

# KEMISKINAN: TANTANGAN STRUKTURAL DAN PELUANG KULTURAL

Irwan Abdullah\*)

*Pembangunan itu problematis karena ia melahirkan ketimpangan dan ketergantungan. Ketimpangan terjadi dalam berbagai bentuk pada saat proses pembangunan tidak mampu mengendalikan konsentrasi pembangunan di Jawa atau di wilayah barat atau di pusat-pusat pertumbuhan. Ketimpangan juga menjadi gejala pada saat proses pembangunan tidak berhasil menjamin keseimbangan hubungan antaretnis, antarkelompok, atau menjamin distribusi "kue pembangunan" kepada kelompok yang paling membutuhkan. Ketergantungan terjadi pada saat yang kecil tidak memiliki hak suara, sebaliknya menerima keputusan-keputusan yang dibuat oleh kepentingan pusat, penguasa, kelompok dominan, atau elite. Istilah pembangunan itu sendiri menjadi persoalan yang belum selesai yang tidak dapat diterima begitu saja sebagai sebuah konsep yang bersifat directive dalam keseluruhan tingkah laku perubahan yang dilakukan, karena istilah pembangunan masih bersifat sepihak.*

Kecenderungan mendefinisikan pembangunan sebagai bentuk peningkatan dalam indikator-indikator ekonomi perlu disepakati, terutama dalam hubungannya dengan indikator sosial dan kebudayaan. Persoalan ini bukan saja karena pembangunan itu selalu berarti "pembangunan ekonomi", tetapi juga bagaimana proses pembangunan itu dilakukan dan sumber-sumber daya apa saja yang di-

gerakkan untuk mencapai suatu tingkat "pembangunan ekonomi" "itu? Bagaimana hubungan sumberdaya sosial dan budaya dengan pembangunan (ekonomi) itu? Apakah pembangunan dapat dilakukan melalui pembangunan sosial atau kebudayaan yang kemudian memiliki implikasi bagi peningkatan/kemajuan ekonomi? Faktor sosial dan kebudayaan menjadi kapital yang substansial dalam suatu

---

\*) Prof. Dr. Irwan Abdullah, Direktur Sekolah Pascasarjana UGM.

proses pembangunan. Pertanyaan ini krusial untuk dikaji karena menyangkut tidak hanya bagaimana kita menempatkan kebudayaan itu sendiri, tetapi menyangkut persoalan paradigmatik yang sangat mendasar dalam melihat suatu proses perubahan seera terencana dan berkelanjutan.

Sejalan dengan itu, ada tiga hal penting yang perlu dibicarakan dan dipecahkan untuk menuju pembangunan yang lebih bermartabat, suatu pembangunan yang lebih berpihak pada kepentingan rakyat miskin. *Pertama*, pembangunan telah diikuti dengan kepunahan basis-basis kekuatan kebudayaan dan kelembagaan rakyat yang telah menjadi basis bagi ekonomi rakyat. Organisasi ekonominya yang dulunya dijiwai oleh semangat komunal dan juga pengaturan akses yang berbasis komunal dapat menjadi sumber nilai dan aura bagi pembentukan sistem ekonomi daerah. Demikian juga pranata sosial lokal yang telah berfungsi menjamin akses dan keberadaan individu dan kelompok menghilang begitu saja tanpa ada usaha pelestarian yang sistematis. Nasionalisasi yang berlebihan telah menafikan eksistensi nilai-nilai dan pranata sosial lokal. Tokoh adat kehilangan peran dan legitimasi, institusi lokal telah digantikan dengan

sistem organisasi dengan standar yang dibentuk pemerintah, sehingga melahirkan tekanan-tekanan kultural. Chairil Effendi, seorang aktivis di Singkawang, pernah mengatakan bahwa pemerintah cenderung menutup ruang bagi kebebasan budaya lokal untuk berkembang sehingga nyaris punah. Krisis identitas dan keterasingan budaya ini katanya menimbulkan frustrasi yang mendalam bagi penduduk lokal (*Kompas*, 11 April 1999):

*Kedua*, sejalan dengan punahnya kelembagaan lokal, seperti kepemimpinan lokal tradisional, suara orang kecil semakin tidak mendapatkan saluran. Masyarakat seera umum tidak diuntungkan oleh adanya berbagai program karena program-program yang diterapkan memiliki bias elite yang sangat kuat dan proses pemberdayaan masyarakat secara sistematis belum dilakukan. Struktur sosial masyarakat telah mereproduksi ketimpangan semacam ini, yang kemudian menghilangkan kesempatan masyarakat untuk ikut mengontrol berbagai proses sosial yang berlangsung dan menentukan sendiri pilihan-pilihan dalam proses pembangunan yang berlangsung, baik pada tahapan perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan dan pemeliharaan. Struktur Akses yang timpang menentukan tingkat

partisipasi masyarakat yang disebabkan oleh, di satu sisi, terbatasnya kemampuan penguasaan sumber daya yang memungkinkan partisipasi berlangsung dan, di sisi lain, tidak tersedianya mekanisme untuk partisipasi bagi orang kecil akibat sistem yang tertutup. Keterbatasan sumber daya yang dialokasikan kepada publik atau proses marginalisasi yang berlangsung tidak memungkinkan orang miskin untuk berpartisipasi aktif. Proses ini menyebabkan masyarakat tidak turut di dalam proses pengambilan keputusan yang melibatkan dirinya. Apa yang dibayangkan oleh Korten (1986; 1988) tentang keterlibatan masyarakat dalam setiap tahap pembangunan merupakan bagian yang sulit diterapkan karena kedudukan masyarakat sipil tidak terdefiniskan dengan baik.

