

# BIROKRASI DI NEGARA SEDANG BERKEMBANG (Telaah atas kajian Ferrel Heady)

**Sukarman Kamuli**

Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Gorontalo

## **INTISARI**

Birokrasi di negara sedang berkembang diharapkan menunjukkan perbedaannya dari pola-pola perilaku yang dapat disosialisasikan dengan model birokrasi klasik yang biasanya didasarkan atas pengamatannya terhadap birokrasi di negara barat. Kata kunci: Birokrasi, model, negara.

## **Pendahuluan**

Ihchman dan Bhargava mengemukakan tentang strategi alternatif pembangunan administrasi dari sudut pandang yang lain. Konsep tersebut pertama kali diajukan beberapa strategi dalam pembangunan ekonomi untuk menghindari beberapa hal yang bisa membuat krisis. Karena kegagalan dalam bidang ekonomi untuk meningkatkan bidang administrasi dan politik dapat mempengaruhi kesuksesan. Disimpulkannya, bahwa tingkat pembangunan politik, administrasi, sosial dan juga suatu bentuk masyarakat politik, membutuhkan perkembangan ekonomi yang pada umumnya tidak terdapat di kebanyakan negara berkembang yang mengutamakan strategi ini. Oleh karena itu menurutnya, perlu digabungkan analisisnya dengan pemikiran para ahli ilmu sosial dalam suatu wadah tertentu, kemudian bersama-sama menciptakan sesuatu strategi menyeluruh yang dikehendaki.

Suatu strategi bisa saja memusatkan perhatiannya pada “modernisasi” sebagai konsep dasar (kunci) yang melihat pertumbuhan ekonomi hanya sebagai salah satu elemen dalam kerangka acuan untuk mencapai sasaran lain, seperti stabilitas, menyeluruh, Ihchman dan Bhargava nampak menyenangi strategi pembangunan yang mendasarkan pada tuntutan keseimbangan (keselarasan). Artinya hanya sasaran ekonomi dan non-ekonomi saja, tetapi juga keseimbangan antara tujuan politik, administrasi dan lembaga-lembaga yang ada.

Alternatifnya, bila seseorang berfikir, bahwa pembangunan itu merupakan upaya peningkatan kemampuan yang membentuk atau dibentuk oleh lingkungannya, maka tentunya dia akan melihat bahwa pertumbuhan ekonomi yang dimaksudkan hanya merupakan salah satu konsekuensi pembangunan, sekalipun (mungkin) tidak penting. Lebih dari itu dengan mempelajari sumber-sumber perhatian dalam pembangunan akan ditunjukkan, bahwa strategi pertumbuhan sebagaimana dikemukakan oleh para ahli ekonomi, akan menimbulkan risiko terlalu sarat beban bagi kemampuan masyarakat politik negara dan itu dapat mengurangi daya guna (efektif) pembangunan itu sendiri.

Selain itu analisa sering kurang memberi perhatian pada aspek komponen struktur sosial, sebaliknya lebih banyak memperhatikan pada hubungan (*relationship*) dan interaksi (aksi-aksi) antar komponen-komponen tersebut. Untuk membicarakan tentang perlunya keseimbangan, tentu harus ditunjukkan, bahwa setiap sistem tidak hanya terdiri dari kumpulan bagian, tetapi juga mencakup interaksi (saling-hubungan) dan interdependensi (saling ketergantungan) antar bagian-bagiannya. Suatu komponen yang telah direncanakan dengan pasti, bisa jadi gagal mencapai sarasannya apabila tidak mempunyai hubungan yang memadai dengan bagian lain, yang dibutuhkan dalam suatu kesatuan yang terpadu (*integrated system*).

Oleh karena itu pembangunan suatu sistem tidak hanya dicirikan dengan tumbuhnya komponen-komponen tertentu, tetapi merupakan suatu usaha hati-hati untuk menjalin hubungan yang direncanakan; arus input output diantara elemennya. Namun Gideon Sjoberg memperlmasalahkan strategi pembangunan dari sudut pandang yang lain. Dengan mengemukakan beberapa istilah yang fungsinya saling berbeda, tetapi perlu diselaraskan bagi masyarakat berkembang. Disimpulkannya, bahwa norma-norma nasional-legal, dan profesional yang bisa dimasukan kedalam bentuk-bentuk organisasi birokrasi ternyata tidak mampu menggantikan nilai-nilai sosial dan cara hidup tradisional yang telah mapan dalam masyarakat. Disini orang menggunakan srtuktur birokrasi modern sebagai kerangka acuan bagi modernisasi, sebab pemerintahan yang terpisah dari masyarakat, menyebabkan timbulnya keterasingan, pembontakan dan tradisional.

Rezim partai tunggal, seperti dalam masyarakat komunis mempunyai problem sebagaimana tersebut di atas. Mereka sering terantuk pada penyelesaian masalah yang sepenuhnya berorientasi pada idiologi partai, dengan sekelompok kecil anggota yang berusaha mengorientasikan masyarakat kepada nilai-nilai yang mirip dengan industrialisasi. Untuk dapat memperngaruhinya, Sjoberg mengajukan konsep administrasi pembangunan guna memprogramkan idiologi mereka yang bias itu. Secara simultan. Itu berarti menghantam kemapanan yang ada di negerinya dan di luar negeri. Cara yang ditempuh dapat dilakukan dengan mendukung setiap kebijaksanaan pemerintah, karena hampir seluruh pembangunan berlangsung lewat saluran itu, sambil meningkatkan profesionalisasi atau rasionalisasi birokrasi tersebut. Dengan cara ini dapat diharapkan peningkatan daya guna program-program pembangunan mereka.

Dibanding dengan posisi LaPalombra dan Braibanti yang mendukung terhadap pelunya strategi pertumbuhan, posisi Sjonberg berbeda. Menurut Lapalombra dan Braibanti, bekerjanya lembaga birokrasi secara simultan akan memperkuat pula struktur-struktur sosial ekstra birokrasi berorientasi idiologis yang dapat memobilisasikan dan menarik perhatian kelompok-kelompok dalam masyarakat. Dengan cara ini mereka dapat metransformasikan nilai-nilai dan gaya hidupnya. Sedangkan Sjoberg, meskipun tidak menjelaskan hubungan antara lembaga birokrasi dengan organisasi ekstra birokrasi dengan tegas, tetapi

tampaknya Sjoberg menolak kemungkinan munculnya kekuatan-kekuatan dari luar aparat birokrasi pemerintah.

Penekanan Sjoberg terhadap fungsi-fungsi yang bertentangan digambarkan sebagai kebutuhan akan persaingan dan bahkan akan perselisihan yang harus ada dalam diri pembangunan. Sekalipun demikian dikatakannya, bahwa perubahan secara gradual (bertahap) dan atau pembaharuan, merupakan konsekuensi yang tidak diharapkan atau mungkin diharapkan? karena akan menghentikan kekuasaan orang-orang tertentu.

Dalam arti sesungguhnya, pembangunan membutuhkan tumbuhnya kemerdekaan pada pusat-pusat pengimbang, dan metode-metode pelembagaan ketegangan antar lembaga-lembaga yang relatif otonom dengan kekuasaan yang relatif mapan. Bagi kekuatan pengimbang, persaingan itu tidak hanya saling memperkuat eksistensinya, tetapi pada tingkatan tertentu perbedaan sistem sosial secara relatif juga tergantung pada tingkat rasa aman dan otonominya.

