

## Bab II

# **ARTI PEMBANGUNAN**

---

### **Pendahuluan**

Jika etika kita pahami sebagai refleksi kritis tentang bagaimana manusia harus hidup dan bertindak dalam situasi konkrit, situasi khusus tertentu, maka etika pembangunan sebenarnya adalah pilihan tindakan dalam konteks pembangunan. Dengan kata lain, etika pembangunan hendak mendiskusikan berbagai refleksi kritis atas pilihan-pilihan kebijakan yang seharusnya diambil dalam melakukan pembangunan. Termasuk di dalamnya, bagaimana definisi dan tujuan-tujuan pembangunan dirumuskan.

Tujuan-tujuan pembangunan tentu saja berkait erat dengan bagaimana definisi pembangunan dirumuskan. Dengan kata lain, definisi akan memengaruhi tujuan. Selanjutnya, memahami bagaimana pembangunan didefinisikan atau dirumuskan akan membuka tabir di balik pilihan-pilihan dan orientasi kebijakan pembangunan yang diambil. Analisis aktor lantas menjadi relevan karena setiap aktor pada dasarnya memiliki perspektif, teori, pengalaman, nilai-nilai, dan keyakinan-keyakinan tertentu yang berimplikasi pada bagaimana proyek pembangunan itu didefinisikan dan dikerjakan. Pembangunan yang dilakukan selama pemerintahan Orde Baru menjadi suatu contoh konkrit.

Para kritikus pembangunan Orde Baru acapkali mengatakan bahwa pembangunan itu direncanakan oleh *think tank*<sup>1</sup> yang diisi oleh ahli-ahli ekonomi dan guru besar ekonomi alumni Berkeley sehingga sering disebut - oleh para pengkritiknya - sebagai Mafia Berkeley (Baswir, 2006). Salah satu ciri pokoknya adalah sangat berorientasi pada pertumbuhan dan pro modal asing. Akibatnya, selama lebih dari tiga dekade sejak Orde Baru berkuasa, ekonomi Indonesia terjebak ke dalam ketergantungan ekonomi. Ekonomi memang tumbuh, tetapi dikuasai asing dan para pemodal besar. Penghisapan ekonomi pun terjadi di mana keuntungan mengalir dari Indonesia ke luar negeri (Arief, 2008). Sementara itu, ketimpangan dan kemiskinan tetap menjadi persoalan yang tak pernah bisa diselesaikan hingga hari ini karena *trickle down effect* tidak terjadi. Akibat-akibat semacam ini terjadi karena menyangkut tujuan dan definisi pembangunan. Salah satu yang bisa dilacak adalah yang dikemukakan oleh Widjoyo Nitisastro.

Widjoyo Nitisastro adalah salah satu dari beberapa ahli ekonomi yang sangat berpengaruh dalam merencanakan pembangunan di masa Orde Baru. Dalam berbagai kesempatan, definisi yang dikemukakannya mengenai pembangunan selaras dengan apa yang dikerjakan Orde Baru dalam melakukan pembangunan ekonomi. Menurut Nitisastro (2010: 9), pembangunan merupakan proses menurut waktu, suatu proses transformasi yang merupakan suatu terobosan "*breakthrough*" dari keadaan ekonomi yang terhenti (*stagnant*) ke suatu pertumbuhan kumulatif yang bersifat terus-menerus. Inheren dalam proses ini, menurut Nitisastro, adalah keharusan bagi masyarakat yang bersangkutan untuk mengadakan pilihan di antara berbagai pilihan alternatif. Pilihan ini di antaranya meliputi pilihan antara berbagai kecepatan pertumbuhan ekonomi, yang pada dirinya adalah pilihan mengenai kecepatan pertambahan produksi barang dan jasa.

Dalam proses pembangunan, menurut Nitisastro lebih lanjut, yang didefinisikan sebagai pertumbuhan adalah peningkatan produksi dan konsumsi dalam suatu masa, dan oleh karenanya, diperlukan suatu perencanaan pembangunan. Perencanaan pembangunan itu berkisar di antara dua hal, yakni: **pertama**, penentuan pilihan secara sadar mengenai berbagai tujuan konkrit yang hendak dicapai dalam jangka waktu tertentu atas dasar nilai-nilai yang dimiliki masyarakat yang

---

<sup>1</sup> suatu organisasi, lembaga, perusahaan, atau kelompok, yang melakukan riset, umumnya didanai oleh klien pemerintah atau komersialnya, dalam bidang strategi sosial atau politik, teknologi, dan persenjataan. Istilah ini mulai dipergunakan sejak 1950-an dan awalnya digunakan untuk merujuk pada organisasi yang memberikan nasihat dalam bidang militer. [https://id.wikipedia.org/wiki/Wadah\\_pemikir](https://id.wikipedia.org/wiki/Wadah_pemikir)

bersangkutan. **Kedua**, pilihan di antara cara-cara alternatif yang efisien, serta rasional guna mencapai berbagai tujuan tersebut (Nitisastro, 2010: 10).

