

LANDASAN TEORI DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN (Suatu Telaah Administrasi Negara)

Oleh:
Sugi Rahayu
FIS UNY

Abstrak

Semua negara selalu berkeinginan agar rakyatnya hidup dalam keadilan, kemakmuran, kedamaian dan kesejahteraan lahir dan batin. Pembangunan merupakan suatu upaya untuk melakukan perubahan menuju kepada suatu kondisi dan situasi kehidupan yang lebih baik untuk mendekatkan kepada cita-cita yang ingin dicapai oleh negara yang bersangkutan. Penelitian yang telah banyak dilakukan menunjukkan bahwa pembangunan yang terlalu bias ekonomi tidak mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan subyek dan tujuan pembangunan. Karena keberhasilan dan kemajuan pembangunan ekonomi ternyata tidak diikuti oleh kemajuan-kemajuan sosial secara seimbang.

Kekurangberhasilan upaya pembangunan yang terlalu menekankan aspek ekonomi di banyak negara sedang berkembang menunjukkan perhatian yang lebih besar terhadap aspek pembangunan yang lebih luas. Oleh karena itu perlu dicari model pembangunan yang dapat dipahami sebagai suatu proses yang berdimensi jamak (*multidimensions*), dengan memperhatikan (a) Sasaran haruslah penduduk termiskin; (b) Perluasan kesempatan kerja harus menjadi tujuan utama pembangunan, karena kesempatan kerja ini akan mempengaruhi distribusi pendapatan dan hasil pembangunan; (c) Ketergantungan kepada Negara asing haruslah dikurangi, dan kemandirian harus mendapat perhatian utama; (d) Pemerataan pendapatan harus dilaksanakan dengan sebaik mungkin.

Kata kunci : kebijakan, pembangunan

Pendahuluan

Tidak ada satupun negara di dunia ini yang tidak menginginkan rakyatnya merasakan kehidupan yang adil, makmur, damai dan

sejahtera secara lahir dan batin. Terlebih bagi negara miskin atau biasa disebut sebagai negara yang sedang berkembang (*developing countries*). Selama ini negara-ne-

gara tersebut dililit oleh ketidakberdayaan sebagai akibat dari kemiskinan dan keterbelakangan. Cita-cita tersebut tentunya sangat didambakan.

Keprihatinan terhadap negara sedang berkembang ini tidak hanya datang dari orang-orang atau ahli-ahli yang berasal dari dalam negara tersebut, tetapi juga datang dari luar negara tersebut. Hal ini terlihat dari banyaknya konsep hasil pemikiran mereka tentang pembangunan bagi negara sedang berkembang, seperti misalnya D.C. Korten dan R. Klaus dengan teorinya "*People Centered Development*"; Hirschman dengan teori "*Diffusionisme*", dan Siebert dengan "*General Theory*"nya. Pembangunan merupakan suatu upaya untuk melakukan perubahan menuju kepada suatu kondisi dan situasi kehidupan yang lebih baik untuk mendekati kepada cita-cita yang ingin dicapai oleh negara yang bersangkutan. Oleh karena itu pembangunan harus dipahami sebagai suatu proses yang berdimensi jamak (*multi dimensions*).

Selama ini pembangunan, terutama di Indonesia, terlalu menekankan kepada dimensi ekonomi. Penelitian yang telah banyak dilakukan menunjukkan bahwa pembangunan yang terlalu bias ekonomi tidak mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat yang me-