*Ketiga*, kecenderungan praktik pembangunan, yang telah berubah menjadi tindakan kekerasan terhadap rakyat. Sejarah pembangunan kita adalah sejarah pemaksaan, pengusuran, eksploitasi, teror, dan main hakim sendiri. Semakin hari praktik ini pun semakin meluas. Berbagai praktik kekerasan yang dilakukan oleh aparat, pegawai pemerintahan, dan berbagai pihak lain dalam proses perubahan yang direncanakan dan diputuskan sepi-

hak, menandakan kegagalan "komunikasi kultural" antara penguasa dan rakyat. Kode-kode komunikasi yang dipahami oleh publik tidak dijadikan kode oleh perumus dan pelaksana kebijakan sehingga ide-ide yang baik sekalipun tidak dapat tersampaikan. Proses semacam ini menegaskan suatu persoalan kebudayaan yang besar, yang ketidakpahaman dan ketidakmengetahuan kita tentang kebudayaan telah menyebabkan kita menghabiskan energi yang besar dalam melakukan pembangunan yang (akhirnya) tidak berkelanjutan. Kekerasan itu pun kemudian menjadi bagian dari sistem yang dipraktikkan untuk melayani kepentingan ideologi yang semakin merugikan orang miskin.

Ketiga isu tersebut menjadi pokok bahasan tulisan ini yang menjadi landasan untuk melihat peluang-peluang kebudayaan dalam penataan sosial yang lebih baik, khususnya untuk memungkinkan penduduk miskin menikmati keberadaan mereka sebagai bagian dari suatu negara bangsa yang merdeka.

### **Pengabaian Potensi Komunitas dalam Pembangunan**

Pembangunan di Indonesia mengalami persoalan ketika manusia kurang mendapat perhatian dalam proses pemban-

gunan yang kemudian tidak hanya mempengaruhi penataan infrastruktur, tetapi juga struktur dan suprastruktur dalam suatu masyarakat. Penataan struktur tampak pada adanya Revolusi Hijau (*Grew Revolution*) yang merupakan contoh bagaimana proses *homo economicus* telah berlangsung dalam bidang pertanian, yang menjauhkan petani dari kearifan lokal yang dikembangkan dan dipelihara oleh komunitas. Dalam program revolusi hijau tersebut, sebanyak 257 jenis padi lokal hilang di Jawa, sebelumnya dikenal dengan nama-nama antara lain Gogo Lempuk, Kawoeng, Dewi Tara, Tjina, Si Gadis, Mandjetti, Gendjah Lampung, dan Radja Lele. Di Dayak Hulu Sungai Bahau, misalnya, tidak kurang dari 54 ragam varietas padi musnah di kalangan peladang berpindah. Di Dayak Krayan sekitar 37 ragam varietas padi hilang (Kudhori, 2002: 111-120).

Kegagalan serupa dalam akomodasi potensi lokal dan komunitas juga tampak pada Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) selama Orde Baru, yang pada proses tinggal landas menyebabkan basis-basis lokal yang memiliki potensi besar dalam pembangunan di berbagai aspek tidak diperhitungkan dan bahkan dipungkiri keberadaannya. Proses ini telah merentan-

kan ketahanan pangan penduduk karena persediaan untuk penyangga pangan berbagai suku bangsa yang beragam kemudian menghilang digantikan oleh suatu sistem pangan yang seragam, yakni bertumpu pada beras sebagai bahan makan pokok.

Tujuan dari bentuk politik pembangunan yang berbentuk *simplification* terhadap kemajemukan dalam berbagai bentuk dimaksudkan untuk terciptanya stabilitas pembangunan dengan mengintegrasikan semua kemajemukan identitas warga negara. Stabilitas pembangunan juga membutuhkan warga negara yang *legible* sehingga gerak geriknya mudah dibaca dan diawasi oleh negara (Scott, 1998: 53-63). Proses simplifikasi ini dinilai sebagai bagian dari usaha modernisasi sejalan dengan proses pembangunan yang ideal menurut pandangan negara. Masyarakat modern (masyarakat yang patuh terhadap peraturan; *melek-teknologi*; disiplin; kerja keras; dan rasional) dianggap sebagai tujuan pembangunan yang ideal. Sedangkan bentuk masyarakat modern yang menekankan modernitas itu dianggap beroposisi biner dengan tradisionalisme, tribalisme dan etnosentris. Sejalan dengan itu, bentuk masyarakat tradisional dengan segala sifatnya dianggap

tidak sesuai dengan nilai-nilai pembangunan (Scott, 1998: 73-83). Etnosentrisme, misalnya, telah dianggap mengancam integrasi sistem nasional dan kebangsaan Indonesia sehingga dihindari keberadaannya. Oleh karena itu, pembangunan juga harus menekankan perhatian pada ranah suprastruktur masyarakat.