Berkaitan dengan analisa diatas, maka dapat dipahami perhatian pada hak-hak asasi manusia, kebebasan akademis, perlindungan akan hak milik, serta aturan-aturan hukum yang terdapat pada masyarakat demokratis, tidak hanya penting bagi dirinya sendiri tetapi penting juga bagi pembangunan. Perimbangan kekuatan dari dalam (internal) tidak hanya kukuh kecuali jika mereka mempunyai kekuatan untuk salingmengendalikan kekuatannya. Tidak bisa dilupakan suatu kenyataan, bahwa dibanyak negara berkembang (sekalipun tidak semuanya) yang dikendalikan dengan kasar justru semakin kesulitan untuk memerintah.

Mungkin pandangan ini tidak perlu dibuktikan melalui riset, tetapi setidaknya menegaskan kepada Sjoberg, bahwa mereka yang secara ideologis menentang orientasi perubahan gradualis (bertahap) yang berasal dari para teoritis pembangunan administrasi barat sesungguhnya menutupi dari mereka sendiri yang konservatif dan menghendaki kemapanan ideologi tertentu.

Dalam tulisan ini Heady mencoba mengajukan study perbandingan mengenai birokrasi dengan memfokuskan pada peranan yang sebenarnya harus dilakukan oleh birokrasi dalam sistem politik yang sedang berkembang. Asumsi yang digunakannya dimulai dari beberapa masalah dasar yang dapat diterapkan dengan sedikit pembenaran (elaborasi) pada masalah ini yaitu :

1. Birokrasi negara merupakan suatu bentuk organisasi bersekala besar yang saat ini ada disemua atau hampir disetiap negara kebangsaan di dunia,
2. Biroksasi ini, walaupun berdasarkan definisinya mempunyai karakteristik stuktur yang sama, menunjukkan aneka ragam perilaku yang mencerminkan adaptasi terhadap lingkungan politik di tempat birokrasi itu berfungsi,
3. Birokrasi di negara sedang berkembang diharapkan menunjukkan perbedaannya dari pola-pola perilaku yang dapat disosialisasikan dengan model birokrasi klasik yang biasanya didasarkan atas pengamatannya terhadap birokrasi dinegara barat,

4. Pengetahuan tentang perilaku aktual birokrasi sedang berkembang pada saat ini sedang tumbuh tapi masih kurang memadai, khususnya yang menyangkut karakteristik internal yang sedang berjalan,
5. Salah satu tolak ukur, untuk menyakinkan yang sedang tumbuh, bahwa peranan politik birokrasi biasanya mudah dilihat dari negara non barat dengan konsekwensi, bahwa birokrasi ini sering memberikan pengaruh penting bagi pembangunan politik di negara sedang bangkit,
6. Bila birokrasi itu terlibat jauh dalam proses politik, strategi berkaitan dengan garis petunjuk untuk evolusi birokrasi menjadi masalah yang menarik perhatian para pemimpindalam birokrasi itu sendiri, pemimpin politik lainnya di negara tersebut dan bagi mereka yang berusaha memainkan pengaruh dari luar negeri dibidang pembangunan politik.

### **Karakteristik Birokrasi Negara Sedang Berkembang**

Pelajaran yang didapat dari aliran baru dalam perbandingan politik, adalah hubungan yang tetap tidak dapat dijadikan asumsi bagi seluruh sistem politik diantara lembaga pemerintah dan fungsinya. Para penganut aliran struktural-fungsional menunjukkan kepada kita suatu kemungkinan, sesungguhnya memiliki fungsi-fungsi berbeda, sistem politik berbeda atau tipe sistem tertentu. Apakah fungsi birokrasi sekarang ini harus dapat ditemukan secara empiris, tentu tidak dapat dijadikan anggapan secara *a priori*.

Usaha untuk menemukan fungsi-fungsi apa yang dewasa ini sedang dibentuk oleh birokrasi lembaga berkembang lebih menunjukkan kemungkinan, bahwa birokrasi tidak hanya terlibat dalam fungsi penerapan peraturan atau pada keluaran lainnya (menurut istilah Gabriel Almond), tetapi juga dalam berbagai fungsi masukan lainnya, seperti asosiasi politik, artikulasi kepentingan. Dalam istilah yang lebih tadisional, birokrasi ini terlibat jauh dalam masalah pengambilan keputusan politik, sebagaimana dalam proses penerapan keputusan yang telah berada diluar birokrasi tersebut.

Penjelasan mengenai situasi ini telah dilakukan dalam berbagai bentuk, seperti Fred W. Riggs telah menerangkan suatu model deduktif masyarakat *prismatik* dengan subsistem salanya. Hasilnya adalah *karakteristik administrasi* yang secara logis dapat dikatakan berasal dari postulat kemasyarakatan dari model yang diajukan sebagai kemungkinan indikator, mengenai apa yang dapat ditemukan pada masyarakat aktual mirip dengan pola prismatik.

Implikasinya, negara berkembang menunjukkan karakteristik prismatik, umumnya mereka memiliki sistem administrasi tipe Sala (dilandasi oleh kriteria fungsional) dan secara relatif menunjukkan kecenderungan perilaku birokrasi yang umum dan dapat diperkirakan dengan terbuka. Model ini lebih menekankan pada atribut bersama masing-masing negara atau bahkan variasi tipe sistem politik diantara negara prismatik atau sedang berkembang.

Suatu pendekatan lain menekankan pada hubungan antara penampilan birokrasi dan hakekat wewenang atau kekuasaan dalam sistem politik atau

bagaimana cara memainkan wewenang (kekuasaan politik) pada rezim ini. Dalam hal ini Alferd Diamant telah menunjukkan makalahnya mengenai birokrasi pada rezim gerakan pembangunan. Inilah model bagi suatu kelompok sistem politik tertentu, tetapi ini merupakan suatu kelompok yang dianggap sangat kentara diantara negara-negara berkembang. Terlebih lagi penekanan ini, adalah mengenai suatu model tunggal, walaupun secara eksplisit diakui banyak bangsa yang sedang berkembang tidak memiliki rezim gerakan pembangunan dan dari sini tidak diharapkan adanya birokrasi yang berhubungan dengan model ini.

Prosedur lainnya, adalah dengan melakukan klasifikasi rezim politik di negara sedang berkembang lalu mencoba mengaitkannya dengan perilaku birokrasi dan karakteristik fungsional pada rezim ini. Untuk ini Milton J. Esman telah menunjukkan usahanya dalam politik administrasi pembangunan dan Ferrel Heady juga telah mencobanya dalam Administrasi Negara: Suatu Perspektif Perbandingan.

Pendek kata, apa yang telah disepakati oleh analisa ini dan analisa lainnya mengenai birokrasi negara berkembang, adalah multifungsional, secara khusus mereka menunjukkan kecenderungan nyata, bahwa para birokrat yang memiliki kedudukan tinggi dengan sendirinya menjadikan dirinya sebagai akar bagi elit yang dominan. Jadi fungsi politik dari birokrasi ini cukup jelas sebagaimana fungsi administrasi.

### **Sikap Terhadap Pembaharuan Birokrasi**

Menurut hasil survai keputusan perbandingan administrasi yang telah lewat, menunjukkan tidak adanya kecenderungan untuk menghindari pemberian nasehat tentang arah perubahan pada birokrasi sedang berkembang. Namun Riggs pernah meragukan, bahwa usaha untuk menemukan cara lebih ilmiah untuk memenuhi perilaku administrasi dalam konteks silang budaya “sampai dewasa ini” telah menghasilkan suatu resep sosial-politik yang terencana.