rupakan subyek dan tujuan pembangunan. Karena keberhasilan dan kemajuan pembangunan ekonomi ternyata tidak diikuti oleh kemajuan-kemajuan sosial secara seimbang. Pembangunan yang lebih menekankan kepada dimensi ekonomi yang hasilnya antara lain tercermin dari pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak selalu disertai dengan pemberantasan kemiskinan melalui *trickle down effect*, karena sangat tergantung pada struktur pertumbuhan ekonomi itu sendiri. Terlebih lagi apabila pertumbuhan ekonomi yang tinggi itu dicapai dengan produksi barang yang tidak akan menimbulkan manfaat bagi kaum miskin. Hal ini diperparah lagi oleh system distribusi di negara-negara sedang berkembang yang sangat jelek. Dalam hal ini Sazanani (1983), menyimpulkan bahwa kurangberhasilan upaya pembangunan yang terlalu menekankan aspek ekonomi di banyak negara sedang berkembang menunjukkan perhatian yang lebih besar terhadap aspek pembangunan yang lebih luas.

Meskipun upaya perluasan telah dilakukan yaitu dengan melibatkan aspek lingkungan dan keadilan sosial, namun konsep pembangunan yang dikembangkan masih terlalu bersifat materialistik. Yang dipersoalkan adalah materi yang mau dihasilkan dan yang mau

dibagi. Hal ini dapat dimengerti karena teori pembangunan masih sangat didominasi oleh para ahli ekonomi. Akibatnya kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pembangunan pun masih sangat berdimensi ekonomi.

Hakikat Pembangunan

Nilai dan konsep pembangunan secara diakronis selalu mengalami perubahan dan pembaharuan (redifinisi) menuju pengertian yang dinilai lebih baik. Pada awal perkembangannya, pembangunan dipandang sebagai fenomena ekonomis semata, sehingga indikator-indikator pembangunan pun bersifat ekonomis. Oleh karena pertumbuhan ekonomi yang cepat tidak menjamin adanya perbaikan tingkat hidup sebagian besar rakyat lapisan terbawah, maka lahirlah konsep baru pembangunan.

Menurut D. Goulet (1979), sekurang-kurangnya ada tiga komponen dasar atau tata nilai yang merupakan dasar konsepsi pembangunan, yaitu: 1) nafkah hidup; 2) harga diri; dan 3) kebebasan. Ketiga hal tersebut merupakan kebutuhan manusia paling mendasar yang ditemukan pengungkapannya pada semua masyarakat dan budaya pada setiap waktu.

Selanjutnya dijelaskan bahwa nafkah hidup yaitu kemampuan untuk memenuhi kebutuhan dasar

(*basic needs*) yang apabila tanpa itu maka hidup ini tidak mungkin berlangsung secara normal, misalnya: sandang, pangan, papan, kesehatan dan perlindungan. Apabila salah satu tidak ada maka akan terjadi keterbelakangan absolut. Dalam hal ini diperlukan pembangunan ekonomi untuk meningkatkan kualitas kehidupan. Jadi peningkatan pendapatan perkapita, penghapusan kemiskinan, perluasan kesempatan kerja dan pengurangan ketidakmerataan pendapatan merupakan keharusan tetapi bukan syarat kecukupan bagi pembangunan.

Komponen kedua adalah harga diri - dalam arti berharga dan terhormat, tidak digunakan oleh orang lain untuk menjadi alat untuk mencapai tujuan-tujuannya. Nilai ketiga adalah kebebasan. Kebebasan ini tidak dimaksudkan dalam arti politik maupun ideologi, melainkan dalam pengertian yang lebih mendasar yaitu emansipasi dari keterasingan kondisi-kondisi material dalam kehidupan dan dari perbudakan sosial.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pembangunan ekonomi hanya merupakan salah satu dimensi dari pembangunan. Oleh karena itu apabila pembangunan ekonomi ini yang dijadikan tujuan, maka akan mengaburkan wawasan holistik dan multi

dimensional dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan itu sendiri. Dengan demikian perlu pembedaan konsep pembangunan dengan konsep pertumbuhan. Pertumbuhan merupakan transformasi kuantitatif dalam kerangka sistem atau struktur yang ada, sehingga menyangkut pengertian kuantitas. Sedangkan pembangunan merupakan transformasi kualitatif, yang sering terkait dengan perubahan struktur atau sistem yang ada.