Sepanjang pengalaman pembangunan tampak bahwa kehendak untuk mentransformasikan identitas warga ke dalam bentuk karakterisasi masyarakat yang seragam telah menjadi komitmen negara yang dominan. Pada tatanan suprastruktur, praktik pembangunan yang bersifat totalitas bertentangan dengan, ide mengenai keragaman budaya yang dimiliki oleh warga negara. Pengabaian atas basis-basis kekuatan kultural komunitas akan sangat berisiko, mengingat identitas masyarakat yang terus mengalami perubahan secara cepat dan mendadak. Dalam situasi semacam ini ikatan nilai lokal masih sangat dibutuhkan sebagai konfigurasi budaya dalam menghadapi tantangan baru. Pembangunan yang menekankan pada satu faktor determinan seperti ekonomi semata dan sebaliknya mengabaikan faktor-faktor non-material, akan membawa risiko pada kegagalan menciptakan

dan mempertahankan keberlanjutan dari kesejahteraan dan keamanan dalam masyarakat. Penguatan basis komunitas kelompok masyarakat bawah yang beragam merupakan suatu bentuk pengakuan dari pemerintah atas keberadaan identitas kultural yang beragam yang tidak hanya mengarah pada suatu ketahanan dalam berbagai tatanan sosial dan pangan, tetapi juga pada kedaulatan pada tatanan sosial dan pangan. Dalam hal ini, ide multikulturalisme menjadi penting di dalam strategi pembangunan yang tetap memperhatikan komunitas, terutama kelompok marjinal dan minoritas.

Keragaman adalah suatu realitas sosial yang menjadi potensi sebagai modal pembangunan sehingga ide mengenai pembangunan yang berkaitan dengan multikulturalisme seharusnya tidak hanya berasal dari model pembangunan pemerintah yang sifatnya *uniform* dan *top-down*, melainkan juga dari gerakan masyarakat dalam rangka minimalisasi bentuk "pluralisme sempit" (Abdullah, 2006: 32-37). Pengabaian atas potensi yang ada dalam komunitas akan melahirkan bentuk-bentuk pandangan seperti *exclusivity*, *mutual distrust*, dan *inequality frustration*. Bentuk eksklusivitas yang bersifat pemahaman sempit da-

pat berupa pemaknaan terhadap kitab suci secara tekstual-literal, sehingga mengabaikan kontekstual masyarakat lokal. Sifat eksklusif semacam ini juga dipengaruhi oleh pandangan bahwa keberadaan suatu etnis, agama dan komunitas, dianggap sebagai bagian yang esensial, rigid dan tidak dapat berkompromi dengan lainnya. Pemahaman eksklusif menganggap bahwa keyakinan kelompoknya paling benar, sementara kelompok yang ada di luar mereka adalah kafir, munafik, berpaham sesat, dan bahkan lebih rendah. Contoh yang paling nyata dari kecenderungan ini adalah munculnya fundamentalisme agama di banyak tempat sebagai reaksi atas pembangunan yang cenderung mengingkari karakter komunitas, pada saat penyeragaman menjadi ideologi.

Kendala lain adalah *mutual distrust* yang merupakan bentuk hubungan yang tidak sehat yang muncul didasarkan pada hubungan yang tidak harmonis dan seimbang antara satu kelompok dengan kelompok lain atau antara masyarakat dengan negara yang memunculkan ketidakpercayaan secara meluas. Contoh yang paling jelas tentang ini adalah sisa konflik yang terjadi di Ambon, Aceh, dan Poso. Sementara itu, faktor *inequality frustration* terjadi dalam bentuk

perasaan diperlakukan tidak adil oleh golongan yang berada di atas sehingga mengambil "jalan pintas" dengan membakar tempat ibadah, membakar fasilitas publik, penjarahan, dan perampokan. "jalan pintas" inilah yang mengancam terbangunnya niat baik dan cita-cita mulia sebuah pembangunan. Salah satu solusi untuk kecenderungan ini adalah *power sharing* dalam bidang ekonomi, pendidikan dan politik, serta memperhatikan kebutuhan dan kehendak apa saja yang selama ini telah terabaikan oleh pemegang kebijakan dan kekuasaan. Seringkali harga yang harus dibayar atas pengabaian kebudayaan lokal sangat mahal sehingga mengancam keberlanjutan suatu proses pembangunan jangka panjang.

#### **Pembangunan sebagai Proses Peminggiran Orang Kecil**

Pembangunan seperti di banyak tempat tidak hanya menghasilkan suatu kemajuan, tetapi juga berbagai ketimpangan. Pertama, proses konglomerasi yang terjadi secara mencolok dan memiliki implikasi yang luas bagi kehidupan sosial ekonomi dan politik (Kwik Kian Gie, 1990; Muhaimin, 1991), terutama dalam hubungannya dengan masalah pembentukan ekonomi berwajah kemanusiaan. Gejala ini mengakar sejak lama dalam

struktur ekonomi kolonial di mana hubungan ekonomi skala kecil dan besar telah menjadi masalah pokok dan rumit untuk dipecahkan. Konglomerasi di Indonesia tidak hanya mematikan pengusaha kecil tetapi menghambat tumbuhnya kebudayaan ekonomi dan etos kerja yang menjadi fondasi bagi pembangunan ekonomi rakyat. Usaha pembentukan sistem ekonomi yang solid yang melibatkan skala kecil, menengah dan besar mengalami kegagalan. Program kemitraan usaha kecil dan usaha besar, misalnya, berhenti di tengah jalan karena ketidaksiapan kelembagaan pemerintah di satu sisi dan karena kurangnya keseriusan di dalam memetakan kebutuhan-kebutuhan pengembangan usaha kecil itu sendiri.

