



ANALISIS EFEKTIVITAS COR/ICOR DALAM PERENCANAAN PEMBANGUNAN EKONOMI DAERAH BERBASIS TATA KELOLA LOKAL NUSA TENGGARA TIMUR

**Mariano Mare¹, Erlin Faah², Chikita Naru³, Yoseph Koten⁴, Petrus Chanel⁵, Desi
Adelheid^{6*}**

^{1,2,3,4,5}Mahasiswa Jurusan Ekonomi Pembangunan, Universitas Katolik Widya Mandira
Kupang

⁶Dosen Universitas Katolik Widya Mandira Kupang

*Email: desiadlheid@gmail.com



Karya ini dilisensikan di bawah Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License

Abstrak: Kesenjangan pembangunan ekonomi antarwilayah di Indonesia menunjukkan perlunya evaluasi kritis terhadap instrumen perencanaan pembangunan, khususnya Incremental Capital Output Ratio (ICOR) yang digunakan sebagai indikator efisiensi investasi. Penelitian kualitatif sebelumnya lebih berfokus pada perhitungan teknis ICOR, sementara aspek sosial, budaya, dan kelembagaan yang mempengaruhi efektivitas pembangunan daerah yang masih terabaikan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keterbatasan penggunaan ICOR sebagai alat evaluasi pembangunan regional dalam perencanaan pembangunan ekonomi di Kabupaten Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur. Penelitian ini menggunakan desain studi kasus tunggal instrumental dengan 15 informan kunci yang dipilih secara purposive, meliputi pejabat pemerintah daerah, pelaku usaha, akademisi, dan tokoh masyarakat. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara semi-terstruktur, observasi partisipatif di forum musyawarah perencanaan pembangunan, dan analisis dokumen kebijakan regional. Analisis tematik menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña mengidentifikasi tiga tema utama: ketidaksesuaian indikator ICOR dengan konteks sosial-ekonomi lokal, dominasi pendekatan teknokratis dalam pengambilan keputusan pembangunan, dan keterbatasan kapasitas tata kelola lokal dalam menafsirkan indikator ekonomi. Temuan menunjukkan bahwa ICOR tidak mampu menangkap kompleksitas faktor sosial, budaya, dan kelembagaan yang menentukan efektivitas pembangunan regional. Kontribusi teoretis penelitian ini adalah memperluas pemahaman ICOR dengan mengintegrasikan aspek sosial-budaya dan kelembagaan, sementara kontribusi praktis berupa kebijakan pembangunan daerah yang lebih kontekstual.

Kata Kunci: indeks capital output ratio; tata kelola lokal; evaluasi kebijakan ekonomi daerah; pembangunan wilayah tertinggal; triangulasi kualitatif.

Abstract: *The economic development gap between regions in Indonesia highlights the need for a critical evaluation of development planning instruments, particularly the Incremental Capital Output Ratio (ICOR) used as an indicator of investment efficiency. Previous qualitative studies have focused more on the technical calculation of ICOR, while the social, cultural, and institutional aspects that influence the effectiveness of regional development have been neglected. This study aims to analyze the limitations of using ICOR as a tool for evaluating regional development in economic development planning in Kupang Regency, East Nusa Tenggara Province. This study uses a single instrumental case study design with 15 key informants selected purposively, including local government officials, business actors, academics, and community leaders. Data collection was conducted through semi-structured interviews, participatory observation in development planning deliberation forums, and analysis of regional policy documents. Systematic analysis using the interactive model of Miles, Huberman, and Saldaña identified three main themes: the incompatibility of ICOR indicators with the local socio-economic context, the dominance of a technocratic approach in development decision-making, and the limitations of local governance capacity in interpreting economic indicators. The findings show that ICOR is unable to capture the complexity of social, cultural, and institutional factors that determine the effectiveness of regional development. The theoretical contribution of this study is to broaden the understanding of ICOR by integrating socio-cultural and institutional aspects, while the practical contribution is in the form of more contextual regional development policies.*

Keywords: *capital output ratio index; local governance; regional economic policy evaluation; development of disadvantaged regions; qualitative triangulation.*

PENDAHULUAN

Pembangunan ekonomi daerah memainkan peran strategis dalam memperkuat struktur ketahanan ekonomi nasional, khususnya di wilayah tertinggal seperti Kabupaten Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur. Dalam konteks global, efektivitas kebijakan pembangunan daerah sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah dalam mengelola sumber daya dan investasi secara efisien berdasarkan prinsip tata kelola yang baik. Indonesia, dengan kondisi geografis yang sangat beragam serta perbedaan kapasitas institusi antarwilayah, menghadapi tantangan besar dalam mewujudkan pembangunan yang adaptif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal.

Penggunaan indikator makro ekonomi seperti *Incremental Capital Output Rasio* (ICOR) tanpa mempertimbangkan konteks sosial ekonomi lokal dapat menghasilkan perencanaan pembangunan yang tidak optimal dan kurang sesuai dengan kenyataan di lapangan. Hal ini terutama terlihat di wilayah Indonesia Timur, seperti karakteristik sosial, budaya, dan kelembagaan lokal memiliki pengaruh yang signifikan terhadap efektivitas investasi pembangunan (Shoesmith et al., 2020). Salah satu indikator kunci yang digunakan

untuk mengukur efisiensi investasi dalam pembangunan adalah *Incremental Capital Output Ratio* (ICOR), yang mengukur jumlah modal tambahan yang dibutuhkan untuk menghasilkan satu unit output tambahan. Semakin rendah nilai ICOR, semakin efisien suatu perekonomian dalam memanfaatkan modal yang tersedia untuk menghasilkan pertumbuhan.