Untuk menjelaskan masalah ini Ferrel Heady dalam tulisannya berusaha merujuk pada ulasan yang dibuat oleh Warren F. Illcman, dari beberapa buku mutakhirnya tentang *Peranan Pemerintah dalam proses Pembangunan*. Klasifikasinya tentang beberapa butir tertentu nampak sejalan dengan analisisnya untuk menjawab permasalahan yang paling penting di negara-negara yang memiliki birokrasi relatif dominan, yaitu bagaimana mendukung semakin menguatnya kekuasaan politik birokrasi dengan memperbaiki kemampuan administrasinya, dan jika demikian dalam keadaan bagaimana hal ini dapat dilakukan.

### **Pendekatan Bantuan Standar Teknis**

Aliran pemikiran yang lebih senang melihat pada proposisi, bahwa pembaharuan administrasi secara intrinsik merupakan suatu yang baik tanpa memperdulikan konsekuensi politiknya, disebut *endekatan bantuan standar teknis*. Pendekatan ini didasarkan pada asumsi, bahwa peningkatan kemampuan

administrasi (*up-grading*) faktanya memangdikehendaki dan bila mungkin. Birokrasi tersebut bekerja seefisien mungkin apapun bentuk rezim politiknya.

Illelman menyebut hal ini sebagai pendekatan sistem administrasi yang biasanya dominan dalam administrasi negara pada umumnya dan dalam administrasi pembangunan pada khususnya. Pendekatan ini menyatakan keyakinannya, bahwa masyarakat maju telah mencapai kemampuan administrasi yang dapat ditranfer ke negara-negara yang sedang berkembang dengan cara selektif dan adaptif. Selain itu negara yang sedang berkembang akan mendapatkan keuntungan dari kemajuan yang terjadi di berbagai tempat tanpa harus mengalami masa inkubasi yang sama.

Terdapat banyak perbedaan strategis diantara para penulis mengenai katagori ini. Iicman, membaginya dengan menggolongkan kedalam pertumbuhan administrasi berimbang dan tidak berimbang, tergantung apakah pembaharuan itu dilakukan; 1) *secara simultan atau dalam satu fase tertentu, atau 2) lebih dikonsewntasikan pada beberapa bagian tertentu*, maksudnya bagian kunci dalam administrasi dengan harapan semua itu dapat menjembatani kemajuan berikutnya. Meskipun demikian pada dasarnya terdapat kesepakatan, bahwa pembaharuan birokrasi adalah persyaratan bagi pembangunan politik.

### **Pendekatan “Pertumbuhan Sosial Berimbang”**

Pandangan ini sangat keras dikumandangkan dengan menunjukan perbedaan mencolok dalam sikap, beberapa anggapan dan kesimpulannya. Aliran pendekatan ini cenderung memandang birokrasi sedang berkembang dari kekosongan perspektif historis dan kemasyarakatan. Melalui pendekatan ini mereka berusaha untuk menemukan karakter birokrasi pada tahap pembangunan dan melihat birokrasi sebagai pusat kekuasaan penting yang harus selalu dihubungkan dengan pusat kekuasaan lainnya dalam masyarakat.

Salah satu yang paling dini dan masih merupakan yang terbaik, adalah diagnosa yang diberikan oleh Riggs dalam tulisannya *Birokrat dan Pembngaan Politik: suatu Pandangan Paradoksal*. Menurut Riggs dalam hal ini, jika secara tipikal pada negaranegara tradisional posisi kekuasaan birokrasi berhadapan dengan lembaga politik lainnya, adalah abnormal, setidaknya dalam kerangka sitem-sistem politik Barat. Dalam hal ini seperti; DPR, Presiden, MA, ParPol, dan kelompok-kelompok kepentingan yang melakukan pengendalian terhadap birokrasi dapat dikatakan tidak berfungsi, jikapun ada sangat lemah. Dalam keadaan ini arah politik lebih banyak didominasi, dan ketika hal ini terjadi, para birokrat akan teru menurus memberi referensi kepada kelompok-kelompok kepentingannya sendiri.

Selanjutnya, jika ketidakseimbangan ini terus dilanjutkan, maka prospek untuk mewujudkan saling ketergantungan diantara pusat-pusat kekuasaan yang saling bersaing menjadi semakin menjauh. Paradoksnya, dalam situasi ini birokrasi yang sedang berkembang ketika memperoleh dominasi politik, biasanya mengalami kemunduran dalam kapasitasnya memamfaatkan sumber daya untuk

hal-hal yang produktif. Segala menurun dari kondisi buruk menjadi lebih buruk, tidak hanya dalam usahanya kearah equilibrium politik yang stabil, tetapi bahkan dalam kemampuan birokrasi tersebut guna mempertahankan tingkat penampilan administrasinya.

Dalam keadaan seperti ini dikatakan, bahwa satu-satunya persoalan yang harus dihindari, adalah semakin bertambah kuatnya hak *prerogatif* birokrasi. Dengan memberi bantuan dan kelonggaran pada birokrasi tersebut sesungguhnya secara langsung mendorong kearah kekacauan politik. Meskipun ada niat baik, tetapi dampak dari program bantuan untuk membangun birokrasi adalah berbahaya, sebab dapat berakibat sebaliknya.

### **Pendekatan “Pertumbuhan Sosial tidak Seimbang”**

Jika dibandingkan dengan pendekatan terdahulu, pendekatan ini kurang bersifat kategoris dalam preskripsinya. Karakteristik pendekatan ini, adalah berupa penekanan pada nasehat mengenai apa yang seharusnya dilakukan tetapi jalan pemikirannya sangat berbeda. Menurut skema klasifikasi Hichma, ini merupakan strategi pertumbuhan tidak seimbang. Pendekatan ini paling banyak dikemukakan oleh Ralph Braibanti dan Milton J. Esman, yang mengambil posisi sangat mirip.

Braibanti mengakui, bahwa lembaga-lembaga negara sedang berkembang sesungguhnya tidak sama, dan pembangunan sangat berbeda serta tidak seimbang (asimetris). Kemajuan birokrasi yang perlahan (bertahap) memunculkan masalah serius karena dalam jangka panjang harus memperkuat lembaga-lembaga yang dapat menahan akses birokrasi yang menghasilkan perimbangan lebih baik dalam pertumbuhan politik.

Sedangkan Esman keberatan untuk menekankan faktor kendali birokrasi di negara-negara sedang berkembang sebagai prioritas salah tempat dan membahayakan. Sebenarnya perhatian yang ada di dalamnya, adalah meningkatkan kemampuan birokrasi dalam mewujudkan dan melegitimasi peran birokrasi dalam pembuatan kebijakan dan membagi kekuasaan. Jadi Esman lebih menyukai strategi yang menempatkan prioritas lebih tinggi pada pembangunan kemampuan administrasi dari pada menghambat penyalahgunaannya.

Pendekatan ini melihat bahwa sesungguhnya pembaharuan administrasi secara temporer dapat meningkatkan ketidakseimbangan politik yang ada, tetapi suatu program pembaharuan administrasi lebih luas mungkin akan menimbulkan efek pada tatanan sosial lain dan mungkin dapat membantu pertumbuhan sector-sector lain.

