

II. TINJAUAN PUSTAKA

Fenomena kesenjangan pembangunan memang telah terjadi di berbagai belahan dunia, tidak terkecuali di Provinsi Lampung. Kesenjangan pembangunan antara Kabupaten Lampung Barat dan Kabupaten Pringsewu mungkin juga merupakan fenomena lanjutan dari masalah kesenjangan pembangunan. Kesenjangan pembangunan antara kedua kabupaten tersebut termanifestasi dalam indeks pembangunan manusia kedua kabupaten tersebut. Terutama pada beberapa bidang kehidupan yang menjadi elemen IPM itu sendiri, yaitu pendidikan, kesehatan dan ekonomi. Ketiga elemen tersebut dalam perspektif Amartya Sen dirangkum dalam beberapa indikator pembangunan, yaitu pembangunan di daerah dikatakan berhasil jika mampu menciptakan kebebasan politik, pemenuhan fasilitas ekonomi, menciptakan kesempatan sosial, adanya jaminan transparansi dan jaminan keamanan.

Setelah memahami permasalahan kesenjangan pembangunan antara Kabupaten Lampung Barat dan Pringsewu, peneliti akan melihat masalah tersebut dari kacamata teoritis. Oleh karena itu, peneliti menyusun kerangka pikir dalam bab ini dengan didukung oleh sokongan teori-teori yang sudah ada. Tujuan penulisan bab ini adalah untuk menggambarkan alur pikir penulis dalam memahami masalah tersebut dari sudut pandang teoritis hingga dapat terbentuk sebuah kerangka pikir

untuk memahami dan menganalisis masalah tersebut. Kerangka pikir peneliti dalam bab ini dapat juga menjadi asumsi serta jawaban sementara untuk masalah yang sedang dikaji.

Alur pikir peneliti dalam bab ini disusun dalam beberapa pokok bahasan dan sub pokok bahasan. Peneliti akan mulai dari dinamika perkembangan teori pembangunan di dunia, berawal dari teori modernisasi kemudian teori depedensi. Kemudian pembahasan selanjutnya akan menjelaskan redupnya konsep pembangunan dalam masa Keynesian, hingga lahirnya konsep pembangunan neo-liberalisme dan terakhir adalah kritik terhadap konsep neo-liberalisme oleh konsep pembangunan post-modernisme. Kemudian terakhir, tinjauan teori dari konsep pembangunan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu *capability approach* oleh Amartya Sen, kemudian dilanjutkan dengan pembahasan alat ukur pembangunan menurut Amartya Sen yaitu dalam bentuk indeks pembangunan manusia. Kemudian alur pikir peneliti tersebut diwujudkan dalam kerangka pikir penelitian yang menjadi acuan untuk menganalisis masalah dalam penelitian ini.

A. Dinamika Perkembangan Teori Pembangunan

Diskursus tentang konsep pembangunan tidak pernah berhenti seiring jalannya pembangunan di tingkat lokal, nasional, regional maupun internasional. Meskipun banyak ahli yang telah mengemukakan pendapat tentang konsep pembangunan, namun diskursus tentang konsep pembangunan itu sendiri masih terus berlanjut hingga hari ini. Diskursus konsep pembangunan tersebut sejatinya telah terjadi pasca perang dunia II, dimulai dengan lahirnya teori modernisasi hingga berlanjut pada teori pembangunan

yang ditawarkan dalam konteks era milenium. Dinamika teori pembangunan tersebut akan dibahas dalam pembahasan di bawah ini:

1. Teori Modernisasi

Teori modernisasi merupakan teori yang lahir pasca perang dunia II sebagai doktrin dari Amerika Serikat. Teori ini lahir sebagai strategi Amerika Serikat untuk memenangkan perang dunia II melawan negara-negara sosialis. Kelahiran teori ini bersamaan juga dengan lahirnya banyak negara merdeka dari jajahan, Indonesia termasuk juga negara yang baru merdeka saat itu. Teori ini sengaja dibuat oleh Amerika Serikat untuk negara-negara yang baru merdeka sebagai awal untuk menyusun tatanan ekonomi dan pembangunan di negara tersebut. Teori modernisasi lahir dari dua teori besar dalam kehidupan manusia, yaitu teori evolusi yang dikemukakan oleh Charles Darwin dan teori struktural fungsional yang dikemukakan oleh Talcott Person.

Teori evolusi menggambarkan perkembangan masyarakat dalam dua hal. Pertama, teori evolusi menganggap bahwa perubahan sosial merupakan gerakan searah, seperti garis lurus. Masyarakat berkembang dari masyarakat primitif menuju masyarakat maju. Kedua, teori evolusi membaurkan antara pandangan subjektifnya tentang nilai dan tujuan akhir perubahan sosial. Perubahan menuju bentuk masyarakat modern merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindari.

Teori fungsionalisme tidak lepas dari pemikiran Talcott Parsons yang memandang masyarakat seperti organ tubuh manusia Pertama, struktur tubuh manusia memiliki bagian yang saling terhubung satu sama lain. Oleh karena itu, masyarakat mempunyai berbagai kelembagaan yang saling terkait satu sama lain. Kedua, setiap bagian tubuh manusia memiliki fungsi yang jelas dan khas, demikian pula setiap bentuk kelembagaan dalam masyarakat. (Chabib Soleh, 2014 ; 2).

Modernisasi sendiri dapat dipahami sebagai sebuah upaya tindakan menuju perbaikan dan kondisi yang lebih baik dan sejahtera dari sebelumnya. Selain sebagai sebuah upaya modernisasi juga membutuhkan proses dan tahapan yang jelas dan terukur. Berdasarkan definisi tersebut, legitimasi teori modernisasi didukung oleh dua asumsi dasarnya yaitu, pertama, kemiskinan dipandang oleh modernisasi sebagai masalah internal dalam sebuah negara (Arief Budiman, 2000:18). Kemiskinan dan *problem* pembangunan yang ada lebih merupakan akibat dari keterbelakangan dan kebodohan internal yang berada dalam sebuah negara, bukan merupakan *problem* yang dibawa oleh faktor dari luar negara.

Kedua, muara segala masalah adalah kemiskinan, pembangunan berarti perang terhadap kemiskinan. Jika pembangunan ingin berhasil, maka yang pertama harus dilakukan adalah menghilangkan kemiskinan dari sebuah negara. Cara paling tepat menurut modernisasi untuk menghilangkan kemiskinan adalah dengan ketersediaan modal untuk melakukan investasi.

Semakin tinggi tingkat investasi di sebuah negara, maka secara otomatis, pembangunan telah berhasil, (Mansour Fakih, 2002: 44-47).

Terdapat beberapa teori yang menjadi bagian serta pendukung teori modernisasi. Teori-teori tersebut ditawarkan oleh beberapa teoritikus, yaitu diantaranya :

a. Tahap-tahap Pertumbuhan Rostow

Bertolak dari lingkungan intelektual yang masih sangat minim dan miskin pasca perang dunia II, dan masih berkobarnya politik perang dingin yang berkobar pada dekade 1950-an yang memicu persaingan negara-negara adidaya atau negara besar mencari pengikut dari negara-negara yang baru merdeka, maka muncullah model-model pertumbuhan ekonomi bertahap. Adapun tokoh yang mengenalkan pertumbuhan tersebut adalah Walt W. Rostow, seorang ahli sejarah ekonomi Amerika Serikat. Menurut Rostow, perubahan dari kelatarbelakangan menuju kemajuan ekonomi dapat dijelaskan dalam beberapa tahapan yang harus dilalui berbagai negara. seperti yang dikemukakan Rostow yaitu sebagai berikut:

1. Masyarakat tradisional;
2. Prakondisi untuk lepas landas;
3. Lepas landas;
4. Bergerak ke kedewasaan;
5. Zaman konsumsi masal yang tinggi.

Menurut teori ini, negara-negara maju seluruhnya telah melampaui tahapan tinggal lepas landas menuju pertumbuhan ekonomi berkesinambungan yang berlangsung secara otomatis. Sedangkan negara-negara yang sedang berkembang atau apalagi yang masih terbelakang, pada umumnya masih berada pada tahapan masyarakat tradisional atau tahapan kedua yaitu tahapan prakondisi sebelum lepas landas. Tidak lama lagi hanya tinggal merumuskan serangkaian aturan pembangunan untuk tinggal landas, mereka akan segera bergerak menuju proses pertumbuhan ekonomi yang pesat dan berkesinambungan. (Todaro, 2000: 95).

Salah satu dari sekian banyak taktik dalam pembangunan lepas landas adalah penggerakan atau mobilisasi dana tabungan guna menciptakan bekal investasi dalam jumlah yang memadai untuk mempercepat laju pertumbuhan ekonomi. Adapun mekanisme perekonomian yang mengendalikan investasi demi mempercepat pertumbuhan ekonomi dikenalkan oleh Harrod Domar melalui model pertumbuhan Harrod Domar.

b. Model Pertumbuhan Harrod-Domar: Tabungan dan Investasi

Teori Harrod-Domar merupakan salah satu teori yang terus dipakai dan terus dikembangkan. Teori ini dicetuskan oleh Evsey Domar dan Roy Harrod, yang bekerja terpisah namun menghasilkan kesimpulan yang sama bahwa pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh tingginya tabungan dan investasi. Jika tabungan dan investasi masyarakat rendah, maka pertumbuhan ekonomi masyarakat atau negara tersebut juga rendah.

Hal ini bisa dijumpai pada negara maju dan berkembang, masyarakat di negara maju merupakan masyarakat yang memiliki investasi yang tinggi yang diwujudkan dalam saham, danareksa, indeks, dan bentuk investasi yang lain. Sistem perekonomian pada dasarnya memang harus senantiasa mencadangkan atau menabung sebagian pendapatan nasionalnya untuk menambah atau menggantikan barang-barang modal yang susut atau rusak. (Michael P. Todaro, 2000: 96).

c. Etika Protestan Max Weber

Teori Weber tertarik untuk membahas masalah manusia yang dibentuk oleh budaya di sekitarnya, khususnya agama. Weber tertarik untuk mengkaji pengaruh agama, pada saat itu adalah protestanisme yang mempengaruhi munculnya kapitalisme modern di Eropa. Pertanyaan yang diajukan oleh Weber adalah mengapa beberapa negara di Eropa dan Eropa mengalami kemajuan yang pesat di bawah sistem kapitalisme (Weber, 2001).

Setelah itu, Weber melakukan analisis dan mencapai kesimpulan bahwa salah satu penyebabnya adalah Etika Protestan. Kepercayaan atau etika protestan menyatakan bahwa hal yang menentukan apakah mereka masuk surga atau masuk neraka adalah keberhasilan kerjanya selama di dunia. Apabila dia melakukan karya yang bermanfaat luas maka dapat dipastikan bahwa dia akan mendapatkan surga setelah mati. Semangat inilah yang membuat orang protestan melakukan kerja dengan sepenuh hati dan etos kerja yang tinggi. Maka demikian, seluruh pekerjaan yang dilakukan akan serta merta menghasilkan surga dan agregat

semangat individual inilah yang memunculkan kapitalisme di Eropa dan Amerika (Weber, 2001).

Hasil penelitian Weber ini merupakan penelitian pertama yang menghubungkan antara agama dan pertumbuhan ekonomi. Dan jika diperluas, maka agama bisa menjadi sebuah kebudayaan dan hal ini kemudian merangsang penelitian mengenai bagaimana hubungan antara kebudayaan dan pertumbuhan ekonomi. Selanjutnya, istilah etika protestan ini menginspirasi Robert Bellah yang menulis tentang agama Tokugawa yang ada di Jepang dan pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi di Jepang, hal itu bisa dilihat bagaimana tingginya pertumbuhan ekonomi di Jepang. (Bellah, 1985)

Menurut Bellah Jepang dicirikan oleh pengutamaan nilai-nilai politis yang mendahului ekonomi (yang dicirikan oleh variabel-variabel: prestasi dan partikularisme). Ini sejalan dengan pendapat Talcott Parsons bahwa proses rasionalitas politis yang sangat mirip dengan proses rasionalitas ekonomi. Dalam kaitan dengan perkembangan Jepang sebelum tahun 1868, aspek religi dalam perkembangan makna nilai-nilai religi terkait dengan proses rasionalisasi ekonomi. Karena corak masyarakat Jepang sangat menekankan politik, maka politik dan strukturnya erat kaitannya dengan aspek religi dan ekonomi. Rasionalisasi politik kemungkinan menjembatani nilai-nilai dan motivasi-motivasi pendukung rasionalisasi ekonomi. (Bellah, 1985)

Sistem nilai Jepang dicirikan dengan pengutamaan nilai-nilai “politis”, yang mana ditentukan artinya dengan partikularisme dan prestasi (*performance*). Partikularisme ini terkait dengan didahulukannya tanggung jawab pada kolektivitas, ini nampak dari fakta pentingnya kedudukan simbolis kepala kolektivitas, seperti kepala keluarga, tuan feodal atau kaisar. Nilai prestasi diutamakan dengan adanya kepedulian utama yang terarah pada tujuan sistem. Mungkin pengutamaan nilai prestasi akan lebih jelas jika orang mempertimbangkan bahwa status sendiri bukan merupakan jaminan ketangguhan, melainkan prestasi dalam mengabdikan yang menjamin ketangguhan itu.

Religi semacam ini menjadikan ikatan motivasional kepada nilai-nilai kelembagaan masyarakat Jepang semakin menguat. Dengan kata lain, religi semacam itu telah memperkuat nilai-nilai prestasi dan partikularisme. Berarti bahwa religi memperkuat masukan bagi kesesuaian pola dari sistem motivasional menjadi sistem institusional yang berpengaruh kuat terhadap peningkatan ekonomi di Jepang.

Teori modernisasi memang menjadi awal mula tersebarnya pemikiran liberal ke negara-negara di seluruh dunia. Terutama bagi negara-negara yang baru merdeka. Asumsi dasar pertumbuhan ekonomi secara terus menerus tentu saja membuat negara-negara yang baru merdeka ingin menggunakan teori tersebut, salah satunya Indonesia. Namun, meskipun mampu menciptakan pertumbuhan ekonomi yang pesat, teori modernisasi menyebabkan berbagai masalah setelah diterapkan di berbagai negara dunia ketiga. Teori

modernisasi ternyata menciptakan berbagai dampak negatif yaitu diantaranya tingginya pengangguran dan kemiskinan dan ketimpangan distribusi pendapatan, karena fokus pada pertumbuhan ekonomi tanpa memikirkan distribusi pertumbuhan. (Michael P. Todaro, 2000 : 18).

2. Teori Dependensi

Teori modernisasi ternyata memiliki banyak kelemahan dibuktikan dengan berbagai kritik dari beberapa ahli. Terutama setelah terbukti ternyata teori ini hanya mengutamakan pertumbuhan ekonomi secara terus menerus, namun tidak memperhatikan pemerataan dari pertumbuhan tersebut. Hal tersebut menyebabkan adanya ketimpangan yang semakin jauh antara yang kaya dan miskin. Selain itu, teori modernisasi hanya menciptakan ketergantungan negara dunia ketiga terhadap negara-negara maju terutama dalam peminjaman modal dan lain sebagainya. Beberapa kritik ini mengawali lahirnya teori dependensi.

Teori dependensi lahir akibat kekecewaan program KEPBBAL di Amerika Latin, krisis teori Marxis ortodoks di Amerika Latin dan turunnya kepercayaan terhadap teori modernisasi. Teori ini didasarkan kepada beberapa asumsi yaitu terjadi suatu keadaan ketergantungan yang dilihat dari suatu gejala yang sangat umum di negara dunia ketiga, ketergantungan tersebut diakibatkan oleh faktor luar, ketergantungan tersebut dilihat dari segi ekonomi yakni mengalirnya surplus ekonomi dari negara dunia ketiga ke negara maju, ketergantungan ekonomi tersebut melahirkan pengkutuban akumulasi modal di negara-negara maju

menyebabkan ketertinggalan negara dunia ketiga, dan ketergantungan tersebut kebalikan dari pembangunan.

Akibat lebih lanjutnya adalah munculnya anggapan bahwa modernisasi telah membuktikan ketidakmampuannya untuk memenuhi janji-janji keberhasilan pembangunan ekonomi dan politik, dan lebih dari itu teori modernisasi juga telah membuktikan ketidakberhasilannya dalam menjelaskan munculnya stagnasi ekonomi, berkembangnya represi politik, dan melebarnya ketimpangan kaya dan miskin. Implikasi teori dependensi adalah menghendaki adanya peninjauan kembali makna pembangunan. Pembangunan bukan semata-mata sebagai proses industrialisasi, peningkatan hasil produksi dan produktivitas, akan tetapi sebagai peningkatan taraf hidup masyarakat di negara dunia ketiga.

Manifesto KEPBBAL adalah kerangka teori dari perspektif dependensi yang awalnya merupakan paradigma khas Amerika Latin. Prebisch, ketua KEPBBAL memberikan kritik tentang keusangan konsep pembagian kerja internasional (IDL) yang memiliki skema bahwa Amerika Latin akan lebih banyak memperoleh keuntungan jika, di satu pihak, ia lebih memfokuskan pada upaya memproduksi bahan pangan dan bahan mentah yang diperlukan oleh Negara-negara industri. Di pihak lain Negara-negara industri menyediakan keperluan barang-barang industri yang dibutuhkan Amerika Latin. Prebisch menganggap sebagai skema yang menyebabkan munculnya masalah pembangunan di Amerika Latin karena menyebabkan

ketergantungan ekspor pada pangan dan bahan mentah yang menyebabkan nilai tukar perdagangan Amerika Latin merosot.