Kedua, masalah ketimpangan sosial ekonomi yang menjadikan kemiskinan sebagai masalah yang rumit. Pemecahan masalah kemiskinan ini telah menjadi komitmen banyak pihak namun usaha menurunkan angka kemiskinan tidak cukup berhasil, apalagi dengan munculnya krisis ekonomi pada tahun 1997. Program Inpres Desa Tertinggal (IDT) yang kemudian diikuti dengan *Social Safety Net Program* pada masa krisis sesungguhnya merupakan program yang serius untuk menjangkau kelompok yang terbawah dan termiskin,

namun dalam pelaksanaannya menghadapi banyak persoalan yang menyebabkan program itu kurang membawa manfaat yang luas. Bantuan-bantuan yang diberikan pemerintah, selain tidak memenuhi sasaran yang dicita-citakan, juga mengalami banyak kebocoran' dalam pelaksanaannya. Hal ini memperlihatkan kapasitas kelembagaan pemerintah dalam pelaksanaan suatu program sangat terbatas sehingga berbagai program yang didasari oleh cita-cita yang baik sekalipun mengalami kegagalan yang berulang. Nasib orang miskin tetap saja menjadi taruhan dalam proses pembangunan.

Ketiga, ketimpangan regional, yang tampak dari dikotomi Jawa dan Luar Jawa atau Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur. Hal ini sejalan dengan ketimpangan pusat dan daerah dalam berbagai persoalan pembangunan. Ketimpangan ini telah menjadi pemicu konflik dalam berbagai bentuk yang kemudian berimbas kepada persoalan etnis dan agama. Ketimpangan itu sendiri secara jelas memperlihatkan perbedaan-perbedaan dalam kesempatan dalam berbagai sektor, seperti pekerjaan, pendidikan, kesehatan, dan lain-lain. Secara umum dapat dilihat bahwa orang-orang dari wilayah timur memiliki kesempatan yang berbeda dalam bentuk kua-

litas pendidikan, misalnya, sehingga mereka pun kemudian kalah dalam bersaing dalam pasar kerja dan berbagai kesempatan.

Persoalan yang bersumber dari ketiga bentuk ketimpangan tersebut telah melahirkan berbagai masalah sosial, seperti kecemburuan sosial dan kecurigaan. Isu agama dan etnisitas seringkali memberi warna dalam berbagai ekspresi kecemburuan sosial tersebut. Pemerintah, misalnya, telah berusaha memecahkan masalah kecemburuan tersebut dengan mengajak konglomerat untuk membagi saham, khususnya untuk mengurangi kecemburuan sosial, atau dengan gerakan investasi modal ke IBT atau luar Jawa, juga melalui berbagai usaha pengentasan kemiskinan. Namun demikian, usaha ini tidak sepenuhnya berhasil karena orang kecil masih menjadi pihak yang dikalahkan dan mensubsidi proses pembangunan dalam berbagai bentuk.

### **Perampasan hak orang kecil terjadi secara meluas dalam berbagai bentuk**

Masalah tanah merupakan masalah yang menonjol yang dihadapi orang kecil. Pada tahun 1994 petani menerima ganti rugi sebesar 50 rupiah per meter persegi di Bekasi dan mereka harus meninggalkan tanah yang

telah digarapnya sejak tahun 1950-an (*Kompas*, 13 Desember 1994). Tanah tersebut waktu itu akan didirikan *real estate* yang berharga ratusan juta rupiah. Seperti sering terjadi, pengaduan yang mereka sampaikan ke berbagai pihak tidak mendapat perhatian. Pemda Bekasi, misalnya, tidak mengubah sikap. Daftar masalah tanah di Bekasi itu ternyata masih sangat panjang: di Desa Jatiranin, Kecamatan Pondokgede, tanah yang digarap oleh warga sejak tahun 1945 tiba-tiba bersertifikat atas nama kepala desa. Padahal, pada tahun 1970 masyarakat telah mengajukan permohonan sertifikat ke kantor Agraria Bekasi. Perlakuan yang serupa dialami oleh 205 warga Sawangan, Jawa Barat, karena tanah adat mereka seluas 77,5 hektar dirampas oleh PT. Sawangan Hill dengan menggunakan SK Gubernur Jawa Barat. Padahal, penduduk selalu membayar pajak bumi dan bangunan atas tagihan dari luar (*Kompas*, 18 November 1995; *Republika*, 4 Desember 1994; *Kedaulatan Rakyat*, 5 Desember 1995). Yang menyedihkan bahwa pihak yang berkuasa menggunakan oknum-oknum untuk menggusur dan menghancurkan kediaman penduduk. Pemilik tanah pun kemudian ditangkap dan ditahan serta disiksa, suatu tindakan semena-mena yang di-



alami oleh orang kecil (Ali, 1989: 52-53).

Kasus yang mencolok yang lain menyangkut penggusuran pedagang kecil dari pasar-pasar di berbagai tempat yang menunjukkan hubungan yang timpang antara penguasa dengan rakyat. Penggusuran terjadi di mana-mana, penggusuran kaki lima di Tanah Abang (Jakarta) dan Wates (Yogyakarta), Shopping Center di Yogyakarta, hingga Cepu dan Pemalang (Jawa Tengah) (*Bernas*, 23 November 1995). Penataan pasar yang ditujukan untuk menghilangkan kekumuhan, kesemrawutan, dan kenyamanan pengunjung merupakan proses "peminggiran orang-orang kecil". Pembangunan pasar selalu membawa konsekuensi kenaikan harga yang menyebabkan pedagang kecil kehilangan tempat untuk berusaha. Demikian pula kasus Kedung Ombo yang tidak pernah tuntas dalam membayar ganti rugi kepada 5.399 kepala keluarga (KK) hingga pada tahun 2002 masih menyisakan 622 kepala keluarga (KK) yang masih bertahan. Penduduk ini pun kemudian mendapatkan teror terus menerus. Persoalan ini bermula dari ganti rugi yang jumlahnya 300 ribu rupiah per meter persegi, padahal semula dinilai dan dijanjikan sebesar Rp 3.000 per meter persegi (*Media Indonesia*, 25

September 2002). Kasus yang sarna terjadi dalam kasus pembangunan Waduk Nipah di Sampang, Madura, yang semena-mena dalam membebaskan tanah seluas 350 hektar.

