

REORIENTASI PEMBANGUNAN NASIONAL: Menuju Indonesia yang Berdaulat dan Bermartabat

Irwan Abdullah*)

Pembicaraan tentang kedaulatan dan martabat kita sebagai bangsa merupakan topik yang krusial untuk diselesaikan mengingat hampir sepuluh tahun terakhir, sejak Krisis Moneter 1998, kita belum beranjak lebih maju dalam menjamin hidup bangsa. Selain tekanan ekonomi yang semakin berat dengan angka pengangguran mencapai 10,5 juta dari total angkatan kerja, gejolak sosial muncul dalam berbagai bentuk penyimpangan, protes dan pembangkangan, juga bencana alam yang tidak henti-hentinya menambah pekerjaan rumah yang belum juga selesai.

Berbagai ekspresi masyarakat yang terjadi dewasa ini menunjukkan betapa berat tekanan yang dihadapi publik dari waktu ke waktu, yang tampak dalam beberapa bentuk gerakan masyarakat: eksklusivitas yang meluas, *mutual distrust* yang semakin parah, *inequality frustration* yang mendalam, dan *disengagement* yang akut. Gerakan eksklusivitas muncul dalam bentuk pengabaian atas keberadaan atau bahkan pemisahan diri dari masyarakat umum, baik dengan

parameter etnis, agama, golongan, dan berbagai parameter gaya hidup. Selain dalam bentuk aliran agama yang tidak jarang bersifat sesat, gerakan fundamentalisme, juga kelompok hedonis dalam berbagai tipe yang memisahkan diri dan merupakan *counter culture* atas tata aturan yang berlaku umum.

Mutual distrust muncul sebagai bentuk ketidakpuasan yang terjadi dalam hubungan yang bersifat horisontal maupun vertikal. Konflik etnik, agama

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

atau kelas di berbagai tempat telah melahirkan ketidakpercayaan satu sama lain, seperti yang terjadi di Papua, Ambon, Poso, Aceh, dan lingkungan sosial lain. Ketidakpercayaan publik pada negara/pemerintah merupakan contoh penting yang mulai tegas dinyatakan dari bentuk-bentuk resistensi hingga konflik terbuka dalam bentuk protes dan tuntutan-tuntutan politik.

Inequality frustration terjadi dalam bentuk perasaan diperlakukan tidak adil oleh golongan yang berada di atas sehingga cenderung 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.

Disengagement atau ketidakpedulian telah menjadi bagian penting dari ekspresi sosial publik sebagai respons atas ketidakpastian yang dialami. Sikap ini juga merupakan pernyataan tentang hilangnya harapan masyarakat akan terjadinya per-

baikan dalam hidup mereka.

Bentuk-bentuk ekspresi masyarakat tersebut merupakan tanda perlunya perenungan yang seksama tentang orientasi pembangunan nasional selama ini. Skenario pembangunan alternatif merupakan kebutuhan yang harus dibangun atas dasar-dasar empiris dan akademik dalam rangka membagi beban bersama dalam usaha menyejahterakan 238 juta penduduk dengan jumlah penduduk miskin lebih dari 37 juta jiwa.

Sebelum skenario ini dibahas, terlebih dahulu akan dipaparkan anatomi persoalan nasional yang telah melahirkan bentuk-bentuk ekspresi masyarakat tersebut.

Anatomi Persoalan: Kekurangan, Kesulitan dan Ketimpangan

Dilihat dari tingkat kemiskinan yang masih tinggi (16,58%) dapat dikatakan bahwa penduduk Indonesia memiliki persoalan dalam berbagai bentuk kekurangan, kesulitan dan ketimpangan, baik itu dalam ukuran infrastruktural, struktural, maupun kultural. Sejalan dengan itu, dapat dilihat lima indikator yang signifikan dalam mengukur tingkat kekurangan, kesulitan, dan ketimpangan yang terjadi.