Dalam hal ini Mahbub Ul Haq, sebagaimana dikutip Mulyarto (1995.: 47), mengusulkan agar Negara-negara berkembang menerapkan gaya pembangunan yang tidak semata-mata mengejar pertumbuhan setinggi-tingginya. Gaya pembangunan harus lebih berorientasi ke dalam (*inward looking*) dan tidak meniru gaya pembangunan Negara-negara barat.

Kebijakan Pembangunan dari Sisi Administrasi Negara

Kebijakan pembangunan merupakan bagian dari kebijakan public (*Public Policy*) yang selalu dihubungkan dengan kegiatan pemerintah. Menurut Thomas R. Dye, sebagaimana dikutip oleh Miftah Thoha kebijakan public adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah (Administrasi Negara) untuk dilakukan ataupun untuk tidak dilakukan (*whatever government*

choose to do or not to do). Dalam pengertian ini maka pusat perhatian kebijakan public tidak hanya pada apa saja yang dilakukan pemerintah, melainkan termasuk juga apa saja yang tidak dilakukan pemerintah. Justru dengan apa yang tidak dilakukan pemerintah itu mempunyai dampak yang cukup besar terhadap masyarakat seperti halnya dengan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Pemerintah dapat melakukan banyak hal lewat proses pengambilan kebijakan. Dalam konteks pembangunan, pemerintah dapat mengatur dan menata birokrasinya untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan, sehingga efisiensi dan efektivitas pelaksanaan pembangunan sebagian besar terletak kepada bagaimana pemerintah membuat kebijakan pembangunan. Itulah sebabnya maka di dalam Ilmu Administrasi Negara kajian dan studi mengenai kebijakan menjadi sangat penting dan populer.

Teori-teori Pembangunan

Banyak teori pembangunan yang telah dikemukakan oleh para ahli sesuai dengan bidang keahlian masing-masing. Pembahasan ini akan menggunakan paradigma pembangunan dalam perspektif diakronis yang mengkaji perkembangan teori pembangunan secara

historis. Dari perspektif ini Mulyarto T. (1995) memaparkan adanya empat paradigma pembangunan yang secara singkat diuraikan sebagai berikut.

Pertama: Pradigma Pertumbuhan. Tokoh yang ada di balik paradigma ini antara lain: Rostow Ragnar Nurke, Rosestein Rodan, Hirschman, dan Harrod Domar. Ciri-ciri paradigma ini adalah:

1. Menginterpretasikan pembangunan identik dengan pembangunan ekonomi.
2. Tolok ukur pembangunan adalah pertumbuhan ekonomi.
3. Pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh faktor *saving*, strategi investasi, dan *capital-output ratio*.
4. Peranan pemerintah dalam pembangunan adalah memperbesar *saving*.
5. Ketimpangan merupakan kebutuhan sosial sehingga dibenarkan.
6. Kemiskinan diharapkan dapat dipecahkan melalui *trickle down effect*.

Kedua, Paradigma Kesejahteraan. Paradigma ini menekankan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Termasuk dalam paradigma ini adalah: a. wawasan indikator sosial; b. pendekatan kebutuhan pokok dan c. wawasan redistribusi dengan pertumbuhan. Wawasan in-