Dari kasus di atas, menjadi sangat jelas betapa cara orang mendefinisikan pembangunan sangat berpengaruh terhadap bagaimana, pada akhirnya, pembangunan dirumuskan dan diimplementasikan. Oleh karena itu, pada bab ini, secara spesifik, akan kita diskusikan berbagai definisi pembangunan untuk kemudian mengambil suatu definisi 'ideal' untuk pembangunan. Dengan begitu, tujuan-tujuan pembangunan bisa dirumuskan dengan jauh lebih baik, tidak saja dalam dimensi ekonomi (pertumbuhan ekonomi untuk mengejar kebutuhan konsumsi), tetapi juga dimensi lainnya (sosial, politik, dan bahkan budaya). Ini karena, sebagaimana dikemukakan oleh Soedjatmoko, pembangunan bukanlah hanya suatu proses ekonomi, dan bahwa terdapat pula unsur-unsur kultural, sosial dan politis yang sangat penting yang juga harus dipertimbangkan maka dikembangkanlah sejumlah teori pembangunan politik (Soedjatmoko, 1988: 181).

Diskusi mengenai etika pembangunan ini menjadi sedemikian penting jika dilihat kenyataan bahwa proses pembangunan bukanlah proses teknokratis dan birokratis semata. Sebaliknya, suatu pembangunan tidak bisa dilepaskan dari realitas kekuasaan dan politik. Seperti dicontohkan oleh Soedjatmoko, pilihan sederhana untuk tempat sebuah bendungan atau pabrik dalam komunitas kita sendiri bisa menjadi sangat politis, juga dalam hal pilihan antara sistem persenjataan dan sistem jalan dan pelabuhan. Demikian juga bahwa perubahan sosial dan pembangunan mempunyai implikasi politis yang memengaruhi pembagian kekuasaan (Soedjatmoko, 1988: 182). Di sisi lain, sebagaimana ditunjukkan oleh Leftwich, tidak ada definisi tunggal mengenai pembangunan. Berbagai definisi pembangunan muncul dan silih berganti meskipun definisi-definisi itu tidak saling menegasikan satu dengan yang lainnya. Hettne (2000) lebih jauh menunjukkan dimensi perdebatan dalam teori-teori pembangunan, yang dibagi ke dalam dua kecenderungan, yakni dimensi positif normatif dan dimensi formal-substantif.

Seperti diungkapkan oleh Hettne, teori pembangunan sebagai suatu fenomena pascaPerang dalam wataknya secara tersirat adalah normatif, tetapi menjadi normatif secara tersurat adalah pada tahun 1970-an. Gejala ini kemudian disebut sebagai normatisme. Orientasinya adalah suatu masyarakat ideal, yakni suatu masyarakat yang mempunyai kepentingan yang dibatasi oleh kepentingan orang

lain, terutama jika kita tidak berpedoman pada nilai yang berlaku bagi orang lain. Dalam hal ini, penting kiranya, menurut Hettne, merumuskan prinsip-prinsip normatif dengan tingkat penerimaan yang masuk akal. Misalnya, satu prinsip yang bisa menjadi acuan etika tertentu seperti menghargai batas-batas 'dalam' dan batas-batas 'luar'. Selanjutnya, cara pemecahan masalah haruslah bisa bertahan lama, yaitu harus menghindari obat yang bisa membantu pasien hari ini, tetapi ternyata membunuh besok pagi. Dimensi formal-substantif, di sisi lain, mempertentangkan pendekatan formal - di mana pembangunan diartikan dari sejumlah tertentu tujuan umum serta indikator terukur (*quantifiable*) yang bisa digabungkan ke dalam suatu model predikti - dengan pendekatan substantif - di mana pembangunan melibatkan perubahan sejarah dari hal-hal yang lebih majemuk, kualitatif dan kurang bisa diramalkan sebelumnya.

## Definisi Pembangunan

Huraerah menjelaskan pembangunan (*development*) adalah proses sosial yang direncanakan atau direkayasa. Development adalah sebuah kata yang intinya juga merupakan perubahan sosial yang direncanakan atau sejenis rekayasa sosial. Dan rekayasa sosial model pembangunan ini memang terjadi besar-besaran di negara-negara Dunia Ketiga setelah tahun 1970 (Rakhmat, 1999 : 49).

Di Indonesia, kata pembangunan sudah menjadi kata kunci bagi segala hal. Secara umum, kata ini diartikan sebagai usaha untuk memajukan kehidupan masyarakat dan warganya (Budiman, 2001 : 1). Dalam konteks bahasa Inggris, kata pembangunan selaras dengan kata "*development*" yang berasal dari kata kerja "*to develop*", yang artinya "menumbuhkan", "mengembangkan", "meningkatkan", atau "mengubah secara bertahap" (*to change gradually*). Dengan demikian, pembangunan dapatlah diartikan sebagai proses memajukan atau memperbaiki suatu keadaan melalui berbagai tahap secara terencana dan berkesinambungan (Conyers dan Hills, 1984).