Indonesia saat ini memiliki nilai ICOR yang relatif tinggi dibandingkan negara-negara tetangga ASEAN. Berdasarkan analisis terkini, Indonesia memiliki nilai ICOR tertinggi di ASEAN dengan angka mencapai sekitar 6-6,8, jauh lebih tinggi dibandingkan Malaysia (4,5 persen), Filipina (3,7 persen), Thailand (4,4 persen), dan Vietnam (4,6 persen), yang mengindikasikan rendahnya efisiensi investasi di Indonesia (Risdiawan dkk., 2024). Kondisi ini juga dikonfirmasi dalam *Bulletin of Indonesian Economic Studies* yang menyatakan bahwa ICOR Indonesia tetap relatif tinggi, sedikit melebihi 6, yang berarti dengan tingkat investasi 30 persen dan ICOR sebesar 6, tingkat pertumbuhan yang diharapkan hanya mencapai 5 persen (Thawley dkk., 2024). Fenomena ini menunjukkan adanya ketimpangan antara pendekatan teknokratis dalam perencanaan ekonomi dan realitas sosial di tingkat lokal.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Provinsi Nusa Tenggara Timur, tingkat kemiskinan di Nusa Tenggara Timur pada bulan September 2024 mencapai 19,02 persen, meskipun telah mengalami penurunan dari tahun sebelumnya, angka ini masih jauh lebih tinggi dibandingkan rata-rata nasional yang menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi di wilayah ini belum optimal (Badan Pusat Statistik Provinsi Nusa Tenggara Timur, 2025). Penelitian terdahulu telah menunjukkan bahwa tingginya nilai ICOR di Nusa Tenggara Timur disebabkan oleh berbagai permasalahan struktural dalam pengelolaan investasi publik dan alokasi anggaran yang tidak tepat sasaran.

Studi empiris yang dilakukan di berbagai wilayah Indonesia menunjukkan bahwa model ICOR memiliki keterbatasan dalam menjelaskan hubungan kausal antara investasi dan pertumbuhan ekonomi ketika faktor-faktor non-ekonomi. Penelitian Zulkieflimansyah et al, 2021 di Nusa Tenggara Barat mengungkapkan bahwa ICOR gagal memenuhi kompleksitas faktor sosial, budaya, dan kelembagaan yang sangat menentukan efektivitas pembangunan daerah. Dalam konteks wilayah tertinggal seperti Nusa Tenggara Timur, penggunaan ICOR sebagai instrumen perencanaan pembangunan perlu diimbangi dengan pendekatan yang lebih kontekstual yang mempertimbangkan karakteristik sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat.

Maharjan dan Vidyattama, menyatakan bahwa otonomi daerah seharusnya memberikan peluang bagi pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan ekonomi yang sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik wilayahnya. Namun tata kelola lokal yang belum optimal dapat berdampak pada tidak efisien dalam pengelolaan anggaran dan investasi. Penelitian di wilayah

tertinggal Indonesia Timur menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal belum sepenuhnya menurunkan tingkat kemiskinan karena lemahnya kapasitas institusi lokal dan rendahnya kualitas sumber daya manusia dalam pengelolaan pembangunan (Shoesmith et al., 2020).

Kondisi ini di dominasi pendekatan teknokratis dalam perencanaan pembangunan yang cenderung mengabaikan partisipasi dan nilai-nilai masyarakat lokal. Studi tentang tata kelola lokal di Indonesia mengungkapkan bahwa keberhasilan pembangunan daerah sangat bergantung pada kemampuan pemerintah lokal dalam mengkoordinasikan berbagai kepentingan, sumber daya, dan pelaku ekonomi lokal yang terlibat dalam proses pembangunan (Burhanuddin et al., 2024).

Meskipun banyak penelitian yang membahas efisiensi investasi dan pertumbuhan ekonomi daerah, masih terdapat kajian yang menyoroti keterbatasan ICOR dari perspektif sosial, budaya, dan kelembagaan lokal. Sebagian besar penelitian sebelumnya lebih fokus pada aspek perhitungan teknis, analisis dan makro ekonomi, sementara dimensi eksplanatif mengenai tata kelola lokal mempengaruhi praktik dan makna pembangunan masih jarang dikaji secara mendalam.

Berdasarkan tinjauan kajian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keterbatasan penggunaan ICOR dalam perencanaan pembangunan ekonomi di Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan mempertimbangkan aspek tata kelola lokal. Fokus penelitian diarahkan kepada pemerintah daerah dalam memahami dan menerapkan konsep efisiensi investasi dalam kerangka sosial, budaya, dan struktur kelembagaan masyarakat Nusa Tenggara Timur.

KAJIAN PUSTAKA

Rasio Output Modal Inkremental (ICOR) merupakan instrumen analisis yang diambil dari model pertumbuhan ekonomi Harrod-Domar yang dikembangkan secara independen oleh Roy Harrod pada tahun 1939 dan Evsey Domar pada tahun 1946 (Amin et al., 2024; Boianovsky, 2018). Secara kontekstual, ICOR mengukur jumlah modal tambahan yang dibutuhkan untuk menghasilkan satu unit output tambahan, sehingga rasio ini menjadi indikator efisiensi investasi dalam menghasilkan pertumbuhan ekonomi. Model Harrod-Domar menyatakan bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi berbanding lurus dengan tingkat tabungan dan berbanding terbalik dengan ICOR, dengan asumsi hubungan tetap antara modal dan output (Amin et al., 2024). Dalam konteks pembangunan daerah, ICOR umumnya digunakan oleh pemerintah untuk menilai efektivitas kebijakan fiskal dan arah investasi publik yang dijalankan (Boianovsky, 2018).

Penelitian terkini menunjukkan bahwa ICOR memiliki keterbatasan yang signifikan terutama dalam menangkap kompleksitas faktor non-ekonomi seperti kualitas institusi, kerangka regulasi, stabilitas makro ekonomi, infrastruktur yang memadai, dan modal manusia yang merupakan penentu penting efisiensi investasi di negara berkembang. Studi empiris di berbagai negara berkembang menunjukkan variasi besar dalam efisiensi investasi yang tidak dapat dijelaskan hanya melalui modal rasio-output, namun sangat dipengaruhi oleh faktor institusional dan kualitas tata kelola (Gupta et al., 2014).