dikator sosial adalah melengkapi pertumbuhan ekonomi, sehingga disusun ukuran-ukuran kesejahteraan, misalnya *Physical Quality of Life Index* (PQLI), yang mengukur pembangunan dari sisi kualitas kehidupan. Indeks ini dikembangkan oleh Morris dengan indikator: a. harapan hidup pada usia 1 tahun, b. tingkat kematian bayi, dan c. tingkat melek huruf. PQLI dinilai menurut skala 1 - 100. Kritik terhadap PQLI adalah ukurannya terbatas dan gagal memadukan karakteristik karakteristik sosial dan kejiwaan lainnya, seperti keadilan, hak azasi manusia, dan keamanan. Kesejahteraan mempunyai makna yang berbeda untuk tiap negara yang kemudian menyusun indikator sendiri, misalnya Indonesia dengan Indikator Kesejahteraan Rakyat (IKR). Pendekatan kebutuhan pokok berkesimpulan bahwa pemenuhan kebutuhan pokok merupakan prasyarat bagi peningkatan mutu kehidupan. Sedangkan redistribusi dengan pertumbuhan menyaranakan negara kaya mentransfer 2% GNP pertahunnya dan mentransfer sumberdayanya ke negara miskin. Tokoh di balik paradigma ini antara lain: Myrdal, Chenery, Bauer.

Ketiga, Paradigma Neo Ekonomi. Tokoh yang memperkuat paradigma ini antara lain: Seers, D. Goulet dan Ul-Haq. Ciri-ciri

paradigma ini adalah: (a) Sasaran pembangunan haruslah 40-50% penduduk termiskin. Kebutuhan golongan ini harus mendapatkan perhatian utama. Orientasi produksi dan distribusi haruslah kebutuhan minimum kelompok sasaran ini, dan bukan permintaan pasar yang cenderung merefleksikan permintaan yang didukung oleh daya beli yang efektif; (b) Perluasan kesempatan kerja harus menjadi tujuan utama pembangunan, karena kesempatan kerja ini akan mempengaruhi distribusi pendapatan dan hasil pembangunan; (c) ketergantungan kepada negara asing haruslah dikurangi, dan kemandirian harus mendapat perhatian utama; (d) Pemerataan pendapatan harus dilaksanakan dengan sebaik mungkin. Pemerataan pendapatan yang efektif akan menghilangkan kemiskinan relative sebagai suatu fenomena social yang *socially defined*.

Paradigma ini merupakan reaksi terhadap paradigma pertumbuhan.

Keempat, Paradigma Pembangunan yang Berkemanusiaan. Pembangunan yang berorientasi nilai-nilai manusiawi ini disamping menunjuk pada indikator kesejahteraan juga indikator nilai-nilai manusiawi seperti "*self esteem*"; "*personal freedom*", *security, love and trust*, dan sebagainya. Tokohnya

adalah D.C. Korten dan D. Goulet. Pembangunan yang berorientasi pada nilai-nilai manusiawi ini di banyak Negara dipandang sebagai suatu syarat untuk mencapai modernisasi nasional. Beberapa tokoh yang mendukung paradigma pembangunan ini, seperti dikutip Mulyarto, antara lain Ivan Illich, yang ingin mengakhiri dominasi teknologi atas manusia dengan mewujudkan suatu bentuk masyarakat *convivial* yaitu masyarakat yang merefleksikan kebebasan individual yang diwujudkan dalam bentuk interdependensi pribadi antara sesama manusia. Paulo Freire seorang pendidik dari Brazil yang memandang pembangunan sesuai dengan visinya sebagai pendidik. Menurut Freire, manusia memiliki sifat-sifat kemanusiaan yang sublime yang membedakannya dengan makhluk lain, yaitu (1) Manusia mempunyai kesadaran sejarah yang tinggi, (2) Eksistensi manusia adalah berintegrasi dengan lingkungannya, (3) Manusia yang berintegrasi dengan lingkungannya adalah subyek. (1995: 54-55).

D. Dimensi-Dimensi Pembangunan

Pembangunan bersifat multidimensional, artinya pembangunan tidak semestinya hanya menitikberatkan pada salah satu dimensi dan mengabaikan dimensi yang la-

in. Oleh karena itu pendekatan pembangunan harus komprehensif dan multidisipliner. Todaro (1989) menyatakan, pembangunan harus dipahami sebagai suatu proses berdimensi jamak yang melibatkan perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap masyarakat dan kelembagaan nasional, seperti halnya percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketidakmerataan, dan pemberantasan kemiskinan absolut. Jadi intinya adalah upaya perubahan dari suatu kondisi yang tidak menyenangkan kepada suatu kondisi atau situasi kehidupan yang lebih baik secara material dan spiritual.