Walaupun Braibanti dan Esman mempunyai pendapat yang berbeda tetapi keduanya mempunyai keinginan yang sama bahwa mereka menyukai strategi yang menempatkan prioritas lebih tinggi pada pembangunan kemampuan administrasi yang menghambat penyalahgunaan kemampuannya. Sebab bagaimanapun juga birokrasi itu menguntungkan, khususnya pada perubahan

kondisi yang sangat cepat yang disebabkan oleh kemajuan sosial dan ekonomi, itu sangat tergantung pada peranan pemerintah.

### **Konteks Politik**

Jika dibandingkan dengan pendekatan terdahulu, pendekatan ini kurang bersifat kategoris dalam preskrifnya. Karakteristik pendekatan ini, adalah berupa penekanan pada nasihat mengenai apa yang seharusnya dilakukan melalui pembaharuan administrasi bagi situasi-situasi tertentu. Konfigurasi politik masyarakat menjadi pertimbangan penting dengan keanekaragaman rezim politik yang secara langsung mempengaruhi strategi pembaharuan birokrasi.

Dalam hal ini Weider, menjelaskan fokus administrasi pembangunan yang digambarkan sebagai *Proses Pengarahan Organisasi menuju pencapaian sasaran pembangunan*. Fokus ini berorientasi pada kegiatan dan menempatkan administrasi sebagai pusatnya (pemberian fasilitas) untuk mencaapai sasaran pembangunan., karena karakteristik birokrasi untuk sebagian tergantung pada faktor-faktor politik, yang bersifat membantu ataupun menghambat upaya pembaharuan birokrasi, dan hal inilah yang akan diperhitungkan dalam pembuatan rekomendasi dalam usaha peningkatannya. Widner menyedalkan bahwa pada pendekatan terdahulu (pada program bantuan teknis) mereka mengabaikan konteks politik dalam pembuatan rekomendasi pada hal upaya [emberian bantuan teknis perlu diformulasikan dengan lebih menyadari akan lingkungan politik tempat tujuan pembangunan yang hendak dicapai. Sarannya; *pertama*, dalam pemberian bantuan teknis dapat lebih tanggap terhadap kebutuhan. Dia melihat bahwa hubungan antara pembaharuan dan pembangunan politik tidak sederhana. Dia mengakui keseimbangan yang dikehendaki dalam system-sistem politik, dan keadaan ini akan berkurang jika birokrasi tersebut berkembang terus melintasi sector-sector politik lain dalam masyarakat meskipun tidak mengarahkan pendiriannya untuk menunda memajukan administrasi sampai tercapainya keseimbangan. Kedua, dia menolak pendapat bahwa semakin kuatnya birokrasi akan dapat menghambat pertumbuhan sector lain. Menurutny itu hanya salah satu kemungkinan saja. Kemungkinan lain adalah bahwa birokrasi yang menonjol dan kuat akan mengendaki dan dapat mengambil alih kepemimpinan dalam rangka mendorong sector yang lemah untuk mencapai sasaran pembangunan.

Sedangkan LaPalombara skeptis terhadap kebijaksanaan yang membantu birokrasi yang cenderung dominan. Oleh sebab itu, LaPalombara menyarankan kelengkapan profil negara, gambaran kebutuhan, sumber daya, hambatan dan potensi yang ada dengan mengharapkan peranan administrasi dalam pembangunan sebagai pedoman bagi strategi.

### **Keinginan Bantuan Luar terhadap Birokrasi**

*Pertama*, berawal dari pertanyaan tentang bagaimana sikap bangsa-bangsa yang lebih maju dalam membuat keputusan mengenai kapan dan

bagaimana mengalihkan pengetahuan dan keterampilan administrasi untuk menolong negara lain. Dalam menanggapi pertanyaan ini Riggs menentang ekspor teknologi administrasi guna membantu rezim penekan yang tidak dapat menerima standar demokrasi dengan membatasi secara konstitusional bagi pemerintah-pemerintah tersebut didalam kegiatan operasionalnya. Dia menyebut pengkajian ajaran lama ini sebagai ajaran Woodrow Wilson.

Dalam konteks ini Heady tidak sependapat dengan Riggs, dan dia tidak yakin Wilson bermaksud mengajarkan cara ini. Heady sepakat bila Wilson mengakui pentingnya konteks politik di tempat administrasi itu dilakukan dan gambarannya, bahwa pembangunan administrasi dapat dilaksanakan dalam keadaan kekosongan politik. Dalam mempertahankan pendapatnya ini Heady mengatakan, bahwa kebijaksanaan pertukaran bebas dibidang teknologi administrasi saja tidaklah memadai untuk dijadikan cara kita memenuhi kewajiban-kewajiban terhadap bangsa-bangsa baru.

Tentu, sikap-sikap timbal balik ini mungkin tidak akan muncul jika masing-masing kepentingan nasional mereka terancam oleh adanya pemberian bantuan ini. Bangsa-bangsa sedang berkembang mungkin menolak pertolongan dari suatu negara dengan alasan akan diasosiasikan secara politis atau karena negara tersebut melihat kondisi politik dalam negeri yang tidak dapat menerima bantuan tersebut. Meskipun demikian, bila kita menganggap menerima sesuatu kebijakan perluasan bantuan hanya dibawah konduksi-konduksi yang dinilai dapat memberi sumbangan positif terhadap kehendak pembangunan politik.

Senada dengan Riggs, Lucian W. Pye menunjukan kenyataan, bahwa Barat dengan jelas mengidentifikasikan dengan upaya-upaya untuk memperkuat struktur-struktur pemerintahan otoritatif, dan terlalu percaya pada kekuatan-kekuatan seponatan dalam pembangunan bangsa-bangsa baru. Dia menunjukan bahwa menghubungkan struktur-struktur pemerintahan administratif dan otoritatif dengan kekuatan-kekuatan politik dikalangan masyarakat tradisional adalah masalah besar dalam pembangunan bangsa ini, dan bahwa masyarakat yang paling tradisional akan mewujudkan administrasi yang efektif hanya jika mereka memperluas dan lebih eksplisit mengorganisasikan komponen-komponen non birokratis dalam proses politik.

Berbeda dengan yang lainnya, Ralp Braibanti menentang keras terhadap pedoman pembangunan politik dari luar dengan mengatakan, bahwa untuk mempercepat politikalisisasi secara langsung, adalah diluar jangkauan kemampuan program pemberian bantuan dan bahwa pembaharuan administrasi pasti menghasilkan kematangan proses politik yang tidak dikehendaki. Braibanti mendasarkan kesimpulan ini sebagai pada keyakinan, bahwa manipulasi tatanan sosial yang lebih luas ....secara politis tidak begitu layak dan semakin tidak layak..... rearansangan proses politik atau memperkuat elit tandingan menimbulkan interferensi internal dengan politik domestik yang tidak dapat dipersembahkan dengan kepekaan terhadap kekuasaan paska kolonial.