Pertama, *the social minimum*

yang menunjuk pada batas terpenuhinya setiap keperluan mendasar yang memungkinkan untuk survival dan terhindar dari rasa terasing. Pada kebutuhan badaniah misalnya, manusia minimal mendapatkan asupan air sebanyak 20 liter perhari untuk memenuhi segala kebutuhannya. *Social minimum* terjadi ketika manusia mengalami kekurangan dan melakukan pengurangan terhadap berbagai pilihan, hingga pada batas kebutuhan subsisten; tidak adanya *saving*, investasi untuk keberlanjutan hari depan. Tanda kehidupan di bawah batas sosial minimum adalah ketika orang mengorbankan salah satu pilihan yang krusial (kebutuhan mendasar) demi sebuah kebutuhan mendasar lainnya. Misalnya, seorang anak tidak sekolah, karena bekerja mencari uang, menyebabkan hilangnya hak intelektual si anak. Demi keselamatan, seorang pemuda tidak bisa mendapatkan akses kesehatan, karena fasilitas rumah sakit yang baik berada di seberang daerah konflik yang bukan wilayah yang dapat diakses yang menyebabkan hilangnya hak sekuritas. Oleh karena itu, pembangunan sangat terkait dengan rasa nyaman, aman, ketenangan, dan kepastian. Fasilitas dan kepastian semacam ini dinilai tidak diperoleh oleh banyak orang yang kemu-

dian menjadi pemicu protes sosial yang terjadi dewasa ini.

Kedua, *equality of opportunity*, yang menegaskan bahwa setelah *the social minimum* terpenuhi, setiap masyarakat berhak mendapatkan kesejajaran kesempatan untuk nutrisi, udara, air, perlindungan, perubahan cuaca yang tiba-tiba, bencana, penyakit. Pada kondisi material, sebagai warga negara berhak mendapatkan enam hal, yakni: *economic resources* (pendapatan dan kesejahteraan); *housing condition* (kondisi ruang rumah yang memenuhi syarat kebersihan dan kesehatan); *working condition* (diukur dari standar kebisingan, temperatur di tempat kerja dan jam kerja yang dijalani); *health* (variasi gejala stress dan hilangnya sakit dan penyakit serta tersedianya bantuan medis bagi masyarakat); *education* (pencapaian pendidikan formal). Pendekatan di atas merupakan modal dasar bagi pemberdayaan manusia. Semua orang berhak menerima pendidikan; akses kesehatan; sarana pemukiman dan sanitasi yang layak. *Equality of opportunity* merupakan kunci dari keadilan sosial. Hilangnya keadilan disebabkan oleh beberapa hal seperti sentralisasi negara, diskriminasi struktural yang diberlakukan oleh pemerintahan, dan konflik yang tidak terkontrol dan berkepanjangan.

Kesenjangan telah menjadi bagian yang sangat mencolok yang melahirkan jurang lebar antar-kelas yang terlihat dalam berbagai bentuk.

Ketiga, *fair distribution*, semua masyarakat berhak mendapatkan akses distribusi sumberdaya dan kekayaan publik dengan adil. Jika resiprositas merupakan pertukaran antara individu atau antar kelompok yang bersifat horisontal, maka distribusi merupakan pertukaran vertikal antara masyarakat dengan struktur yang mempunyai jabatan lebih tinggi. Sebagai misal hubungan antara masyarakat dengan negara. Bentuk kerjasama dalam bentuk pajak yang diberikan rakyat, diputar kembali dalam bentuk subsidi silang. Distribusi juga digunakan untuk pertukaran barang dan jasa yang ditandai dengan adanya pemusatan wewenang (ketua adat, kepala desa hingga lembaga agama). Namun demikian, mekanisme distribusi belum terbangun dengan baik sehingga tidak mencapai kelompok sasaran yang semestinya. Hal ini telah melahirkan banyak kekecewaan publik.