Teori dependensi memiliki warisan pemikiran dari *neo-marxisme*. Keberhasilan Revolusi Cina dan Kuba telah membantu tersebarnya perpaduan baru pemikiran marxisme di universitas di Amerika Latin yang kemudian menyebut diri sebagai Neo-Marxisme yang oleh Foster-Carter berbeda dengan Marxisme Ortodoks, karena, Pertama, marxisme ortodoks melihat imperialisme dari sudut pandang negara-negara utama, sebagai tahapan lebih lanjut dari perkembangan kapitalisme di Eropa Barat, yakni kapitalisme monopolistik, neo-marxisme melihat imperialisme dari sudut pandang negara pinggiran dengan perhatian utama pada akibat imperialisme pada negara-negara dunia ketiga. Kedua, marxisme ortodoks cenderung berpendapat tentang tetap dan perlu berlakunya pelaksanaan dua tahapan revolusi, sedangkan neo-marxisme percaya bahwa negara dunia ketiga telah matang untuk melakukan revolusi sosialis.(Suwarsono & So, 1994).

Beberapa ahli pendukung teori dependensi adalah Andre Gunder Frank yang fokus pada pembangunan dan keterbelakangan, Dos Santos yang fokus pada struktur ketergantungan dan Samir Amin yang fokus pada teori peralihan kapitalisme. Teori depedensi dan modernisasi sebenarnya memiliki persamaan dan perbedaan. Persamaan antara teori dependensi dan modernisasi adalah sebagai berikut :

- a. Memiliki perhatian dan keprihatinan yang sama yakni mempelajari persoalan-persoalan pembangunan dunia ketiga dan berupaya merumuskan kebijakan pembangunan yang diharapkan dapat mempercepat proses penghapusan situasi terkebelakang negara dunia ketiga;
- b. Kedua teori ini juga memiliki semangat metode pengkajian dan pemahaman yang sama, sangat abstrak, berusaha memperoleh gambaran permasalahan dan jalan keluar yang sangat umum yang dapat berlaku untuk semua negara dunia ketiga;
- c. Keduanya memiliki dan mengembangkan struktur teori yang dwi-kutub, teori modernisasi dengan menyebut tradisional-maju/modern, sedangkan dependensi menyebut sentral-metropolis dan pinggiran-satelit.

Kemudian kedua teori ini juga memiliki berbagai perbedaan, perbedaan tersebut disajikan pada tabel di bawah ini:

Tabel 3. Perbedaan Teori Modernisasi dan Depedensi

Elemen Perbandingan (1)	Teori Moderniasi (2)	Teori Dependensi (3)
Warisan Teoritis	Teori Evolusi dan Funsionalisme	Program KEPBBAL dan Marxis Ortodoks
Sebab Keterbelakangan	Faktor dalam	Faktor luar
Hubungan Internasional	Saling menguntungkan	Merugikan negara dunia ketiga
Masa Depan Dunia Ketiga	Optimis	Pesimis

(1)	(2)	(3)
Kebijaksanaan Pembangunan	Lebih mendekatkan keterkaitan dengan negara Maju	Mengurangi keterkaitan dengan negara sentral revolusi sosialis

Sumber : Suwarsono & So, 1994

Tidak jauh berbeda dengan teori modernisasi, teori dependensi juga mendapatkan berbagai kritik dari para pengamat pembangunan. Meskipun teori ini ada sebagai kritik untuk menyempurnakan teori modernisasi namun teori ini juga ternyata memiliki banyak kelemahan. Teori dependensi dinilai tidak bisa menjelaskan konsep pembangunan yang sebenarnya, yaitu bagaimana membuat masyarakat memiliki kualitas hidup yang lebih baik melalui pertumbuhan ekonomi. Teori dependensi juga hanya fokus pada hubungan antara pihak yang disebut pusat dan periferi. Kemudian pihak pusat atau pendonor modal dianggap sebagai sebuah pihak yang buruk, yang menguntungkan pihak tersebut dan merugikan pihak-pihak atau negara yang terbelang baru merdeka. Selain itu teori dependensi juga hanya mampu memformulasikan permasalahan-permasalahan pembangunan di dunia ketiga tanpa memberikan solusi konkrit bagi permasalahan tersebut. Solusi yang ditawarkan pun masih terbatas abstrak, yaitu hanya revolusi sosialis, namun revolusi tersebut belum tentu bisa dilaksanakan di berbagai negara dengan semua karakteristik negara tersebut masing-masing. Lebih jelas lagi, beberapa kelemahan teori dependensi disampaikan oleh Servaes (1986), yaitu sebagai berikut :

- a. Bahwa pandangan kaum dependensia tentang kontradiksi yang fundamental di dunia antara pusat dan periferi ternyata tidak berhasil

memperhitungkan struktur-struktur kelas yang bersifat internal dan kelas produksi di Periferi yang menghambat terbentuknya tenaga produktif;

- b. Bahwa teori dependensi cenderung untuk berfokus kepada masalah pusat dan modal internasional karena kedua hal itu “dipersalahkan” sebagai penyebab kemiskinan dan keterbelakangan, ketimbang masalah pembentukan kelas-kelas lokal;
- c. Teori dependensi telah gagal dalam membedakan kapitalis dengan feodalis; atau bentuk-bentuk pengendalian produser masa prakapitalis lainnya dan apropriasi surplus;
- d. Teori dependensi mengabaikan produktivitas tenaga kerja sebagai titik sentral dalam pembangunan ekonomi nasional, dan meletakkan tenaga penggerak (*motor force*) dari pembangunan kapitalis dan masalah keterbelakangan pada transfer surplus ekonomi Pusat ke Periferi.
- e. Teori dependensi juga dinilai menggalakan suatu ideologi berorientasi ke dunia ketiga yang meruntuhkan potensi solodaritas kelas internasional dengan menyatukan semuanya sebagai “musuh”, yakni baik elit maupun massa yang berada di bangsa-bangsa Pusat.
- f. Teori dependensi dinilai statis karena tidak mampu menjelaskan dan memperhitungkan perubahan-perubahan ekonomi di negara-negara terbelakang menurut waktunya (Zulkarimen Nasution, 2007: 49).

Teori depedensi sepertinya menjadi teori pembangunan kapitalis klasik terakhir dalam perkembangan teori pembangunan. Irelevansi paham kapitalis klasik memudar setelah berbagai fenomena ekonomi yang mengguncang dunia terjadi di berbagai belahan dunia. Beberapa bukti peninggalan dampak

teori pembangunan modernisasi adalah ketimpangan pembangunan yang terjadi di Indonesia yang pernah menggunakan teori ini dalam menjalankan roda pembangunan di Indonesia. Ketimpangan tersebut terlihat dari ketimpangan pembangunan di wilayah barat dan wilayah timur Indonesia. Rata-rata indeks pembangunan manusia di kawasan barat lebih tinggi dari pada wilayah timur, bahkan sepuluh (10) provinsi yang memiliki IPM terendah semuanya berada di kawasan Timur (Dokumen Sambutan Direktur Jenderal Bina Pembangunan Daerah, Bali, 30 Mei 2013 hal. 3-4).

Kegagalan teori pembangunan kapitalis klasik untuk menciptakan pemerataan pembangunan ternyata memberi ruang kritik yang sangat besar. Kegagalan tersebut diketahui karena intervensi negara dalam bidang perekonomian yang sangat minim. Oleh karena itu *Grand Theory* Ekonomi klasik teori Keynesian mengkritisi teori pembangunan yang sudah ada. Peralihan teori pembangunan klasik lebih dikenal sebagai masa transisi teori ekonomi Keynesian menuju teori pembangunan neoliberalisme.

3. Transisi Ekonomi Keynesian Menuju Neoliberalisme

Teori ekonomi klasik mengalami pergolakan akibat kritik dari *grand theory* Keynesian. Kegagalan teori ekonomi klasik untuk menciptakan pembangunan yang adil dan merata belum bisa diwujudkan. Pembangunan dibidang ekonomi yang tidak melibatkan peran negara dinilai tidak akan mampu menjamin pembangunan terlaksana secara adil dan merata, terlebih lagi jika proses sepenuhnya di tangan aktor ekonomi. Oleh karena itu dibutuhkan peran negara untuk memberikan intervensi di dalam

pertumbuhan perekonomian sehingga pembangunan bisa diarahakan kepada seluruh masyarakat.

Ekonomi Keynesian adalah teori ekonomi yang dikenalkan oleh John Maynard Keynes, seorang ekonom Inggris yang hidup antara tahun 1883 sampai 1946. Keynes dikenal sebagai orang pertama yang mampu menjelaskan secara sederhana penyebab dari *Great Depression*. Teori ekonominya berdasarkan atas hipotesis siklus arus uang, yang mengacu pada ide bahwa peningkatan belanja (konsumsi) dalam suatu perekonomian, akan meningkatkan pendapatan yang kemudian akan mendorong lebih meningkatnya lagi belanja dan pendapatan. Teori Keynes ini melahirkan banyak intervensi kebijakan ekonomi pada era terjadinya *Great Depression*. (<http://www.wisegeek.org/what-is-keynesian-economics.htm> diakses pada tanggal 7 September 2015 pukul 22.11 WIB).

Pada sisi lain, tahun 1930-an juga menunjukkan kepada Keynes bahwa pasar sebagai sebuah kinerja individu yang digerakkan oleh mekanisme *invisible hand* ternyata tidak dapat bekerja menurut asumsi pasar yang rasional. Di dalam pasar tidak ada suatu mekanisme yang menjamin persesuaian antara kepentingan individu dengan kepentingan publik, sehingga tidak dapat berlaku bahwa setiap pengejaran kepentingan individu juga akan berbanding lurus dengan keuntungan yang dicapai publik (Mochtar Mas'ood, 1997: 14). Oleh karena itu dibutuhkan intervensi negara.

Pada teori keynes, konsumsi yang dilakukan oleh satu orang dalam perekonomian akan menjadi pendapatan untuk orang lain pada perekonomian yang sama. Sehingga apabila seorang membelanjakan uangnya, seorang tersebut membantu meningkatkan pendapatan orang lain. Siklus ini terus berlanjut dan membuat perekonomian dapat berjalan secara normal. Ketika *Great Depression* melanda, masyarakat secara alami bereaksi dengan menahan belanja dan cenderung menimbun uangnya. Hal ini berdasarkan teori keynes akan mengakibatkan berhentinya siklus perputaran uang dan selanjutnya membuat perekonomian lumpuh. (Peet & Hartwick, 2009: 56).

Solusi Keynes untuk menerobos hambatan perekonomian ini adalah dengan campur tangan dari sektor publik dan pemerintah. Keynes berpendapat bahwa pemerintah harus campur tangan dalam peningkatan belanja masyarakat, baik dengan cara meningkatkan suplai uang atau dengan melakukan pembelian barang dan jasa oleh pemerintah sendiri. Selama terjadi *Great Depression*, hal ini bagaimanapun juga merupakan solusi yang tidak populer. Namun demikian, belanja pertahanan pemerintah yang dicanangkan oleh Presiden Franklin Delano Roosevelt membantu pulihnya perekonomian Amerika Serikat (Peet & Hartwick, 2009: 58).

Aliran ekonomi keynesian, menganjurkan supaya sektor publik ikut campur tangan dalam meningkatkan perekonomian secara umum, dimana pendapat ini bertentangan dengan pemikiran ekonomi yang populer saat itu *laizes-faire capitalism* (**teori kapitalisme**). Kapitalisme murni

merupakan teori yang menentang campur tangan sektor publik dan pemerintah dalam perekonomian. Teori ini percaya bahwa pasar yang bebas campur tangan akan mencapai keseimbangannya sendiri. Keynes berpendapat bahwa dalam perekonomian, pihak swasta tidak sepenuhnya diberikan kekuasaan untuk mengelola perekonomian, karena pada umumnya seperti yang dikatakan oleh pemikir beraliran sosialis, pihak swasta bertujuan utama untuk mencari keuntungan untuk dirinya sendiri dan apabila hal itu dibiarkan maka perekonomian akan menjadi tidak kondusif secara keseluruhan. Oleh karena itu, agar kegiatan swasta dapat terjamin berada pada jalur yang tepat, maka harus ada satu otoritas yang mengendalikan dan mengatur perekonomian tersebut. Otoritas tersebut tentu saja adalah pemerintah.

Teori Keynes mengemukakan kebijakan pemerintah yang terlalu mendorong tabungan dan tidak mendorong konsumsi. Keynes juga mendukung pendistribusian kekayaan secara terkendali ketika diperlukan. Teori Keynes kemudian menyimpulkan bahwa ada alasan pragmatis untuk pendistribusian kemakmuran: jika segmen masyarakat yang lebih miskin diberikan sejumlah uang, masyarakat akan cenderung membelanjakannya daripada menyimpannya; yang kemudian mendorong pertumbuhan ekonomi. Ide pokok dari teori Keynes ini adalah **“Peranan Pemerintah”** yang tadinya diharamkan dalam Teori ekonomi klasik.

Teori Keynesian menyatakan bahwa perlu peran negara dalam penguasaan pasar. Teori keynesian melihat bahwa penguasaan ekonomi tidak bisa diserahkan sepenuhnya kepada pihak swasta, karena pihak swasta tidak berorientasi pada pertumbuhan ekonomi yang adil dan merata tetapi hanya berorientasi pada keuntungan yang sebesar-besarnya, oleh karena itu dibutuhkan intervensi negara dalam mengatur dan mengendalikan perekonomian.

Menurut pandangan Keynesian negara tidak hanya menjadi aktor pasif di dalam perekonomian tetapi negara menjadi aktor penting dalam menentukan pertumbuhan ekonomi. Namun intervensi negara tersebut dinilai hanya menyebabkan jalannya pasar tidak fleksibel bahkan hanya akan menciptakan inefisiensi dan kekakuan dalam pasar. (Hayek, 1999). Oleh karena intervensi negara perlu diminimalisir bahkan dihilangkan. Hal tersebut menyebabkan lahir teori neoliberalisme yang menyatakan bahwa perekonomian yang bebas adalah sarana meningkatkan kemakmuran dan perdamaian dunia.

4. Teori Neoliberalisme

Neoliberalisme merupakan bentuk termutakhir dari liberalisme klasik. Teori ini mengalami metamorfosis setelah mengalami perjalanan panjang dari masa pemikiran Adam Smith hingga kritik Keynesian. Teori neoliberalisme lahir untuk mengkritisi teori liberalisme yang telah berhasil meredupkan konsep pembangunan beberapa dekade. Lahirnya neoliberalisme sebenarnya diawali pada akhir tahun 1970-an dimana

perekonomian Amerika Serikat dan Eropa Barat terjadi stagflasi dan ketidakpastian masa depan ekonomi.

Pertumbuhan ekonomi dunia juga mengalami penurunan disertai dengan tingkat inflasi yang tinggi dari tahun ke tahun. Melihat kondisi semacam ini, para teoritis pun banyak memunculkan analisisnya, baik dari aliran *post-keynesian economics*, rezim moneter internasional, *rational expectation*, sampai kepada *supply side economics*. Wacana yang paling gencar disuarakan berasal dari kelompok yang tergabung dalam blok kanan baru atau dalam politik Amerika Serikat dikenal dengan neo-konservatif, sebuah aliran politik yang mengagungkan peran pasar secara mutlak dalam mekanisme ekonomi, baik pada level nasional maupun global. Madzhab ini yang kemudian lebih dikenal dengan neoliberal.

Liberal dalam pemaknaan awalnya adalah sebuah mekanisme pasar yang bebas dari intervensi negara. Pemaknaan ini berubah ketika ekonomi Keynesian menjadi paradigma mainstream. Keynes melakukan penguatan pada peran negara dalam pengendalian dan penguatan pasar, namun tetap menolak kecenderungan pemaknaan sosialis terhadap sistem ekonomi ini – sebagaimana yang berlaku pada negara-negara blok Soviet. Dari sini pergeseran pemaknaan liberal dimulai. Pada bagian lain, kaum liberal klasik yang tergabung dalam partai konservatif kanan mendukung kembali liberalisme tersebut yang kemudian terkenal sesuai dengan aliran politiknya yakni neo konservatif atau kanan baru (*new right*). Para teoritis dan pengamat kemudian menyebutnya dengan neoliberal sesuai dengan

aliran pemikirannya yang merupakan metamorfosis dari pemikiran liberal klasik ala Adam Smith dan David Ricardo (Mochtar Mas'ood, 1997: 17)

Sebagai metamorfosis dari liberalisme klasik, ternyata neoliberalisme memiliki perbedaan epistemologis yang cukup substansial dari nenek moyangnya. Jika liberalisme klasik memandang ekonomi hanya sebagai salah satu mode hubungan sosial antar aktor, lebih jauh neoliberalisme mengembangkan paradigma ekonomi sebagai basis epistemologis dalam memandang setiap relasi antar aktor, baik individu, masyarakat, maupun negara dan hubungan internasional. Jadi terjadi semacam penciutan pandangan terhadap manusia (visi antropologis) hanya sebagai *homo economicus*, makhluk yang hidup dan bekerja hanya atas dasar naluri dan insting ekonomi. Motif hidup yang hanya mencari keuntungan (*rent seeking*) ekonomi tentu tidak akan memperhatikan kepentingan pihak lain. Yang ada hanyalah persaingan liar antar aktor, sehingga lebih bersifat naluri hewaniah. Gagasan ini semakin memiliki legitimasi ilmiah dengan diterbitkannya buku Gary S. Becker, seorang intelektual neoliberal madzhab Chicago, *The Economic Approach to Human Behavior* (1976) (Herry Priyono dalam Wibowo, dkk, 2003: 54).