### **Menentukan Kapan Akan Memberi Bantuan**

Berdasarkan yang ditunjukkan oleh strategi, dapatlah hal itu menjadi dasar untuk menentukan kapan suatu bangsa maju, seperti AS misalnya harus memberikan bantuan kepada negara-negara untuk memperkuat sistem politik mereka, meningkatkan instrumen-instrumen birokrasi maupun non-birokrasi melalui proyek-proyek yang dirancang untuk tujuan tersebut. Untuk itu pertimbangan dasar yang harus ada pada benak dalam rangka menilai apa yang layak menurut Heady adalah :

- 1) Pilihan-pilihan mengenai arah pembanguinan politik biasanya merupakan kesibukan utama bagi pengambil keputusan politik dalam negeri negara-negara sedang berkembang,
- 2) Peranserta didalam pilihan-pilihan ini oleh negara lain pemberi bantuan yang paling baik hanya kedudukan kedua peripheraldan terbatas,
- 3) Oleh sebab itu, penerimaan terhadap sasaran-sasaran dari program-program oleh penguasa politik dalam negeri yang efektif merupakan prasyarat bagi keberhasilan prgram tersebut.

Meskipun demikian ada beberapa perhatian yang harus diamati :

- 1) Teknik-teknik untuk memperluas bantuan tersebut masih bersifat sangat sementara dan ini harus diakui oleh kedua belah pihak,
- 2) Prospek keberhasilannya masih kurang dan resiko dari kesalahan pemahaman masih lebih besar daripada didalam kasus bantuan teknis yang lebih ortodok,
- 3) Usaha tersebut tidak akan dilakukan sama sekali kecuali segmen pokok dari elit politik didalam negara tersebut telah memahami sasaran dan metode-metode yang akan digunakan untuk mencapainya.

### **Penutup**

Pada akhirnya Heady mengajukan pengelompokan sementara mengenai negara-negara sedang berkembang dengan tujuan membuat perbedaan strategi yang diperuntukan mengenai karakteristik-karakteristik rezim politik :

- 1) Beberapa negara, seperti Kongo, berada pada kondisi yang berbeda, bahwa kebutuhan akan ketahanan politik menuntut penguatan setiap lembaga politik yang memang dapat ditolong tanpa perlu mempertimbangkan, apakah keseimbangan politik akan semakin kuat atau terhalangi. Pemberian dukungan pada aparat administrasi tampaknya akan menjadi prioritas pertama dan akan ditawarkan oleh negara yang berkepentingan memberi bantuan. Persoalan mengenai bagaimana dan kapan birokrasi tersebut dibawah kendali sesuai dengan yang diharapkan, adalah dilura konteks ini.

- 2) Paling tidak disejumlah kecil negara tertentu, keseimbangan politik berdasarkan ukuran masyarakat politik demokrasi baru saja dicapai dan dipelihara. Filipina, Jamaica, dan Libanon merupakan contoh yang memiliki sistem partai kompetitif sebagai mana India dan Meksiko dengan partai dominannya yang memungkinkan persaingan politik. Negara-negara ini tampaknya paling membutuhkan dalam banyak hal, termasuk penampilan paling efektif bagi birokrasi yang terus meningkat. Dalam hal ini tidak ada alasan mendasar untuk tidak memberikan pertolongan demi terwujudnya keseimbangan politik.
- 3) Di negara-negara yang menganut rezim mobilisasi masa secara ketat, dengan suatu partai dominan yang mengendalikan birokrasi, walaupun untuk mempertahankan dirinya rezim ini sangat tergantung pada kerjasama birokrasi, keinginan negara maju untuk memperluas bantuan dan landasan ini tidak dapat ditolak demi peningkatan administrasi selama ini memberi sumbangan bagi terwujudnya keseimbangan dalam pembangunan bukan untuk tujuan lain,
- 4) Ada sejumlah negara yang rezim politiknya tidak sama dengan bantuan negara potensial yang harus dijadikan dasar kebijaksanaan, hanya sedikit isu keseimbangan yang mungkin dapat dipengaruhi oleh program pemberian bantuan,
- 5) Di negara-negara baru yang jumlahnya terus meningkat, biasanya suatu rezim militer mengendalikan kekuasaan. Ini paling banyak terjadi di Amerika Latin, dan banyak pula terjadi di beberapa negara baru di Asia paska perang Dunia II, Timur Tengah, Afrika Utara, dan akhir-akhir ini gejala tersebut telah menyebar ke Sub-Sahara Afrika dengan adanya kekuasaan militer di Negeria dan Ghana. Kiranya rezim tersebut telah memenuhi kebutuhan akan keseimbangan politis, meskipun tidak bisa dihindari intervensi militer untuk memelihara stabilitas politik minimal. Dalam keadaan seperti itu perlu dilakukan tindakan untuk memperkuat kedudukan golongan sipil yang dimaksudkan untuk menyeimbangkan kekuatan dalam sistem politik, meskipun tidak sepenuhnya lepas dari militer,
- 6) Beberapa negara berkembang membenarkan sebutan sebagaimana dikemukakan oleh Riggs *tentang Birokrasi Politik*, dengan birokrasi sipil berada pada posisi dominan, baik dengan cara sendiri maupun dalam suatu birokrasi bersama-sama dengan golongan militer. Riggs mengatakan *pejabat-pejabat* dalam pemerintahan ini mempunyai peranan politik lebih besar dari pada peranan administrasinya. Di sini suatu ketidak seimbangan dengan dominasi birokrasi sangat menonjol, dan gagasan yang mengatakan, bahwa pembangunan

kemampuan administrasi yang dikenalkan dari luar hanya akan menambah ketidaksesuaian, adalah yang paling dapat diterima. Heady sepakat bila dikatakan, bahwa dibawah lingkungan yang demikian, tuntutan untuk memperkuat kekuasaan demi tercapainya keseimbangan dimaksud merupakan hal yang paling menjadi masalah.

### **Daftar Pustaka**

- Apter, David., 1996., *Pengantar Analisis Politik*, LP3ES, Jakarta
- Atmosudirjo, Prajudi P., 1985., *Dasar-dasar Ilmu Administrasi*, Ghalia, Jakarta
- Budiman, Arief., 2000., *Teori Pembangunan dunia Ketiga*, Gramedia, Jakarta
- Esmara, Hendra., 1986., *Perencanaan Dan Pembangunan di Indonesia*, Gramedia, Jakarta
- Fred W. Riggs., 1994., *Administrasi Pembangunan, Sistem Administrasi Dan Birokrasi* (Terjemahan), Rajawali, Jakarta
- Fred W. Riggs., 1994., *Administrasi Pembangunan, Batas-Batas, Strategi Pembangunan Kebijakan Dan Pembaharuan Administrasi Birokrasi* (Terjemahan), Rajawali, Jakarta
- Fred W. Riggs., 1994., *Administrasi Negara Negara Berkembang, Teori Masyarakat Prismatic* (Terjemahan), Rajawali, Jakarta
- Heady, Ferrel., 1991, *Public Administration a Comparative Perspective*, by Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey.
- Hettne, Bjor., 2001., *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*, (Terjemahan), Gramedia, Jakarta
- Irawan & M. Suparmoko., 1992., *Ekonomi Pembangunan*, BPFE., Yogyakarta.
- Kadarwati, Tri., 1988., *Administrasi Negara Pembangunan*, Karunia, Jakarta.
- LP3ES (Sjahabbudin, A., dan Harahap, A.), 1998, *Pembangunan Administrasi di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta.
- Martadisastra, Ukasah., 1987, *Perbandingan Administrasi Negara*, Nova, Bandung.
- Neumann, J., and Francis X., 1996, *What Makes Public Administration a science or are its Big Question Really Big?* Dalam *Public Administration Review*.
- Osborne, David & Ted Geable, 1993., *Reinventing Government; How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, PLUME, Penguin Group
- Papasi, J. M., 1994., *Ilmu Administrasi Pembangunan, Inovasi, dan Pembangunan Proyek*, Pioner, Bandung.
- S. Redford, Emmette., 1975., *Ideal and Practice in Public Administration*, The University of Alabama Press, USA
- Tjokroamidjoo, B., 1994. *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta
- Tjokrominoto, M., 1999., *Birokrasi Dalam Polemik*. Pustaka Pelajar, Malang

Wilson, James, Q., 1989 Bureaucracy : *What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York : Basic Book.

