang dalam dekade 1950-an dan awal 1960-an, menunjukkan daftar kegagalan demi kegagalan menjalankan pembangunan.

Perkembangan negara-negara dunia ke tiga dalam dekade 1960-an dan awal 1970-an secara umum tidak menampakkan adanya kenyataan yang tidak menyentuh pemecahan masalah pokok, seperti : pengangguran besar-besaran, kemiskinan struktural dan ketimpangan sosial. Inilah kenyataan adanya kelemahan teori pembangunan yang selama ini dianut, hal mana mendorong upaya mencari alternatif lain yang baru, meskipun yang barupun umumnya masih menyeret dan menyelamatkan model lama yang "disempurnakan".

### Konsep Dependensi

Dalam dekade 1970-an muncul kecenderungan kuat pada gagasan baru yang diawali di Amerika Latin, dan disebut "paradigma dependensi", yang merupakan hasil pertemuan dua kelompok aliran intelektual Neo-Marxis dan intelektual Amerika Latin. Pandangan ini intinya melihat pembangunan dan keterbelakangan sebagai proses yang saling kait-mengait.

*"Ketergantungan adalah suatu keadaan yang berpengaruh kuat, di mana perekonomian suatu negara tertentu dipengaruhi dan diwamai oleh perkembangan dan ekspansi perekonomian negara lain yang lebih dominan, melalui sistem perdagangan internasional yang melahirkan hubungan ketergantungan sangat kuat dari negara kecil kepada negara besar"*

Secara garis besar rumusan ketergantungan tersebut menunjukkan adanya proses ekonomi (yang ada di dalam dan di luar lingkungan suatu masyarakat) dan faktor yang mempengaruhi (*conditioning*) dan menentukan (*determining*) secara eksternal dan internal, membawa suatu hubungan antara pihak yang berada di posisi pusat (*centre*) dan ada yang di posisi pinggiran/sekitar (*periphery*), sebagai suatu rangkaian struktur yang bersifat eksploitatif. Jelasnya, adanya tekanan ketergantungan pada pihak luar yang begitu kuat dan dominan, menjadi sumber keterbelakangan masyarakat negara sedang berkembang yang ada di posisi periferi. Oleh karena itu pembangunan sebagai upaya melepaskan diri dari keterbelakangan harus berarti terjadinya "pembebasan" (*liberation*) dari belenggu struktur yang eksploitatif tersebut.

Gagasan ini lalu menimbulkan reaksi pro dan kontra di mana-mana, karena banyak yang mendukung tetapi tidak sedikit yang mengkritiknya. Dan secara ringkas kritik terhadap konsep dependensia adalah : a) banyaknya masalah atau gejala yang tidak bisa dipecahkan dengan teori tersebut, b) teori tersebut kurang punya manfaat praktis, c) hanya mengulang-ulang dan kurang berkembang.

Meski demikian, dengan dukungan luas yang juga terus mengalir, konsep dependensi tersebut terus mengalami penyempurnaan, misalnya dengan makin banyak bermunculannya analisis-analisis yang menyangkut peranan pemerintah, kaum elit lokal, pola industrialisasi, proses urbanisasi, serta kegiatan-kegiatan perusahaan multi/trans nasional sebagai kerangka referensi. Hal ini tentu saja menunjukkan bahwa masih terus diperlukan adanya penelitian pembangunan untuk melihat secara empirik seberapa jauh paradigma dependensia ini masih bermanfaat dan perlu pengembangan di kemudian hari.

### Perkembangan yang Berlanjut

Sebagai reaksi melihat kegagalan pembangunan dalam dekade 1960-an, ada kegelisahan di kalangan intelektual yang ditampilkan dalam berbagai reaksi tulisan-tulisan. Satu di antaranya yang sangat berpengaruh kuat adalah laporan hasil penelitian Kelompok Roma dengan judul "The Limits to Growth" (1972), yang mengemukakan ramalan tentang

bakal datangnya malapetaka yang mengancam umat manusia di bumi dalam tempo kurang dari 100 tahun mendatang, jika kecenderungan pola pembangunan yang mengeksploitasi sumberdaya alam, pemakaian bahan mentah, dan perusakan lingkungan terus berjalan.