Sementara menurut Weidner pembangunan adalah suatu pertumbuhan ke arah modernisasi atau "*nation building*" dan kemajuan sosio-ekonomi yang meliputi "diferensiasi substansial dan koordinasi" (Weidner, 1970 : 14). Sejalan dengan pengertian ini, Rakhmat (1999 : 49) mengatakan bahwa development adalah *the passing of traditional society into a modern one* (beralihnya masyarakat tradisional menjadi masyarakat modern); rekayasa sosial untuk mengubah masyarakat tradisional menjadi masyarakat modern. Sedangkan Katzs mengartikan pembangunan sebagai perubahan yang lebih luas dari masyarakat

terhadap suatu keadaan kehidupan yang kurang bernilai kepada keadaan yang lebih bernilai (Katzs, 1970 : 110).

Dari beberapa definisi di atas (Huraerah, 2008), menyimpulkan bahwa pembangunan adalah suatu proses perubahan nilai-nilai dalam kehidupan masyarakat menuju ke arah perubahan yang lebih baik secara berencana dan berkesinambungan untuk kesejahteraan masyarakat.

Dalam buku *Intervensi Komunitas Pengembangan Masyarakat sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat* oleh (Adi, 2008) dijelaskan bahwa paya pembangunan yang dilakukan selama ini, dengan berbagai bentuk dan variasinya, pada dasarnya dilakukan guna meningkatkan tingkat kesejahteraan masyarakat. Terkait dengan luas lingkup dari kesejahteraan masyarakat ataupun kesejahteraan sosial ini, Spicker (1995:3) menggambarkan sekurang-kurangnya ada lima aspek utama yang harus diperhatikan. Kelima aspek ini dikenal dengan nama "**big five**", yaitu: kesehatan; pendidikan; perumahan; jaminan sosial; dan pekerjaan sosial.

Selain Spicker, banyak ahli lain mengemukakan berbagai aspek yang perlu dipertimbangkan dalam mengkaji indikator kesejahteraan sosial, misalnya, aspek fisik, aspek ketenagakerjaan, dan ekonomi masyarakat.

Aspek fisik yang dimaksud di sini adalah terkait dengan bangunan (*buildings*) dan infrastruktur (*infrastructure*). Bangunan yang dimaksud di sini dapat berupa pertokoan, perkantoran, gedung perniagaan, dan sebagainya, sedangkan infrastruktur dapat berupa jalan raya, jembatan, jalan kereta api, sarana pembuangan limbah, sarana air bersih, dan lain sebagainya. Sementara itu, sektor perumahan dipisahkan untuk mengaitkan dengan kebutuhan dasar masyarakat, yaitu kebutuhan akan perumahan yang memadai untuk tempat mereka berteduh.

Di samping berbagai aspek di atas, salah satu aspek yang berbeda dan terkait dengan indikator kesejahteraan sosial adalah aspek yang dikemukakan Zastrow (1996:4), yaitu aspek rekreasional. Zastrow memandang bahwa aspek rekreasional adalah salah satu unsur yang perlu diperhatikan dalam upaya meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat, di luar dari berbagai aspek di atas. Maka, bila digabungkan, sekurang-kurangnya ada sembilan aspek (indikator besar) yang perlu diperhatikan oleh pembuat kebijakan kesejahteraan sosial (*social welfare policy maker*), yaitu:

- 1) aspek fisik (bangunan dan infrastruktur);
- 2) aspek perumahan;

- 3) aspek pendidikan;
- 4) aspek kesehatan;
- 5) aspek ketenagakerjaan;
- 6) aspek ekonomi masyarakat;
- 7) aspek jaminan sosial;
- 8) aspek rekreasional; dan
- 9) aspek pekerjaan sosial (terkait di dalamnya adalah pembahasan tentang Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)).

Kesembilan aspek ini merupakan indikator dari pembangunan kesejahteraan sosial dalam arti luas. Di samping itu, masing-masing aspek (indikator) ini mempunyai berbagai indikator turunan yang dapat digunakan untuk mengukur keberhasilan pembangunan di bidang tersebut. Misalnya, untuk aspek (bidang) kesehatan berdasarkan *human development* report indikator keberhasilannya dapat dilihat, antara lain dari: angka kematian bayi (*infant mortality rate*) per 1.000 kelahiran hidup, angka kematian anak balita per 1.000 kelahiran hidup, angka kemungkinan hidup hingga usia 65 tahun, angka harapan hidup pada waktu lahir, persentase pengeluaran bidang kesehatan dibandingkan dengan GDP (*Gross Domestic Product*), dan berbagai indikator lainnya.

Selain berbagai aspek di atas, dalam proses pembangunan baik yang terjadi di dunia internasional maupun di Indonesia, pada dasarnya dipengaruhi oleh sekurang-kurangnya dua dimensi. Dimensi **pertama** adalah dimensi makro yang menggambarkan bagaimana institusi negara melalui kebijakan dan peraturan yang dibuatnya memengaruhi proses perubahan di suatu masyarakat, sedangkan dimensi yang **kedua** adalah dimensi mikro, di mana individu, keluarga, dan kelompok kecil dalam masyarakat memengaruhi proses pembangunan itu sendiri.