Teori tata kelola lokal telah berkembang menjadi kerangka penting dalam memahami bahwa keberhasilan pembangunan daerah tidak hanya bergantung pada variabel ekonomi makro, tetapi sangat ditentukan oleh kualitas interaksi dan koordinasi di tingkat lokal. Tata kelola lokal mencakup prinsip-prinsip fundamental seperti partisipasi masyarakat, transparansi dalam pengambilan keputusan, akuntabilitas dalam pengelolaan sumber daya, dan kapasitas kelembagaan dalam menjalankan fungsi koordinasi dengan baik. Dalam konteks desentralisasi, kapasitas tata kelola lokal menjadi faktor krusial yang menentukan efektivitas implementasi kebijakan pembangunan ekonomi daerah.

Penelitian terbaru menunjukkan bahwa kapasitas pemerintah lokal sangat bervariasi berdasarkan tingkat perkembangan ekonomi dan sumber daya fiskal yang tersedia dengan kapasitas yang kuat cenderung memiliki strategi responsif yang lebih efektif terhadap kebijakan pusat dibandingkan daerah dengan kapasitas lemah. Studi tentang urbanisasi di China mengungkapkan bahwa respons pemerintah lokal terhadap program percontohan kebijakan nasional sangat dipengaruhi oleh kapasitas kelembagaan lokal, di daerah yang sumber daya ekonomi dan fiskal di atas rata-rata nasional menunjukkan kinerja implementasi yang lebih baik (Ye et al., 2024).

Hal ini menegaskan bahwa efektivitas kebijakan pembangunan tidak dapat dilepaskan dari konteks kapasitas lokal yang mencakup dimensi administratif, perencanaan, dan anggaran (Haque et al., 2021). Lebih lanjut, penelitian di Indonesia menunjukkan bahwa kapasitas inovasi tata kelola lokal sangat dipengaruhi oleh kepemimpinan transformasional, berbagi pengetahuan, dan konteks politik ekonomi administratif yang spesifik di setiap daerah. Penelitian ini menekankan pentingnya mengintegrasikan studi kasus yang beragam untuk meningkatkan pemahaman tentang inovasi tata kelola, terutama di daerah dengan karakteristik institusional yang berbeda seperti kabupaten berbasis manufaktur versus kota yang berfokus pada sektor jasa dan perdagangan (Kadir Fisip et al., 2025). Dalam konteks wilayah tertinggal seperti Indonesia Timur, desentralisasi fiskal belum sepenuhnya mampu menurunkan tingkat kemiskinan karena lemahnya kapasitas

institusi lokal dan rendahnya kualitas sumber daya manusia dalam pengelolaan pembangunan, yang menunjukkan bahwa kewenangan transfer tanpa penguatan kapasitas tidak secara otomatis menghasilkan pembangunan yang efektif (Shoesmith et al., 2020).

Kesenjangan antara pendekatan teknokratis yang mengandalkan indikator makro ekonomi seperti ICOR dan realitas pembangunan di tingkat lokal telah menjadi fokus kajian kritis dalam studi pembangunan daerah kontemporer. Penelitian kualitatif diperlukan untuk mengungkapkan makna pengalaman para pelaku ekonomi lokal dalam menerapkan ICOR sebagai instrumen perencanaan pembangunan, dan dapat mengeksplorasi secara intensif sistem, peristiwa, atau program dalam konteks kehidupan nyata, yang sangat relevan untuk memahami bagaimana pelaku ekonomi lokal menafsirkan dan menerapkan konsep efisiensi investasi dalam kerangka tata kelola daerah yang spesifik (Tomaszewski et al., 2020).

Studi kemiskinan tentang multi dimensi di Nusa Tenggara Timur mengungkapkan bahwa permasalahan pembangunan di wilayah ini bersifat kompleks dan melibatkan faktor alami, faktor manusia, dan faktor struktural yang tidak dapat dijelaskan semata-mata melalui indikator ekonomi makro, sehingga diperlukan pendekatan holistik yang mengintegrasikan dimensi sosial, budaya, dan kelembagaan (Robertus, 2024). Oleh karena itu, penelitian ini berupaya mengisi kekosongan kajian tersebut dengan menganalisis keterbatasan ICOR dari perspektif tata kelola lokal menggunakan pendekatan kualitatif.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus tunggal instrumental (*single instrumental case study*) yang mengacu pada tipologi stake untuk memperoleh pemahaman mendalam mengenai keterbatasan penggunaan *Incremental Capital Output Ratio* (ICOR) dalam konteks tata kelola lokal di Nusa Tenggara Timur. Desain studi kasus tunggal instrumental dipilih karena tujuan penelitian tidak hanya untuk memahami kasus spesifik Kabupaten Kupang secara intrinsik, tetapi untuk pemahaman teoritis yang lebih luas tentang hubungan antara instrumen ekonomi makro dan praktik tata kelola lokal di wilayah tertinggal Indonesia.