Keempat, *social trust* yang merupakan harapan yang muncul dalam sebuah komunitas yang berperilaku normal, jujur, kooperatif, berdasarkan norma-norma yang dimiliki bersama demi kepentingan anggota yang lain

dari komunitas tersebut. Masyarakat *low social trust* terindikasi dari kerjasama dalam bentuk-bentuk kebijakan formal yang dilaksanakan dengan cara wajib bahkan koersif. Seperti pajak yang tidak harus dibayar oleh komunitas yang mempunyai *high social trust*. Filosofi pembangunan sebenarnya menyangkut pertanyaan yang mendasar bukan hanya tentang 'untuk apa' dan 'untuk siapa' pembangunan itu dilakukan tetapi juga 'dari siapa' pembangunan itu berasal. Kepentingan manusia harus pula, selain dipahami sungguh-sungguh, diperhatikan di dalam 'pelaksanaan' pembangunan itu. Tingkat kepercayaan yang tinggi akan menempatkan manusia sesuai dengan martabatnya yang pada gilirannya akan menjadi sumber bagi pembangunan dan keberlanjutan pembangunan itu sendiri. Jika ini tidak tercapai maka yang terjadi adalah seperti yang berlangsung sekarang ini, yaitu ketidakpercayaan yang meluas.

Kelima, *equal citizenship* yang menunjuk pada suatu kesetaraan antarwarga, baik dalam arti kesempatan maupun dalam pengembangan kapasitas intelektual dan keahlian serta hak-hak yang mengikutinya sebagai warga negara. Penganut pandangan struktural berpendapat bahwa pemenuhan hak-hak ekonomi

termasuk di dalamnya hak atas pekerjaan hanya akan tercipta jika dalam proses pembangunan yang dilakukan oleh negara diawali dengan prakondisi sosial yang kondusif yang sekaligus berfungsi sebagai landasan bagi terlaksananya perubahan sosial (Budiman, 1993). Pembangunan berimplikasi pada persoalan pengangguran, indikatornya adalah terjadinya penurunan jumlah pekerja produktif yang cukup drastis yaitu dari 62 persen pada tahun 1971 menjadi hanya 50 persen pada tahun 1990. Implikasinya adalah terjadi peningkatan jumlah pengangguran terselubung dari 19 juta jiwa atau 38 persen dari angkatan kerja pada tahun 1971 meningkat menjadi 31 juta jiwa atau mendekati 50 persen dari angkatan kerja 1990. Kondisi ini menunjukkan bahwa pembangunan yang dilakukan selama periode tersebut ternyata gagal memperluas kesempatan kerja seiring dengan penambahan angkatan kerja. Dari jumlah 107,2 juta angkatan kerja pada tahun 2005, diperkirakan 9,6 juta adalah pengangguran atau para pencari kerja (Pitoyo, 2007: 181).

Kelima wilayah persoalan di atas selain memperlihatkan lemahnya peran negara dalam memproteksi dan menjamin hak-hak publik, juga menunjukkan kesulitan yang besar dalam men-

jalankan mandat untuk menyejahterakan masyarakat, terutama pada saat negara diliputi oleh bencana dan tabungan tidak memadai.

Kedaulatan Negara yang Tergadaikan

Akhir-akhir ini kita dihadapkan pada pertanyaan mendasar tentang kedaulatan negeri ini karena serangkaian klaim dari negara lain, khususnya negara tetangga, tentang pemilikan suatu aset ekonomi, politik dan budaya. Kasus Pulau Ambalat dan Ligitan merupakan contoh menarik tentang bagaimana kedaulatan kita digugat. Belum lama ini Angklung dan Reog Ponorogo dinyatakan sebagai milik Malaysia. Pengakuan sepihak semacam ini bukanlah hal baru yang menyebabkan kita mengalami kerugian materiil dan non-materiil.