# KETIMPANGAN PEMBANGUNAN ANTAR WILAYAH

## DI SULAWESI TENGAH TAHUN 2000-2002 DAN UPAYA MENGATASINYA

Fachrudin Zain Olilingo

Fakultas Ekonomi Universitas Tadulako

### INTISARI

Ketimpangan pembangunan antar wilayah merupakan masalah yang perlu mendapat perhatian serius karena sangat rentan terhadap gejolak sosial dan dapat mengganggu kestabilan nasional bahkan disintegrasi bangsa. Issue ketimpangan pembangunan ini selalu menyertai proses pembangunan. Untuk itu diperlukan penelitian yang terus menerus tentang ketimpangan pembangunan agar pemerintah senantiasa sadar dan dapat mengeluarkan kebijakan mengatasi masalah ketimpangan pembangunan antar wilayah. Penelitian ini mengupas ketimpangan pembangunan antar wilayah di Sulawesi Tengah sebagai salah satu daerah di Indonesia Timur. Data yang digunakan adalah data sekunder yang berkaitan dengan variabel ketimpangan wilayah pada 9 daerah tingkat II tahun 2000-2002. Analisis dilakukan secara deskriptif dimana secara umum menggambarkan kecenderungan bahwa walaupun secara umum dimasa krisis moneter terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat Sulteng, namun masih terjadi ketimpangan dalam perolehan PDRB serta tingkat kesejahteraan masyarakat. Untuk itu diperlukan kebijakan holistik untuk mengembangkan sektor-sektor ekonomi yang dapat meningkatkan nilai tambah sektoral serta perlunya usaha yang lebih intensif pemberdayaan masyarakat agar peran ekonomi kerakyatan lebih meningkat.

Kata kunci: Ketimpangan, wilayah, PDRB

### Pendahuluan

Bahwa selama proses pembangunan selama ini telah terjadi ketimpangan pembangunan antar wilayah di Indonesia telah banyak diakui oleh para ahli maupun pemerintah dan masyarakat. Contoh yang paling mencolok adalah ketimpangan pembangunan antar wilayah Kawasan Timur Indonesia (KTI) dengan Kawasan Barat Indonesia (KBI) dimana 85.9 persen Produk Nasional Bruto disumbang oleh KBI yang meliputi Jawa, Bali dan Sumatera, sedangkan KTI yang meliputi Kalimantan, Sulawesi dan KTI lainnya hanya menyumbang 14,1 persen. Padahal luas wilayah KTI 68,2 persen dari luas wilayah Indonesia (Mubyarto, 1997). Karena telah menjadi issue politik, maka semenjak tahun 90 an KTI mendapat perhatian yang lebih besar dari pemerintah antara lain dengan

dibentuknya kementerian sendiri untuk mengelola KTI dibawah koordinasi Menteri Percepatan Kawasan Timur Indonesia.

Kalau diperhatikan ketimpangan pembangunan antar wilayah terjadi pula pada region yang lebih kecil baik pada tingkat Propinsi maupun Kabupaten. Hal ini menunjukkan bahwa masalah ketimpangan pembangunan antar wilayah merupakan problem nasional yang belum terselesaikan. Ketimpangan ini menurut Lucky W. Sondakh merupakan konsekwensi logis dari keterisolasian dan pilihan strategi pembangunan yang lebih berpihak kepada "efisiensi" (pertumbuhan) ketimbang "equity" (pemerataan) (Prisma, 1994). Tulisan ini akan mengungkapkan terjadinya ketimpangan pembangunan di wilayah Sulawesi Tengah sebagai salah satu Propinsi di Kawasan Timur Indonesia.

### **Metodologi Penelitian**

Pengungkapan ketimpangan wilayah dapat dilakukan melalui analisis kuantitatif dan kualitatif/deskriptif. Secara kuantitatif metode yang umum dilakukan adalah dengan menggunakan angka Indeks Williamson yang pada dasarnya menggambarkan kesenjangan dalam pendapatan perkapita, populasi dan pembobotan dalam indeks biaya hidup wilayah. Indeks ini berkisar antara 0 – 1, di mana semakin tinggi Indeks Williamson maka proses kesenjangan antar wilayah semakin besar. Secara kualitatif ketimpangan wilayah dapat digambarkan secara deskriptif dari perolehan angka-angka PDRB dari setiap wilayah, luas wilayah, pengeluaran konsumsi per kapita, derajat kesehatan dan pendidikan. Dalam tulisan ini akan digunakan pendekatan secara kualitatif. Walaupun perbandingan angka derajat kesehatan dan pendidikan tidak terungkap karena keterbatasan data, namun secara umum sudah dapat menggambarkan ketimpangan pembangunan wilayah di Sulawesi Tengah. Kesulitan yang dihadapi dalam mengungkap ketimpangan wilayah di daerah ini adalah konsistensi jumlah daerah tingkat II dalam kurun waktu lima tahun terakhir berubah-ubah karena adanya pemekaran daerah yang sebelumnya hanya lima tingkat II, pada tahun 2004 sudah menjadi 10 daerah tingkat II. Karena data untuk pemekaran 10 daerah tingkat II belum tersedia, maka daerah yang diamati hanya dilakukan pada 9 daerah tingkat II dengan pengamatan tahun 2000 dan 2002.

### **Kecenderungan Ketimpangan dan Implikasinya**

Data tabel 1 menunjukkan adanya ketimpangan pembangunan antar wilayah di Sulawesi Tengah tahun 2000 dan 2002.

Tabel 1. Ketimpangan Pembangunan Antar Wilayah Sulawesi Tengah (2000-2002)

Wilayah	Luas Wilayah		Penduduk (2002)		PDRB Perkapita (000 Rp)		Konsumsi Perkapita (000 Rp)		Konsumsi % PDRB			
	(km <sup>2</sup> )	(%)	Juta	(%)	2000	2002	Knaikn (%)	2000	2002	Knaikn (%)		
Bangkep	3189,5	4,7	141175	5,9	865,1	937,2	8,3	208,2	323,2	55	24,1	34,5
Banggai	9697,7	14,3	271725	11,3	1185,7	1325,8	11,8	127,4	171,1	35	10,8	21,9
Morowali	15490,1	22,8	160797	6,7	1465,7	1603,9	9,4	206,0	303,8	47	14,1	18,9
Poso	14433,8	21,2	232765	9,7	1415,8	1167,5	-17,5	174,9	203,4	16	12,4	17,4
Donggala	10471,7	15,4	732128	30,4	614,5	677,9	10,3	31,0	47,9	55	5,1	7,1
Parimo	4079,8	5,9	173525	7,2	2346,4	1983,9	-15,4	50,6	78,9	56	2,2	3,9
Toli-toli	4043,6	5,9	98005	4,1	2003,4	2265,7	13,1	393,1	510,5	30	19,6	22,5
Buol	395,0	0,6	269083	11,2	363,9	398,9	9,6	126,3	167,9	33	34,8	42,1
Palu	6231,9	9,2	326438	13,6	1282,5	1387,2	8,2	112,5	161,7	44	8,8	11,7
Sulteng	68033,0	100,0	2405639	100,0	11543,1	11748,1	1,8	1430,4	1969,3	38	12,4	16,8

Sumber: BPS Sulteng (Diolah), Tahun 2000 dan 2002.