Partisipan penelitian dipilih menggunakan teknik purposive sampling dengan kriteria inklusi yang telah ditetapkan secara operasional untuk memastikan informan memiliki pengetahuan dan pengalaman yang relevan dengan fenomena yang diteliti. Kriteria inklusi informan mencakup individu yang memiliki keterlibatan langsung dalam perencanaan, implementasi, atau evaluasi pembangunan ekonomi daerah minimal selama tiga tahun,

memiliki pemahaman tentang penggunaan indikator ekonomi dalam kebijakan publik, serta bersedia memberikan informasi secara sukarela dengan persetujuan tertulis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ketidaksesuaian Indikator ICOR dengan Konteks Sosial dan Ekonomi Lokal

Temuan empiris dari penelitian ini menunjukkan bahwa sebagian besar informan memandang nilai ICOR tidak mencerminkan realitas pembangunan ekonomi di lapangan. Seorang pejabat Bappeda Kabupaten Kupang menyatakan bahwa angka ICOR kerap tidak relevan karena sebagian besar investasi di Nusa Tenggara Timur justru diarahkan pada sektor yang tidak secara langsung menghasilkan peningkatan output ekonomi dalam jangka pendek, seperti pembangunan infrastruktur jalan di wilayah terpencil yang baru akan berdampak setelah lima hingga sepuluh tahun.

Pernyataan serupa yang dikemukakan oleh informan dari Dinas Penanaman Modal yang menjelaskan bahwa investasi pemerintah di Nusa Tenggara Timur lebih banyak bersifat investasi sosial seperti pendidikan dan kesehatan dasar, yang dampaknya terhadap pertumbuhan ekonomi tidak bisa diukur dalam satu atau dua tahun seperti yang dijanjikan dalam model ICOR. Observasi peneliti selama musyawarah perencanaan pembangunan tingkat kabupaten juga mengungkapkan bahwa diskusi tentang prioritas pembangunan lebih banyak didasarkan pada kebutuhan mendesak masyarakat seperti akses air bersih dan sanitasi, bukan pada perhitungan efisiensi investasi yang tercermin dalam indikator ICOR.

Analisis dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Kupang periode 2021-2026 menunjukkan bahwa meskipun dokumen tersebut mencantumkan target ICOR provinsi, tidak ada mekanisme operasional yang menjelaskan bagaimana target tersebut diterjemahkan ke dalam alokasi anggaran sektor atau program pembangunan spesifik. Interpretasi analitis terhadap temuan ini mengungkapkan adanya kesenjangan mendasar antara asumsi teoritis model ICOR dengan karakteristik struktural ekonomi Nusa Tenggara Timur. Investasi pada sektor infrastruktur dasar seperti jalan, irigasi, dan elektrifikasi memiliki jeda waktu yang panjang sebelum dampaknya terhadap output ekonomi dapat dirasakan, sehingga nilai ICOR yang tinggi di Nusa Tenggara Timur tidak semata-mata mencerminkan ketidakefisienan investasi tetapi juga mencerminkan karakteristik struktural ekonomi yang sedang dalam fase transformasi dari ekonomi agraris tradisional menuju ekonomi yang lebih terintegrasi dengan pasar.

Lebih lanjut, temuan ini juga mengindikasikan bahwa penggunaan ICOR sebagai indikator tunggal efisiensi investasi mengabaikan dimensi pemerataan dan inklusif

pembangunan, investasi pemerintah daerah di Nusa Tenggara Timur tidak hanya ditujukan untuk meningkatkan output ekonomi agregat tetapi juga untuk mengurangi disparitas spasial dan meningkatkan akses layanan dasar bagi masyarakat di wilayah terpencil. Temuan ini sejalan dengan penelitian (Koli et al., 2020) yang menjelaskan bahwa tingginya nilai ICOR di Nusa Tenggara Timur disebabkan oleh ketimpangan alokasi investasi antar sektor, terutama rendahnya produktivitas di sektor pertanian dan kelautan yang menjadi tulang punggung ekonomi masyarakat lokal.

Penelitian tersebut menegaskan bahwa ICOR tidak dapat menangkap kompleksitas struktural kawasan ekonomi yang ditandai dengan fragmentasi pasar, keterbatasan akses infrastruktur, dan dominasi sektor informal dalam penyerapan energi kerja. Studi terbaru tentang efisiensi investasi di negara berkembang juga mengonfirmasi bahwa ICOR memiliki keterbatasan signifikan dalam menangkap faktor-faktor non-ekonomi seperti kualitas institusi, kerangka regulasi, stabilitas makroekonomi, infrastruktur yang mampu, dan modal manusia yang merupakan penentu penting efisiensi investasi (Libman et al., 2019). Dalam konteks Nusa Tenggara Timur, temuan ini memperkuat argumentasi bahwa indikator ICOR perlu dilengkapi dengan indikator pembangunan multidimensi yang mampu mencakup aspek pemerataan, keinginan, dan inklusif pembangunan ekonomi daerah.

Dominasi Pendekatan Teknokratis dalam Pengambilan Keputusan Pembangunan

Data empiris dari wawancara dengan berbagai informan mengungkapkan adanya dominasi pendekatan teknokratis dalam perencanaan pembangunan yang cenderung mengabaikan dinamika ekonomi berbasis komunitas. Seorang investor dari Universitas Nusa Cendana yang terlibat sebagai narasumber dalam penyusunan dokumen perencanaan daerah menyatakan bahwa indikator ICOR digunakan secara kaku oleh perencana pembangunan, seolah-olah angka tersebut bersifat absolut tanpa memperhatikan konteks sosial-budaya masyarakat desa yang memiliki logika ekonomi berbeda dengan asumsi model ekonomi neoklasik.

Seorang tokoh masyarakat yang aktif dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan menambahkan bahwa “usulan program pembangunan dari masyarakat umumnya dikesampingkan dengan alasan yang tidak sejalan dengan target ICOR atau rasio efisiensi investasi yang telah ditetapkan dalam dokumen perencanaan, padahal usulan tersebut sangat diperlukan untuk meningkatkan ketahanan ekonomi rumah tangga. Observasi peneliti selama rapat koordinasi perencanaan di Bappeda menunjukkan bahwa pembahasan tentang alokasi anggaran pembangunan lebih didominasi oleh diskusi teknis tentang proyeksi

pertumbuhan ekonomi dan target ICOR, sementara diskusi tentang kebutuhan masyarakat dan mekanisme partisipasi mendapatkan porsi waktu yang sangat terbatas.