Wacana pembangunan yang populer dengan istilah "pembangunan nasional" tidak hanya menunjuk kepada pendekatan pembangunan dari atas (pembangunan untuk rakyat, bukan dari rakyat), tetapi juga telah menjadi alat pengesahan tindakan-tindakan aparat dalam proses pembangunan. Demi "pembangunan nasional" telah berarti suatu kekalahan orang kecil di satu sisi dan kelancaran pelaksanaan pembangunan di lain sisi. Istilah ini juga telah menjadi kekuatan dalam meredam berbagai protes yang muncul sebagai reaksi masyarakat atas suatu kebijakan pembangunan, yang merupakan suatu ekspresi masyarakat untuk menggugat pendekatan pemerintah.

### **Pembangunan sebagai Kekeerasan**

Pembangunan di Indonesia telah berlangsung penuh dengan kekerasan dalam berbagai bentuk. Pertama, kekerasan yang dilakukan oleh negara terhadap publik untuk menjalankan pembangunan yang biasa disebut sebagai "demi kepentingan nasional". Istilah itu digunakan dalam

proses pembangunan di Indonesia untuk mensyahkan satu tindakan penggusuran paksa atau perampasan harta/hak milik orang banyak. Tindakan ini terjadi dalam pembangunan jalan, irigasi, pemukiman baru, pertokoan, pasar, dan berbagai bentuk proyek pembangunan fisik. Kedua, tindakan kekerasan dilakukan oleh warga terhadap kebijakan pemerintah atau tingkah laku penguasa. Banyak tindakan muncul merupakan protes terhadap proses pembangunan yang terjadi di Indonesia yang merupakan suatu evaluasi moral yang diberikan oleh publik terhadap keseluruhan tingkah laku pemerintah dalam proses pembangunan yang nota benanya untuk kepentingan rakyat. Rakyat cenderung dipinggirkan dalam berbagai proses pembangunan yang berlangsung. Ketiga, kekerasan yang terjadi antarwarga merupakan kecenderungan yang relatif baru yang muncul atas berbagai alasan. Pemaknaan kekerasan yang dilakukan oleh warga satu terhadap warga lain, seperti etnik satu terhadap etnik lain, tidak dapat dilepaskan dari bagaimana proses pembangunan itu berlangsung. Bagaimanapun, kondisi sosial dan struktural yang terbentuk dalam suatu masyarakat merupakan setting yang dapat menstimulasi suatu kesadaran

dan tindakan warga masyarakat terhadap warga yang lain yang dianggap merupakan bagian dari adanya/kehadiran kekuasaan.

Unjuk rasa yang terjadi secara meluas pada masa Orde Baru merupakan tanda penting dari ketidakpuasan masyarakat atas tindak tanduk penguasa dan atas kebijakan yang diterapkan, seperti selalu terjadi pada abad sebelumnya. Pada tahun 1882, misalnya, telah terjadi pemogokan buruh tani di Yogyakarta, yang melibatkan sepuluh ribu buruh tani dari tiga puluh pabrik gula dan perkebunan. Ini merupakan reaksi terhadap hubungan kerja yang timpang dan upah yang tidak setimpal (Utomo, 1983: 68). Ketidakpuasan masyarakat terhadap berbagai kebijakan terjadi di berbagai tempat. Reaksi penduduk terhadap pajak yang terlalu tinggi telah melahirkan protes di desa Patik (Kerisidenan Madiun) pada tahun 1885. Protes ini terjadi hampir setiap tahun selama abad ke-19 (Ong-hokham, 1997: 10-11). Di berbagai tempat lain gerakan massa terjadi untuk memprotes berbagai persoalan yang muncul, seperti masalah tanah, kerja paksa, pajak dan sikap kasar yang diperlihatkan penguasa (Kartodirdjo, 1973; Landsberger, 1981).

Pada abad ke-20, protes-protes telah dilakukan oleh berbagai kelompok masyarakat, seperti

buruh, petani, mahasiswa, kelompok agama dan pegawai. Contoh yang populer tentang protes ini adalah yang terjadi pada tahun 1995, pada saat dilakukan pembangunan rumah gubernur Jawa Tengah yang bernilai tujuh miliar rupiah. Pada sebuah poster para pengunjung rasa tertulis:

“Jangan gunakan uang rakyat untuk kemewahan, DPRD mandul, pemimpin harus mikir rakyat, jangan rakyat mikir pemimpin. Kemewahan bukan simbol keberhasilan, rakyat masih banyak yang miskin ...” (*Bernas*, 29 November 1995).