Ada beberapa kecenderungan dan implikasinya dari data ketimpangan wilayah di atas yaitu: (1) Ada perbedaan yang cukup signifikan antara kenaikan PDRB per kapita antar wilayah dengan kenaikan kesejahteraan (konsumsi per kapita). Secara total ternyata dalam periode 2000-2002 kesejahteraan masyarakat meningkat lebih cepat ketimbang PDRB. Kenyataan ini harus dicatat tersendiri karena berarti bahwa dalam situasi krisis ekonomi yang belum terlalu pulih secara umum tingkat kesejahteraan masyarakat Sulteng masih naik. Menurut data dalam tabel 1 terjadi kenaikan tingkat kesejahteraan 38 % selama 2 tahun (19 % per tahun) ternyata jauh lebih tinggi dari kenaikan PDRB per kapita sebesar 1,8 persen untuk periode yang sama. Rendahnya kenaikan PDRB per kapita antara lain disebabkan oleh pertumbuhan negatif PDRB dari beberapa daerah tingkat II seperti Kabupaten Poso yang dilanda oleh kerusakan antar kelompok masyarakat praktis pembangunan terhenti sehingga pertumbuhan PDRB per kapita - 17,5 %. Demikian pula Kabupaten Parimo sebagai daerah pemekaran tahun 2000 belum menunjukkan aktifitas pembangunan karena masih dalam masa transisi sehingga mengalami pertumbuhan PDRB per kapita sebesar -15,4 %. Namun demikian walaupun angka pertumbuhan PDRB per kapita negatif, tetapi kenaikan tingkat kesejahteraan masyarakat Parimo merupakan yang tertinggi di Sulawesi Tengah (56 %). Sedangkan Kabupaten Poso hanya meningkat sebesar 16 %. Kuat dugaan bahwa naiknya tingkat kesejahteraan di Kabupaten Parimo antara lain disebabkan oleh faktor eksternal seperti adanya subsidi pemerintah sebagai daerah pemekaran serta tipologi perekonomian yang bertumpu pada ekonomi rakyat dengan produksi unggulan pertanian, kehutanan dan perikanan.. Hal yang sama terjadi di kabupaten pemekaran lainnya seperti Kabupaten Bangkep mengalami peningkatan konsumsi per kapita sebesar 55 %, dan Kabupaten Morowali sebesar 47 %. (2). Angka rasio (konsumsi per kapita dibagi PDRB per kapita) di semua

wilayah tingkat II mengalami kenaikan antara 1 s/d 10 %. Hal ini jelas menunjukkan adanya peningkatan perekonomian rakyat setempat dengan variasi yang beragam. Rasio tertinggi sebesar 10,4 % ditempati oleh Kabupaten Bangkep sedangkan rasio terendah ditempati Kabupaten Parimo dengan rasio sebesar 1,8 %. Walaupun Kabupaten Bangkep memiliki peningkatan rasio konsumsi per kapita terhadap PDRB tertinggi, namun memiliki persentase wilayah dan penduduk terkecil (5,9 %). Apabila dibandingkan dengan Kabupaten Donggala yang memiliki persentase wilayah dan jumlah penduduk terbesar (30,4 %), namun memiliki pertumbuhan peningkatan rasio per kapita terhadap PDRB relatif kecil (2,0 %). Demikian pula Kabupaten Morowali dengan persentase wilayah terbesar juga memiliki peningkatan rasio perkapita terhadap PDRB per kapita relatif kecil (4,8 %). Dengan demikian luas wilayah dan jumlah penduduk berpengaruh terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat, apalagi kalau luas wilayah tidak diimbangi dengan penyebaran jumlah penduduk. (3) PDRB per kapita terendah di Sulawesi Tengah adalah yang dihasilkan penduduk wilayah Buol (Rp. 0,36 juta tahun 2000 dan Rp. 0,39 juta tahun 2002). Hal ini disebabkan oleh jumlah penduduk Buol merupakan terbesar ketiga setelah Kabupaten Donggala dan Kota Palu padahal luas wilayah daerah ini terkecil di Sulawesi Tengah. Namun demikian, konsumsi per kapita penduduknya sebagai proporsi dari PDRB per kapita secara konsisten paling tinggi di Sulawesi Tengah yaitu 34,8 % (2000) dan 42,1 % (2002). Ini berarti perekonomian di Buol bertumpu pada ekonomi kerakyatan dengan skala usaha relatif kecil. Sebagaimana diketahui potensi Kabupaten Buol selama ini dikenal dengan perkebunan cengkeh, coklat dan hasil-hasil pertanian lainnya. (4) PDRB per kapita tertinggi di Sulawesi Tengah tahun 2000 adalah yang dihasilkan penduduk wilayah Parimo (Rp. 2,3 juta) kemudian menurun tahun 2002 (Rp. 1,9 juta) namun masih cukup tinggi bila dibandingkan dengan rata-rata PDRB per kapita Sulawesi Tengah (Rp. 1,1 juta) ataupun dengan daerah tingkat II lainnya di Sulawesi Tengah. Namun demikian daerah ini memiliki proporsi konsumsi perkapita terhadap PDRB paling rendah di Sulteng tahun 2000 (2,2 %) dan tahun 2002 (3,9 %). Hal ini mengindikasikan bahwa perekonomian rakyat di daerah ini belum begitu berkembang sebagaimana dialami juga oleh Kabupaten Donggala yang merupakan induk Kabupaten Parimo yang memperoleh rasio konsumsi per kapita terhadap PDRB relatif kecil yaitu tahun 2000 (5,1 %) dan tahun 2002 (7,1 %). Dalam skala nasional fenomena yang menarik bisa dijelaskan disini bahwa semakin terbuka suatu daerah terhadap investasi dari luar maka ada kecenderungan proporsi konsumsi per kapita terhadap PDRB agak kecil. Hal ini dialami oleh daerah yang memiliki industri besar seperti Kalimantan dan Irian. Secara umum rasio konsumsi perkapita terhadap PDRB dikedua daerah ini relatif kecil karena perekonomiannya ekstrim bersifat ekstraktif (industri migas, batubara, dan kehutanan) sehingga ekonomi rakyatnya benar-benar belum berkembang dan rupanya nilai tambah (PDRB) wilayahnya lebih banyak ”dinikmati” orang-orang luar baik pemilik modal yang tinggal di Jakarta ataupun di luar negeri. Kondisi seperti ini perlu diwaspadai

terutama kalau ada kebijakan pemerintah daerah yang semakin terbuka terhadap investor dari luar. (4). Baik PDRB per kapita maupun rasio konsumsi per kapita terhadap PDRB Sulawesi Tengah bila dibandingkan dengan angka nasional masih cukup rendah. Hal ini mengindikasikan belum berkembangnya perekonomian rakyat yang justru diharapkan menjadi salah satu lokomotif pertumbuhan ekonomi. Secara teoritis perekonomian bisa tumbuh cepat kalau ada sinkronisasi antara proses produksi, distribusi dan konsumsi barang di masyarakat. Indikasi naiknya rasio konsumsi sebagai indikator tingkat kesejahteraan masyarakat tidaklah cukup kalau tidak disertai dengan meningkatnya rasio investasi oleh masyarakat. Apabila kedua rasio ini meningkat secara signifikan maka pergerakan ekonomi rakyat semakin cepat dan tentunya hal ini akan berdampak pada tingkat kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.