Apabila dikelompokkan, dimensi pembangunan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu dimensi sektoral dan spasial, yang secara rinci dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Dimensi sektoral dalam pembangunan. Dimensi ini meliputi:

a. Dimensi pembangunan ekonomi

Dimensi ini sangat luas cakupannya. Suatu masyarakat dinilai berhasil melaksanakan pembangunan apabila pertumbuhannya tinggi, yang diukur dari 1) kekayaan rata-rata, tercermin dalam GNP dan GDP per kapitanya, 2) pemerataan. Bangsa atau negara yang berhasil melakukan pembangunan disamping tinggi GNP dan GDP per kapitanya, juga ada peme-

rataan agar tak terjadi ketimpangan, 3) kualitas kehidupan masyarakat yang tercermin pada rata-rata harapan hidup sesudah umur satu tahun, rata-rata jumlah kematian bayi, dan rata-rata persentase buta dan melek huruf. Jadi pengentasan kemiskinan dan masalah kesempatan kerja termasuk dalam dimensi ini.

b. Dimensi sosial - politik.

Dimensi ini menyangkut demokrasi dan persamaan. Di negara dimana rakyatnya lebih bebas berpendapat dan berkumpul, ada kebebasan pers, keterbukaan pemerintah, dan lembaga-lembaga negaranya dapat dipercaya maka negara tersebut cenderung memiliki penduduk yang lebih berkualitas. Pembangunan menghendaki situasi demokrasi. Masalah persamaan juga perlu dipertimbangkan dalam pembangunan. Persamaan tidak datang sendiri, tetapi harus diperjuangkan karena negara sebagai suatu kesatuan akan berjalan secara efisien dan lebih baik apabila aset produktifnya didistribusikan secara merata. Persamaan ini juga dalam arti gender.

c. Dimensi kependudukan dan lingkungan hidup.

Laju pertumbuhan penduduk yang tak terkendali dapat menimbulkan persoalan. Menurut Todaro (1989) sasaran dalam persoalan

pertumbuhan penduduk di negara sedang berkembang adalah: 1) strategi untuk membatasi penduduk harus diarahkan tidak hanya dengan menggunakan variabel kependudukan tetapi juga variabel keterbelakangan di bidang sosial ekonomi; dan 2) perlu dilaksanakan program keluarga berencana lengkap dengan penyediaan sarana, teknologi dan pendidikan guna mengendalikan kesuburan untuk terciptanya keluarga kecil melalui motivasi yang dapat mendorong pembangunan (Mulyarto T., 1995: 187-210).

Agar pembangunan dapat berkelanjutan maka faktor kerusakan lingkungan, polusi dan sebagainya harus dipertimbangkan dalam kebijakan pembangunan. Pembangunan harus memikirkan generasi mendatang dan keamanan planet bumi, tidak hanya memikirkan kepentingan sesaat (Brown, 1987). Menurut WALHI (1993), prinsip menuju hidup berkelanjutan meliputi: 1) memelihara dan menghormati komunitas kehidupan; 2) memperbaiki kualitas hidup manusia; 3) melestarikan daya hidup dan keragaman sumber daya yang tidak dapat diperbarui; 4) berusaha tidak melampaui kapasitas daya dukung bumi; 5) mengubah sikap dan gaya hidup orang perorang; 6) mendukung kreativitas masyarakat untuk memelihara lingkungan; dan

7) menyediakan kerangka kerja nasional untuk memadukan pembangunan dan kelestariannya.

d. Dimensi pelayanan Publik.