Analisis terhadap temuan ini mengungkapkan adanya kesenjangan epistemologi antara pendekatan teknokratis yang mengandalkan rasionalitas instrumental dan realitas pembangunan di tingkat lokal yang lebih kompleks dan multi dimensi. Pendekatan teknokratis dalam perencanaan pembangunan cenderung mereduksi pembangunan sebagai proses teknis yang dapat dioptimalkan melalui perhitungan matematis dan model ekonometrika, dengan mengabaikan dimensi politik, sosial, dan budaya yang sangat menentukan efektivitas implementasi kebijakan pembangunan.

Pendekatan dominasi teknokratis juga mencerminkan ketimpangan kekuasaan dalam proses perencanaan pembangunan, di mana para pelaku ekonomi dengan kapasitas teknis dan akses informasi yang lebih baik (birokrat, perencana profesional, investor) memiliki pengaruh yang jauh lebih besar dalam menentukan prioritas pembangunan dibandingkan dengan masyarakat lokal yang seharusnya menjadi subjek dan penerima manfaat utama pembangunan. Temuan ini juga menunjukkan bahwa penggunaan ICOR dalam praktik perencanaan pembangunan di Nusa Tenggara Timur tidak hanya berfungsi sebagai instrumen teknis untuk mengukur efisiensi investasi, tetapi juga sebagai instrumen legitimasi bagi keputusan-keputusan pembangunan yang telah dirumuskan secara *top-down* tanpa partisipasi dari masyarakat lokal.

Temuan ini memperkuat argumentasi Shoesmith et al., 2020 yang menyoroti bahwa kebijakan fiskal di Indonesia Timur belum sepenuhnya mampu menurunkan tingkat kemiskinan karena lemahnya kapasitas institusi lokal dan dominasi pendekatan teknokratisme yang mengabaikan partisipasi masyarakat. Penelitian terbaru tentang tata kelola partisipasi di Indonesia juga mengkonfirmasi bahwa meskipun mekanisme partisipasi seperti musyawarah perencanaan pembangunan telah dilembagakan secara nasional, dalam praktiknya partisipasi masyarakat masih cenderung bersifat reaktif dan sangat bergantung pada inisiatif pemerintah daerah, sehingga belum mencerminkan partisipasi yang substantif dan transformatif (Akbar et al., 2020).

Studi implementasi kebijakan desa di Indonesia juga menunjukkan bahwa pendekatan yang terlalu sentralistik dan menghilangkan dimensi politik dari partisipasi dapat menghasilkan kebijakan yang tidak efektif dalam mengatasi isu kemiskinan dan marginalisasi (Syukri, 2024). Dalam konteks penelitian ini, pendekatan dominasi teknokratisme dalam penggunaan ICOR mencerminkan keterbatasan paradigma pembangunan yang masih berorientasi pada

pertumbuhan ekonomi agregat tanpa mempertimbangkan secara serius aspek pemerataan, kemiskinan, dan pemberdayaan masyarakat lokal.

Keterbatasan Kapasitas Tata Kelola Lokal

Temuan empiris menunjukkan bahwa sebagian besar pemerintah daerah mengalami kesulitan dalam menerjemahkan hasil analisis ICOR ke dalam kebijakan pembangunan yang operasional dan dapat diimplementasikan secara efektif. Seorang pejabat BPS Kabupaten Kupang menjelaskan bahwa data ICOR yang kami produksi umumnya tidak dipahami dengan baik oleh pengambil keputusan di daerah, karena mereka tidak memiliki latar belakang pendidikan ekonomi yang mampu untuk menginterpretasikan angka-angka tersebut dalam konteks perencanaan pembangunan (Wawancara, Pejabat BPS, Juni 2025).

Informan dari kalangan pelaku usaha lokal mengungkapkan bahwa pemerintah daerah kerap mengeluarkan kebijakan investasi yang tidak sesuai dengan kondisi riil di lapangan, karena mereka lebih mengandalkan data agregat statistik tanpa memahami hambatan-hambatan struktural yang dihadapi pelaku usaha kecil dan menengah (Wawancara, Pelaku Usaha, Juni 2025). Observasi peneliti selama forum musrenbang tingkat kabupaten menunjukkan lemahnya koordinasi antar perangkat daerah dalam menentukan prioritas investasi yang efektif dan berdampak langsung bagi masyarakat.

Dalam beberapa sesi musyawarah perencanaan pembangunan, peneliti mengamati bahwa diskusi tentang program Pembangunan umumnya berlangsung tanpa data yang memadai tentang kondisi dasar ekonomi masyarakat, sehingga prioritas penentuan lebih banyak didasarkan pada intuisi dan pengalaman subjektif para pengambil keputusan daripada analisis sistematis terhadap kebutuhan dan potensi pembangunan daerah. Analisis terhadap dokumen anggaran pembangunan daerah juga mengungkapkan inkonsistensi antara target pembangunan yang tercantum dalam RPJMD dengan alokasi anggaran aktual, yang mengindikasikan lemahnya kapasitas perencanaan dan penganggaran berbasis kinerja di tingkat daerah. Analisis interpretasi terhadap temuan ini mengungkapkan bahwa keterbatasan kapasitas tata kelola lokal bukan hanya persoalan teknis berupa kekurangan sumber daya manusia yang dilatih, tetapi juga persoalan struktural yang terkait dengan desain sistem perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah yang masih sangat sentralistik dan birokratis.