Dalam bahasa yang lebih teknis, George Soros menyebut fenomena metamorfosis dari kapitalisme neoliberal ini dengan sebutan fundamentalisme pasar. Gagasannya adalah, bahwa kepentingan bersama dapat terpenuhi ketika setiap orang dibiarkan bersaing dalam rangka memenuhi kepuasan pribadinya. Sebaliknya gagasan untuk melindungi

kepentingan bersama dalam bentuk keputusan kolektif misalnya kebijakan pemerintah dalam bentuk subsidi, proteksi dianggap akan mendistorsi bekerjanya mekanisme pasar (George Soros, 2002: 50).

Selanjutnya untuk mengembangkan gagasan neoliberal ini dibentuklah madzhab pemikiran yang tergabung dalam The Mont Pelerin Society (MPS) dengan ideolognya Friedrich August von Hayek (1899-1992), seorang pemikir neo-Austria. Hayek-lah yang membawa pemikiran ini ke Amerika dan mendapatkan murid dan teman setianya, Milton Friedman, seorang wartawan New York Times yang mendapatkan Pulitzer, hadiah paling bergengsi dalam dunia jurnalistik.(Herry Priyono dalam Wibowo, dkk 2003 : 51-52).

Karya Hayek yang sangat berpengaruh, *The Road to Serfdom* (1944) yang merupakan kritik terhadap sosialisme dan ekonomi perencanaan, banyak memberikan gagasan mengenai ancaman sosialisme dan intervensi negara terhadap kebebasan individual. (Friedrich A. Hayek, 1999). Mendukung pendapat Hayek, buku *Capitalism and Freedom* karya Friedman cukup menjelaskan mengenai pentingnya minimalisasi intervensi negara dalam kehidupan privat karena sifatnya yang menimbulkan inefisiensi dan ketimpangan. Selanjutnya, *Lexus and The Olive Tree* (2000) semakin menjelaskan mengenai tawaran perdagangan bebas sebagai sarana meningkatkan kemakmuran sekaligus perdamaian dunia. Friedman melihat bahwa adanya negara maju dan negara sedang berkembang tidak sebagai sesuatu yang paradoksal. Dalam sistem perdagangan bebas

keduanya memiliki *comparative advantage* sehingga masing-masing negara akan dapat menaikkan pendapatan (Friedrich A. Hayek, 1999).

Pada fase berikutnya, Hayek, Friedman dan pendukung-pendukungnya mempersiapkan kerangka kebijakan yang dijadikan rangka bangun perekonomian dunia kontemporer dimana bola pendulum sedang mereka pegang. Para praktisi yang kemudian mengembangkan gagasan tersebut adalah Margareth Thatcher, Perdana Menteri Inggris dan Ronald Reagan, Presiden Amerika Serikat yang berkuasa saat itu. Thatcher dan Reagan memperjuangkan pasar bebas baik di dalam negeri mereka masing-masing maupun di arena internasional sambil meminimalisasi intervensi pemerintah dalam semua kegiatan kecuali keamanan. (Samir Amin, 2004: 101).

Pengaruh neoliberalisme semakin gencar setelah dunia memasuki era milenium. Semua negara-negara di dunia hampir semua terkena virus liberalisme. Terlebih lagi setelah disusun *Washington Consensus* yang memuat sepuluh (10) poin yaitu disiplin fiskal, *public expenditure*, pembaharuan pajak, liberalisasi keuangan, nilai tukar uang yang lebih kompetitif, *trade liberalisation barrier*, *foreign direct investment*, privatisasi, deregulasi kompetisi, *intellectual property right* atau hak paten. (A. Tony Prasetyantono dalam I. Wibowo & Francis Wahono, 2003: 118-119).

5. Neoliberalisme dan *Good Governance*

Sebagai sebuah paham ekstrim, neoliberalisme membutuhkan instrumen agar dapat diterima oleh berbagai negara di dunia. Neoliberalisme berusaha menempatkan pasar sebagai aktor utama di dalam pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Namun paham tersebut tentu saja tidak bisa diterima begitu saja oleh banyak negara terlebih lagi negara-negara yang anti liberal. Oleh karena itu, paham liberal ini dibungkus melalui sebuah konsep ketatanegaraan yang ditujukan bagi negara-negara yang memiliki masalah dalam birokrasi terutama bagi negara-negara yang memiliki predikat korup, contohnya Indonesia. Melalui perjanjian dan lembaga-lembaga internasional konsep *good governance* ini disebarluaskan.

Washington Consensus menjadi ruh tersebarnya konsep *good governance* ke seluruh pelosok dunia terutama bagi negara-negara berkembang. Konsep *good governance* pertama dipublikasikan oleh Bank Dunia pada tahun 1992. Menurut Bank Dunia, *governance* adalah “*the manner in which power is exercised in the management of a country’s social and economic resources for development*”, sedangkan ADB, yang memiliki *policy paper* sejak tahun 1995 dengan tajuk *Governance: Sound Development Management*, mengartikulasikan empat elemen esensial dari *good governance*, yakni *accountability*, *participation*, *predictability*, dan *transparency*. Sementara menurut UNDP, *governance* meliputi pemerintah, sektor swasta, dan *civil society* serta interaksi antartiga elemen tersebut.

Lebih lanjut, UNDP membuat ciri-ciri *good governance* yang meliputi pengikutsertaan semua, transparansi dan bertanggung jawab, efektif dan adil, menjamin adanya supremasi hukum, dan menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial, dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat serta memerhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam pengambilan keputusan menyangkut alokasi sumber daya pembangunan (Sumarto, 2003: 3).

Dalam konsep *governance* paling dasar, terdapat tiga *stakeholders* utama yang saling berinteraksi, yakni negara atau pemerintah (*state*), dunia usaha atau pihak swasta (*private sector*), dan masyarakat (*society*). Dalam kaitan ini, terdapat tiga elemen esensial dalam *good governance*, yakni: Pertama, adanya kapasitas dalam pemerintahan untuk membuat kebijakan yang tepat serta adanya administrasi publik yang efisien dan *accountable* untuk menjalankannya. Kedua, demokratisasi dan pembangunan partisipatoris dengan mendorong keterlibatan yang lebih besar dari semua *stakeholders*. Ketiga, penghargaan terhadap hak asasi manusia dan penegakan hukum (Sumarto, 2003: 55-56).

Kemudian, jika dilihat dari konteks kemunculannya, Abrahamsen menegaskan bahwa konstruksi Bank Dunia tentang *good governance* dimulai dari penolakannya terhadap kegagalan pembangunan masa lalu. Hal ini berarti bahwa agenda *good governance* pada dasarnya merupakan hasil koreksi terhadap kelemahan-kelemahan strategi pembangunan yang dilakukan pada masa sebelumnya. Seperti dikemukakan oleh Bank Dunia,

upaya-upaya pembangunan pasca-kemerdekaan gagal karena strateginya salah. Dengan kata lain, kegagalan pembangunan pada masa lalu adalah ketiadaan pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu, konsep *good governance* yang ditawarkan oleh *World Bank* merupakan alternatif bagi usaha-usaha untuk mengoreksi strategi pembangunan yang gagal tersebut (Abrahamsen, 2001).

Tentunya, ini juga merupakan koreksi terhadap karakter birokrasi pemerintahan yang berlaku di negara-negara dunia ketiga pada waktu itu. Sulit dipungkiri bahwa birokrasi di negara-negara dunia ketiga merupakan birokrasi yang korup dan tidak efisien. Salah satu penyebabnya, kuatnya birokrasi pemerintahan sebagai akibat lemahnya masyarakat sipil. Dalam konteks ini, negara secara sadar melemahkan masyarakat melalui berbagai cara. Intinya, negara otoritarian sebagaimana dikontestasikan oleh pemerintahan orde baru dan negara-negara dunia ketiga lainnya dengan struktur birokrasi yang kuat dan hampir-hampir tidak tersentuh merupakan *bad governance* dan menjadi penghalang bagi suatu pembangunan yang berhasil (Budi Winarno, 2012: 99).

Jika dilihat dalam konteks yang lebih luas, maka kemunculan agenda *good governance* tidak saja dilatarbelakangi oleh kegagalan pembangunan masa lampau, tetapi juga harus dilihat dalam konteks kemenangan ideologis kelompok kanan baru (*the new right*) di Inggris dan Amerika Serikat pada periode tahun 1970-an. Kemenangan kelompok kanan baru ini menandai dimulainya tata ekonomi dunia yang jauh lebih liberal dibandingkan

dengan proteksionisme. Berjalan dengan kemajuan atau revolusi di bidang teknologi komunikasi dan semakin rendahnya biaya transportasi telah mendorong liberalisasi dan globalisasi ekonomi dunia berlangsung dalam skala yang lebih luas dibandingkan sebelumnya (Budi Winarno, 2012 : 100).

Sementara itu, lembaga-lembaga global (IMF, WTO, dan Bank Dunia) juga memiliki peran yang semakin penting dalam kaitannya dengan kemampuannya untuk mendeterminasi negara-negara dunia ketiga. WTO memiliki peran yang signifikan bahkan paling berkuasa dalam menjamin terselenggaranya liberalisasi ekonomi (Jhamtani, 2000). IMF menyediakan utang bagi negara-negara debitur dengan persyaratan ketat yang memungkinkan IMF melakukan restrukturisasi ekonomi.

Sementara itu, *Structural Adjustment* Bank Dunia juga menggunakan panduan yang serupa, dan mendorong kecenderungan yang sama dalam menyubordinasikan kebijakan domestik, terutama kebijakan yang berhubungan dengan proteksi dan subsidi. Keduanya lazim disebut sebagai Konsensus Washington. Konsensus ini menekankan liberalisasi pasar, privatisasi BUMN, dan kebijakan lain yang dirancang untuk mendorong investasi asing, termasuk dalam hal ini devaluasi dan deregulasi (Tabb, 2002: 76).

Terdapat hubungan yang erat antara kemenangan kanan baru, globalisasi ekonomi dan agenda *good governance* yang diprakarsai oleh Bank dunia. Hubungan erat tersebut terlihat dari interaksi ideologis dari para

pengambil kebijakan di lembaga-lembaga global tersebut dengan kemunculan ideologi pasar bebas, demokratisasi politik, dan munculnya perusahaan-perusahaan multinasional sebagai kekuatan dominan di era globalisasi ekonomi sekarang ini.

Orang-orang yang berada di lembaga-lembaga *governance* global saat ini seperti IMF, WTO, dan Bank Dunia didominasi oleh para pemikir neoliberal. Oleh karena itu, agenda yang penting adalah bagaimana meliberalisasi sistem ekonomi dan politik negara-negara di dunia. (Korten, 1997: 108).

Dalam kaitan ini, perekonomian bebas dianggap sangat penting bagi masyarakat sipil, dan fokusnya adalah penciptaan “lingkungan yang memungkinkan” yang dapat “memunculkan kekuatan-kekuatan swasta serta mendorong prakarsa di semua tingkat. Selanjutnya, perusahaan swasta dianggap sebagai komponen masyarakat sipil yang penting, secara aktif bertindak sebagai pendukung kehidupan masyarakat sipil. Oleh karena itu, tindakan-tindakan yang dilakukan untuk membantu kegiatan sektor swasta, termasuk usaha untuk memprivatisasi perusahaan negara adalah untuk memperkuat masyarakat sipil (Landel-Mills, 1992; dalam Abrahamsen, 2004: 102).

Maka dengan demikian, agenda *good governance* tidak hanya dapat dipandang sebagai transformasi diskursif yang, sembari menyatakan akan membebaskan rakyat miskin, memungkinkan untuk melangsungkan hegemoninya terhadap negara-negara dunia ketiga sebagaimana

dikemukakan oleh Abrahamsen, tetapi dapat juga dilihat dari bagaimana lembaga-lembaga global ini berusaha untuk memperkuat peran swasta dalam kegiatan ekonomi global.

Dalam konteks ini, Tabb (2003: 80; lihat juga Scholte, 2000) menegaskan bahwa keliru jika memandang negara tidak berdaya dalam ekonomi global, tetapi sesungguhnya yang terjadi adalah kekuasaan negara telah secara sadar dilihat sedemikian rupa untuk mengabdikan pada kepentingan korporasi (swasta), bukan kepentingan warga negara. Dalam proses ini, paham demokrasi sosial gaya Keynesianisme yang dominan sejak perang dunia kedua, digusur oleh neoliberalisme global.

6. Teori Post Modernisme

Temuan-temuan kesalahan *good governance* dimuat dalam kritik dalam suatu masa perkembangan teori pembangunan, yaitu pemikiran post modernisme. Post modernisme merupakan sebuah pendekatan yang berusaha meruntuhkan generalisasi, universalisme dan keseragaman dari konsep *good governance* yang dinilai merupakan sebuah idealitas dan keharusan di dalam sebuah ketatanegaraan. *Good governance* sendiri dilihat sebagai sesuatu yang paling rasional untuk diterapkan meskipun terhalang oleh geografi, budaya, etnis dan lain sebagainya. Bisa dikatakan bahwa *good governance* dianggap sebagai suatu yang meruntuhkan identitas. Oleh karena itu lahirlah post modernisme sebagai kritik terhadap penerapan *good governance*, dimana asumsi dasar post modernisme adalah

menolak nilai-nilai universalisme, rasionalitas yang membuat konsep *good governance* menjadi sangat benar.

Namun, kenyataannya tidak demikian, berbagai kritik ditujukan kepada *good governance* dimulai dari pendekatan ideologis serta praktiknya dalam dunia internasional. Memang *Good Governance* merupakan sebuah konsep dengan pilihan diksi yang sangat indah. Dengan menyandang kata “*good*”, konsep *good governance* dianggap sebagai sebuah konsep yang mampu menyelamatkan sebuah negara dari jurang kemiskinan dan bangkit menuju kesejahteraan. Namun perkembangan konsep ini mengalami penyimpangan. Sebagai konsep yang ditujukan untuk mengatur urusan ketatanegaraan namun dalam perkembangannya konsep ini semakin kabur dari tujuannya. Dibuktikan dengan turunan dari konsep ini yang jauh dari unsur ketatanegaraan, misalnya *good sustainable development governance* (Partnership Initiatives 2002), *good financial governance* (Soekarwo 2005), *good environmental governance* (Wijoyo 2005: 44), *good coastal governance*, dan lain sebagainya.

Bank Dunia merupakan pencetus gagasan yang memperkenalkannya sebagai ‘program pengelolaan sektor publik’ (*public sector management program*), dalam rangka penciptaan ketatapemerintahan yang baik dalam kerangka persyaratan bantuan pembangunan (World Bank 1983: 46). *Good governance* dalam konteks ini merupakan suara pembangunan. Sebagai suara pembangunan, sesungguhnya lebih menampakkan pendisiplinan demokrasi atau model ketatapemerintahan tertentu.

Krisis di Afrika telah membawa pesan demikian jelas dalam mencetuskan suatu konsep baru mengenai '*governance*' untuk menentang apa yang disebut Bank Dunia sebagai suatu '*crisis of governance*' atau '*bad governance*' (World Bank 1992). Pengalaman Afrika pasca krisis utang dan perang dingin telah menggambarkan latar dari suatu iklim umum dalam menyokong pasar bebas dan demokrasi liberal, dan hal ini telah secara dahsyat menunjukkan betapa *good governance* sebagai pemaksaan politik hukum oleh negara industrialisasi maju dan agen internasional (termasuk lembaga maupun negara donor) dalam membentuk ketatapemerintahan pasar (Abrahamsen, 2001).

Kemudian hal tersebut dipertegas juga oleh pengalaman Indonesia pada saat jatuhnya rezim Soeharto. Ketika gerakan reformasi berhasil menumbangkan rezim yang dikenal korup dan menindas tersebut, serta merta agenda *good governance* menempati posisi sentral dalam diskusi-diskusi publik. Seolah-olah, konsep *good governance* dianggap menjadi 'resep mujarab' bagi kegagalan pembangunan yang dilaksanakan selama pemerintahan orde baru.

Namun, dengan merujuk pada para pemikir kritis seperti sedikit telah dipaparkan sebelumnya, betapapun baiknya konsep tersebut dalam menjanjikan kebaikan pemerintahan dan demokrasi hendaknya konsep itu tetap dilihat secara kritis. Oleh karena itu, kritik yang menyatakan bahwa wacana *good governance* sebagai kelanjutan dari wacana pembangunan yang telah mendominasi dunia ketiga pada era sebelumnya dapat

dikatakan sebagai bagian dari proyek global “produksi hegemoni” atau usaha serius kekuatan-kekuatan dominan di negara-negara maju untuk membentuk sebuah blok historis skala dunia masih tetap relevan. Dengan demikian, muatan ideologis dan ide-ide atau teori yang membentuk wacana itu tidak bisa dikatakan sebagai “obyektif”. Menurut cara pandang ini, teori selalu mendukung tujuan seseorang atau mendukung berbagai tujuan. Dengan kata lain, semua teori mempunyai sebuah perspektif (Robert Cox, 1995 dalam Sugiono, 1999: 56).