### **Kebijakan Mengatasi Ketimpangan Pembangunan**

Sejak Repelita VI, berbagai upaya khusus telah dicanangkan untuk mengurangi kesenjangan sosial-ekonomi tersebut di atas, baik melalui intensifikasi program-program khusus pembangunan daerah dan program-program penanggulangan kemiskinan seperti Inpres Desa Tertinggal (IDT), Tabungan Kesejahteraan Rakyat (TAKESRA), Kelompok Usaha Bersama (KUBE) Perindustrian dan Perdagangan, Kelompok Belajar Usaha (KBU) Perhutanan Sosial, P4K, PHBK, dll. Selain daripada itu dalam rangka semakin meningkatkan upaya-upaya penanggulangan kemiskinan telah diperkenalkan lembaga MPMK/ Memantapkan Program Menghapus Kemiskinan yang pada dasarnya tentang tiga aspek yaitu: pengentasan (penduduk dari) kemiskinan, pengembangan usaha kecil, menengah dan koperasi (UKMK), dan pembangunan daerah luar Jawa-Bali. Khusus untuk pengembangan UKMK diterapkan beberapa program kegiatan, yaitu: Bantuan Dana Bergulir UKMK, Pelatihan-pelatihan meliputi Pelatihan Pengetahuan dan Ketrampilan bagi pengelolaan KSP/USP (Koperasi Sumpun Pinjam / Unit Usaha Simpan Pinjam, Pelatihan/Bimbingan Bagi Peningkatan Mutu (Bimtu) bagi UKM Perdagangan dan Industri, Pemagangan ke daerah-daerah yang sudah maju untuk peningkatan ketrampilan bagi pengusaha kecil dan menengah, Pemberian Bantuan Peralatan Usaha dll. Untuk mendukung kegiatan tersebut sebagai pendamping kegiatan ditunjuk konsultan Business Development Service (BDS) yang melakukan pengawasan kegiatan Dana Bergulir dan peningkatan manajemen dan produksi. Sementara itu dalam masa krisis ekonomi sejak tahun 1998 telah digulirkan Program Jaring Pengaman Sosial (JPS) dibidang kesehatan, pendidikan, dan pemberdayaan masyarakat khusus bagi keluarga miskin yang meningkat tajam menjadi 49,5 juta orang (22,5 %) semenjak krisis ekonomi. Semua program yang disebutkan di atas bertujuan untuk membantu Keluarga Miskin (Gakin) yang secara riil menurun pendapatannya sehingga mempengaruhi kemampuan daya beli mereka. Akibatnya Berbagai program yang disebutkan di atas akan mencapai sasaran

pemberdayaan serta mengurangi ketimpangan pembangunan di masyarakat apabila mendapat dukungan dari pemerintah daerah, dunia usaha khususnya dan masyarakat pada umumnya. Bentuk dukungan pemerintah daerah bisa dalam bentuk “co management” yaitu suatu pola pemberdayaan yang melibatkan semua unsur terkait secara terkoordinasi dan terintegrasi. Pola integrasi dukungan kelembagaan baik vertikal dan horizontal amat diperlukan untuk menghindari tumpang tindihnya suatu kegiatan. Selain daripada itu berbagai jenis data statistik yang lengkap dan akurat mutlak diperlukan untuk terus menerus menganalisis perkembangan-perkembangan ketimpangan antar wilayah dari waktu ke waktu.

### **Penutup**

1. Ada hubungan antara tingkat kesejahteraan masyarakat dengan luas wilayah. Hal ini ditunjukkan oleh perolehan rasio konsumsi per kapita terhadap PDRB tahun 2002 Kabupaten Bangkep (34,5 %) dan Kabupaten Buol (42,1 %) padahal luas wilayah Kabupaten Bangkep (4,7 %) dan Kabupaten Buol (0,5 %) dari luas wilayah Sulawesi Tengah.
2. Masyarakat Parimo mengalami peningkatan tingkat kesejahteraan tertinggi di Sulawesi Tengah (konsumsi per kapita meningkat sebesar 56 % tahun 2000-2002), walaupun PDRB per kapita mengalami pertumbuhan negatif. Peningkatan ini antara lain disebabkan oleh faktor eksternal seperti adanya subsidi pemerintah sebagai daerah pemekaran serta tipologi perekonomian yang bertumpu pada ekonomi rakyat dengan produksi keunggulan pertanian, kehutanan dan perikanan.
3. PDRB per kapita terendah di Sulawesi Tengah adalah yang dihasilkan penduduk wilayah Buol (Rp. 0,36 juta tahun 2000 dan Rp. 0,39 juta tahun 2002). PDRB per kapita tertinggi di Sulawesi Tengah 2000 adalah yang dihasilkan penduduk wilayah Parimo (Rp. 2,3 juta) kemudian menurun tahun 2002 (Rp. 1,9 juta) namun masih cukup tinggi bila dibandingkan dengan rata-rata PDRB per kapita Sulawesi tengah (Rp. 1,1 juta) ataupun dengan daerah tingkat II lainnya di Sulawesi Tengah.

### **Saran-saran**

1. Perlu kebijakan peningkatan sektor-sektor ekonomi secara holistik untuk meningkatkan perolehan PDRB bagi daerah yang memiliki PDRB per kapita relatif kecil seperti Kabupaten Buol, Donggala, dan Bangkep ataupun daerah yang memiliki pertumbuhan PDRB negatif seperti Kabupaten Poso dan Parimo.
2. Perlu upaya pemberdayaan masyarakat yang lebih intensif bagi daerah-daerah yang memiliki rasio konsumsi per kapita relatif rendah khususnya Kabupaten Donggala dan Parimo agar perekonomiannya lebih bertumpu pada ekonomi kerakyatan.

3. Perlu penyediaan data statistik yang lengkap, dan akurat melalui riset untuk menjadi bahan evaluasi, analisis untuk kepentingan perumusan kebijakan pembangunan yang berkelanjutan.

#### **Daftar Pustaka**

- Ari Kuncoro (1997). *Pembangunan Regional, Daya Saing Antar Daerah dan Pembangunan Kawasan Tertinggal*, Makalah dipresentasikan di Seminar Fakultas Ekonomi Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Lucky W. Sondakh (1994). *Pembangunan Daerah dan Perekonomian Rakyat, Beberapa Ketimpangan Antarkelompok Masyarakat*, Prisma.
- Loekman Soetrisno (1997). *Memberdayakan Masyarakat Dan Masalahnya Di Indonesia*, Makalah Disampaikan Dalam Pelatihan Penulisan Artikel Bagi Para Dosen, Pusat Dinamika Pembangunan Universitas Padjadjaran, Bandung.
- Mubyarto (1997). *Ketimpangan Pembangunan Antar Wilayah di Indonesia, Perencanaan Pembangunan*, Jakarta.
- Sri Edi Swasono (1998). *Orientasi Dan Strategi Pemerataan Pembangunan: Menuju Pembangunan Perekonomian Rakyat*, LSP, Jakarta.
- Sulawesi Tengah Dalam Angka Tahun 2000 – 2002*.