Meskipun desentralisasi telah memberikan kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah daerah untuk merumuskan kebijakan pembangunan, namun kewenangan transfer tersebut tidak dibarengi dengan penguatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia yang mampu menjalankan fungsi perencanaan pembangunan secara efektif. Keterbatasan

kapasitas ini juga mencerminkan kelemahan sistem manajemen pengetahuan dalam organisasi pemerintah daerah, di mana tidak ada mekanisme yang efektif untuk berbagi pengetahuan, pembelajaran organisasional, dan pengembangan kapasitas berkelanjutan bagi aparatur pemerintah daerah. Temuan ini memperkuat hasil penelitian dari Carey dan Tirtosudarmo, 2024 yang menyatakan bahwa rendahnya efisiensi perekonomian di Indonesia Timur tidak hanya dipengaruhi oleh keterbatasan modal, tetapi juga oleh lemahnya sistem tata kelola dan manajemen pembangunan di tingkat lokal.

Penelitian terbaru tentang kapasitas tata kelola lokal di Indonesia menunjukkan bahwa kapasitas pemerintah lokal sangat bervariasi berdasarkan tingkat perkembangan ekonomi dan sumber daya fiskal yang tersedia, di daerah dengan kapasitas kuat cenderung memiliki strategi respons yang lebih efektif terhadap kebijakan pusat dibandingkan daerah dengan kapasitas lemah (Setiawan et al., 2022). Studi tentang inovasi tata kelola lokal di Indonesia juga menekankan pentingnya kepemimpinan transformasionalis, berbagi pengetahuan, dan konteks politik ekonomi administratif yang spesifik dalam menentukan kapasitas inovasi tata kelola di berbagai daerah (Kadir Fisip et al., 2025).

Dalam konteks penelitian ini, keterbatasan kapasitas tata kelola lokal dalam memahami dan mengimplementasikan indikator ICOR mencerminkan tantangan yang lebih luas dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, responsif, dan akuntabel di wilayah tertinggal Indonesia, yang memerlukan tidak hanya penguatan kapasitas teknis tetapi juga reformasi sistem perencanaan dan penganggaran pembangunan yang lebih partisipatif dan berbasis bukti.

Diskusi Integratif dan Implikasi Teoretis-Praktis

Keterbatasan penerapan ICOR dalam perencanaan pembangunan ekonomi di Nusa Tenggara Timur bukan semata-mata masalah metodologis atau teknis, melainkan masalah struktural dan kultural yang melekat pada sistem tata kelola lokal dan paradigma pembangunan yang masih dominan. Secara teoritis, ICOR dirancang untuk mengukur hubungan antara tambahan investasi dan peningkatan output ekonomi berdasarkan asumsi hubungan tetap antara modal dan output sebagaimana dikonseptualisasikan dalam model pertumbuhan Harrod-Domar.

Namun dalam pelaksanaan pembangunan daerah, tingkat efisiensi investasi tidak hanya ditentukan oleh rasio *modal-output*, melainkan juga oleh kapasitas sosial dan kelembagaan daerah dalam pengelolaan sumber daya yang dimiliki, kualitas tata kelola pemerintahan, tingkat partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, serta kesesuaian

kebijakan pembangunan dengan konteks sosial-budaya lokal. Analisis temuan penelitian ini menegaskan bahwa ICOR seharusnya fokus pada pemahaman tentang konteks sosial, kelembagaan, dan kebijakan lokal agar mampu menggambarkan kondisi pembangunan secara lebih komprehensif dan komprehensif menghasilkan rekomendasi kebijakan yang kontekstual dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat lokal.

Hasil penelitian ini juga mengungkapkan adanya kesenjangan mendasar antara konsep teoritis ICOR yang berorientasi pada rasionalitas ekonomi dengan kenyataan sosial masyarakat Nusa Tenggara Timur yang masih didominasi oleh pola ekonomi subsistensi, hubungan sosial berbasis kekerabatan, dan nilai-nilai solidaritas komunitas yang tidak sepenuhnya kompatibel dengan logika pasar yang dianut dalam model ekonomi neoklasik. Sejalan dengan pandangan Mulyadi et al., 2024, pembangunan daerah yang berkelanjutan dan inklusif dapat dicapai apabila dicapai dengan peningkatan kualitas sumber daya manusia, penguatan kelembagaan lokal, dan partisipasi masyarakat yang bermakna dalam seluruh tahapan proses pembangunan mulai dari perencanaan, implementasi, hingga pemantauan dan evaluasi.

Studi tentang tata kelola partisipasi di Indonesia juga menekankan pentingnya integrasi nilai-nilai lokal dan mengadaptasi kebijakan pembangunan dengan karakteristik sosial-budaya masyarakat untuk memastikan efektivitas dan keinginan program pembangunan (Akbar et al., 2020). Dalam konteks Indonesia yang ditandai dengan keragaman geografis, sosial, dan budaya yang sangat tinggi, pendekatan pembangunan yang seragam dan teknokratisme terbukti tidak efektif dan bahkan dapat melemahkan antarwilayah. Secara praktis, penelitian ini menekankan perlunya reorientasi kebijakan pembangunan daerah di Nusa Tenggara Timur agar tidak hanya bergantung pada indikator makro ekonomi seperti ICOR, tetapi juga memperhatikan aspek sosial, kelembagaan, nilai budaya lokal, dan partisipasi masyarakat dalam mengukur dan menunjukkan efektivitas pembangunan.

Pemerintah daerah perlu mengembangkan sistem perencanaan pembangunan yang lebih partisipasi dan berbasis bukti, di mana keputusan-keputusan pembangunan didasarkan tidak hanya pada proyeksi model ekonometrika tetapi juga pada pemahaman mendalam tentang kebutuhan, aspirasi, dan potensi masyarakat lokal yang diperoleh melalui proses konsultasi dan musyawarah yang inklusif. Penguatan kapasitas tata kelola lokal juga perlu menjadi prioritas, tidak hanya dalam aspek teknis perencanaan dan penganggaran tetapi juga dalam aspek kepemimpinan transformasionalis, berbagi pengetahuan, pembelajaran organisasi, dan pengembangan budaya inovasi dalam organisasi pemerintah daerah.