Reaksi terhadap pembangunan rumah irti dikaitkan dengan “kemiskinan” yang masih menjadi persoalan rakyat sehingga bertolak belakang dengan kemewahan yang sedang dibangun oleh gubernur. Pada saat-saat yang hampir bersamaan masyarakat mengalami banyak sekali kesulitan yang dirasakan secara meluas. Tidak jauh dari Semarang, misalnya, di Purbalingga puluhan rumah dinas guru SD tidak dapat ditempati karena rusak parah. Keadaan ini sudah berlangsung bertahun-tahun dan tidak mendapatkan tanggapan dari pihak Pemda setempat (*Bernas*, 10 November 1995). Tentu saja gambaran yang menyedihkan dapat dilihat pada berbagai pemukiman kumuh di mana penduduk

harus tinggal di tempat yang tidak sehat dan dengan fasilitas yang sangat buruk.

Berbagai bentuk protes ini merupakan gejala yang menarik untuk dianalisis, terutama untuk mengevaluasi proses pembangunan, karena protes merupakan pengungkapan perasaan dan nilai-nilai ideal dari kehidupan. Protes dapat berlangsung sebagai respons atas suatu pembangunan yang dianggap gagal, protes juga ditujukan pada tingkah laku pejabat yang tidak memiliki sense terhadap nasib orang kecil, dan protes dapat berhubungan karena penindasan yang dirasakan secara langsung. Berbagai protes yang meluas terjadi pada masa-masa sebelum krisis dan kejatuhan Presiden Soeharta memiliki karakter yang agak berbeda dengan protes-protes yang terjadi setelahnya, khususnya pada era reformasi hingga sekarang ini. Protes lebih didominasi oleh wacana politik walaupun harga bahan pangan yang mahal menjadi bumbu di dalamnya. Namun demikian, gerakan massa semacam itu secara umum dapat menunjuk tiga hal penting.

Pertama, protes selalu merupakan reaksi ketidakpuasan terhadap tingkah laku penguasa yang tidak menggunakan kekuasaannya sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat ba-

nyak. Walaupun tidak selalu bertujuan untuk perbaikan keadaan, protes selalu merupakan ekspresi kekecewaan (Mahasin, 1989: 6). Kedua, protes merupakan tanda dari partisipasi masyarakat dalam berbagai aspek kehidupan. Protes semacam ini bersifat sangat positif karena menunjukkan bahwa penduduk masih menempatkan diri mereka dalam suatu sistem di mana mereka perlu terlibat dalam keseluruhan proses pembangunan yang berlangsung. Ketiga, protes juga memperlihatkan apa yang diinginkan oleh masyarakat (yang tidak terpenuhi) karena protes merupakan kristalisasi dari nilai-nilai ideal yang dibangun dalam kehidupan. Dalam unjuk rasa terkandung berbagai visi yang dimiliki masyarakat dan cita-cita yang ingin dicapai, walaupun protes itu terjadi dalam berbagai bentuk kekerasan.

Belajar dari kekerasan yang terjadi dalam berbagai tipe, baik yang dilakukan oleh pemerintah/penguasa terhadap rakyat, kekerasan yang dilakukan masyarakat sebagai protes terhadap pemerintah dan penguasa, hingga kekerasan yang dilakukan warga terhadap warga yang lain, tiga hal dapat dikaji. Pertama, terdapat kecenderungan yang meluas untuk "keluar" dari sistem dan struktur yang diciptakan oleh penguasa dan

masyarakat dengan berbagai bentuk resistensi dan mekanisme yang diciptakan sendiri oleh individu dan kelompok. Kecenderungan ini juga diperlihatkan dengan sikap tidak mau tahu (lagi) dengan apa saja yang dilakukan pemerintah secara meluas. Kondisi ini tentu sangat berbahaya karena kekuatan massa yang begitu besar tidak dapat dimanfaatkan untuk tujuan-tujuan pembangunan. Pemerintah dan masyarakat tidak lagi dapat bekerjasama dalam banyak hal, bahkan yang terjadi adalah saling memanfaatkan satu dengan yang lain berdasarkan asas kepentingannya sendiri-sendiri.

Kedua, terdapat kecenderungan munculnya "dual-system" dalam arti yang luas di mana keabsahan dan efektivitas sistem yang resmi mengalami gugatan dari suatu sistem yang diciptakan oleh masyarakat sendiri dalam berbagai bentuk. Praktik-praktik di luar hukum formal yang berlaku dalam hubungan dan transaksi sosial, termasuk penataan dan pengendalian sosial, telah menjadi sesuatu yang syah tanpa gugatan dari aparat/penguasa. Pemerintah dan rakyat telah berjalan sendiri-sendiri dengan cara berpikir dan mekanisme yang dibentuk sendiri terpisah satu sarana lain, sehingga relativisme budaya dalam praktik sosial, ekonomi

dan politik menjadi suatu yang tidak terelakkan. Walaupun praktik sistem ganda ini bukan fenomena baru, intensitas dan kristalisasi dari sistem yang dibentuk oleh masyarakat bukan hanya dapat menjadi tandingan bagi sistem yang syah dan berlaku, tetapi juga menyebabkan jalan pemecahan masalah dan penataan sosial dalam berbagai bentuk semakin sulit dicapai.

Ketiga, proses pembangunan telah berlangsung dengan pengingkaran-pengingkaran aspirasi publik karena berbagai bentuk kekerasan yang terjadi dalam proses pembangunan menandakan adanya "pemaksaan" konsep dan praktik pembangunan dari atas, sementara rakyat telah meresponsnya dengan berbagai tindakan pembangkangan atas proses pembangunan yang berlangsung. Kecenderungan ini terjadi karena pengalaman historis yang memupuk ketidakpercayaan publik yang meluas terhadap aparat dan penguasa. Publik kemudian membangun sistem sosial sendiri dan mekanisme-mekanisme sendiri untuk menjamin kelangsungan hidup individu dan kelompok. Kekerasan tidak dapat dihindari menjadi pilihan alternatif, yang kemudian mendapatkan legitimasi secara sosial.