Seiring dengan hal tersebut, muncul pula reaksi atas kegagalan pembangunan dekade sebelumnya, dengan hadirnya pendekatan pembangunan baru yang disebut "basic needs approach", yang berkembang pertama di Argentina, yang sekaligus untuk membantah laporan *The Limits to Growth* dari Kelompok Roma. Dikatakan, bahwa berdasarkan sumberdaya yang tersedia serta batas lingkungan hidup, pemenuhan kebutuhan pokok secara merata bagi tiap orang sebagai prasyarat bagi peningkatan mutu kehidupan, merupakan suatu alternatif yang cukup masuk akal untuk diwujudkan. Gagasan ini sangat disambut dan bahkan diambil alih oleh organisasi buruh dunia ILO dalam dokumen yang berjudul "Employment, Growth and Basic Needs: A One World Problem" (1976), di mana dikemukakan bahwa kebutuhan pokok manusia tidak mungkin dipenuhi jika pendapatannya rendah akibat kemiskinan dan pengangguran. Dan untuk itu ada 3 sasaran yang perlu diusahakan: 1) membuka lapangan kerja, 2) meningkatkan pertumbuhan 3) pemenuhan kebutuhan pokok.

Sejak itu pendekatan kebutuhan pokok telah diterima secara internasional, dengan salah satu contohnya adalah langsung mengupayakan pemenuhan kebutuhan pokok dari 40% penduduk termiskin, dengan pemenuhan akan pangan, gizi, protein, pendidikan, kesehatan, pemukiman, dsb.

Dengan kata lain pendekatan itu berupaya menempatkan pembangunan dengan sasaran kelompok termiskin supaya bisa hidup lebih manusiawi, dalam bentuk penetapan kebijakan pendapatan minimum.

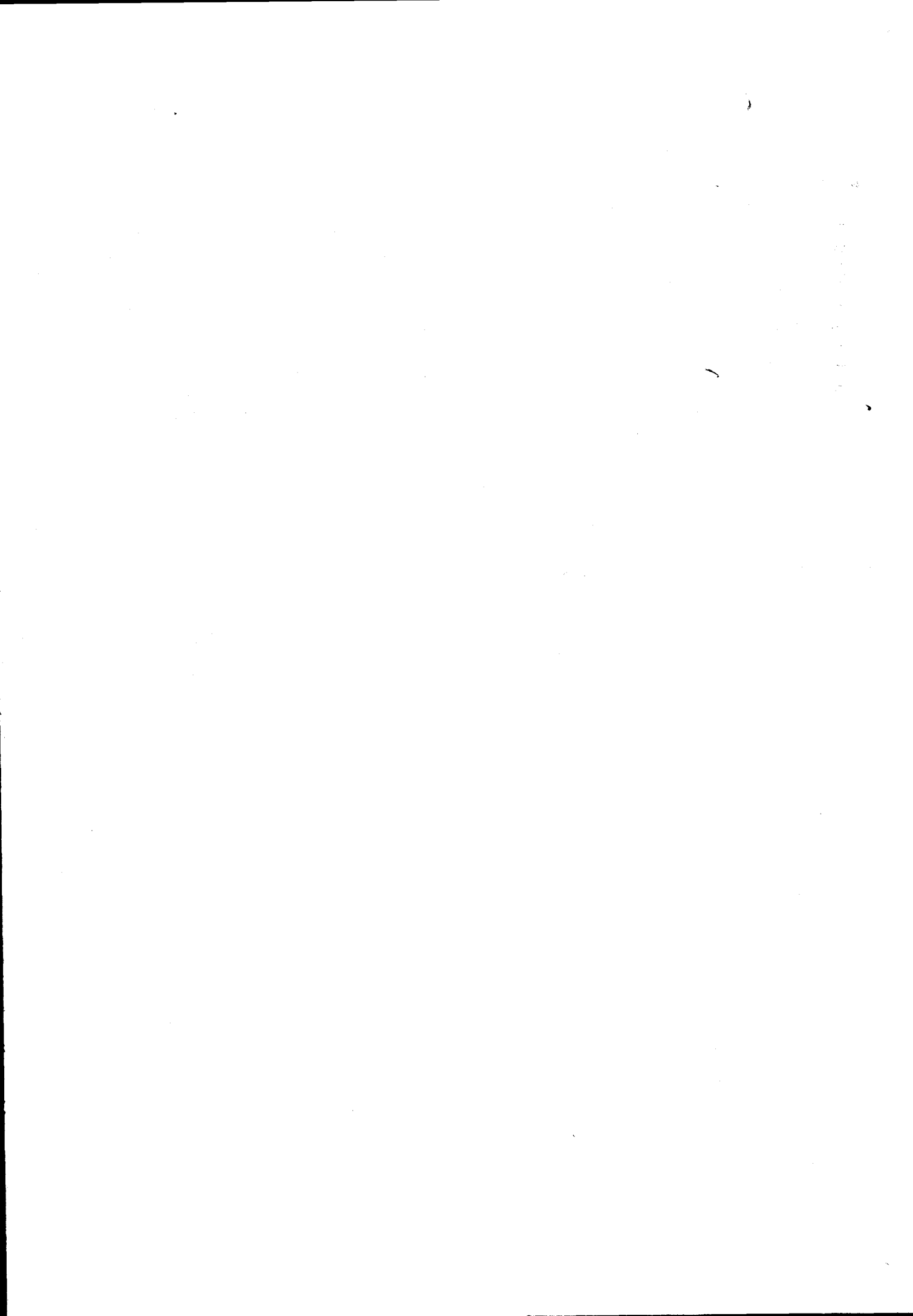
Pendekatan ini pun memperoleh penguatan, khususnya di Indonesia, setelah Prof. Soedjatmoko dalam bukunya "Policy Implication of the Basic Needs Model" (1978), yang menyebutkan bahwa pemberantasan kemiskinan tidak hanya cukup diatasi dengan upaya pemerataan pendapatan dan hasil-hasil pembangunan, melainkan yang lebih penting adalah upaya terus menerus dan konsisten untuk menjalankan kebijakan kebutuhan pokok, karena bisa lebih memberikan harapan. Apa yang ditekankan oleh Soedjatmoko ini menjadi embrio berkembangnya konsep berikutnya, yang disebut "kemandirian" (*self-reliance*).