KESIMPULAN

Penelitian ini mengidentifikasi tiga keterbatasan mendasar dalam penerapan Inkremental Capital Output Ratio (ICOR) sebagai instrumen perencanaan pembangunan ekonomi di Kabupaten Kupang, Provinsi Nusa Tenggara Timur. Pertama, temuan empiris menunjukkan bahwa sebagian besar informan dari kalangan pemerintah daerah, akademisi, dan pelaku usaha yang memandang nilai ICOR tidak mencerminkan realitas pembangunan ekonomi di lapangan karena sebagian besar investasi pemerintah diarahkan pada sektor infrastruktur dasar dan investasi sosial yang memiliki jeda waktu yang lama sebelum dampaknya terhadap output ekonomi dapat dirasakan. Analisis dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah periode 2021-2026 mengkonfirmasi bahwa meskipun ICOR target tercantum dalam dokumen perencanaan, tidak ada mekanisme operasional yang menjelaskan bagaimana target tersebut diterjemahkan ke dalam alokasi anggaran sektor atau program pembangunan tertentu. Kedua, observasi partisipasi selama forum musyawarah perencanaan pembangunan mengungkapkan dominasi pendekatan teknokratis dalam pengambilan keputusan pembangunan, diskusi tentang alokasi anggaran yang lebih didominasi oleh proyeksi pertumbuhan ekonomi dan target ICOR. Ketiga, penelitian ini menemukan keterbatasan kapasitas tata kelola lokal dalam memahami dan mengimplementasikan indikator ekonomi, yang tercermin dari lemahnya koordinasi antar perangkat daerah selama forum musyawarah perencanaan pembangunan dan kontradiksi antara target pembangunan dalam dokumen perencanaan dengan alokasi anggaran aktual. Temuan ketiga menegaskan bahwa keterbatasan ICOR dalam konteks Nusa Tenggara Timur bukan semata-mata masalah teknis pengukuran efisiensi investasi, tetapi mencerminkan ketidaksesuaian mendasar antara asumsi teoritis model ICOR dengan karakteristik struktural ekonomi daerah yang masih didominasi oleh sektor pertanian subsistensi, serta keterbatasan sistem tata kelola lokal yang belum mampu mengintegrasikan aspek sosial, budaya, dan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan.

Kontribusi teoritis penelitian ini terletak pada perluasan pemahaman tentang ICOR sebagai instrumen analisis pembangunan ekonomi dengan mengintegrasikan perspektif tata kelola lokal dan dimensi sosial-budaya yang selama ini terabaikan dalam kajian ekonomi regional. Penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas ICOR sebagai indikator efisiensi investasi tidak dapat dilepaskan dari konteks kelembagaan, kapasitas sumber daya manusia, dan kesesuaian kebijakan pembangunan dengan karakteristik sosial-ekonomi masyarakat lokal. Temuan ini memperkaya literatur tentang pembangunan ekonomi daerah di Indonesia dengan

memberikan bukti empiris bahwa pendekatan yang terlalu mengandalkan indikator makro ekonomi tanpa mempertimbangkan kompleksitas sosial-kelembagaan di tingkat lokal dapat menghasilkan kebijakan pembangunan yang tidak adaptif dan kurang responsif terhadap kebutuhan masyarakat, terutama di wilayah tertinggal seperti Indonesia Timur.

Secara praktis, hasil penelitian ini memberikan pentingnya bagi penyusunan kebijakan pembangunan daerah di Nusa Tenggara Timur dan wilayah tertinggal lainnya di Indonesia. Pemerintah daerah perlu mengembangkan sistem perencanaan pembangunan yang lebih partisipasi dan berbasis bukti, di mana penggunaan indikator ekonomi seperti ICOR dilengkapi dengan indikator pembangunan multidimensi yang mampu menangkap aspek pemerataan, keinginan, dan inklusif pembangunan. Penguatan kapasitas tata kelola lokal juga menjadi prioritas mendesak, tidak hanya dalam aspek teknis perencanaan dan penganggaran tetapi juga dalam aspek kepemimpinan transformasional, berbagi pengetahuan, pembelajaran organisasional, dan pengembangan budaya inovasi dalam organisasi pemerintah daerah. Keterbatasan penelitian ini terletak pada cakupan geografis yang terbatas pada satu kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Timur, sehingga temuan penelitian perlu dipahami dalam konteks karakteristik spesifik Kabupaten Kupang dan tidak dapat digeneralisasikan secara langsung ke wilayah lain tanpa mempertimbangkan perbedaan konteks sosial ekonomi dan kelembagaan. Studi perbandingan antara daerah dengan tingkat kapasitas tata kelola yang berbeda juga akan memberikan wawasan berharga tentang faktor-faktor yang memfasilitasi atau menghambat efektivitas penggunaan indikator ekonomi dalam perencanaan pembangunan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Akbar, A., Flacke, J., Martinez, J., & Van Maarseveen, M. F. A. M. (2020). Participatory Planning Practice in Rural Indonesia: A Sustainable Development Goals-Based Evaluation. *Community Development*, 51(3), 243–260. <https://doi.org/10.1080/15575330.2020.1765822>
- Amin, S. B., Samia, B. I., & Khan, F. (2024). Does Capital Efficiency Influence Economic Growth in Bangladesh? Application of The Harrod-Domar Model. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 29(58), 326–345. <https://doi.org/10.1108/JEFAS-06-2021-0096>
- Badan Pusat Statistik Provinsi Nusa Tenggara Timur. (2025). September 2024, *Kemiskinan Nusa Tenggara Timur Turun Menjadi 19,02%*. <https://Nusa Tenggara>

[Timur.bps.go.id/id/news/2025/01/15/563/september-2024--kemiskinan-Nusa](https://timur.bps.go.id/id/news/2025/01/15/563/september-2024--kemiskinan-Nusa)