Beberapa ahli malah tidak setuju dengan konsep *good governance*, karena dinilai terlalu bermuatan nilai-nilai ideologis. Alternatif lainnya, menurut Purwo Santoso (2002), adalah *democratic governance*, yaitu suatu tata pemerintahan yang berasal dari (partisipasi), yang dikelola oleh rakyat (institusi demokrasi yang legitimate, akuntabel dan transparan), serta dimanfaatkan (responsif) untuk kepentingan masyarakat. Konseptualisasi ini secara substantif tidak berbeda jauh dengan konseptualisasi *good governance*, hanya saja ia tidak memasukkan dimensi pasar dalam *governance*.

Selain itu juga ada beberapa hal yang dilupakan oleh kaum intelektual yang terobsesi dengan konsep *good governance* seakan-akan menjadikannya suatu konsep linguistik murni, bukan suatu konsep filsafat politik murni. Meski terdapat kata “*good*”, dan juga dipertegas dengan nilai serta prinsip yang demokratis namun kata *good* tersebut bukan merupakan kontemplasi dari filosofis para filosof dunia, sedangkan

prinsip-prinsip tersebut juga bukan buah kesepakatan para ahli di dunia. Tidak ada ruang bagi lokalitas untuk mendefinisikan “*good*” menurut keyakinan mereka. Term “*good*” dalam *good governance* adalah *westernized* dan diabsolutkan sedemikian rupa sehingga terkadang mendekati “*god*”.

Kritik berikutnya terhadap *good governance* adalah kegagalannya dalam memasukkan arus globalisasi dalam pigura analisisnya. Dalam *good governance* seolah-olah kehidupan hanya berkutat pada interaksi antara pemerintah di negara tertentu, pelaku bisnis di negara tertentu dengan rakyat di negara tertentu pula. Tentulah ini sangat naif, secara kenyataan bahwa aktor yang sangat besar dan berkuasa di atas ketiga elemen tersebut tidak dimasukkan dalam hitungan, aktor tersebut adalah dunia internasional. Merestrukturisasi pola relasi pemerintah, swasta dan masyarakat secara domestik dengan mengabaikan peran aktor internasional adalah pengingkaran atas realitas global. Dampak dari pengingkaran ini adalah banyaknya variabel, yang sebenarnya sangat penting, tidak masuk ke dalam hitungan. Variabel-variabel yang absen itu adalah kearifan lokal (akibat hegemoni terma “*good*” oleh barat) dan dampak dari kekuatan kooptatif internasional.

Singkatnya, *good governance* yang saat ini menjadi platform global tentang ke mana arah pembangunan dunia harus dicapai. Secara konseptual keberhasilan penerapan *good governance* di berbagai dunia akan selayaknya juga dibarengi dengan dampak kuatnya fundamental

ekonomi rakyat. Kenyataannya, relasi antara kesejahteraan rakyat dengan *good governance* tidaklah seindah teori. Makin merekatnya hubungan antara negara, bisnis dan rakyat ternyata tidak serta merta menguatkan fundamental ekonomi rakyat. Pukulan krisis pangan adalah bukti konkrit yang tidak bisa dipecahkan oleh *good governance*. (Purwo Santoso, 2002).

Beberapa kritik terhadap *good governance* dikeluarkan oleh beberapa ahli, baik itu dilihat dari tataran konseptual maupun dampak dari implementasi *good governance* itu sendiri. Kritik pertama yang dapat diajukan adalah menyangkut netralitas konsep *good governance*. Pada dasarnya, konsep ini bukanlah merupakan konsep yang netral. Pertama kali, konsep ini dimunculkan oleh Bank Dunia (Abrahamsen, 2000; Sumarto 2002). Sebagai reaksi atas kegagalan pembangunan masa lampau. Jika sepakat bahwa ide-ide dan teori tidak bisa bersifat obyektif dan karenanya selalu mengandung perspektif tertentu, maka menjadi jelas perspektif siapakah yang coba direpresentasikan oleh pemunculan ide atau teori tersebut, yakni para pendukung pasar bebas atau yang sering disebut sebagai kaum neoliberal.

Telah menjadi rahasia umum bahwa lembaga-lembaga global seperti WTO, IMF, dan *World Bank*, didominasi oleh para pendukung neoliberalisme ekonomi yang menolak campur tangan negara, sementara di waktu bersamaan mengagungkan kebajikan pasar. Terlepas bahwa pandangan-pandangan kaum neoliberal dianggap gagal dalam mewujudkan pembangunan ekonomi yang berkeadilan sosial, dan

memunyai relevansi yang sangat rendah pada tataran empiris. Dalam konteks ini, kritik Joseph Stiglitz relevan untuk dikemukakan. Menurut Stiglitz (2002: 92) keberhasilan pembangunan di negara-negara Asia Timur yang termasuk ke dalam Negara Industri Baru (*NICs*) adalah karena kebijakan yang bersifat gradual dalam meliberalisasi perdagangan dan sektor finansial.

Ini bertentangan dengan yang direkomendasikan oleh Konsensus Washington sebagaimana dianut oleh lembaga-lembaga global tersebut yang menekankan liberalisasi sektor keuangan dan perdagangan dengan cepat tanpa kontrol negara. Malahan, negara yang melakukan rekomendasi Konsensus Washington ini terbukti gagal dalam melakukan reformasi ekonomi dan politik, dan kini tengah menghadapi masa depan ekonomi dan politik yang tidak pasti seperti yang terjadi di bekas negara Uni Soviet. Di negara-negara Amerika Latin dan Afrika, liberalisasi dan privatisasi, sebagaimana direkomendasikan oleh Bank Dunia dan IMF, pada akhirnya lebih menguntungkan perusahaan-perusahaan transnasional dibandingkan dengan masyarakat domestik negara yang bersangkutan. Dalam konteks ini, persoalan yang muncul adalah kepentingan siapa yang direpresentasikan, dan jawabannya adalah kepentingan perusahaan-perusahaan transnasional.

Rekomendasi kebijakan yang diberikan baik Bank Dunia, maupun IMF pada dasarnya ditujukan untuk mengakomodasi kepentingan perusahaan-perusahaan transnasional atau secara lebih spesifik perusahaan

transnasional Amerika Serikat (*Tabb, 2002; Korten, 2002; dan Stiglitz, 2002*). Oleh karena itu, kemunculan konsep *good governance* yang diprakarsai oleh Bank Dunia hendaknya juga dilihat dalam konteks ini. Ini bukan suatu pola pikiran yang picik, tetapi lebih merupakan suatu cara berfikir yang lebih hati-hati sebagai upaya untuk menjaga tetap tegaknya demokrasi dan keadilan sosial. Singkatnya, kelahiran konsep *good governance* hendaknya dilihat tidak hanya sebagai respon atas kegagalan pembangunan masa lampau karena ketiadaan pemerintahan yang baik, tetapi juga harus dilihat dalam konteks ideologi yang ‘bermain’ dibalik kemunculan konsep tersebut, yakni globalisasi dan liberalisasi ekonomi yang lebih mengabdikan kepada kepentingan korporasi global.

Kedua, asumsi yang dibangun di balik konsep *good governance* adalah adanya interaksi yang seimbang antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Namun, di era globalisasi ekonomi sekarang ini di mana negara telah dimarginalkan sedemikian rupa dalam melayani kepentingan publik, dan perusahaan-perusahaan multinasional mempunyai kekuatan yang tidak ada bandingnya, apakah masih mungkin membentuk suatu interaksi yang seimbang. Dalam hal ini, suatu kritik yang cukup tajam dikemukakan oleh David Korten ke dalam hampir keseluruhan buku yang ditulisnya, *the Post Corporate World: Life After Capitalism* (2002). Korten menyatakan bahwa kekuasaan ekonomi saat ini telah merepresentasikan dirinya menjadi kekuasaan politik, dan pemerintahan nasional kini lebih mengabdikan kepada kepentingan korporasi global dibandingkan dengan kepentingan warga negara.

Teori post modernisme memang merupakan pendekatan yang cukup ekstrim dalam memberikan kritik terhadap proses modernisasi dunia, terutama terhadap paham-paham neoliberal yang sedang berkembang dalam era milenium seperti sekarang ini. Namun pendekatan post modernisme dinilai hanya sebagai sebuah pendekatan yang bersifat kritikus tanpa memberikan solusi. Bisa dilihat melalui pemaparan di atas, bahwa post modernisme memang mampu memberikan kritik keras terhadap paham-paham modernisme dengan sangat baik dengan mengakumulasi pendapat atau pandangan dari berbagai ahli namun pada akhirnya teori ini tidak mampu memberikan solusi konkrit bagi jalannya pembangunan.

Post modernisme hanya mampu meredam universalisme doktrin dari suatu paham namun tidak mampu memberikan solusi atau bahkan hanya sebuah resolusi. Bisa dilihat melalui kritik terhadap *good governance* yang dinilai menisbikan peran negara dalam relasi antar aktor dalam pembangunan, namun post modernisme tidak bisa memberikan argumentasi apa yang seharusnya dilakukan negara untuk membuat posisinya sejajar dengan peran pasar dalam perekonomian. Kegagalan post modernisme tersebut coba dijawab oleh teori pembangunan paling anyar yang ditawarkan oleh Amartya Sen, yaitu pembangunan dimaknai sebagai sebuah kebebasan.

B. Pembangunan Sebagai *Capabilty Approach* Amartya Sen

Perdebatan teori pembangunan memang tidak pernah berhenti. Teori pembangunan selalu mengalami perkembangan kemudian dikritisi hingga menemui keredupan. Bisa dikatakan bahwa masa kejayaan sebuah teori pembangunan sangat bergantung pada orientasi dan tujuan pembangunan. Seperti yang telah dipaparkan secara sistematis bahwa semua teori pembangunan memiliki kelemahan yang bisa dikritisi. Mulai dari teori ekonomi klasik hingga teori post modernisme. Teori-teori tersebut dinilai tidak lagi relevan untuk menjelaskan fenomena kekinian atau bisa dikatakan teori pembangunan tersebut kehilangan relevansi.

Oleh karena itu, peneliti dalam penelitian menggunakan teori pembangunan teranyar yang dipelopori oleh Amartya Sen. Asumsi dasar teori ini adalah pembangunan dimaknai sebagai sebuah kebebasan substantif. Pembangunan dimaknai sebagai sesuatu yang sangat kompleks, tidak hanya dilihat melalui indikator peningkatan pendapatan tetapi juga melalui terpenuhinya seluruh kebutuhan dasar masyarakat baik dalam kehidupan sosial, politik dan ekonomi. teori pembangunan ini merupakan teori yang paling relevan untuk menjelaskan pembangunan dari dunia kekinian. Pembangunan dalam perspektif ekonomi klasik mendapatkan beberapa kritik. Pembangunan tidak hanya dimaknai sebagai proses pertumbuhan ekonomi, karena seperti yang dikatakan oleh Thomas bahwa pembangunan tidak hanya perubahan atau pertumbuhan dalam satu elemen tetapi juga elemen lain.

Pembangunan dalam konteks kekininan tidak hanya bicara tentang peningkatan perkapita, pengentasan kemiskinan serta pembangunan infrastruktur. Konsep pembangunan merupakan sebuah konsep yang amat luas dan multidimensional. Todaro menyebutkan bahwa pembangunan merupakan suatu proses multidimensional yang melibatkan berbagai perubahan-perubahan mendasar dalam struktur sosial, tingkah laku sosial, dan institusi sosial, di samping akselerasi pertumbuhan ekonomi, pemerataan ketimpangan pendapatan, serta pemberantasan kemiskinan (Todaro, 2007). Maka tujuan dari pembangunan itu sendiri adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

“This has been mainly on social and/or cultural grounds in terms of development relating to adequate provision of health, education or nutrition, as well as more subjective elements such as self-respect, freedom of choice, and political agency”(Amartya Sen, 1999).

Hal ini ditegaskan kembali oleh Amartya Sen dalam Nobel *Laurate in Economics* bahwa pertumbuhan ekonomi tidak bisa menjadi indikator penentu kesejahteraan atau pembangunan. Pembangunan bisa dimaknai seberapa besar hidup yang dinikmati dan seberapa besar kebebasan yang dimiliki, selanjutnya konsep ini berkembang menjadi *Development and Happiness Theory*.

Sen mengatakan bahwa pembangunan tidak bisa seutuhnya diukur dengan pertumbuhan ekonomi saja melainkan harus memerhatikan peningkatan kualitas hidup seseorang dan peningkatan kebebasan yang dimiliki olehnya. Sen berpendapat bahwa kemiskinan tidak bisa diukur oleh pendapat dan utilitas yang dimiliki seperti yang dari dulu dipahami. Tapi pembangunan harus mampu menjamin kebebasan seseorang. Pembangunan harus mampu membahas tentang apa yang bisa dilakukan dan tidak bisa dilakukan oleh

seorang. Esensinya bahwa yang terpenting bukanlah apa yang orang miliki tetapi apa yang bisa orang buat sebagai sebuah yang berharga yang bisa membuat dirinya berharga.

Sen menyebut pemahaman tersebut sebagai fungsi “kemampuan”. Sen mendefinisikan kemampuan sebagai sebuah kebebasan seseorang untuk memilih manfaat bagi dirinya dan mengatur semua manfaat tersebut untuk kebutuhan dirinya di atas sebuah komoditas. Definisi ini menjelaskan bahwa Sen menempatkan kesehatan dan pendidikan menjadi sangat penting bagi seorang. Sebuah negara yang memiliki kesehatan yang baik maka negara tersebut sejahtera namun sebaliknya jika kualitas pendidikan dan kesehatan sangat rendah maka negara tersebut dikatakan gagal. Meskipun peningkatan ekonomi sangat tinggi namun jika keadaanya demikian maka itu yang disebut Sen sebagai “peningkatan tanpa pembangunan”.

Lebih lanjut menurut Budi Winarno, teori Sen perlu mendapat perhatian khusus sehubungan dengan dua alasan. Pertama, Sen tidak hanya menekankan pembangunan sebatas pertumbuhan ekonomi, tetapi juga menekankan pembangunan sebagai memberikan ruang kebebasan yang lebih luas (Winarno, 2011: 85). Bagi Sen pembangunan selalu berkaitan dengan usaha untuk mengupayakan munculnya bangunan kebebasan nyata atau pengembangannya lebih besar lagi, karena keberhasilan pembangunan tidak mungkin hanya ditentukan oleh segelintir orang melainkan harus ditentukan oleh banyak orang yang semuanya adalah subyek pembangunan yang memiliki kebebasan.

Kemudian Sen menyatakan bahwa kebebasan merupakan tolak ukur pembangunan dengan dua alasan, yaitu :

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

Bagi Sen, pembangunan harus dipandang sebagai usaha untuk memperluas kebebasan substantif atau *human capability*. (Sen, 2000: 49). Konsep *human capability* ini dibedakan dengan konsep *human capital*. Konsep *human capital* hanya memfokuskan perhatian kepada upaya untuk meningkatkan produksi sehingga mampu memberi sumbangan besar bagi pertumbuhan ekonomi. Sedangkan konsep *human capability* lebih mengacu kepada kebebasan manusia untuk mampu memenuhi kehendaknya terutama untuk bebas. Kapabilitas merupakan elemen fundamental karena semakin besar kapabilitas seseorang maka semakin besar pula kebebasan untuk merespon peluang-peluang yang ada. Selain itu kapabilitas juga mampu memengaruhi perubahan sosial dan ekonomi, hal ini sesuai yang diungkapkan oleh Sen bahwa kemiskinan itu terjadi karena adanya perampasan kapabilitas.

Konsep *human capability* Sen dapat dipahami sebagai pembeda antara pertumbuhan dan perkembangan ekonomi dalam konteks pembangunan.

Pertumbuhan ekonomi pada umumnya diartikan sebagai upaya memproduksi barang lebih banyak tanpa memikirkan yang terjadi pada produsen dan konsumennya. Tujuan utama pertumbuhan ekonomi adalah pendapatan perkapita. Sedangkan perkembangan ekonomi menyangkut pengembangan kemampuan manusia yang berkaitan dengan peningkatan harapan hidup, bebas buta huruf, kesehatan dan pendidikan masyarakat. Dengan demikian perkembangan selalu berkenaan dengan peningkatan harkat martabat manusia yaitu membuat manusia merasa mampu berguna dan bermanfaat bagi komunitas dan lingkungannya. Sehubungan dengan hal tersebut Sen berpendapat bahwa negara harusnya fokus pada tujuan yang nyata yakni perkembangan potensi manusia. Selain itu sebaiknya peningkatan ekonomi dipandang berbanding lurus dengan peningkatan kualitas masyarakat dari buta huruf dan harapan hidup dari pada pertumbuhan produksi atau tingkat pendapatan.

Lebih dalam lagi Sen mengatakan bahwa pembangunan adalah proses perluasan yang nyata bagi setiap orang. Berfokus kepada kebebasan manusia memang sangat berlawanan dengan pemikiran lama bahwa pembangunan dapat dilihat dari peningkatan perkapita. Perluasan kebebasan tersebut perlu didasarkan atas dua sudut pandang yaitu *the primary end* yang disebut sebagai peran konstitutif dan *the principal means* yang disebut sebagai peran instrumental. Peran konstitutif dalam pembangunan mengacu pada pentingnya kebebasan. Sedangkan kebebasan instrumental mengacu kepada sarana-sarana untuk mencapai kebebasan seutuhnya. Kebebasan instrumental itu meliputi, kebebasan politik, fasilitas ekonomi, kesempatan sosial, jaminan transparansi

dan jaminan keamanan. Masing-masing hak dan kesempatan pada setiap instrumen tersebut sangat membantu dalam membentuk kemampuan seseorang.