Dalam dunia yang semakin luas dan terbuka, Indonesia tampaknya belum siap bertarung di pasar bebas, yang tampak dari tidak mampunya kita menyelesaikan banyak sengketa di laut dan di darat. Dalam kasus Sipadan dan Ligitan, menurut Rais dan Tamtomo (2005), banyak masyarakat tidak tahu bahwa nama kedua pulau ini tidak pernah tercatat dalam Deklarasi Juanda 1857 dan juga tidak ada dalam arsip Belanda. Pemerintah

juga tidak pernah menyosialisasikan batas-batas laut Indonesia kepada masyarakat sehingga banyak yang tidak memahami batas laut teritorial dan batas laut ZEE atau batas landas kontinen. Administrasi laut yang kacau tampak juga pada fakta, misalnya, klaim pulau besar dan kecil Indonesia yang berjumlah 17.504 pulau, namun kita hanya mampu memberi nama dan posisi geografisnya baru sebanyak 7.870 pulau. Tidak menutup kemungkinan bahwa pulau yang belum diberi nama dan spesifikasinya suatu hari menjadi milik negara tetangga karena mereka memberi nama dan memenuhi aturan pasal 121 UNCLOS 1982.

Persoalan kompetisi dagang yang merugikan negara juga terjadi di laut. Setiap tahun kita rugi sampai 3 juta ton ikan atau senilai 30 triliun rupiah, yang diangkut secara ilegal dari perairan Indonesia oleh kapal asing. Jumlah ini hampir sama artinya dengan separoh dari jumlah ekspor ikan Indonesia pada tahun 2006 (Damanik, 2007). Kasus lain yang menarik adalah Kopi Toraja yang ternyata telah didaftar oleh *Key Coffee* di Jepang. Hal ini berarti Kopi Toraja tidak dapat diekspor ke Jepang dan Amerika Serikat kecuali melalui *Key Coffee*. Jika mengekspor langsung kopi tersebut, pihak In-

donesia bisa dituding melanggar merk yang telah didaftarkan (Devi et al., 2004). Apalagi citra yang telah terbangun sebagai negeri para pembajak sangat merugikan Indonesia.

Persoalan yang terkait dengan globalisasi dan keterbukaan komunikasi ini juga berakibat pada mobilitas sumberdaya manusia. Tahun-tahun belakangan ini banyak universitas dan perusahaan luar negeri yang menarik minat remaja dan pemuda yang cerdas atau berprestasi yang diberi beasiswa oleh negara asing atau universitas luar negeri yang kemudian setelah lulus diwajibkan untuk bekerja bagi negara tersebut. Kita sendiri tidak sanggup memberikan *reward* yang pantas untuk mereka yang sebetulnya akan menjadi tokoh dan pemimpin Indonesia masa depan. Kaum muda kelas satu atau kelas ekspor ini meninggalkan Indonesia tanpa dapat diharapkan untuk kembali. Ternyata ratusan cendekiawan Indonesia yang sekolah di luar negeri betah tinggal di luar negeri dan cenderung tidak kembali (Gatra, 2003).

Semakin terbukanya negeri ini bagi dunia luar merupakan persoalan yang membutuhkan perhatian. Pada satu sisi kita tidak boleh tertutup dan menutup diri, namun kesiapan untuk terlibat dalam suatu ruang yang lebih

luas membutuhkan kepiawaian yang tampaknya belum dimiliki oleh bangsa ini. Bagaimana mengelola aset negara dalam hubungannya dengan ekspansi pasar global menjadi suatu isu sentral, terutama dengan semakin kuatnya arus dana luar yang kemudian menguasai aset-aset negeri ini dalam berbagai bentuknya. Dari pernyataan yang disampaikan oleh Kepala Divisi Asset Disposal BPPN, aset dalam bentuk saham penyertaan eks Bank Beku Operasi (BBO) atau Bank Beku Kegiatan Usaha (BBKU) saja terdapat 75 perusahaan yang dikuasai asing. Sejumlah perusahaan milik Salim Group dan Bob Hasan yang akan dijual akan menambah daftar penjualan aset negara bersama dengan Temasek, Singtel, dan lain-lain. Kalau sepuluh tahun yang lalu kita mempersoalkan *capital flight* yang ditanamkan di Hongkong, Singapura, dan beberapa negara lain, maka sekarang perusahaan *go public* di Indonesia terancam dimiliki oleh pemodal asing karena kemampuan publik dalam negeri untuk turut bermain belum cukup memiliki kemampuan finansial. Penjualan aset negara semacam ini harus dilihat dalam kerangka UUD 1945 Pasal 33 di mana kekayaan mestinya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kepentingan