Winarno, menyatakan selama kurang lebih lima dekade sejak program pembangunan digulirkan untuk negara-negara Dunia Ketiga, ada banyak perdebatan teoretik dan kontestasi berbagai perspektif dalam melihat pembangunan. Definisi pembangunan itu sendiri secara terus-menerus mengalami perbaikan sebagai akibat kegagalan atas definisi atau konsep pembangunan sebelumnya atau sebagai akibat munculnya sudut pandang baru dalam melihat pembangunan. Di Amerika Latin, misalnya, pada tahun 1960-an, muncul suatu kritik mendasar mengenai berbagai proyek pembangunan yang dilaksanakan di kawasan tersebut, yakni teori ketergantungan. Pokok pandangan teori ketergantungan adalah sedikit gunanya mempelajari masyarakat Dunia Ketiga terpisah dari perkembangan masyarakat maju

(Roxborough, 1990: 46). Dengan kata lain, kita perlu memandang dunia sebagai sistem tunggal sehingga apa yang terjadi di negara-negara Dunia Ketiga tidak bisa dilepaskan dari kaitannya dengan negara-negara maju. Dalam pandangan teori dependensi, tata pembangunan dunia saat itu mengarah pada negara-negara pusat (*center*) dan negara-negara pinggiran (*periphery*). Negara-negara maju menjadi pusat, sedangkan negara-negara Dunia Ketiga sebagai periferi. Di sini, negara-negara Dunia Ketiga terus-menerus mengalami eksploitasi dari negara-negara pusat. Akibatnya, apapun usaha pembangunan dilakukan, mereka tidak akan pernah mampu mengejar ketertinggalan mereka dengan negara-negara maju.

Teori ketergantungan meskipun sangat kuat dan menjadi tren di dunia pada era tahun 1960-an, hanyalah merupakan bagian kecil dari kritik terhadap teori dan model pembangunan yang ada waktu itu. Ada banyak kritik lainnya. Meskipun begitu, tampaknya, kritik-kritik yang muncul itu sebatas pada cara dan bagaimana pembangunan dimaknai. Namun, usaha-usaha untuk memakmurkan masyarakat sebagai suatu tujuan pembangunan itu sendiri hampir tidak pernah digugat. Dengan kata lain, di antara para ahli tidak bersepakat bagaimana pembangunan dikerjakan, namun ada suatu kesepakatan luas bahwa harus ada usaha-usaha untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Apakah mereka mengejar pertumbuhan dengan berharap pada mantra *trickle-down effect* ataukah berorientasi pada pemerataan terlebih dahulu? Ke semuanya sebenarnya sepakat bahwa harus ada usaha untuk meningkatkan taraf kehidupan masyarakat suatu negara apapun bentuknya. Terlepas dari ragam perdebatan itu, kata kunci yang seperti tak pernah ditolak oleh para teoretisi pembangunan bahwa adalah kewajiban bersama untuk menciptakan masyarakat sejahtera di seluruh dunia. Inilah yang sebenarnya menjadi kata kunci terlepas dari bagaimana pembangunan tersebut didefinisikan.

Adrian Leftwich (2000: 17), salah seorang penulis politik pembangunan, mengemukakan bahwa pemahaman pembangunan yang paling umum dapat dikategorikan ke dalam sembilan pendekatan pokok, yakni pembangunan dilihat sebagai kemajuan historis (*development as historical progress*), pembangunan sebagai eksploitasi sumber daya alam (*development as the exploitation of natural resources*), pembangunan sebagai promosi kemajuan ekonomi, dan (kadang kala) sosial, dan politik yang direncanakan (*development as the promotion of planned economic, and (sometimes) social and political advancement*); pembangunan sebagai suatu kondisi (*development as a condition*); pembangunan sebagai suatu proses

(*development as a process*); pembangunan sebagai pertumbuhan ekonomi (*development as economic growth*); pembangunan sebagai perubahan struktural (*development as structural change*); pembangunan sebagai modernisasi (*development as modernization*); dan pembangunan sebagai suatu peningkatan kekuatan produksi (*development as an increase in the forces of production*).

Di antara pendekatan tersebut, pertumbuhan, modernisasi, dan perubahan struktur telah menjadi ortodoksi dominan menyangkut makna dan tujuan pembangunan pada tahun-tahun segera setelah Perang Dunia II. Ortodoksi semacam ini muncul bersamaan dengan peristiwa rekonstruksi dan pembangunan ekonomi di negara-negara Barat sebagai benteng terhadap komunisme (Lefwich, 2000: 40).

Pada era tahun 1970-an, pembangunan lebih dimaknai sebagai pemenuhan kebutuhan dasar manusia (*development as basic human needs*). Perubahan ini terjadi karena pembangunan yang berorientasi pertumbuhan telah gagal memenuhi harapan karena pertumbuhan ekonomi tidak menetes ke bawah (*'trickle-down effect'*). Menurut studi yang dipublikasikan pada tahun 1974, pertumbuhan cepat dalam satu dekade di negara-negara kurang berkembang (*underdeveloped*) ternyata tidak banyak memberi keuntungan bagi sebagian besar masyarakat di negara tersebut karena meskipun pertumbuhan ekonomi rata-rata mencapai 5 persen sejak tahun 1960-an, tetapi pertumbuhan itu tidak didistribusikan secara merata baik dalam, antarkawasan, dan kelompok-kelompok sosial ekonomi (Leftwich, 2000: 45). Akibatnya, pembangunan telah mendorong terjadinya kesenjangan (*inequality*), dan bahkan membuat kesenjangan tersebut menjadi semakin melebar.