Kebebasan politik sebagai instrumen kebebasan yang pertama. Secara luas dipahami (termasuk apa yang disebut hak-hak sipil), merujuk pada peluang seseorang untuk menentukan siapa yang harus memerintah dan pada prinsip-prinsip apa, dan juga termasuk kemungkinan untuk mengamati dan mengkritisi pemerintah, kebebasan berekspresi politik dan tidak mengalami tekanan untuk menikmati kebebasan, memiliki kebebasan untuk memilih antara partai politik yang berbeda, dan sebagainya. Termasuk juga di dalamnya hak politik terkait dengan demokrasi dalam arti yang luas (meliputi peluang dialog politik, perbedaan pendapat dan kritik serta hak suara dan memiliki kesempatan dalam pemilihan legislatif dan eksekutif).

Fasilitas ekonomi mengacu pada peluang bahwa individu memiliki kesempatan untuk memanfaatkan dan menikmati sumber daya ekonomi untuk tujuan konsumsi, atau produksi, atau pertukaran. Kemudian selanjutnya, peluang sosial mengacu pada pengaturan bahwa masyarakat membuat pendidikan, perawatan kesehatan dan sebagainya, yang memengaruhi kebebasan substantif individu untuk hidup lebih baik. Fasilitas ini penting tidak hanya untuk pelaksanaan kehidupan pribadi (seperti hidup sehat dan menghindari morbiditas dan mortalitas dini dapat dicegah), tetapi juga untuk partisipasi yang lebih efektif dalam kegiatan ekonomi dan politik. Misalnya, buta huruf bisa menjadi penghalang utama untuk partisipasi dalam kegiatan ekonomi yang

membutuhkan produksi sesuai dengan spesifikasi atau menuntut kontrol kualitas yang ketat (karena perdagangan global yang semakin tidak). Demikian pula, partisipasi politik dapat terhalang oleh ketidakmampuan untuk membaca koran atau berkomunikasi secara tertulis dengan orang lain yang terlibat dalam kegiatan politik.

Dalam interaksi sosial, individu berurusan dengan satu sama lain atas dasar beberapa praduga apa yang mereka sedang ditawarkan dan apa yang mereka dapat mengharapkan untuk mendapatkan. Dalam hal ini, masyarakat beroperasi pada beberapa anggapan dasar kepercayaan. Jaminan transparansi menangani kebutuhan keterbukaan bahwa orang dapat mengharapkan: kebebasan untuk berurusan dengan satu sama lain di bawah jaminan keterbukaan dan kejujuran. Ketika kepercayaan yang serius dilanggar. Jaminan transparansi (termasuk hak untuk pengungkapan) sehingga dapat menjadi kategori penting kebebasan instrumental. Jaminan ini memiliki peran penting dalam mencegah korupsi yang jelas, tidak bertanggung jawab keuangan dan transaksi curang.

Dan yang terakhir adalah keamanan pelindung diperlukan untuk menyediakan jaring pengaman sosial untuk mencegah penduduk yang terkena dampak dari yang dikurangi menjadi kesengsaraan hina, dan dalam beberapa kasus bahkan kelaparan dan kematian. (Amartya Sen, 2000 ; 38)

Sesuai dengan pemikiran Amartya Sen, UNDP coba mengadopsi pemikiran tersebut dan diimplemetasikan dalam Millenium Development Goals (MDGs). MDGs merupakan suatu proses untuk memperluas pilihan-pilihan bagi masyarakat. Dalam konsep pembangunan masyarakat dianggap sebagai subyek

penentu bukan sebagai instrumen. Dengan demikian tujuan pembangunan dari konsep Amartya Sen adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan ketersediaan serta perluasan distribusi berbagai macam kebutuhan pokok hidup seperti pangan, sandang, papan, kesehatan dan perlindungan keamanan;
2. Peningkatan standar hidup yang tidak hanya berupa peningkatan pendapatan, tetapi juga meliputi penambahan lapangan kerja, perbaikan kualitas pendidikan, serta perhatian terhadap nilai-nilai kultural dan kemanusiaan yang tidak hanya untuk memperbaiki kesenjangan materil, melainkan juga menumbuhkan harga diri dalam kepribadian bangsa;
3. Perluasan pilihan-pilihan ekonomis dan sosial bagi setiap individu serta bangsa secara keseluruhan.

C. Tiga Faktor Penyebab Kesenjangan Pembangunan

Sebagian besar mengira pasti ada penjelasan yang logis terkait fenomena-fenomena kesenjangan yang terjadi di berbagai negara. Antara kelompok kaya dan miskin, antara negara gagal dan negara berhasil. Fenomena-fenomena tersebut membentuk pola-pola yang semakin lama semakin memberikan pembuktian. Tanpa memahami berbagai pola fenomena yang ada, beberapa ahli coba merumuskan berbagai faktor yang menyebabkan kesenjangan pembangunan yang amat jauh antar wilayah, yang melahirkan wilayah kaya dan wilayah miskin.

Menurut Sjafrizal (2012), beberapa faktor utama yang menyebabkan terjadinya ketimpangan antar wilayah yaitu:

1. Perbedaan kandungan sumber daya alam

Perbedaan kandungan sumber daya alam akan memengaruhi kegiatan produksi pada daerah bersangkutan. Daerah dengan kandungan sumber daya alam cukup tinggi akan dapat memproduksi barang-barang tertentu dengan biaya relatif murah dibandingkan dengan daerah lain yang mempunyai kandungan sumber daya alam lebih rendah. Kondisi ini mendorong pertumbuhan ekonomi daerah bersangkutan menjadi lebih cepat. Sedangkan daerah lain yang mempunyai kandungan sumber daya alam lebih kecil hanya akan dapat memproduksi barang-barang dengan biaya produksi lebih tinggi sehingga daya saingnya menjadi lemah. Kondisi tersebut menyebabkan daerah bersangkutan cenderung mempunyai pertumbuhan ekonomi yang lebih lambat;

2. Perbedaan kondisi demografis

Perbedaan kondisi demografis meliputi perbedaan tingkat pertumbuhan dan struktur kependudukan, perbedaan tingkat pendidikan dan kesehatan, perbedaan kondisi ketenagakerjaan dan perbedaan dalam tingkah laku dan kebiasaan serta etos kerja yang dimiliki masyarakat daerah bersangkutan. Kondisi demografis akan berpengaruh terhadap produktivitas kerja masyarakat setempat. Daerah dengan kondisi demografis yang baik akan cenderung mempunyai produktivitas kerja yang lebih tinggi sehingga hal ini akan mendorong peningkatan investasi yang selanjutnya akan

meningkatkan penyediaan lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi daerah tersebut;

3. Kurang lancarnya mobilitas barang dan jasa

Mobilitas barang dan jasa meliputi kegiatan perdagangan antar daerah dan migrasi baik yang disponsori pemerintah (transmigrasi) atau migrasi spontan. Alasannya adalah apabila mobilitas kurang lancar maka kelebihan produksi suatu daerah tidak dapat di jual ke daerah lain yang membutuhkan. Akibatnya adalah ketimpangan pembangunan antar wilayah akan cenderung tinggi, sehingga daerah terbelakang sulit mendorong proses pembangunannya;

4. Konsentrasi kegiatan ekonomi wilayah

Pertumbuhan ekonomi akan cenderung lebih cepat pada suatu daerah dimana konsentrasi kegiatan ekonominya cukup besar. Kondisi inilah yang selanjutnya akan mendorong proses pembangunan daerah melalui peningkatan penyediaan lapangan kerja dan tingkat pendapatan masyarakat;

5. Alokasi dana pembangunan antar wilayah

Alokasi dana ini bisa berasal dari pemerintah maupun swasta. Pada sistem pemerintahan otonomi maka dana pemerintah akan lebih banyak dialokasikan ke daerah sehingga ketimpangan pembangunan antar wilayah akan cenderung lebih rendah. Untuk investasi swasta lebih banyak ditentukan oleh kekuatan pasar. Dimana keuntungan lokasi yang dimiliki oleh suatu daerah merupakan kekuatan yang berperan banyak dalam menarik investasi swasta. Keuntungan lokasi ditentukan oleh biaya transpor

baik bahan baku dan hasil produksi yang harus dikeluarkan pengusaha, perbedaan upah buruh, konsentrasi pasar, tingkat persaingan usaha dan sewa tanah. Oleh karena itu investasi akan cenderung lebih banyak di daerah perkotaan dibandingkan dengan daerah perdesaan.

Kemudian Adelman dan Morris dalam Arsyad (2010) mengemukakan 8 faktor yang menyebabkan ketidakmerataan distribusi pendapatan di negara-negara sedang berkembang, yaitu:

1. Pertambahan penduduk yang tinggi yang mengakibatkan menurunnya pendapatan per kapita;
2. Inflasi di mana pendapatan uang bertambah tetapi tidak diikuti secara proporsional dengan pertambahan produksi barang-barang;
3. Ketidakmerataan pembangunan antar daerah;
4. Investasi yang sangat banyak dalam proyek-proyek yang padat modal (capital intensive), sehingga persentase pendapatan modal dari tambahan harta lebih besar dibandingkan dengan persentase pendapatan yang berasal dari kerja, sehingga pengangguran bertambah;
5. Rendahnya mobilitas sosial;
6. Pelaksanaan kebijaksanaan industri substitusi impor yang mengakibatkan kenaikan harga barang hasil industri untuk melindungi usaha-usaha golongan kapitalis;
7. Memburuknya nilai tukar (*term of trade*) bagi negara-negara sedang berkembang dalam perdagangan dengan negara-negara maju, sebagai akibat ketidak elastisan permintaan negara-negara terhadap barang ekspor negara-negara sedang berkembang; dan

8. Hancurnya industri-industri kerajinan rakyat seperti pertukangan, industri rumah tangga, dan lain-lain.

Semua dugaan yang dipaparkan oleh beberapa ahli di atas semuanya bermuara pada kepada dugaan klasik penyebab kesenjangan antar wilayah, yaitu diantaranya perbedaan geografi, perbedaan kebudayaan atau bahkan karena kebodohan para pemegang kekuasaan. Namun konsep ataupun hipotesis yang dipaparkan oleh beberapa ahli di atas tidak semuanya benar bahkan bisa dikatakan gagal. Kegagalan ketiga hipotesis tersebut dipaparkan secara gamblang oleh Daron Acemoglu dan James A. Robinson, kegagalan ketiga hipotesis tersebut adalah sebagai berikut :

1. Hipotesis Geografi

Salah satu teori yang populer tentang penyebab kesenjangan ekonomi berbagai wilayah di dunia adalah hipotesis geografi, yang menyatakan bahwa jurang pemisah negara terkaya dan termiskin di dunia tercipta oleh perbedaan kondisi dan lokasi geografis. Sejak akhir abad ke-18 filsuf besar Perancis, Montesquieu mengamati sebaran negara miskin di dunia. Montesquieu mengatakan bahwa masyarakat yang hidup di dalam iklim tropis akan memiliki sifat malas bekerja keras yang membuat mereka menjadi miskin. Montesquieu menyatakan bahwa biang malas tersebut menjadi penyebab keterpurukan ekonomi dan kediktatoran. Namun hipotesis tersebut sudah dibantah dengan maju pesatnya negara-negara pada iklim tropis di dunia seperti Singapura, Malaysia dan Botswana (Acemoglu & Robinson, 2015: 50).

Jeffery Sachs juga memberikan kontribusi pemikirannya, bahwa faktor geografi tidak bisa dianggap sebuah faktor sampingan dalam menentukan pembangunan. Memang benar, institusi telah menjadi perdebatan hangat di kalangan ekonom karena pembahasan begitu sangat kompleks yaitu menyangkut keterbatasan sumber daya, geografi fisik, kebijakan ekonomi, geopolitik, dan aspek lain dari struktur sosial internal, seperti peran gender dan ketidaksetaraan antara kelompok etnis (Jeffery Sachs, 2003: 38).

Menurut Jeffery Sach menjelaskan bahwa memang pembahasan terkait institusi cukup menarik dan memikat berbagai pakar ekonom. Setidaknya ada dua argumen yang membuat pembahasan institusi menjadi sangat menarik, yaitu; pertama, tingkat pendapatan yang tinggi di Amerika Serikat, Eropa, dan Jepang karena memiliki institusi sosial yang diduga unggul; bahkan ditegaskan bahwa ketika pendapatan meningkat di daerah lain, hal tersebut terjadi karena kebebasan, hak milik, dan pasar yang bertekad untuk mencipatakan pembangunan ekonomi. Kedua, jika ada masyarakat miskin karena kegagalan pembangunan adalah akibat dari kegagalan institusi, bukan dari kurangnya sumber daya (Jeffery Sachs, 2003: 38).

Menurut Sachs, institusi memang penting, namun jika melihat Sub-Sahara Afrika akan menjadi berbeda. Daripada fokus pada peningkatan institusi di Sub-Sahara Afrika, akan lebih bijaksana berjuang untuk memerangi AIDS, tuberkulosis, dan malaria; mengatasi penipisan nutrisi tanah; dan membangun lebih banyak jalan untuk menghubungkan masyarakat di desa

terpencil ke pasar regional atau wilayah pesisir. Dengan kata lain, Afrika sub-Sahara dan daerah lain berjuang hari ini untuk pembangunan ekonomi membaik tidak terlalu mementingkan pemerintahan dan institusi yang baik. Namun, membutuhkan intervensi langsung, didukung oleh bantuan donor yang diperluas, untuk mengatasi penyakit, isolasi geografis, produktivitas teknologi rendah, dan keterbatasan sumber daya yang menjebak daerah tersebut dalam kemiskinan. Pemerintahan dan institusi yang baik juga tentu saja membuat intervensi tersebut lebih efektif (Jeffery Sachs, 2003: 38).

Smith mengatakan bahwa Afrika dan Asia Tengah tidak bisa secara efektif berpartisipasi dalam perdagangan internasional karena biaya transportasi yang terlalu tinggi. Namun, masalah isolasi Afrika jauh melampaui biaya transportasi belaka. Ditandai dengan ekologi malaria yang paling merugikan di dunia, Afrika secara efektif terputus dari perdagangan global dan investasi akibat penyakit pembunuh. Iklim Afrika yang kondusif untuk perkembangan malaria sepanjang tahun dan rumah bagi spesies nyamuk sangat cocok membuat malaria menjadi penyakit berbahaya. Ketika Acemoglu, Johnson, dan Robinson menemukan bahwa tingkat kematian tinggi tentara Inggris sekitar tahun 1820 di berbagai belahan dunia berkorelasi dengan rendahnya tingkat GNP per kapita pada 1990-an, pada saat itu ditemukan efek merusak dari malaria dalam menghalangi pertumbuhan ekonomi jangka panjang (Jeffery Sachs, 2003: 39).

Kemampuan penyakit untuk memotong pembangunan ekonomi mungkin tampak mengejutkan tetapi mencerminkan kurangnya pemahaman tentang bagaimana penyakit dapat mempengaruhi kinerja ekonomi. Dengan demikian, penyakit malaria yang memiliki dampak yang terbatas di sub-Sahara Afrika menunjukkan fakta bahwa penyakit secara dramatis menurunkan pengembalian investasi asing dan meningkatkan biaya transaksi internasional perdagangan, migrasi, dan pariwisata di daerah yang terjangkit malaria (Jeffery Sachs, 2003: 39).

Ketika negara-negara yang jauh atau memiliki masalah lain yang berkaitan dengan geografi mereka juga memiliki beberapa pekerja terampil, pekerja ini jauh lebih memilih untuk bermigrasi dari untuk menarik modal fisik ke negara itu. Hal ini berlaku di daerah geografis terpencil dalam negara. Sebagai contoh, China mengalami kesulitan menarik investasi besar ke provinsi barat dan malah menghadapi pergeseran besar tenaga kerja, termasuk beberapa pekerja terampil dari barat bermigrasi ke provinsi-provinsi timur dan pesisir (Jeffery Sachs, 2003: 39).

Institusi yang baik tentu penting, kemudian institusi yang buruk dapat memperburuk pembangunan bahkan dalam lingkungan yang menguntungkan. Tapi sumber daya alam yang buruk juga dapat menghambat pembangunan. Selama globalisasi 20 tahun terakhir, kinerja ekonomi di negara berkembang, dengan negara-negara jatuh ke dalam tiga kategori. Pertama adalah negara-negara, dan wilayah dalam negara, di mana institusi, kebijakan, dan geografi yang semua cukup

menguntungkan. Seperti daerah pesisir timur Asia (Cina pesisir dan semua Korea Selatan, Taiwan Province of China, Hong Kong, Singapura, Thailand, Malaysia). Daerah-daerah ini memiliki kombinasi yang baik dan semua telah menjadi terintegrasi erat dengan sistem global (Jeffery Sachs, 2003: 39).