rakyat. Apakah mekanisme yang ada, seperti privatisasi atau demokratisasi ekonomi dapat menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat, masih merupakan perdebatan.

Kelemahan ekonomi kita dapat juga dijelaskan dengan melihat pada neraca hutang yang sangat berisiko bagi ketergantungan kita pada luar negeri. Menurut catatan Bappenas pada 2006 hutang negara sudah mencapai US \$ 130 miliar dengan cicilan pertahun mencapai Rp 150 triliun. Menurut Kwik Kian Gie, ketergantungan diperparah dengan masuknya IMF yang kemudian memaksakan kehendaknya dengan cara mengintervensi berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara. Tidak salah kalau dikatakan bahwa kita sudah kehilangan kemandirian dan kedaulatan dalam menentukan nasibnya sendiri.

Aturan main yang dikendalikan oleh dunia internasional tersebut telah menyebabkan bangsa ini didikte oleh regulasi dan standardisasi yang seringkali merugikan. Atas alasan tidak memenuhi standar manajemen yang ditetapkan, produk Indonesia ditolak masuk atau dianggap tidak memenuhi standar produk yang diinginkan.

Kedaulatan Rakyat yang Terabaikan

Pembangunan di Indonesia mengalami persoalan pada saat pembangunan tidak dilihat secara komprehensif, tidak hanya mempengaruhi penataan infrastruktur, tetapi juga struktur dan suprastruktur. Keyakinan kita tentang pembangunan akan membawa kesejahteraan mulai goyah, terutama pada saat begitu banyak kerusakan terjadi akibat pembangunan, ketimpangan sosial, dan konflik dalam berbagai bentuk, selain hutang yang memberatkan. Baiquni dan Susilawardani (2002), misalnya, mencatat kerusakan lingkungan yang parah yang diakibatkan oleh pembangunan yang kemudian menciptakan pembangunan yang tidak berkelanjutan; Revrison Baswir menegaskan betapa pembangunan terjadi tanpa perasaan karena ia tidak mampu memenuhi hak sipil dan politik, sebaliknya menguntungkan kaum elite dan penguasa (Baswir dkk., 2003); atau Herbert Marcuse (2000) yang melihat dominasi berlebihan telah menyebabkan masyarakat kehilangan arti dalam proses perubahan ekonomi yang dilakukannya.

Pembangunan di satu sisi memang tidak dapat dihindari untuk mengambil suatu pemihakan pada manusia yang menerima

akibat-akibat dari pembangunan itu, terlepas dari suatu keyakinan bahwa pembangunan harus dijalankan dengan metode dan indikator-indikator ekonomi dan teknis dengan tingkat akurasi yang tinggi. Persoalan penting di sini adalah bagaimana manusia bisa memberikan suatu konfigurasi bagi model pembangunan yang dijalankan. Di sisi lain, pembangunan terikat pada kepentingan-kepentingan yang lebih besar, ekonomi politik global dan nasional, dengan pilihan-pilihan nilainya sendiri walaupun orang-orang seperti Soedjatmoko pastilah tidak sepakat karena ia pernah dengan tegas mengatakan bahwa:

“pembangunan ekonomi itu bukan suatu proses ekonomi semata-mata, melainkan suatu penjelmaan dari perubahan sosial dan kebudayaan yang meliputi bangsa kita di dalam kebulatannya” (Soedjatmoko, 1983: 21).