Di sisi lain, pembangunan yang diprakarsai oleh Bank Dunia lebih menitikberatkan pada pertumbuhan, perubahan struktural, dan modernisasi yang didominasi oleh pemikiran pasca-Perang Dunia Kedua. Pada masa ini, berkembang suatu konsensus bahwa keterlibatan negara diperlukan dalam rangka mempromosikan pembangunan, yang pada akhirnya lebih dikenal sebagai "*an activist role for government*". Meskipun demikian, peran aktif negara tersebut diorientasikan dalam rangka modernisasi, dalam arti mendorong dan memperluas prinsip-prinsip pasar dan perluasan ekonomi kapitalis (Leftwich, 2000: 48). Dua yang disebutkan belakangan akan menjadi prinsip utama pembangunan yang digerakkan oleh Bank Dunia dan terus dipaksakan berlakunya sejak era 1980-an dan 1990-an, seiring globalisasi dan kebangkitan neoliberal.

Meskipun Bank Dunia tetap menekankan pada pentingnya pertumbuhan ekonomi sebagai *core* pembangunan, tetapi pada era

tahun 1970-an telah mulai menekankan pentingnya pembangunan sosial. Pergeseran titik tekan ini berlangsung di bawah kepemimpinan Robert McNamara yang merasa kurang puas terhadap pembangunan berorientasi pertumbuhan. McNamara menekankan bahwa ketika Bank Dunia masih mempunyai komitmen untuk mendorong mobilisasi kapital dan menggunakan pertumbuhan ekonomi sebagai indikator untuk mengukur produktivitas negara-negara Dunia Ketiga maka pada waktu bersamaan seyogianya diperkenalkan suatu pemahaman bahwa pembangunan seharusnya memiliki tujuan-tujuan sosial, seperti pengurangan kemiskinan ataupun mempromosikan keadilan sosial. Oleh karenanya, Bank Dunia harus memberi perhatian kepada isu-isu, seperti pertumbuhan penduduk, urbanisasi, reformasi agraria, kesehatan, dan perlindungan lingkungan (Leftwich, 2000: 49).

Penggunaan indikator sosial ini merupakan suatu perkembangan yang cukup berarti. Meskipun demikian, seperti dikemukakan Leftwich, pada waktu bersamaan, telah berkembang suatu pemikiran yang pada akhirnya turut mendorong kemunduran program-program promosi pembangunan dan keadilan sosial. Pada era tahun 1980-an, arus pemikiran utama di bidang ekonomi politik didominasi oleh pemikiran neoliberal yang diprakarsai oleh Milton Friedman dan Friedrich Hayek sebagai respons terhadap kegagalan negara kesejahteraan Keynesian. Di bawah pemikiran dan kebijakan neoliberal, pemerintah di negara-negara Eropa dan Amerika Serikat mulai menggeser perhatian mereka dari peran statis dan redistributif ke arah gagasan dan kebijakan neoliberal yang lebih menekankan pada peran pasar bebas, mengurangi peran negara dalam pembangunan dan mempromosikan perdagangan bebas dan kebijakan investasi asing. Singkatnya, pendekatan neoliberal dapat dirangkum dalam sudut pandang, bahwa dari titik pembangunan: "pasar yang tidak sempurna jauh lebih baik dibandingkan dengan negara yang tidak sempurna" atau dalam bahasa Hayek (1960, 1976) pasar bebas tidak selalu beroperasi sempurna, tetapi keuntungannya secara radikal lebih banyak daripada kerugiannya.

## **Tahapan-Tahapan dalam Pembangunan (Rostow)**

Pemikiran Rostow menggambarkan tahapan-tahapan dalam pembangunan yang pada intinya terkait dengan investasi 'modal besar' atau mengenai suntikan investasi yang padat modal untuk 'mendongkrak' sumber daya dan potensi yang ada pada masyarakat (Adi, 2008).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Dalam buku Intervensi Komunitas Pengembangan Masyarakat sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat

'Resep' yang dianggap mujarab untuk negara-negara kaya di belahan bumi "Utara" ini dicangkokkan dan diterapkan guna mengobati 'penyakit' di negara-negara "Selatan". Dalam penerapannya, strategi untuk melakukan pembangunan dilakukan dengan memerhatikan dan menggunakan penetapan ICOR (*Incremental Capital Output Ratio*) dan laju pertumbuhan ekonomi yang dikehendaki, sebagai indikator utamanya. Setelah dihitung dengan laju pertumbuhan penduduk, dapat ditentukan jumlah investasi yang dianggap tepat, sedangkan bagi para ahli yang berorientasi sosiologis ditambahkan pula unsur mengenai leading sector (sektor unggulan dalam pembangunan) ataupun elite kaum entrepreneur (yang merupakan kalangan pemilik modal). Meskipun ada beberapa perbedaan penekanan, tetapi pada intinya mereka menganggap bahwa pertumbuhan itu identik dengan pertumbuhan ekonomi.