Pembangunan di bidang pelayanan publik meliputi pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, pemukiman, maupun pembangunan infrastruktur (Wagelin, 1994: 196-232). Lebih lanjut dijelaskan bahwa latar belakang etnis, sosial, budaya, dan pendidikan sering menyebabkan kaum miskin terpisah dan kelas yang dominan sering menghambat akses barang-barang dan pelayanan yang menjadi hak mereka.

Menurut Gertler dan Rohman (1994), pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah tidak ter-targetkan dengan baik dan tidak efisien dalam pendistribusiannya. Untuk itu perlu dilakukan privatisasi (dalam Pernia: 1994: Chp. 4).

Kualitas pelayanan public rendah bahkan cenderung mengabaikan rakyat yang membutuhkan pelayanan. Pelayanan prima sebagai bagian dari privatisasi institusi public tidak menjadi kenyataan karena pelayanan diberikan karena ada uang. Uang begitu kuat dan perkasa. Uang jugalah yang menggantikan logika rasional dan menumpulkan nalar dalam berfikir. Membenahi kualitas pelayanan public harus dimulai dengan mem-

benahi mentalitas birokrasi dari korupsi.

e. Dimensi Sosial-Budaya

Teori modernisasi menginginkan keseragaman, sedangkan teori post-modern menginginkan agar semua nilai budaya yang ada dalam masyarakat dapat berkembang. Indonesia adalah negara yang nilai masyarakatnya sangat bervariasi, yang diyakini mampu membawa kebaikan bagi mereka. Salah satu contohnya adalah nilai gotong royong. Menurut Kuncara-ningrat dalam sistem nilai budaya, orang Indonesia mempunyai empat konsep, yaitu: 1) manusia tidak hidup sendiri; 2) segala aspek kehidupan manusia tergantung kepada sesamanya; 3) manusia harus memelihara hubungan baik; dan 4) selalu berusaha bersifat konform.

f. Dimensi Spasial

Pembangunan spasial di negara-negara berkembang lebih terkonsentrasi pada kota-kota utama sehingga menjadi kota "mega-cities" yaitu kota yang berpenduduk delapan juta atau lebih. Ini menimbulkan persoalan penyakit perkotaan, yaitu kemiskinan, pengangguran, pemukiman dan infrastruktur yang tidak memadai (Pernia, 1994: 53-77).

Sedangkan menurut Mabogunje (1989: 175-198) kemacetan, pertumbuhan populasi kota karena urbanisasi, pengangguran, pertum-

buhan sektor informal, masalah lingkungan, rendahnya kualitas sumberdaya manusia, alinasi sosial, dan kemiskinan menjadi masalah dalam manajemen perkotaan. Desa menjadi kurang menarik bagi kaum muda, karena mereka terdorong oleh harapan mendapatkan pekerjaan di kota yang upahnya lebih tinggi. Selain itu lapangan pekerjaan di desa terbatas karena lahan pertanian semakin sempit.

Berbagai Pertimbangan dalam Merumuskan Kebijakan Pembangunan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, maka dapat diajukan beberapa saran untuk menjadi bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan (*Policy Makers*) dalam merumuskan kebijakan pembangunan, yaitu:

1. Pembangunan: faktor manusianya

Pengalaman menunjukkan bahwa pembangunan yang bersifat unidimensional, yaitu menekankan pada pembangunan ekonomi ternyata tidak membawa bangsa kepada suatu taraf pembangunan yang lebih tinggi karena banyak masalah yang belum dapat terpecahkan. Untuk itu perlu dilakukan peninjauan kembali hakikat pembangunan yang diren-

canakan. Bahwa pembangunan pada akhirnya harus ditujukan kepada manusianya. Pembangunan seperti inilah yang oleh D.C. Korten (1984) disebut sebagai "*people-centered development*" sebagai lawan dari "*production-oriented development*."

Model pembangunan ini menunjukkan bahwa pembangunan yang benar adalah "pemberdayaan", bukan sekedar "pemberian". Artinya pembangunan dikerjakan oleh rakyat, bukan dikerjakan untuk rakyat sedangkan koordinasi dapat dilakukan oleh pemerintah atau lembaga yang lain.