[Tenggara Timur-turun-menjadi-19-02-persen.html](https://tenggara.timur-turun-menjadi-19-02-persen.html)

- Boianovsky, M. (2018). Beyond Capital Fundamentalism: Harrod, Domar and The History of Development Economics. *Cambridge Journal of Economics*, 42(2), 477–504. <https://doi.org/10.1093/cje/bex030>
- Burhanuddin, B., Syufri, S., Asriani, A., Hartawan, H., & Saputra, A. N. (2024). Exploring The Role of Regional Capacity in Human Resource Development in Indonesia. *Frontiers in Political Science*, 6, 1412098. <https://doi.org/10.3389/fpos.2024.1412098>
- Carey, P. B., & Tirtosudarmo, R. (2024). Indonesia 2023-24: Jokowi's Endgame and The Politics of Dynasty. *Asia Maior*, 35.
- Gupta, S., Kangur, A., Papageorgiou, C., & Wane, A. (2014). *Efficiency-Adjusted Public Capital and Growth*. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.11.012>
- Habib, M. A. F., Suryaputra, M., & Diniati, B. T. A. (2022). Peningkatan Efektivitas Jalur Transportasi Melalui Pembangunan Glass Ball Station (Stasiun Bola Kaca) sebagai Pendukung Pemerataan Ekonomi Sekaligus Sebagai Ikon Wisata Baru Indonesia. *TOBA: Journal of Tourism, Hospitality, and Destination*, 1(2), 51-58.
- Haque, M. S., Ramesh, M., Puppim De Oliveira, J. A., & Gomide, A. D. A. (2021). Building Administrative Capacity for Development: Limits and PSrospects. *International Review of Administrative Sciences*, 87(2), 211–219. <https://doi.org/10.1177/00208523211002605>
- Kadir Fisip, A., Arsyad, M., & Alam, S. (2025). Increasing Governance Innovation Capacity of Local Governments Through Knowledge-Seeking: The Moderating Effect of Transformational Leadership. *Hrvatska I Komparativna Javna Uprava*, 25(2), 265–306. <https://doi.org/10.31297/hkju.25.2.4>
- Koli, M. I., Pellokila, M. R., & Ratu, M. (2020). Analysis Projection of Investment Need in Province of East Nusa Tenggara on 2025. *Proceedings of the 5th International Conference on Tourism, Economics, Accounting, Management and Social Science (TEAMS 2020)*. <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.201212.077>
- Libman, E., Montecino, J. A., & Razmi, A. (2019). Sustained Investment Surges. *Oxford Economic Papers*, 71(4), 1071–1095. <https://doi.org/10.1093/oep/gpy071>
- Maharjan, R., & Vidyattama, S. (2024). *Decentralization and Regional Economic Growth in Indonesia: An Analysis of Governance and Fiscal Decentralization*.
- Mulyadi, A., Majid, M. S. Abd., & Suriani, S. (2024). The Role of Employment Opportunities in Mediating the Impact of Human Capital and Wages on Provincial Poverty in <https://ejournal.uinsatu.ac.id/index.php/sosebi/index> | 287

- Indonesia. *International Journal of Business, Economics & Financial Studies*, 2(2), 42–54. <https://doi.org/10.62157/ijbefs.v2i2.33>
- Risdiawan, H., Aryani, Y. A., Setiawan, D., & Sudaryono, E. A. (2024). Fostering Investment Efficiency in Indonesian Firms: Empirical Evidence and Recommendations for Future Research. *Journal of Accounting Research, Organization and Economics*, 7(2), 202–218. <https://doi.org/10.24815/jaroe.v7i2.36135>
- Robertus, M. (2024). Exploring the Reality of Poverty in East Nusa Tenggara, Indonesia. A Sociological Approach. *International Journal of Research and Innovation in Social Science*, 8(3), 614–626.
- Setiawan, A., Tjiptoherijanto, P., Mahi, B. R., & Khoirunurrofik, K. (2022). The Impact of Local Government Capacity on Public Service Delivery: Lessons Learned from Decentralized Indonesia. *Economies*, 10(12), 323. <https://doi.org/10.3390/economies10120323>
- Shoesmith, D., Franklin, N., & Hidayat, R. (2020). Decentralised Governance in Indonesia's Disadvantaged Regions: A Critique of the Underperforming Model of Local Governance in Eastern Indonesia. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 39(3), 359–380. <https://doi.org/10.1177/1868103420963140>
- Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. SAGE Publications. <https://books.google.co.id/books?id=ApGdBx76b9kC>
- Syukri, M. (2024). Neglecting the poor and marginalized: Participatory village governance in Indonesia's New Developmentalist state. *Development Policy Review*, 42(4), e12776. <https://doi.org/10.1111/dpr.12776>
- Thawley, C., Crystallin, M., & Verico, K. (2024). Towards a Higher Growth Path for Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 60(3), 247–282. <https://doi.org/10.1080/00074918.2024.2432035>
- Tomaszewski, L. E., Zarestky, J., & Gonzalez, E. (2020). Planning Qualitative Research: Design and Decision Making for New Researchers. *International Journal of Qualitative Methods*, 19, 1609406920967174. <https://doi.org/10.1177/1609406920967174>
- Ye, Z., Gao, H., & Wu, W. (2024). Local government capacity and response strategies to central policy piloting goals: A case study of China's new-type urbanization plan. *Humanities and Social Sciences Communications*, 11(1), 1648. <https://doi.org/10.1057/s41599-024-04170-3>

Zulkieflimansyah, Nurjihadi, M., Ilman, A. H., Kemala Sari, P. R., Masniadi, R., & Hasri, D. A. (2021). Projection of Investment and Incremental Capital Output Ratio Analysis of Nusa Tenggara Barat Province. *Current Journal of Applied Science and Technology*, 39–49. <https://doi.org/10.9734/cjast/2021/v40i4631631>