Kedua adalah daerah yang memiliki geografis relatif baik tetapi, untuk alasan historis, telah memiliki pemerintahan dan institusi-institusi yang buruk. Ini termasuk negara-negara Eropa tengah, yang dekat dengan Eropa Barat. Untuk negara-negara seperti, reformasi institusi adalah hal yang terpenting. Kemudian yang terakhir adalah daerah miskin dengan geografi yang tidak menguntungkan, seperti kebanyakan dari sub-Sahara Afrika, Asia Tengah, sebagian besar wilayah Andean, dan dataran tinggi Amerika Tengah, di mana globalisasi belum berhasil meningkatkan standar hidup (Jeffery Sachs, 2003: 39).

Menurut Sachs ada empat alternatif untuk wilayah terisolasi: terus pemiskinan penduduk; migrasi penduduk dari wilayah pedalaman ke wilayah pesisir (pantai); atau bantuan asing yang cukup untuk membangun infrastruktur yang dibutuhkan untuk menghubungkan wilayah yang menguntungkan untuk pasar dunia, kemudian yang keempat adalah integrasi regional (Jeffery Sachs, 2003: 40).

Selain pemikiran Jeffery Sachs, versi lain dari hipotesis geografi yang cukup berpengaruh dilontarkan oleh pakar ekologi dan biologi evolusioner

Jared Diamond. Diamond mengatakan bahwa asal usul kesenjangan ekonomi terjadi sejak fase awal zaman modern, kurang lebih lima ratus tahun yang lalu, disebabkan berbagai sifat karakteristik tumbuhan dan hewan yang akhirnya berdampak pada produktivitas pertanian. Di beberapa lokasi misalnya di daerah Bulan Sabit yang subur, ada sejumlah besar spesies hewan yang bisa ditenakkan oleh manusia sementara di tempat lain seperti Amerika jauh berbeda. Jadi, menurut diamond, perbedaan ketersediaan aneka hewan dan tumbuhan juga mempengaruhi intensitas masyarakat dalam bertani, yang pada gilirannya ikut mempengaruhi laju perkembangan teknologi dan taraf hidup (Acemoglu dan Robinson, 2015: 54).

Tesis Diamond secara implisit menunjukkan bahwa bangsa Inca yang mengenal berbagai spesies hewan dan tanaman serta teknologi maju mestinya bisa mengembangkan pengetahuan secara mandiri dan melampaui kemakmuran Spanyol. Tetapi kenyataannya tidak demikian, yang terjadi justru sebaliknya pada abad ke-19 dan ke-20 jurang kesenjangan pendapatan antara bangsa Spanyol dan Peru semakin jauh. Perbedaan tingkat kemakmuran ini memang terkait erat dengan distribusi teknologi industri modern yang tidak merata, namun tidak berhubungan dengan potensi penduduk untuk membudidayakan hewan dan tumbuhan, maupun perbedaan produktivitas intrinsik di bidang pertanian antara kedua bangsa (Acemoglu dan Robinson, 2015: 54-55).

Selain itu, hipotesis ini juga gagal menjelaskan fenomena kesenjangan antara wilayah utara dan selatan Nogales, antara Korea Utara dan Korea Selatan dan antara Jerman Barat dan Jerman Timur sebelum runtuhnya Tembok Berlin. Hipotesis geografi sudah gagal menjelaskan fenomena kesenjangan yang terjadi (Acemoglu & Robinson, 2015: 51).

Sebelum hipotesis geografi digugurkan oleh pemikiran Acemoglu dan Robinson. Diskursus bahwa geografi sangat berpengaruh terhadap pembangunan juga sempat mengemuka, terutama pada spesifikasi wilayah urban (perkotaan) dan rural (pedesaan). Wilayah urban selalu diidentikkan dengan wilayah yang memiliki potensi dan pembangunan serta kesejahteraan yang lebih baik dibandingkan dengan wilayah rural yang memang cenderung tertinggal. Pembahasan terkait wilayah urban dan rural adalah sebagai berikut:

a. Rural (Perdesaan)

Perdesaan (rural) adalah [wilayah](#) yang mempunyai kegiatan utama pertanian termasuk pengelolaan sumber daya alam (SDA) dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa, [pemerintahan](#), pelayanan [sosial](#), dan kegiatan [ekonomi](#).

Adapun ciri-ciri kawasan rural adalah sebagai berikut:

1. Kepadatan penduduk rendah
2. Kegiatan di pedesaan didominasi oleh kegiatan pertanian [tanaman keras](#), tanaman [tumpang sari](#), peternakan [sapi](#), [kambing](#), [unggas](#), kolam [ikan](#).

3. Masih banyak ditemukan hewan liar seperti burung, tikus, ular dan lain sebagainya.
4. Penduduk terkonsentrasi dalam bentuk kluster yang disebut [desa](#).
5. Hubungan sosial [masyarakat](#) masih sangat akrab dan saling bantu.

Permasalahan-permasalahan yang terjadi di wilayah rural adalah sebagai berikut:

1. Masalah Ekonomi adalah salah satu masalah terbesar yang terjadi di pedesaan. Laju Ekonomi yang tergolong lambat karena lapangan kerja di sektor formal yang sangat sulit. Banyak dari penduduk desa yang hanya bekerja sebagai petani, nelayan ataupun sebagai peternak dan tidak sedikit pula dari mereka yang menganggur. Tentu ini juga menjadi masalah yang harus diperhatikan oleh pemerintah.
2. Kualitas Pendidikan di pedesaan menjadi masalah yang sangat penting . Kualitas pendidikan masih di bawah kualitas pendidikan di perkotaan. Ini karena sarana pendidikan yang kurang dan juga tenaga pengajar yang kurang juga menjadi sebab kurang bagusnya pendidikan di pedesaan. Ini juga menyebabkan kurang terserapnya tenaga kerja masyarakat pedesaan untuk lapangan pekerjaan yang formal.
3. Masalah yang paling utama di pedesaan adalah minimnya sarana dan prasarana sudah memunculkan banyak masalah besar lainnya. Sarana dan prasarana seperti jalan yang memadai, sekolah, fasilitas kesehatan dan ada juga fasilitas listrik yang masih belum bisa dinikmati masyarakat pedesaan.

b. Urban (Perkotaan)

Kawasan perkotaan (urban) adalah [wilayah](#) yang mempunyai kegiatan utama bukan [pertanian](#) dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perkotaan, pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan pelayanan [sosial](#), dan kegiatan [ekonomi](#).

Kawasan urban juga memiliki berbagai macam permasalahan yaitu sebagai berikut:

1. Masalah kemacetan merupakan sebuah masalah besar yang dialami berbagai kota besar di dunia tidak hanya di Indonesia yaitu di Jakarta. Banyaknya jumlah kendaraan pribadi menjadi penyebab utama kemacetan di kota-kota besar. Selain itu juga faktor kurang tertibnya pengendara menambah parah kemacetan dan kurangnya minat masyarakat terhadap transportasi umum karena faktor kenyamanan. Banyak yang menganggap bahwa transportasi umum tidak aman dan juga tidak nyaman .
2. Status kota yang dapat diartikan sebagai wilayah yang laju ekonominya sudah berkembang dengan cepat, namun bukan menjadi jaminan bahwa masyarakat yang tinggal disana adalah masyarakat yang memiliki kemampuan ekonomi tinggi. Masalah ini bisa terjadi karena lapangan kerja yang terbatas sudah tidak seimbang dengan jumlah penduduk yang tinggal di kota.
3. Kepadatan penduduk juga menjadi sebuah pekerjaan rumah bagi setiap pemimpin daerah tersebut. Kepadatan penduduk bisa disebabkan karena tingkat kelahiran yang tinggi dan juga arus

urbanisasi yang sangat tinggi. Banyak dari masyarakat di desa yang menganggap bahwa dengan mereka pergi ke kota kemudian akan mendapatkan pekerjaan.

2. Hipotesis Kebudayaan

Teori hipotesis kebudayaan yang cukup luas pengaruhnya mengaitkan kemakmuran dengan kebudayaan. Seperti halnya hipotesis geografi, hipotesis kebudayaan dikembangkan oleh sosiolog terkenal asal Jerman, Max Weber, yang mengatakan bahwa gerakan reformasi Protestan dan etos kerja Protestan telah membuka jalan kebangkitan masyarakat Industri. Hipotesis ini juga tidak bisa menjelaskan fenomena kesenjangan antar wilayah di dunia. Kembali melihat Nogales dan Sonora yang memiliki kebudayaan hampir sama dan berjarak hanya beberapa meter saja namun mengalami *gap* ketimpangan yang sangat jauh. Hipotesis kebudayaan juga sangat lemah untuk menjelaskan fenomena tersebut (Acemoglu & Robinson, 2015: 59).

3. Hipotesis Kebodohan

Teori yang populer yang terakhir adalah hipotesis kebodohan yang menyatakan bahwa kesenjangan yang terjadi karena karena para penguasa tidak tahu cara memakmurkan bangsanya yang melarat. Ide ini dikembangkan oleh Lionel Robbins. Hipotesis kebodohan mengatakan bahwa negara-negara miskin adalah korban kondisi gagal pasar karena para ekonom dan para pembuat kebijakan yang salah di masa lalu,

sebaliknya negara-negara kaya bisa berhasil karena para pemimpinnya yang pintar untuk menghasilkan sebuah kebijakan. Hipotesis ini tidak menjelaskan fenomena di Meksiko di mana pemimpin di sana adalah pemimpin yang tidak mungkin tidak tahu bahwa hegemoni segelintir orang adalah tidak baik namun masih tetap dilakukan dan menyengsarakan rakyat. Dengan penjelasan tersebut maka hipotesis kebodohan gagal (Acemoglu & Robinson, 2015: 66-67).

D. Institusi dalam Pembangunan

Tiga hipotesis penyebab kegagalan pembangunan telah dipatahkan oleh teori yang ditawarkan oleh Daron dan James dalam buku “Mengapa Negara Gagal”. Dalam buku tersebut dinyatakan bahwa kesenjangan yang terjadi antar daerah adalah karena adanya institusi ekonomi politik ekstraktif yang memonopoli perekonomian dan menciptakan sebuah hegemoni. Untuk menghapus lingkaran syetan tersebut maka harus dibentuk institusi ekonomi politik inklusif. Namun, pemahaman lebih lanjut terkait institusi tersebut harus diawali dengan pemahaman terkait konsep institusi terlebih dahulu.

Kata “institusi” sering diterjemahkan dengan “organisasi”, namun demikian institusi memiliki definisi yang berbeda dalam *New Institutional Economics* (NIE). Pada literatur NIE, institusi didefinisikan sebagai, aturan formal dan informal beserta mekanisme penegakannya yang membentuk perilaku individu dan organisasi dalam masyarakat (North, 1990 dan Williamson, 1985). Berbeda dengan definisi organisasi, dimana definisi organisasi adalah, sebuah kesatuan

yang terdiri dari sekelompok orang yang bertindak secara bersama-sama dalam rangka mencapai tujuan bersama. (Burky dan Perry, 1998).

Organisasi dan individu mencapai kepentingan di dalam sebuah struktur institusi berupa aturan-aturan formal (hukum, peraturan, kontrak, hukum konstitusional) dan aturan informal (etika, kepercayaan, dan norma-norma yang tidak tertulis lainnya). Organisasi kemudian memiliki aturan internal (yaitu institusi) untuk menangani permasalahan personalia, anggaran, pengadaan dan prosedur pelaporan, yang membatasi perilaku anggota.

Dengan demikian, institusi merupakan struktur insentif (pendorong) bagi perilaku organisasi dan individu. Institusi dapat dibagi menjadi dua yaitu, institusi formal dan institusi non formal. Institusi formal meliputi hukum dan peraturan, kontrak pegawai, hukum konstitusional sedangkan contoh institusi non formal meliputi kepercayaan, etika dan nilai dan norma politik dan lain sebagainya.

Institusi menurut Williamson (2000) memiliki 4 (empat) tingkatan yang saling berhubungan timbal balik:

1. Tingkatan pertama berhubungan dengan *social theory* yang merupakan institusi informal yang telah melekat dalam masyarakat, seperti tradisi, norma, adat dan sebagainya.
2. Tingkatan yang kedua berhubungan dengan *economics of property right* atau *positive political theory* yang merupakan lingkungan institusi yang terdiri dari aturan main (hukum), politik, lembaga hukum dan birokrasi.

3. Tingkatan ketiga adalah *transaction cost economics* atau biaya transaksi, dimana tingkatan ini terdiri dari pelaksanaan kontrak, pengaturan dan penegakannya yang semuanya tidak terlepas dari biaya transaksi.
4. Tingkatan keempat adalah *agency theory* yang terkait dengan pengaturan sumber daya alam maupun sumber daya manusia.

Melalui deskripsi singkat tersebut dapat diketahui bahwa intitusi tidaklah sama dengan organsiasi atau suatu badan atau struktur.

Kemudian salah satu faktor yang berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi adalah institusi. Institusi termasuk dalam faktor non-ekonomi, dimana bentuknya bukanlah organisasi melainkan bentuknya lebih merupakan aturan-aturan formal (hukum, aturan) dan informal (konvensi, norma). Fungsinya dapat mengatur dan menghilangkan ketidakpastian dalam kebijakan, mengurangi biaya organisasi serta memerkokoh pemerintah dalam mencapai tujuan pembangunan.

Pembahasan realitas sosial ekonomi pada awal abad ke-21 lebih menekankan pada pentingnya faktor non ekonomi. Salah satu faktor non ekonomi yang berpengaruh terhadap pembangunan ekonomi adalah institusi. (Maslichenko, 2001). Institusi di sini diartikan sebagai aturan-aturan formal (hukum, aturan-aturan) dan informal (konvensi, norma) dalam suatu masyarakat yang menata dan menyederhanakan interaksi manusia, khususnya institusi endogen seperti budaya , tradisi historis dan batasan-batasan politis yang berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi dan memertajam kebijakan ekonomi.

Berbicara aspek institusi dalam pembangunan sebenarnya kembali mengingat kembali seperti yang telah dinyatakan oleh David Hume dan Adam Smith. Bahwa secara fundamental institusi mendukung perkembangan masyarakat dalam tiga hal yaitu menjamin *the guarantee of property right, the free transfer of property by voluntary contractual agreement, the keeping of promise made*. Seperti North (1990) menyatakan bahwa institusi sangat diperlukan oleh negara-negara yang mengalami transisi, agar perilaku individu-individu dalam masyarakat dapat diprediksi dengan jelas.

Institusi dibutuhkan untuk memfasilitasi kehidupan ekonomi. Perubahan ekonomi tidak hanya berfungsi tanpa adanya jaminan atas hak dan tatanan yang jelas serta jaminan keseimbangan sosial. Fungsi kunci institusi adalah memfasilitasi terciptanya kenyamanan. Untuk menciptakan kenyamanan tersebut institusi berfungsi untuk menciptakan ketertiban, kepercayaan, dan dapat mengurangi biaya koordinasi. Dengan kondisi ini masyarakat dapat memprediksi dengan siapa mereka harus melakukan kerjasama dalam upaya untuk mencapai tujuan ekonomi maupun memenuhi kebutuhannya.

Menurut Kasper dan Streit (1998) dalam praktiknya institusi memiliki peranan penting dalam koordinasi, bahkan sepanjang waktu, pertumbuhan ekonomi tidak dapat dijelaskan secara baik tanpa memahami institusi. Sedikitnya ada empat jenis institusi yang dibutuhkan dalam upaya mempercepat pertumbuhan ekonomi (Blakey, 1994) yaitu institusi ekonomi, institusi politik, institusi sosial yang berbasis masyarakat dan institusi hukum.

Institusi ekonomi bertugas untuk mengkoordinir aktivitas-aktivitas ekonomi dan penyediaan sarana ekonomi. Ekonomi berhubungan dengan masalah keterbatasan sumber daya, serta implikasinya terhadap pemilihan alternatif lain atau pun terhadap penolakan alternatif lain. Untuk meminimumkan resiko tersebut kebijakan ekonomi berorientasi pada kepentingan rakyat bukan kepentingan kelompok atau individu. Di sini lah pentingnya fungsi koordinasi melalui institusi. Institusi yang termasuk dalam institusi ekonomi adalah lembaga-lembaga keuangan, organisasi-organisasi yang fokus pada ekonomi lokal, seperti asosiasi buruh, organisasi pembangunan lokal, organisasi buruh dan agen-agen pembangunan pemerintah.

Institusi politik berfungsi memerkokoh pemerintahan. Perlu penataan partai politik secara demokratis dalam rangka menciptakan kehidupan partai politik yang lebih demokratis. kejelasan perundang-undangan dan modernisasi partai politik yang mengakar dalam kehidupan masyarakat sangat diperlukan. Institusi sosial yang berbasis masyarakat diperlukan sebagai alat kontrol dalam penyelenggaraan pembangunan. Oleh karena itu perlu diciptakan iklim yang mendukung berkembangnya lembaga-lembaga yang berbasis kemasyarakatan. Termasuk dalam institusi kemasyarakatan adalah kelompok-kelompok pelayanan, organisasi keagamaan, organisasi pelayanan sosial. Kemudian institusi hukum berfungsi sebagai penjamin hak dan kepastian masyarakat. Oleh karena itu perlu penegakan hukum yang bersih, mandiri dan benar-benar menegakkan keadilan dan kebenaran.