Agar manusia yang menjadi subyek pembangunan itu dapat berpartisipasi dalam pembangunan maka kualitasnya harus ditingkatkan. Menurut Human Development Report, 1996: 55-56) ada tiga dimensi pembangunan kualitas manusia, yaitu: 1) Kemampuan (*capacity*); 2. pemerataan (*equity*); dan 3) pemberdayaan (*empowerment*). Sedangkan Buyant dan White menambahkan satu dimensi lagi yaitu 4) *sustainable*, yang mengandung arti pembangunan manusia yang berkelanjutan. Pembangunan manusia ini meliputi berbagai dimensi secara kom-

prehensif. Partisipasi masyarakat memungkinkan mereka untuk membantu menentukan masalah pembangunan, melaksanakan program pembangunan, dan melakukan pengawasan. Dengan demikian pembangunan lebih bersifat *bottom up*.

2. Perlunya Desentralisasi

Tidak semua daerah atau wilayah (*region*) mempunyai karakteristik yang sama. Oleh karena itu tidak ada satu kebijakan pembangunan yang cocok apabila diterapkan oleh semua daerah (*one-policy for all*). Bisa terjadi bahwa kebijakan pembangunan telah dirumuskan dengan sangat bagus di pusat, ternyata tidak cocok diterapkan di daerah. Akibatnya, tidak hanya pemborosan yang terjadi tetapi kepercayaan terhadap pemerintah menjadi menurun.

Untuk mencapai tujuan pembangunan yang berorientasi kemanusiaan, yakni peningkatan kapasitas produksi (*capacity*), pemerataan (*equity*), pemberdayaan (*empowerment*) dan kemampuan membangun secara berkelanjutan (*sustainability*) diperlukan desentralisasi yang mendasar dalam proses pembuatan keputusan. Desentralisasi ini ti-

tidak sekedar mencakup delegasi sebagian otoritas formal dalam bentuk dekonsentrasi (atau pelimpahan wewenang implementasi kepada daerah) dan devolusi (pelimpahan sebagian wewenang pembuatan kebijakan dan pengendalian atas sumber daya kepada daerah), melainkan mencakup penyerahan otonomi yang lebih luas kepada daerah (Sofian Efendi, 1993). Untuk itu perlu peningkatan fungsi pemerintah di daerah dan lembaga perwakilan daerah.

3. Pemberian Kesempatan kepada Masyarakat

Pemerintah perlu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berkiprah melalui jalur-jalur swasta, seperti melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Koperasi, dsb.nya. Memperluas keterlibatan sektor swasta akan meringankan beban pemerintah, sehingga privatisasi merupakan salah satu alternatif dalam pelaksanaan pembangunan.

4. Mengurangi peran dominan Pemerintah Pusat dalam pembangunan

Peran pemerintah pada tugas merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi proses pembangunan menjadi ber-

fungsi sebagai penunjang, pengayom, pelayanan dan pengendali pembangunan (Kompas, 20 Januari 1995).

Pemerintah hendaknya mampu menciptakan kondisi lingkungan, baik lingkungan politik maupun budaya, yang dapat mendorong lahirnya manusia kreatif. Proses-proses yang terjadi dalam diri individu yang memungkinkan terjadinya manusia kreatif seperti rasa aman, rasa bebas dari ketakutan harus dikondisikan. Hanya dengan diciptakannya kondisi yang merangsang kreativitas, yang pada gilirannya manusia-manusia pembangun yang punya inisiatif dan dapat memecahkan masalah akan lahir.