### **Peluang Kebudayaan dalam Pembangunan yang Bermartabat**

Hubungan masyarakat dengan negara di Indonesia telah memiliki sejarah yang buruk karena sistem politik yang bersifat tertutup dalam mendefinisikan status kewarganegaraan individu atau masyarakat. Hak-hak individu tidak terdefiniskan dengan baik dalam hubungannya dengan kedudukan sebagai warga negara. Proses pembangunan, misalnya, telah berorientasi pada pembangunan nasional, bukan "pembangunan masyarakat" atau komunitas sehingga orientasi perubahan diletakkan pada kepentingan nasional, bukan kepentingan masyarakat luas.

Kepentingan nasional tidak menunjuk langsung kepada publik sebagai subjek pembangunan, tetapi pada pemerintah yang terkait dengan usaha-usaha pembentukan dan reproduksi kekuasaan (Abdullah, 1999). Oleh karena itu, pelayanan publik di Indonesia tidak berjalan dengan baik akibat status dan peran masyarakat yang tidak terdefiniskan dengan jelas. Sistem administrasi pun disusun dan dikembangkan ke sistem administrasi negara yang bias pada kepentingan negara dan pergeseran ke administrasi publik be-

lum sepenuhnya mengubah filosofi hubungan negara (*state*) dan masyarakat (*society*) yang lebih menjamin keseimbangan dan keterbukaan hubungan. Hal yang penting di sini adalah bagaimana status sipil dari masyarakat sebagai warga negara dapat ditegaskan secara hukum dan dipatuhi dalam praktik sosial.

Status yang tidak terdefiniskan dengan jelas telah menyebabkan hak-hak masyarakat sebagai warga negara dalam kepemilikan individu dan komunal tidak ditegakkan. Dari hak yang bersifat instrumental hingga hak yang bersifat asasi menjadi persoalan dalam masyarakat karena hak publik yang tidak jelas ini telah melahirkan berbagai bentuk pelanggaran. Status kepemilikan masyarakat atas tanah dan berbagai kekayaan publik seperti tempat ibadah atau hak adat tidak mendapat jaminan untuk dihormati sehingga tergusur dalam proses pembangunan yang terjadi dari waktu ke waktu dan diubah menjadi ruang politik dan ruang konsumen. Ruang-ruang publik yang dibangun atau dimiliki oleh masyarakat tidak mampu dipertahankan akibat aksi penggusuran yang telah menjadi tradisi pembangunan di Indonesia yang tidak memiliki konsep konservasi dan proteksi. Akibat hak atas

pemilikan komunal yang tidak terdefiniskan dan kesadaran komunal rendah maka kekayaan publik dalam berbagai bentuknya mengalami penggusuran karena bertentangan dengan kepentingan negara dan pasar.

Gejala yang serupa dapat pula dilihat pada struktur akses dan kontrol publik atas fasilitas-fasilitas yang tersedia. Ketimpangan akses telah menjadi gejala mencolok yang menegaskan adanya persoalan besar dalam proses distribusi barang-barang publik. Ketimpangan ini dapat dilihat dalam berbagai bentuk yang menyebabkan masyarakat tidak memiliki kontrol atas berbagai pengetahuan, nilai, dan praktik dalam kehidupan sosialnya. Ironisnya, proses pembangunan yang telah berlangsung telah menegaskan ketimpangan antar-kelompok masyarakat yang disebabkan oleh orientasi pembangunan lebih pada akumulasi kapital tanpa pembenahan mekanisme distribusi yang adil dan merata (Friedmann, 1991). Terbatasnya akses masyarakat terhadap berbagai sumber daya telah menyebabkan ketergantungan yang besar pada bantuan pemerintah dan juga pada dana-dana yang bersifat sementara. Pembangunan seyogianya lebih berorientasi dan menciptakan kemandirian sehingga masyarakat lebih berdaya meng-

urus dirinya sendiri dan membangun martabatnya (Effendi, dkk., 1992).

### **Kesimpulan: Tiga Skenario Alternatif**

Belajar dari pengalaman pembangunan dan akibat-akibat yang dialami oleh penduduk yang tidak terlepas dari kemiskinan (karena hampir separoh dari penduduk berada di bawah garis kemiskinan, walaupun statistik remi menyatakan 16,5 persen), dapat disimpulkan empat persoalan pokok yang dihadapi dalam berbagai usaha perbaikan kesejahteraan. Pertama, program pembangunan dalam sejarah perkembangannya kurang mampu memenuhi sasaran kebutuhan penduduk sehingga terjadi kesenjangan antara program-program dengan kebutuhan penduduk. Dalam banyak kasus kesenjangan ini juga terjadi akibat miskonsepsi program itu sendiri pada kedua belah pihak. Tidak jarang tujuan dan program yang baik tidak diterima secara baik oleh kelompok sasaran. Kedua, mekanisme distribusi program bantuan kepada penduduk miskin yang tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk mencapai sasaran yang didefinisikan sehingga ketidakpastian akan akses *public goods* terjadi secara meluas. Mekanisme yang tersedia sering pula

tidak dimanfaatkan dengan baik untuk distribusi ide, sistem dan materi pembangunan bagi kelompok yang paling membutuhkan. Ketiga, pembangunan yang diimplementasikan dalam berbagai program dan pada berbagai tingkat mengalami kegagalan dalam menciptakan nilai tambah yang lebih ditentukan oleh variabel sosial budaya. Pembangunan selalu melibatkan transformasi sosial budaya demi optimalisasi dari nilai pembangunan itu sendiri. Keempat, ketidakmampuan menjamin keberlanjutan suatu program sehingga usaha-usaha perbaikan kesejahteraan bersifat sporadis dan diskontinyu. Faktor *trust* dan rasa memiliki menjadi kunci dalam keberlanjutan usaha-usaha pembangunan yang masih sulit untuk dicapai.