Rostow (1960) memperkenalkan lima tahap pembangunan ekonomi yang akan dilalui oleh setiap negara, yaitu:

- **Tahap 1. Masyarakat tradisional (*traditional society*).** Ekonomi didominasi oleh berbagai kegiatan subsisten, di mana output lebih banyak dikonsumsi oleh produsen daripada diperdagangkan. Perdagangan lebih banyak menggunakan sistem barter, di mana barang dipertukarkan dengan barang bukan dengan uang. Pada periode ini, sektor pertanian menjadi industri yang paling penting, serta melibatkan banyak tenaga kerja (*labor intensive*) dengan modal uang yang relatif kecil.
- **Tahap 2. Tahap transisi (*transitional stage*).** Tahap ini juga dikenal dengan nama tahap prekondisi untuk tinggal landas (*the preconditions for takeoff*). Pada tahap ini mulai terjadi peningkatan spesialisasi yang kemudian memunculkan surplus perdagangan. Untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, perlu dikembangkan infrastruktur transportasi guna mendukung dan meningkatkan transaksi perdagangan. Pada tahap ini terjadi perdagangan eksternal, antarnegara, terutama yang berkaitan dengan produk-produk primer.
- **Tahap 3. Tahap tinggal landas (*take off*).** Pada tahap tinggal landas ini, industrialisasi meningkat sehingga terjadi peralihan pekerjaan dari sektor pertanian ke sektor manufaktur. Pertumbuhan terjadi pada berbagai area tertentu dari suatu negara, dengan memfokuskan pada industri manufaktur tertentu. Tingkat investasi pada masa ini sudah mencapai lebih dari 10% dari GNP. Transisi ekonomi ini akan diikuti oleh evolusi dari institusi sosial dan politik searah dengan perubahan yang ada.

Pertumbuhan ini menjadi 'mandiri' karena investasi yang masuk berhasil meningkatkan pendapatan masyarakat serta negara dan juga akan meningkatkan tabungan masyarakat dan negara. Hal ini juga pada akhirnya akan menarik investasi yang lebih besar di masa mendatang.

- **Tahap 4. Tahap menuju kematangan (*drive to maturity*).** Pada tahap ini kehidupan ekonomi mencapai keragaman ke berbagai area sehingga mendorong munculnya inovasi teknologi yang pada akhirnya akan meningkatkan keragaman kesempatan untuk berinvestasi. Sektor ekonomi akan menghasilkan berbagai macam produk barang dan jasa yang akhirnya akan mengurangi ketergantungan terhadap impor.
- **Tahap 5. Tahap konsumsi massa yang tinggi (*high mass consumption*).** Pada tahap ini kehidupan ekonomi sudah meningkat pada konsumsi massa (*mass consumption*), di mana jumlah konsumen meningkat dan jumlah keragaman industri juga meningkat. Oleh karena itu, sektor jasa menjadi semakin dominan peranannya pada tahap ini.

## Pembangunan sebagai Kebebasan (Amartya Sen)

Salah satu tokoh paling berpengaruh abad ini dalam mendefinisikan pembangunan adalah Amartya Sen. Diskusi Sen soal pembangunan jauh lebih luas karena mengatasi definisi pembangunan klasik yang mengejar pertumbuhan dan semata pemenuhan kebutuhan material masyarakat. Sebaliknya, rumusan Sen soal pembangunan menyentuh dimensi sosial dan juga politik. Termasuk dalam cara bagaimana pembangunan dilakukan, Sebagai misalnya, dalam artikelnya di majalah *The New Republic* (Juli 1997), Sen mempertanyakan hubungan kausal antara corak pemerintahan otoriter dengan dampak positif kemajuan ekonomi. Menurut Sen, pertumbuhan ekonomi di Botswana adalah paling tinggi di dunia. Negara itu bukan otoriter. Ia bahkan menjadi *oase* demokrasi di benua Afrika. Dari data statistik, 100 negara terbukti bahwa dampak positif sebuah pemerintahan yang otoriter terhadap pertumbuhan sangat kecil (Witdarmono, 2000: 518). Pertanyaan Sen ini sebenarnya berkait erat dengan sistem politik yang melingkupi pembangunan. Selama ini, ada suatu diskusi kuat sistem-sistem politik mana yang paling mendukung bagi implementasi pembangunan (lihat, misalnya, Sorensen, 2008). Di beberapa negara, misalnya negara-negara Asia Timur, Singapura, Malaysia dan bahkan Indonesia selama Orde Baru menunjukkan bahwa sistem otoritarianisme seperti menciptakan stabilitas jangka panjang

yang sangat baik bagi pembangunan. Sementara di sisi lain, pemerintahan demokratis justru tampak kesulitan mengejar pertumbuhan ekonomi. Sen berusaha menganalisis dan menunjukkan suatu kecenderungan yang berbeda dalam melihat sistem politik dan pembangunan dengan membandingkan China dan India.