Secara umum, dapat dikatakan bahwa institusi memiliki dampak yang besar terhadap upaya manusia dalam memenuhi kebutuhan ekonomi maupun tujuan yang lain. Masyarakat membutuhkan institusi yang dapat meningkatkan kebebasan untuk memilih kepentingan-kepentingannya. Blakely (1994) menyatakan, agar pertumbuhan ekonomi tinggi, institusi-institusi harus berkualitas. Institusi lokal harus mampu mengidentifikasi dan memobilisasi sumber daya yang ada. Namun, institusi lokal terkadang hanya berorientasi pada segelintir orang atau elit kekuasaan. Seperti yang dinyatakan oleh Daron dan James (2012) bahwa ketimpangan pembangunan yang terjadi antar wilayah disebabkan oleh adanya institusi ekonomi politik ekstraktif yang memonopoli jalannya ekonomi politik, oleh karena itu perlu diciptakan institusi ekonomi politik inklusif. Perlu pemahaman lebih lanjut lagi terkait konsep institusi ekonomi politik ekstraktif dan inklusif.

E. Institusi Ekonomi Politik Ekstraktif dan Inklusif

Fenomena yang terjadi di berbagai belahan di dunia telah membuat berbagai akademisi memberikan hipotesis. Menjelang dasawarsa 1990-an hanya dalam rentang waktu setengah abad, kondisi yang timpang antara Korea Selatan dan Korea Utara itu telah membuat kesenjangan yang sangat kontras antara kelaparan di Korea Utara dengan kemakmuran di Korea Selatan, hipotesis kebudayaan, geografi dan kebodohan tidak bisa menjelaskan fenomena dua negara tersebut. Untuk mencari tahu jawabannya maka harus mengkaji berbagai institusi ekonomi yang ada.

Saat ini sudah ada kesepakatan di kalangan ekonom bahwa pertumbuhan ekonomi bergantung pada kualitas institusi untuk pola kemakmuran yang berlaku di seluruh dunia. Negara-negara kaya adalah negara di mana investor merasa aman tentang hak kepemilikan, aturan hukum berlaku, insentif swasta sejalan dengan tujuan sosial, kebijakan moneter dan fiskal yang didasarkan pada institusi ekonomi makro yang kuat, risiko idiosyncratic secara tepat dimediasi melalui asuransi sosial, dan warga negara memiliki kebebasan-kebebasan untuk kebebasan sipil dan perwakilan politik (Dani Rodrik, 2007: 184).

Sedangkan, negara-negara miskin adalah negara di mana pengaturan ini tidak ada atau ada namun banyak kekurangan. Tentu saja, institusi berkualitas tinggi akan menciptakan kemakmuran ekonomi. Tapi bagaimanapun, memang telah ada hubungan kausalitas, semakin banyak penelitian empiris telah menunjukkan bahwa institusi memberikan dampak kuat dan menentukan pada pendapatan agregat. Dampak institusi memberikan pesan bahwa negara miskin yang mampu merevisi aturan permainan dalam arah penguatan hak milik pengusaha dan investor kemungkinan akan mengalami peningkatan yang berlangsung dalam kapasitas produktif (Dani Rodrik, 2007: 184).

Rodrik telah melakukan penelitian untuk mengetahui faktor apa yang paling determinan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi sebuah negara. Setidaknya ada tiga faktor yang menyebabkan perekonomian dan pembangunan sebuah daerah menjadi maju yaitu geografi, integrasi dan institusi. Rodrik melakukan

penelitian untuk mengetahui dari ketiga faktor tersebut yang paling determinan mempengaruhi pembangunan (Dani Rodrik, 2004: 133).

Pertama, ada sejarah panjang terkait teori yang menempatkan geografi sebagai faktor penentu pembangunan. Geografi penentu utama dari iklim, sumber daya alam, beban penyakit, biaya transportasi, difusi pengetahuan dan teknologi dari daerah yang lebih maju. Oleh karena itu dapat memberikan pengaruh yang kuat terhadap produktivitas pertanian dan kualitas sumber daya manusia. Tulisan terakhir oleh Jared Diamond dan jeffery yang membahas tentang faktor geografi ini (Dani Rodrik, 2004: 132).

Jeffrey Sachs telah tegas menyatakan bahwa geografi memberikan sebuah efek yang kuat dan independen melalui dampaknya terhadap lingkungan kesehatan masyarakat dan biaya transportasi (Sachs 2003; Gallup, Sachs, dan Mellinger 1998). Jared Diamond (1997) telah menunjukkan bagaimana rupanya kecelakaan berbahaya geografi (seperti penyelarasan benua) dapat memiliki efek jangka panjang pada pola pengembangan teknologi dan difusi (Dani Rodrik, 2007: 186-187).

Kedua, faktor penentu pembangunan sebuah daerah adalah integrasi. Integrasi dapat dilihat dari arus perdagangan yang terjadi di suatu daerah serta kemudahan perdagangan terjadi di suatu daerah tanpa batas. Ketiga, penjelasan terkait faktor institusi dalam bentuk adanya jaminan hak kepemilikan dan kepastian hukum. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan Rodrik menemukan bahwa kualitas Institusi "mengalahkan" segala sesuatu yang lain. Ketika institusi sudah baik, geografi memiliki efek langsung yang lemah

terhadap pendapatan, meskipun geografi memiliki efek tidak langsung yang kuat dengan mempengaruhi kualitas Institusi. Kemudian juga, setelah Institusi sudah baik, perdagangan hampir selalu tidak signifikan. Hal ini membuktikan bahwa institusi menjadi faktor vital dalam menentukan pembangunan suatu daerah (Dani Rodrik, 2004: 131).

Selanjutnya Rodrik menjelaskan terdapat lima jenis institusi yang mendukung terwujudnya perekonomian yang kondusif dan mapan, yaitu sebagai berikut:

1. Hak Kepemilikan

Sebuah institusi harus mampu menjamin hak kepemilikan seseorang. Jika bicara hak kepemilikan mungkin tidak bisa mengambil contoh negara-negara sosialis karena seperti yang North dan Thomas (1973) kemukakan bahwa kemakmuran ekonomi saat ini semuanya dibangun atas dasar kepemilikan. Selain itu, dipertegas lagi bahwa upaya untuk menjamin hak kepemilikan telah menjadi elemen kunci kebangkitan negara-negara barat dalam pertumbuhan ekonomi modern. Hal ini cukup beralasan bahwa pengusaha tidak memiliki insentif untuk mengakumulasi dan berinovasi kecuali mereka memiliki cukup kontrol atas aset-aset telah dihasilkan (Dani Rodrik, 2007: 156).

2. Institusi Regulasi

Kegagalan pasar terjadi akibat adanya pelaku ekonomi yang curang. Para pelaku ekonomi menggunakan berbagai cara untuk mengambil keuntungan semaksimal mungkin tanpa memperhatikan gejala ekonomi. Kegagalan pasar yang terjadi menyebabkan dampak yang begitu besar terhadap perekonomian. Oleh karena itu dibutuhkan sebuah institusi yang dibangun

untuk menciptakan sebuah keteraturan dan keharmonisan (Dani Rodrik, 2007: 157).

3. Institusi Stabilitas Ekonomi Makro

Keynesian melihat bahwa ekonomi kapitalis tidak selalu bisa menstabilkan dirinya sendiri. Berbagai gejala ekonomi makro seperti permintaan agregat serta pengangguran yang tinggi akan menyebabkan gejala ekonomi yang cukup besar. Oleh karena itu dibutuhkan kehadiran negara dalam bentuk penciptaan institusi ekonomi yang dapat menjaga stabilitas ekonomi makro (Dani Rodrik, 2007: 158).

4. Institusi Jaminan Sosial

Sebuah institusi penopang pembangunan selain mampu menciptakan pertumbuhan ekonomi, juga harus mampu memberikan jaminan sosial bagi setiap orang. Jaminan sosial ini menjadi hal mendasar dan fundamental bagi seseorang untuk dapat ikut serta dalam kegiatan perekonomian, politik dan lain sebagainya (Dani Rodrik, 2007: 159).

5. Institusi Manajemen Konflik

Masyarakat yang sangat plural akan sangat rentan untuk terjadinya konflik. Konflik tersebut bisa berupa konflik ekonomi akibat distribusi sumber daya yang tidak adil, konflik etnis, konflik politik dan lain sebagainya, berbagai konflik tersebut dapat menciptakan ketidakharmonisan dan menghambat pihak yang terlibat konflik untuk melakukan kerjasama sehingga tidak bisa menghasilkan sesuatu yang produktif. Oleh karena itu dibutuhkan institusi yang mampu meredam dan menjembatani potensi-potensi konflik tersebut (Dani Rodrik, 2007: 161).

1. Institusi Ekonomi Ekstraktif dan Inklusif

Perbedaan tingkat kemakmuran antar negara disebabkan oleh perbedaan institusi ekonomi yang ada berikut tata hukum atau perundangan yang memengaruhi mekanisme ekonomi dan insentif yang tersedia bagi segenap rakyat. Negara sebagai pemegang kuasa tertinggi harus mampu menjamin hak kepemilikan properti, kepastian hukum, pelayanan publik dan kebebasan untuk mengikat kontrak dan berniaga. Semuanya itu hanya bisa dilakukan oleh negara sebagai lembaga dengan otoritas tinggi untuk menegakkan hukum. Mencegah segala tindak pencurian dan pemalsuan, serta menjamin dan melegalkan segala ikatan kontrak yang melibatkan pihak-pihak swasta. Namun tidak semua negara bisa mewujudkan itu seperti misalnya Korea Utara (Acemoglu dan Robinson, 2015: 77).

Korea Utara memiliki lembaga ekonomi yang ekstraktif disebut demikian karena lembaga seperti itu dirancang untuk memeras, menyadap mengeruk pendapatan serta kekayaan salah satu lapisan masyarakat demi memekaya lapisan lainnya. Keadaan tersebut berbanding terbalik dengan Korea Selatan yang memiliki institusi ekonomi inklusif. Institusi ekonomi inklusif akan menciptakan pasar yang inklusif, yang bukan saja memberi kebebasan bagi rakyat untuk memilih jenis pekerjaan atau gaya hidup yang sesuai dengan talenta, tetapi juga memberikan arena persaingan yang adil bagi siapa saja yang ingin berperan serta di dalamnya (Acemoglu dan Robinson, 2015: 81).

Melalui lembaga ekonomi inklusif, orang-orang yang punya ide cemerlang bisa merintis usaha, para pekerja akan tertarik untuk melibatkan diri di dalam aktivitas-aktivitas yang bisa mengoptimalkan produktivitas. Institusi ekonomi inklusif membuka jalan bagi berfungsinya dua mesin kemakmuran yang lain yaitu teknologi dan pendidikan. Pertumbuhan ekonomi berkesinambungan dengan penyempurnaan teknologi dan ruang sebas-bebasnya bagi setiap orang untuk bersekolah. Kemampuan institusi ekonomi untuk mengoptimalkan potensi pasar inklusif, mendorong inovasi teknologi, membangun sumber daya manusia, mengarahkan talenta dan keterampilan warga negara (Acemoglu dan Robinson, 2015: 81-83).

Secara umum perbedaan institusi ekonomi inklusif dan ekstraktif adalah sebagai berikut:

Tabel 4. Perbedaan Karakteristik Institusi Ekonomi Inklusif dan Ekstraktif

Institusi Ekonomi Inklusif	Institusi Ekonomi Ekstraktif
(1)	(2)
1. Adanya jaminan hak kepemilikan seseorang terhadap apa yang dimiliki 2. Adanya ruang yang sebas-bebasnya untuk seseorang dapat berpartisipasi dalam perekonomian 3. Adanya iklim usaha yang kondusif untuk seseorang agar dapat melakukan kegiatan perekonomian 4. Institusi dapat mendorong seseorang untuk membuat sebuah inovasi yang dapat bermanfaat dan menciptakan kesejahteraan 5. Adanya peluang bisnis yang sama tanpa ada diskriminasi 6. Adanya insentif yang	1. Penguasaan aset ekonomi hanya dikuasai oleh segelintir orang yang dekat dengan kekuasaan 2. Tidak ada mobilitas ekonomi akibat penguasaan aset di tangan segelintir orang 3. Tidak ada insentif ekonomi yang sepadan bagi seseorang yang telah berusaha dan menciptakan sebuah inovasi 4. Adanya diskriminasi dalam menjalankan bisnis

menjanjikan bagi setiap orang yang memiliki usaha dan kemampuan	
---	--

Sumber: Diolah dari Studi Pustaka “*Why Nation Fail*”, Daron Acemoglu dan James Robinson, 2015.

2. Institusi Politik Ekstraktif dan Inklusif

Institusi ekonomi ada karena diciptakan sendiri oleh masyarakat. sedangkan institusi politik ada karena kepentingan di dalam masyarakat. Berbagai institusi politik yang ada di tengah masyarakat merupakan penentu utama dari hasil akhir pergulatan politik. Institusi politik yang inklusif akan menentukan cara memilih struktur pemerintahan dan berikut hierarki kewenangannya. Institusi politik akan mengatur siapa saja yang mempunyai kekuasaan dan tujuan untuk apa kekuasaan itu digunakan. Institusi politik inklusif akan membagi kekuasaan secara merata dengan segenap elemen masyarakat dan bisa dikontrol oleh masyarakat. Di sini tidak ada kekuasaan yang digenggam oleh perorangan atau kelompok melainkan dibagi merata dalam sebuah koalisi yang melibatkan banyak kelompok (Acemoglu dan Robinson, 2015: 84-85).

Antara institusi ekonomi dan institusi politik sebenarnya terdapat sinergi yang sangat kuat. Institusi politik ekstraktif menempatkan kekuasaan di tangan segelintir orang elit dan memiliki kontrol yang sangat kuat untuk membentuk berbagai institusi ekonomi yang digerakkan untuk mengeruk segala sumber daya yang ada di masyarakat. Di mana ada institusi politik ekstraktif disitu pasti ada institusi ekonomi ekstraktif juga. Hubungan

sinergitas antara institusi politik dan ekonomi ekstraktif menciptakan celah yang lebar untuk melakukan pelanggaran yaitu institusi politik yang ada memberikan kesempatan kepada kelompok elite yang memegang kekuasaan untuk membangun institusi ekonomi sesuai dengan selera tanpa bisa dikontrol oleh para penentang. Pada akhirnya institusi ekonomi ekstraktif akan memerkaya elite politik, dan kekuasaan ekonominya dapat mengukuhkan dan melestarikan dominasi politiknya (Acemoglu dan Robinson, 2015: 86).

Secara umum perbedaan institusi politik inklusif dan ekstraktif adalah sebagai berikut:

Tabel 5. Perbedaan Karakteristik Institusi Politik Inklusif dan Ekstraktif

Institusi Politik Inklusif	Institusi Politik Ekstraktif
(1)	(2)
1. Setiap orang memiliki kebebasan berpartisipasi secara aktif dalam politik 2. Setiap orang memiliki kesempatan untuk mendapatkan kekuasaan (akses politik yang mudah) 3. Institusi politik yang bersifat plural 4. Setiap orang bisa menentukan pilihan politik tanpa intimidasi dari pihak manapun 5. Adanya batasan terhadap elit politik dalam bentuk <i>check and balances</i> 6. Adanya jaminan hukum untuk melindungi setiap hak-hak individu 7. Adanya keterbukaan dalam pengelolaan kekuasaan	1. Kekuasaan hanya dikuasai oleh segelintir orang 2. Adanya upaya mempertahankan kekuasaan dengan mengorbankan hak politik rakyat 3. Lemahnya penegakan hukum bagi kalangan penguasa 4. Pengelolaan kekuasaan yang cenderung tertutup 5. Kebebasan politik seseorang dibatasi karena tidak ada akses yang sama terhadap kekuasaan

Sumber: Diolah dari Studi Pustaka “*Why Nation Fail*”, Daron Acemoglu dan James Robinson, 2015.

Perdebatan berbagai faktor yang menentukan pembangunan suatu daerah dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 6. Perdebatan Institusi Terhadap Hipotesis Geografi, Kebudayaan dan Kebodohan

Hipotesis	Tokoh	Pemikiran	Kritik dari Institusi
(1)	(2)	(3)	(4)
Geografi	Jeffery Sachs	Daripada fokus pada peningkatan institusi di Sub-Sahara Afrika, akan lebih bijaksana berjuang untuk memerangi AIDS, tuberkulosis, dan malaria; mengatasi penipisan nutrisi tanah; dan membangun lebih banyak jalan untuk menghubungkan masyarakat di desa terpencil ke pasar regional atau wilayah pesisir (Jeffery Sachs, 2003: 38).	Pada umumnya penyakit dipicu oleh kemiskinan dan ketidakmampuan pemerintah untuk mengambil langkah untuk menanggulangi berbagai masalah kesehatan. Misalnya Inggris, meningkatnya kesehatan masyarakat bukanlah faktor kemakmuran, melainkan buah dari perubahan kondisi politik dan ekonomi (Acemoglu dan Robinson, 2015: 55).
	Jared Diamond	Asal-usul kesenjangan ekonomi terjadi sejak fase awal zaman modern, kurang lebih lima ratus tahun yang lalu, disebabkan berbagai sifat karakteristik tumbuhan dan hewan yang akhirnya berdampak pada produktivitas pertanian.	Perbedaan tingkat kemakmuran terkait erat dengan distribusi teknologi industri modern yang tidak merata, namun tidak berhubungan dengan potensi penduduk untuk membudidayakan hewan dan tumbuhan, maupun perbedaan produktivitas intrinsik di bidang pertanian antar bangsa (Acemoglu

			dan Robinson, 2015: 54-55).
Kebudayaan	Max Weber	Gerakan reformasi Protestan dan etos kerja Protestan telah membuka jalan kebangkitan masyarakat Industri.	Pada abad ke-19 Prancis yang merupakan negara dengan mayoritas katolik dengan cepat menyusul Belanda dan Inggris, Italia juga seperti itu (Acemoglu dan Robinson, 2015: 63).
Kebodohan	Lionel Robbins	Ekonomi adalah ilmu yang mengkaji tingkah laku manusia sebagai hubungan antara upaya pemenuhan kebutuhan dengan ketersediaan sumber daya langka.	Keagalan pembangunan bukan karena kebodohan pemimpin melainkan karena keberanian pemimpin merombak pola-pola institusi yang memiskinkan rakyat lalu bangkit dan menciptakan pertumbuhan ekonomi (Acemogul dan Robinson, 2015: 71).
Institusi	Dani Rodrik	Saat ini sudah ada kesepakatan di kalangan ekonom bahwa pertumbuhan ekonomi bergantung pada kualitas institusi, dan merupakan pola kemakmuran yang berlaku di seluruh dunia. Negara-negara kaya adalah negara di mana investor merasa aman tentang hak kepemilikan, aturan hukum berlaku, insentif swasta sejalan dengan tujuan sosial, kebijakan moneter dan fiskal yang didasarkan pada institusi ekonomi makro yang kuat, adanya asuransi sosial, dan warga negara memiliki kebebasan-kebebasan meliputi kebebasan sipil dan perwakilan politik (Dani Rodrik, 2007: 184).	