Untuk menjawab tantangan tersebut, tiga skenario dapat menjadi *entry point* bagi usaha pembangunan yang lebih berorientasi pada pemecahan masalah bangsa, khususnya kemiskinan penduduk.

(1) Penggalangan "kekuatan dari dalam diri sendiri" untuk memecahkan persoalan kemiskinan, baik dengan pemanfaatan potensi bahan pangan, kekuatan kelembagaan lokal, maupun kekayaan nilai yang ada dalam masyarakat berbagai daerah, suku, adat, dan agama;

(2) Usaha seksama untuk "menganedepankan manusia" dalam setiap proses pembangunan, baik pada orientasi maupun implementasi dan evaluasi suatu proses pembangunan. Usaha menganedepankan manusia mengandung pengertian tidak hanya pemenuhan hak-hak manusia sebagai warga negara, tetapi juga keberpihakan dalam setiap proses.

(3) Penjaminan "perlindungan bagi masyarakat" dari akibat-akibat negatif yang mungkin muncul dari suatu proses sosial, khususnya untuk menjamin hak-hak dan martabat manusia sebagai warga negara. Kebijakan pengentasan kemiskinan mensyaratkan tanggung jawab yang besar bagi perubahan nasib masyarakat.

Ketiga faktor tersebut dapat menjadi fokus kajian awal lembaga universitas dalam rangka memberi sumbangan yang lebih besar bagi usaha perbaikan nasib bangsa.

## KEPUSTAKAAN

Abdullah, Irwan. 1999. "Dari rakyat atau untuk rakyat? Peminggiran suara orang kecil dalam wacana pembangunan", *Wacana*, Vol. I, No. I, hlm. 22-35.

———. 2006. *Konstruksi dan Reproduksi Kebudayaan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Ali, Fachry. 1989.

"Tanah dan Eksistensi Petani", *Prisma*, Vol. 18, No.4.

Effendi, Sofian; Sairin, Sjafrin dan Dahlan, Alwi (ed.). 1992. *Mernbangun Martabat Manusia*.

Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Friedmann, J. 1991. *Empawenment: The Politics of Alternative Development*. Cambridge: Blackwell.

Kartodirdjo, Sartono. 1973. *Protest Movement in Rural Java*. Singapore: Oxford University Press.

Korten, David. 1986. *Community Management: Asian Experience and Perspective*. West Hartford: Kumarian Press.

———. 1988. "Pembangunan yang berpusat pada rakyat", dalam David Korten dan Sjahrrr (ed.), *Pembangunan Berdimensi Kerakyatan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 373-388.

Kudhori. 2002. *Neoliberalisme Menumpas Petani*. Yogyakarta: Resist Book.

Kwik Kian Gie et al. 1990. *Konglomerasi Indonesia: Permasalahan dan Sepak Terjangnya*. Jakarta: Sinar Harapan.

Lansberger. 1981. *Pergolakan Petani dan Perubahan Sosial*. Jakarta: Rajawali Press. Mahasin, Aswab. 1989. "Pola Gerakan Pinggir-an", *Prisma*, Vol. 18, No.7.



Muhaimin, Yahya. 1991. *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*. Jakarta: LP3ES.

Onghokham. 1997. "Penelitian Sumber-sumber Gerakan Mesianis", *Prisma*, Vol. 6, No. 1.

Scott, James. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Heaven: Yale University Press.

Utomo, Djoko. 1983. "Pemogokan Buruh Tani Abad ke-19: Kasus Yogyakarta", *Prisma*, Vol. 12, No.8.

### Newspaper

*Bernas*. 1500 pedagang protes renovasi pasar Klewer, 10 Oktober 1995.

———. Puluhan rumah dinas guru SD di Purbalingga rusak parah, 10 November 1995.

———. Harga kios mahal, pedagang di terminal Pemalang resah, 23 November 1995.

———. Demo pembangunan rumah dinas Gubernur Jateng, rakyat masih miskin Pak Soewardi, 29 November 1995.

*Jawa Pas*. 10 hektar sawah tergu- sur industri, 2 Desember 1995.

*Kedaulatan Rakyat*. Kasus tanah bermasalah di Tawang- mangu, penduduk selalu gagal temui Gubernur, 5 Desember 1995.

*Kampas*. Penggarap di Taru- manegara resah, ganti rugi hanya Rp. 50 per meter persegi, 13 Desem- ber 1994.

———. Ganti rugi Rp. 50 per meter persegi sungguh menusuk nurani, 15 Desember 1994.

———. Tanah adat diambil, warga Sawangan meng- adu ke DPR, 18 Novem- ber 1995. *Republika*. Seng- keta tanah Sukolilo: War- gaancam menginap di DPR, 4 Desember 1995.