Kesadaran tentang pergeseran ini kemudian semakin terasa pada saat banyak ahli menilai perlunya kita membangun dan memberikan kesempatan pada perspektif alternatif dalam mempelajari perubahan umat manusia dan bagaimana menatanya melalui kebijakan yang lebih tepat untuk mencapai tujuan-tujuan kesejahteraan dan kualitas hidup umat manusia yang lebih baik.

Salah satu kecenderungan

yang penting, yang bertolak belakang dengan misi kesejahteraan, adalah pengabaian terhadap potensi dalam negeri sendiri dalam proses pembangunan yang bahkan menghancurkan kekuatan lokal yang ada. Revolusi Hijau (*Green Revolution*) merupakan contoh di mana pembangunan pertanian telah menjauhkan petani dari kearifan lokal yang mendukung kesejahteraan komunitas. Dalam program revolusi hijau tersebut, sebanyak 257 jenis padi lokal hilang di Jawa, yang sebelumnya dikenal dengan nama-nama antara lain Gogo Lempuk, Kawoeng, Dewi Tara, Tjina, Si Gadis, Mandjetti, Gendjah Lampung, dan Rodjo 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).

Dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) basis-basis lokal merupakan potensi yang tidak diperhitungkan dan bahkan dipungkiri keberadaannya. Proyek beras nasional telah menghilangkan pola makan NTT yang mempunyai makanan pokok jagung atau Maluku dan Papua yang hidup dari sagu (Bagchi, 2000: 398). Proses ini telah merentankan ketahanan

pangan karena stock penyangga pangan berbagai suku bangsa yang beragam menghilang dan digantikan oleh suatu sistem pangan yang seragam, yakni bertumpu pada beras sebagai bahan makanan pokok. Hal ini kemudian melahirkan impor besar-besaran yang membunuh potensi lokal yang ada. Pertahunnya Indonesia mengimpor beras (3,7 juta ton), gula (1,6 juta ton), kedelai (1,3 juta ton), gandum (4,5 juta ton), ternak sapi (450 ribu ekor), tepung telur (30 ribu ton), singkong (0,85 juta ton), kacang tanah (260 ribu ton), buah-buahan (247 ribu ton), dan sayuran (281 ribu ton).

Menurut Suhardi, fakta ini ironis karena Indonesia memiliki luas dan kualitas lahan yang memadai dan biodiversity yang mendukung untuk pemenuhan kebutuhan pangan secara mandiri sehingga dapat terjadi ketahanan dan kedaulatan pangan (Suhardi, 2006: 10). Namun demikian, globalisasi yang digerakkan oleh paham neoliberalisme telah menawarkan lebih banyak ancaman daripada peluang bagi dunia pertanian di Indonesia. Perkembangan teknologi dan proses produksi dalam proses internasionalisasi ini justru telah memberikan tekanan bagi daya saing produk pertanian Indonesia yang dapat mengancam keberlanjutan pertanian rakyat

(MGB, 2006: 4).

Pengembangan komoditi pertanian dalam negeri yang kuat bukan hanya untuk ketahanan pangan agar tidak tergantung pada produk impor, tetapi juga mendukung kedaulatan pangan yang membuka ruang bagi komoditas lokal untuk hidup dan berkembang.