	Daron Acemoglu & James Robinson	Perbedaan tingkat kemakmuran antarnegara disebabkan oleh perbedaan institusi ekonomi dan politik yang ada berikut tata hukum atau perundangan yang mempengaruhi mekanisme ekonomi dan insentif bagi rakyatnya (Acemoglu dan Robinson, 2015: 77)
--	---------------------------------	---

Sumber: Diolah sendiri oleh peneliti

Secara historis, perjalanan teori-teori pembangunan di dunia, terdiri dari lima masa seperti yang sudah dipaparkan di atas. Untuk lebih jelasnya lagi, dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 7. Dinamika Perkembangan Teori Pembangunan di Dunia

Grand Theory (1)	Middle Theory (2)	Ahli (3)	Tahun (4)	Asumsi Dasar (5)	Kritik (6)
Ekonomi Klasik		Adam Smith, David Ricardo, Jhon Stuart Mill	Era 1770-an	Menolak tangan-tangan negara dalam penguasaan terhadap ekonomi	Mekanisme pasar tidak akan mampu menciptakan keseimbangan karena berorientasi pada keuntungan
Keynesian	Teori Modernisasi, Dependensi, Tabungan & Investasi, Etika Protestan, <i>Development State</i> dan sebagainya	Walt W. Rostow, Harrod-Domar, Max Weber, Robert Behall	1950-an sampai dengan 1980-an	Mengutamakan akan pertumbuhan ekonomi dengan adanya campurtangan negara	Menciptakan berbagai dampak negatif yaitu diantaranya tingginya pengangguran dan kemiskinan dan ketimpangan distribusi pendapatan, karena fokus pada

					pertumbuhan ekonomi tanpa memikirkan distribusi pertumbuhan.
Neoliberalisme	<i>Good Governance, Good Corporate Governance</i> dan sebagainya	Gary S. Becker, Friedrich August von Hayek, Milton Friedman	Era 1980-an	Sebuah mekanisme pasar yang bebas dari intervensi negara	Meletakkan peran negara di bawah hegemoni pasar, meruntuhkan kedaulatan rakyat
Post Modernisme	<i>Governance</i>	Rita Abrahamsen, Korten, Pratikno, Budi Winarno	Era 2000-an	Menolak pada penguasaan penuh pasar	Hanya mampu mengkritisi tanpa memberikan solusi
Institutionalisme	Capability Approach	Amartya Sen, Daron Acemoglu, James A. Robinson, Ha Joon Chang, Dani Rodrik	Era 2000-an bertepatan dengan MDGs	Pembangunan sebagai sebuah kebebasan substantif (<i>human capability</i>)	

Sumber : Diolah oleh peneliti

F. Indeks Pembangunan Manusia sebagai Tolak Ukur Pembangunan

Beberapa bantahan logis yang dipaparkan oleh Sen memang memberi warna baru dalam perbendaharaan konsep pembangunan. Meskipun demikian, konsep pembangunan akan selalu menjadi diskursus hangat dalam era milenium ini. Diskursus tersebut juga bermuara pada perdebatan bagaimana mengukur pembangunan. Terdapat beberapa mazhab untuk mengukur pembangunan yang secara garis besar terbagi dalam dua alat ukur, yaitu *Gross National Product*

(GNP) dan *Human Development Index* (HDI). Penjelasan terkait kedua instrumen pengukur pembangunan ini akan dibahas di bawah ini.

1. Produk Nasional Bruto (PNB)

Produk Nasional Bruto (*Gross National Product*) atau PNB meliputi nilai produk berupa barang dan jasa yang dihasilkan oleh penduduk suatu negara (nasional) selama satu tahun; termasuk hasil produksi barang dan jasa yang dihasilkan oleh warga negara yang berada di luar negeri, tetapi tidak termasuk hasil produksi perusahaan asing yang beroperasi di wilayah negara tersebut.

2. Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

UNDP (*United Nation Development Programme*) mendefinisikan pembangunan manusia sebagai suatu proses untuk memperluas pilihan-pilihan bagi penduduk. Dalam konsep tersebut penduduk ditempatkan sebagai tujuan akhir (*the ultimated end*) sedangkan upaya pembangunan dipandang sebagai sarana (*principal means*) untuk mencapai tujuan itu. (*United Nations Development Programme*, 2014).

Indeks pembangunan manusia dikembangkan oleh pemenang nobel India Amartya Sen dan seorang ekonom Pakistan Mahbub ul Haq, serta dibantu oleh Gustav Ranis dari Yale University dan Lord Meghnad Desai dari London School of Economics pada tahun 1990. Sejak itu indeks ini dipakai oleh program pembangunan PBB pada laporan IPM tahunannya.

Amartya Sen menggambarkan indeks ini sebagai "pengukuran vulgar" oleh karena batasannya. Indeks ini lebih berfokus pada hal-hal yang lebih sensitif dan berguna daripada hanya sekedar pendapatan perkapita yang selama ini digunakan. Indeks ini juga berguna sebagai jembatan bagi peneliti yang serius untuk mengetahui hal-hal yang lebih terinci dalam membuat laporan pembangunan manusianya.

IPM mengukur pencapaian rata-rata sebuah negara dalam tiga dimensi dasar pembangunan manusia:

- a. Hidup yang sehat dan panjang umur yang diukur dengan harapan hidup saat kelahiran
- b. Pengetahuan yang diukur dengan angka tingkat baca tulis pada orang dewasa (bobotnya dua per tiga) dan kombinasi pendidikan dasar, menengah , atas gross enrollment ratio (bobot satu per tiga).
- c. Standar kehidupan yang layak diukur dengan logaritma natural dari produk domestik bruto per kapita dalam paritasi daya beli.

Dimensi dasar pembangunan manusia tersebut terdiri dari beberapa komponen yang disebut sebagai komponen indeks pembangunan manusia, yaitu sebagai berikut :

- a. Angka Harapan Hidup

Angka Harapan Hidup (AHH) pada waktu lahir merupakan rata-rata perkiraan banyak tahun yang dapat ditempuh oleh seseorang selama hidup.

- b. Angka Melek Huruf

Angka melek huruf adalah persentase penduduk usia 15 tahun keatas yang dapat membaca dan menulis huruf latin dan atau huruf lainnya.

c. Rata-Rata Lama Sekolah

Rata-rata lama sekolah menggambarkan jumlah tahun yang digunakan oleh penduduk usia 15 tahun keatas dalam menjalani pendidikan formal.

d. Pengeluaran Riil per Kapita yang disesuaikan

UNDP mengukur standar hidup layak menggunakan Produk Domestik Bruto (PDB) riil yang disesuaikan, sedangkan Badan Pusat Statistik Indonesia dalam menghitung standar hidup layak menggunakan rata-rata pengeluaran per kapita riil yang disesuaikan dengan formula Atkinson.

Untuk menjamin tercapainya tujuan pembangunan manusia, empat hal pokok yang perlu diperhatikan adalah produktivitas, pemerataan, kesinambungan, pemberdayaan. Secara ringkas empat hal pokok tersebut mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Produktivitas

Penduduk harus dimampukan untuk meningkatkan produktivitas dan berpartisipasi penuh dalam proses penciptaan pendapatan dan nafkah. Pembangunan ekonomi, dengan demikian merupakan himpunan bagian dari model pembangunan manusia.

2. Pemerataan

Penduduk harus memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan akses terhadap semua sumber daya ekonomi dan sosial. Semua hambatan yang memperkecil kesempatan untuk memperoleh akses tersebut harus dihapus, sehingga mereka dapat mengambil manfaat dan berpartisipasi dalam kegiatan produktif yang dapat meningkatkan kualitas hidup.

3. Kestinambungan

Akses terhadap sumber daya ekonomi dan sosial harus dipastikan tidak hanya untuk generasi saat ini, tetapi juga generasi yang akan datang. Semua sumber daya fisik, manusia, dan lingkungan harus selalu diperbaharui.

4. Pemberdayaan

Penduduk harus berpartisipasi penuh dalam keputusan dan proses yang akan menentukan (bentuk/arrah) kehidupan mereka, serta untuk berpartisipasi dan mengambil manfaat dari proses pembangunan.

Secara khusus, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) mengukur capaian pembangunan manusia berbasis sejumlah komponen dasar kualitas hidup. IPM dihitung berdasarkan data yang dapat menggambarkan keempat komponen yaitu angka harapan hidup yang mewakili bidang kesehatan, angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah mengukur capaian pembangunan di bidang pendidikan, dan kemampuan daya beli masyarakat terhadap sejumlah kebutuhan pokok yang dilihat dari rata-rata besarnya pengeluaran perkapita sebagai pendekatan pendapatan yang mewakili capaian pembangunan untuk hidup layak. Secara tidak langsung, penjelasan ini juga menegaskan bahwa

untuk mengukur pembangunan menurut Sen adalah menggunakan indikator Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Seperti yang dipaparkan oleh UNDP dalam Roline Schaink (2007: 2013) sebagai berikut:

“The HDI is based is on the capability approach by Indian economist, philosopher and winner of the 1998 Nobel Prize for Economic Science Amartya Sen (UNDP, 2007, p. 1). The main principle of his theory is that people should be enabled to choose how to live their lives and what they want to do or be. This is the condition under which they can fully flourish. The UNDP tries to measure this kind of development by means of the HDI, focusing on a long life, knowledge and decent living standards.”

Kemudian dipertegas lagi dalam *Encyclopedia of Philosophy* yang menyatakan sebagai berikut:

“The Human Development Index developed by Amartya Sen and the economist Mahbub ul Haq in 1990 for the United Nations Development Programme's Human Development Reports is the most influential capability metric currently used.”(dimuat di dalam <http://www.iep.utm.edu/sen-cap/> diakses pada tanggal 13 November 2015 Pukul 06.01 WIB).

Oleh karena itu peneliti menggunakan indeks pembangunan manusia sebagai alat ukur untuk mengukur pembangunan. Indeks pembangunan manusia dinilai sangat relevan dengan teori pembangunan yang ditawarkan oleh Amrtya Sen, dimana pembangunan dimaknai sebagai sebuah peningkatan kebebasan di berbagai sektor kehidupan, baik itu ekonomi, politik sosial dan budaya. Semua itu termanifestasi di dalam indeks pembangunan manusia. Selain itu, pendapatan perkapita kurang relevan untuk digunakan sebagai indikator pembangunan, karena seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa pembangunan tidak hanya sekedar pertumbuhan ekonomi, tetapi pembangunan merupakan konsep yang multidimensional yang melibatkan berbagai bidang

kehidupan. Oleh karena itu alat ukur yang paling relevan adalah indeks pembangunan manusia.

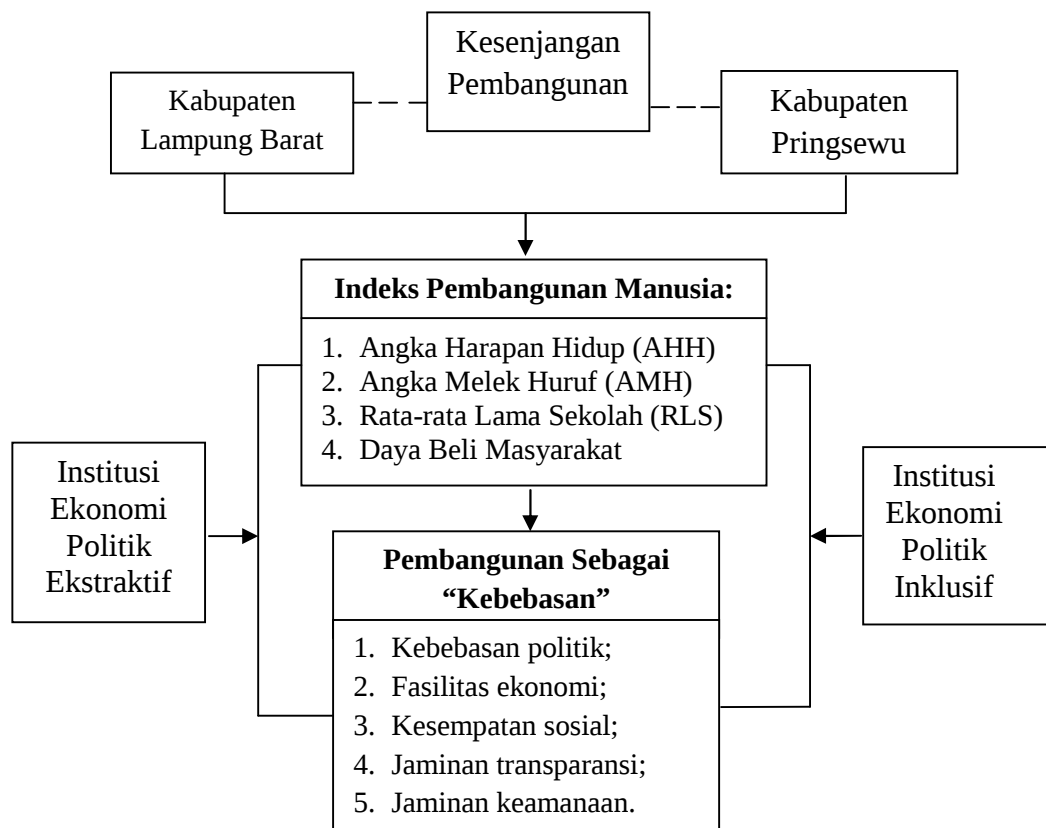
G. Kerangka Pikir

Pembangunan di dalam penelitian ini menggunakan konsepsi pembangunan menurut Amartya Sen yaitu pembangunan sebagai kebebasan substantif atau *human capability*. Peneliti menggunakan konsep tersebut karena konsep pembangunan yang ditawarkan oleh para ekonom klasik tidak terlalu relevan dengan perkembangan zaman. Mengingat pembangunan adalah sebuah konsep yang sangat kompleks, seperti yang disebutkan oleh Todaro bahwa pembangunan merupakan suatu proses multidimensional yang melibatkan berbagai perubahan-perubahan mendasar dalam struktur sosial, tingkah laku sosial, dan institusi sosial, di samping akselerasi pertumbuhan ekonomi, pemerataan ketimpangan pendapatan, serta pemberantasan kemiskinan (Todaro, 2007).

Oleh karena itu peneliti menggunakan konsep pembangunan yang ditawarkan oleh Sen di mana pembangunan dimaknai sebagai sebuah kebebasan substantif atau *human capability*. Konsep *human capability* lebih mengacu kepada kebebasan manusia untuk mampu memenuhi kehendaknya terutama untuk bebas. Kapabilitas merupakan elemen fundamental karena semakin besar kapabilitas seseorang maka semakin besar pula kebebasan untuk merespon peluang-peluang yang ada. Selain itu, kapabilitas juga mampu memengaruhi perubahan sosial dan ekonomi, hal ini sesuai yang diungkapkan oleh Sen

bahwa kemiskinan itu terjadi karena adanya perampasan kapabilitas. Konsep ini tidak hanya melihat pendapatan perkapita tapi juga unsur-unsur non ekonomi lainnya.

Argumen utamanya adalah bagaimana membandingkan kesenjangan pembangunan di Kabupaten Lampung Barat dan Kabupaten Pringsewu dengan bertumpu pada Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang merupakan bentuk operasional dari *capability approach*. Meskipun demikian, IPM tidak bisa mewakili secara keseluruhan pendekatan *capability*, oleh karena itu penelitian ini juga berpedoman pada instrumen kebebasan yang ditawarkan oleh Sen yaitu kebebasan politik, fasilitas ekonomi, kesempatan sosial, jaminan transparansi dan jaminan keamanan. Kemudian penelitian ini juga bertujuan untuk memahami peran serta pengaruh institusi politik dan institusi ekonomi terhadap pembangunan di tingkat lokal. Kerangka pikir penulis untuk melihat masalah kesenjangan pembangunan Kabupaten Lampung Barat dan Pringgsewu dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Gambar 2. Bagan Kerangka Pikir