Dengan demikian, pembangunan tidak hanya berurusan dengan produktivitas dan distribusi hasil pembangunan yang digeluti oleh ilmu ekonomi saja. Produktivitas dan distribusi hasil pembangunan sebenarnya merupakan akibat dari pembangunan yang berhasil membangun manusia pembangun yang kreatif. Oleh karena itu pembangunan harus didekati oleh bidang-bidang ilmu, seperti: psikologi, sosiologi, geografi, politik, antropologi, sains dan teknologi, agama, dan sebagainya atau secara

multidisipliner dan multidimensional.

5 Perlunya merubah Konsentrasi Pembangunan Spasial

Di negara yang sedang berkembang, termasuk Indonesia, selama ini pembangunan terkonsentrasi pada kota-kota besar, sehingga menimbulkan berbagai masalah perkotaan yang disebabkan oleh urbanisasi, seperti kerawanan social, kemacetan jalan, dan juga kesempatan kerja yang semakin sempit. Untuk itu perlu dilakukan kebijakan penghambatan baik secara langsung maupun tidak langsung. (Simons, A.B. dalam Todaro, 1983 Bab 7). Secara tidak langsung dapat dilakukan dengan membangun desa menjadi kota-kota satelit, mendistribusikan pekerjaan dan perumahan di luar pusat kota. Secara langsung, yaitu menerapkan kebijakan kota tertutup.

kesimpulan

Pembangunan yang bersifat multidimensional dengan menekankan pembangunan ekonomi ternyata tidak membawa bangsa kepada taraf pembangunan yang lebih tinggi karena banyak masalah yang belum dapat terpecahkan hingga perlu dilakukan peninjauan kembali hakikat pembangunan

yang direncanakan. Oleh karena itu perlu dicari model pembangunan yang dapat dipahami sebagai suatu proses yang berdimensi jamak (*multi dimensions*), dengan memperhatikan (a) Sasaran haruslah penduduk termiskin; (b) Perluasan kesempatan kerja harus menjadi tujuan utama pembangunan, karena kesempatan kerja ini akan mempengaruhi distribusi pendapatan dan hasil pembangunan; (c) Ketergantungan kepada Negara asing haruslah dikurangi, dan kemandirian harus mendapat perhatian utama; (d) Pemerataan pendapatan harus dilaksanakan dengan sebaik mungkin.

Dalam merumuskan kebijakan pembangunan berdimensi jamak Pemerintah atau *Policy Makers* perlu mempertimbangkan beberapa aspek, yaitu: (1) faktor manusia sebagai subyek pembangunan harus ditingkatkan kualitasnya, (2) perlunya desentralisasi pembangunan, (3) pemberian kesempatan kepada masyarakat, (3) mengurangi peran dominan Pemerintah Pusat dalam pembangunan, dan (4) perlunya merubah konsentrasi pembangunan spasial.

DAFTAR PUSTAKA

Brown, L.R. 1987. *Dunia Penuh Ancaman*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

- Goulet, D. 1979. "Development as Liberation: Policy Lesson from Case Studies". Dalam *World Development*, 7: 555-566.
- Korten, D.C. 1984. *People-Centered Development: toward a framework* West Hartford, Conn.: Kumarian Press.
- Mabogunje, A.L. 1989. *The Development Process: a spatial perspective*. London: Unwin Press. Chapter 1 & 2.
- Miftah Thoha. 1992. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Mulyarto Tj. 1995. *Konsep dan Isu Pembangunan Nasional*. Yogyakarta: MAP UGM.
- Pernia, Ernesto M. 1994. *Issues of Urban and Spatial Development. Dalam Urban Poverty in Asia: a Survey of Critical Issues*. Hongkong: Oxford University Press: 53-77.
- hTodaro, Michael P. 1989. *Economic Development in the Third World*. New York: Longman Group Limited. Terjemahan oleh Burhanuddin Abdullah dan Harris Munandar. Jakarta: Penerbit Erlangga, 1995.

Biodata Penulis

Sugi Rahayu, M.Si adalah salah satu staf pengajar pada program studi Pendidikan Administrasi Perkantoran FIS UNY