China sejak tahun 1970-an dan India sejak awal 1990-an telah mulai membuka diri terhadap dunia luar. Namun, keduanya berbeda dilihat dari sistem politik di mana China merepresentasikan diri sebagai negara otoriter, sedangkan India adalah sebuah negara demokrasi. Secara kasat mata, China meraih hasil-hasil yang jauh lebih mengesankan dalam pembangunan ekonomi dibandingkan dengan India yang tampak lamban. Meskipun demikian, sistem demokratis India ternyata mampu mencegah bencana kelaparan yang dahsyat sebagaimana dialami oleh China. Seperti dicatat oleh Sen, China pernah mengalami bencana kelaparan yang mungkin terbesar sepanjang sejarah. Sebanyak kurang lebih 30 juta penduduk China meninggal akibat kegagalan program Lompatan Jauh ke Depan (*Great Leap Forward*) selama tahun 1958-1961. Sebaliknya, India tidak pernah mengalami bencana kelaparan sedahsyat itu sejak kemerdekaannya tahun 1947. Ini terjadi karena keterbukaan sistem politik India memberikannya potensi *early warning* dari pemberitaan pers. Oleh karena itu, demokrasi dan kebebasan menjadi satu dimensi penting dalam rumusan pembangunan Amartya Sen.

Menurut Sen, kebebasan manusia mempunyai dua aspek yang berbeda, yaitu kebebasan sebagai proses dan kebebasan sebagai kesempatan (Witdarmono, 2000: 518). Sebuah kebebasan selalu berkait dengan berbagai proses pengambilan keputusan. Ia juga terhubung dengan terciptanya berbagai kesempatan untuk mendapatkan hasil yang bernilai. Dari sisi ini, kebebasan tidak hanya terbatas pada bentuk peningkatan penghasilan atau konsumsi belaka, melainkan hanya menunjuk pada aspek kesempatan dari kebebasan saja. Namun, ada aspek kebebasan lain, yakni, misalnya, proses partisipasi politik dan pilihan sosial. Namun, hal ini seyogianya tidak dilihat sebagai sebatas sarana belaka dalam pembangunan, tetapi harus dipahami sebagai bagian yang membentuk tujuan pembangunan itu sendiri. Dalam kaitan ini, Sen menyebutkan bahwa pembangunan yang benar adalah jika individu mampu mencapai sebuah cara hidup dan tingkat martabat di mana kemampuan personal bisa diwujudkan. Dalam kata-kata Sen, tingkat penghasilan seseorang, misalnya, memang sangat terkait dengan tingkat kesempatan-kesempatan yang tersedia melalui penghasilan tersebut. Namun, tingkat tersebut baru

disebut pantas jika cukup untuk menjamin sebuah kehidupan yang lebih lama atau sebuah kehidupan sosial yang bebas dari kejahatan. Variabel-variabel di luar penghasilan inilah yang menentukan nilai negatif atau positif pendapatan yang diperoleh seseorang" (Witdarmono, 200: 519).

Dalam *Development as Freedom*, Sen mengungkapkan bahwa pembangunan dapat dilihat sebagai perluasan kemerdekaan nyata yang dinikmati masyarakat (*development can be seen as a process of expanding the real freedoms that people enjoy*) (Sen, 1999: 3). Menurut Sen, dengan menekankan pada kemerdekaan manusia, membuat pandangan ini berbeda dengan pandangan-pandangan sempit pembangunan yang hanya menekankan pada pertumbuhan ekonomi, peningkatan pendapatan, industrialisasi, kemajuan teknologi, dan modernisasi sosial. Pembangunan sebagai perluasan ruang kebebasan memerlukan penghilangan sumber-sumber ketidakbebasan tersebut, seperti kemiskinan sebagaimana halnya tirani; miskinnya kesempatan ekonomi sebagaimana halnya deprivasi sosial secara sistemik; dan pengabaian fasilitas publik sebagaimana halnya intoleransi atau tindakan berlebihan dari suatu negara yang menindas. Menurut Sen (: 1999: 4), kebebasan menjadi isu sentral dalam proses pembangunan karena dua alasan. **Pertama**, alasan evaluatif yang menegaskan bahwa penilaian kemajuan pembangunan seharusnya dipahami dalam pengertian: apakah pembangunan telah mendorong kebebasan manusia?; dan **kedua**, alasan efektivitas yang menegaskan bahwa hasil-hasil pembangunan sepenuhnya bergantung pada agen-agen manusia yang bebas.

Sen melangkah lebih jauh dengan menegaskan bahwa pembangunan sebagai perluasan kebebasan (*expansion of freedom*) seyogianya dilihat dalam dua sudut pandang, yakni sebagai tujuan utama (*the primary end*) dan sarana pokok (*the principal means*) (Sen, 1999: 4). Secara berturut-turut, keduanya disebut sebagai peran konstitutif (*constitutive role*) dan peran instrumental (*instrumental role*). Peran konstitutif kebebasan dalam pembangunan berhubungan erat dengan pentingnya kemerdekaan yang sesungguhnya (*substantive freedom*) dalam rangka memperbaiki kehidupan manusia. Termasuk kemerdekaan konstitutif di antaranya adalah kemampuan-kemampuan dasar untuk mencegah terjadinya pengurangan hak-hak dasar untuk memperoleh apa yang dibutuhkan, seperti kelaparan, kekurangan gizi, cacat, kematian pada usia dini, sama halnya kemerdekaan yang berkaitan dengan kesempatan untuk dapat membaca dan menulis, menikmati keterlibatan dalam aktivitas politik, kebebasan berbicara

tanpa adanya sensor, dan lain sebagainya. Menurut cara pandang ini, pembangunan merupakan proses memperluas ruang kemerdekaan manusia, dan penilaian terhadap pembangunan haruslah didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan tersebut.