Dalam kesempatan yang sangat terbatas ini akan di berikan gambaran sangat sepintas mengenai konsep "self-reliance". Konsep ini merupakan bentuk antitesis dari konsep dependensia, meski bukan konsep baru sama sekali (karena sudah dijalankan oleh Unisovyet, RRC, Jepang, India → Mahatma Gandhi, Indonesia → Bung Karno, dsb. Dan meski konsep lama, namun diberi perspektif baru yang tidak lagi mengartikan sebagai "pengunduran diri/pengisolasian" dari hubungan perekonomian dunia, melainkan justru membangun kerjasama internasional demi pembangunan dalam negeri.

Intinya adalah: menekankan pada hubungan timbal balik yang saling menguntungkan dalam perdagangan dan kerjasama pembangunan, dan lebih mengandalkan pada kemampuan dan sumberdayanya sendiri. Dengan demikian kemampuan mandiri tersebut dapat merupakan suatu basis pertahanan terbaik apabila negara-negara dominan menolak kerjasama.

Meskipun self-reliance hanya berlingkup nasional dan terbatas hanya pada dimensi ekonomi dan politik, namun sebenarnya punya potensi dapat diperluas menjadi sebuah strategi pembangunan komprehensif dan lebih radikal.

Namun memang ada yang pesimistik konsep self-reliance ini bisa menuju ke arah nasionalisme sempit dan autarki, tapi suatu usaha pembangunan dengan basis kekuatan domestik dalam upaya menciptakan pra-kondisi untuk mewujudkan kerjasama murni demi kepentingan simetris, maka anggapan di atas bisa diabaikan saja.



### Kesimpulan

- Ilmu Ekonomi Pembangunan ternyata memang merupakan ilmu yang belum mempunyai bentuk formula tetap sehingga bisa berlaku universal. Dari periode ke periode berikutnya selalu mengalami dialektika yang makin memperkaya sudut pandang terhadap masalah pembangunan yang makin kompleks.
- Awal-awal periode pembangunan di banyak negara sedang berkembang dengan menggunakan resep Barat, ternyata tidak berhasil mengangkat kesengsaraan dan kemiskinan, melainkan menambah permasalahan baru dengan semakin menganganya jurang kaya-miskin. Keadaan tersebut melahirkan tanggapan demi tanggapan sehingga muncul gagasan-gagasan, teori-teori serta pendekatan-pendekatan yang dianggap mampu memberi solusi lebih baik dari konsep pembangunan sebelumnya, mulai dari konsep pertumbuhan Barat, pertumbuhan dengan pemerataan, paradigma ketergantungan, pendekatan kebutuhan pokok dan konsep kemandirian.

### Daftar Pustaka

- , *Employment, Growth and Basic Needs*, 1976. ILO, Geneva.
- Dennis L. Meadows et.al., 1972. *The Limits to Growth*, Potomac Associates Book.
- H. Chenery et.al., 1974. *Redistribution with Growth*, Oxford University Press.
- Hadad, Ismid, 1980. "Persoalan dan Perkembangan Pemikiran dalam Teori Pembangunan", dalam *Prisma* No. 1.
- I. Adelman & C. Taft Morris, 1973. *Economic Growth and Sosial Equity in Developing Countries*, Stanford University Press.
- M.L. Jhingan, 1988. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, edisi 16, Rajawali Press.