Kebebasan instrumental berkenaan dengan kemerdekaan yang bersifat instrumental yang mendukung, baik langsung maupun tidak langsung, pencapaian kemerdekaan penuh (Sen, 2000: 38). Kemerdekaan instrumental yang dimaksud Sen di antaranya adalah: (1) kebebasan politik, (2) kesempatan-kesempatan ekonomi, (3) peluang-peluang sosial, (4) jaminan keterbukaan, dan (5) perlindungan keamanan. Demi memperjelas masing-masing kemerdekaan instrumental yang dimaksudkan oleh Sen, saya akan menguraikan secara singkat dalam uraian berikut ini.

1. **Kebebasan politik.** Dalam pengertian yang lebih luas, (termasuk di dalamnya hak-hak sipil) mengacu pada adanya peluang-peluang yang tersedia bagi rakyat untuk menentukan siapa yang memerintah dan atas dasar apa pemerintahan tersebut, termasuk di dalamnya untuk melakukan pemeriksaan dan mengajukan kritik terhadap pemegang kekuasaan; memiliki kebebasan untuk mengungkapkan sikap politik dan adanya kebebasan pers tanpa sensor, kebebasan untuk memilih partai-partai politik yang tersedia, dan sebagainya. Singkatnya, kebebasan politik berkait erat dengan demokrasi politik dalam pengertian yang luas.
2. **Kesempatan-kesempatan ekonomi.** Kesempatan ekonomi merujuk pada ketersediaan peluang bagi setiap orang untuk menggunakan sumber-sumber ekonomi untuk tujuan-tujuan konsumsi, produksi, atau pertukaran. Dalam kaitan ini, apa yang sering disebut sebagai pemenuhan hak-hak ekonomi tergantung pada sumber daya yang tersedia untuk digunakan dan juga tersedianya syarat-syarat pertukaran, seperti harga nisbi dan mekanisme bekerjanya pasar. Dengan demikian, karena pembangunan ekonomi seharusnya meningkatkan pendapatan dan kekayaan suatu negara maka ia juga harus mencerminkan terjadinya penguatan hak-hak ekonomi penduduk sehingga jika ditarik hubungan antara kekayaan dan pendapatan nasional, pada satu sisi, dengan pemenuhan hak-hak ekonomi penduduk pada sisi yang lain, masalah pembagian dan pemerataan pendapatan menjadi hal yang penting. Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi yang menciptakan ketimpangan dalam distribusi pendapatan menyalahi kaidah ini.

3. **Kesempatan-kesempatan social.** Kesempatan sosial merujuk pada pengaturan-pengaturan yang memungkinkan masyarakat untuk menikmati pelayanan pendidikan, pemeliharaan kesehatan, dan sebagainya yang memengaruhi tercapainya kemerdekaan sesungguhnya bagi semua orang untuk hidup secara layak. Kesempatan atau peluang untuk mendapatkan kemudahan-kemudahan ini adalah penting tidak hanya dalam rangka mencapai taraf hidup pribadi yang menyenangkan (seperti hidup sehat, tidak cacat dan bebas penyakit, terhindar dari kematian dini), tetapi juga penting dalam rangka partisipasi aktif dalam kegiatan ekonomi dan politik.
4. **Jaminan keterbukaan.** Kemerdekaan instrumental keempat ini berkaitan dengan kebutuhan akan adanya keterbukaan yang diharapkan semua orang, yakni kemerdekaan untuk saling berurusan satu dengan yang lain dengan jaminan adanya keterbukaan dan kejelasan. Jika hal ini dirusak, maka akan muncul akibat-akibat yang merusak bagi pihak ketiga. Jaminan keterbukaan ini juga menjadi alat yang efektif dalam rangka mencegah terjadinya tindak korupsi, penyelewengan keuangan, dan penyelesaian-penyelesaian tersembunyi yang mungkin merugikan kepentingan publik.
5. **Perlindungan keamanan.** Perlindungan keamanan penting dan sangat dibutuhkan guna menyediakan jaring pengaman sosial sebagai usaha untuk mencegah penduduk yang menjadi korban menderita semakin parah. Ranah perlindungan keamanan ini mencakup pengaturan-pengaturan kelembagaan yang pasti seperti ketentuan hukum resmi bagi pemberian jaminan pengangguran dan bantuan pendapatan tambahan bagi fakir miskin dan juga ketentuan-ketentuan mengenai keadaan darurat, seperti hibah untuk bencana kelaparan dan penyediaan bantuan lapangan kerja guna memperoleh pendapatan bagi kaum miskin.

**Gambar: Daur Pembangunan**



**Daftar Pustaka**

Adi, Isbandi R. (2008). *Intervensi Komunitas Pengembangan Masyarakat sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.

Huraerah, A. (2008). *Pengorganisasian dan Pengembangan Masyarakat; Model dan Strategi Pembangunan Berbasis Kerakyatan*. Humaniora.

Winarno, B. (2013). *Etika Pembangunan* (1st ed.). Yogyakarta: CAPS (Center for Academic Publishing Service).