Sumberdaya Lokal: Potensi yang Tidak Diperhitungkan

Kemampuan lokal tidak hanya menyangkut sumber-sumber (ekonomi) yang tersedia, tetapi juga menyangkut perangkat-perangkat institusional yang memiliki potensi yang besar untuk dikembangkan (Chambers, 1987). Sumberdaya ekonomi telah banyak mendapat sorotan dan telah diperhitungkan secara seksama sebagai bagian dari analisis daya tampung dan daya dukung lingkungan di dalam proses pembangunan dan peningkatan kualitas manusia, sementara sumberdaya sosial sangat kurang diperhatikan sebagai potensi yang mampu berperan di dalam keseluruhan proses sosial dan pembangunan di Indonesia (Soedjatmoko, 1988: 209; Kartasasmita, 1996). Sejalan dengan ini lebih lanjut dikatakan:

Perlu kita pelajari bersama, bagaimana caranya memperlakukan kebinekaan budaya ini sebagai sumberdaya, dan bukan sebagai suatu hambatan terhadap pem-

angunan nasional (Soedjatmoko, 1988: 211).

Pengabaian potensi sumberdaya sosial pada tingkat lokal ini menyebabkan kemandirian tidak dapat terbina dan menimbulkan ketergantungan daerah yang terlalu besar pada pusat dan daerah-daerah lain yang lebih berdaya dalam berbagai proses pembangunan.

Di dalam setiap masyarakat dapat dilihat tiga bentuk sumberdaya pokok yang merupakan kekuatan yang terpendam yang selama ini kurang dilihat sebagai suatu aset sehingga tidak dikembangkan menjadi sesuatu yang memiliki kemampuan perubahan sosial. Pertama, ideologi dan tradisi lokal yang menunjuk kepada paham tertentu dalam menyikapi hidup dan menentukan tatanan sosial. Ideologi dan tradisi ini dapat berupa: (1) sistem kepercayaan setempat yang merupakan basis bagi legitimasi tindakan sosial; (2) ajaran-ajaran budaya yang menjadi sistem referensi di dalam tingkah laku yang terwujud; (3) etika sosial yang merupakan prinsip-prinsip yang mengatur hubungan manusia dengan manusia atau manusia dengan lingkungannya; (4) etos kerja yang merupakan motor penggerak bagi pencapaian tujuan-tujuan perubahan dan kemajuan; (5) nilai-nilai tradisi yang menentukan sesuatu

yang ideal dalam masyarakat; (6) norma-norma yang merupakan perangkat aturan yang menata tingkah laku; dan (7) simbol-simbol yang berfungsi mengatur tingkah laku individu dan kelompok. Mengingat kayanya kebudayaan Indonesia maka sumber-sumber ideologi dan nilai yang menjadi acuan dalam masyarakat begitu beragam dan memberi pilihan yang sangat potensial.

Kedua, hubungan dan jaringan sosial yang merupakan bentuk ikatan sosial yang berfungsi, baik itu ikatan antar orang dalam berbagai bentuknya maupun ikatan antar kelompok. Ikatan ini membentuk suatu jaringan yang didasarkan pada berbagai prinsip. Keluarga atau kerabat menjadi prinsip yang mendasar dalam berbagai transaksi sosial yang secara umum memiliki implikasi yang luas hingga ke luar batas keluarga dan kerabat. Ikatan kekerabatan dapat mempengaruhi struktur akses yang bersifat ekonomi atau bersifat politik dalam usaha akumulasi kekayaan dan kekuasaan. Proses yang sama terjadi pada ikatan tempat tinggal dan ketetanggaan yang hubungan-hubungan ketetanggaan yang diidealkan dalam masyarakat dapat menjadi basis yang kuat di dalam menggalang kekuatan dan mobilisasi dana dan tenaga kerja.

Hampir di seluruh tempat di Indonesia dapat ditemukan, misalnya, gotong royong yang sangat fungsional bagi pemecahan persoalan sehari-hari yang dihadapi penduduk. Ikatan-ikatan semacam ini menjadi dasar dari adanya kohesi sosial dan solidaritas dalam suatu masyarakat yang telah ditunjukkan sebagai ikatan yang kuat untuk menghadapi berbagai persoalan dalam hidup manusia. Jaringan ini pada gilirannya akan menjadi suatu sumber penting yang siap dimanfaatkan oleh anggota dalam mengakses berbagai kesempatan dan kepentingan. Pada saat mekanisme formal tidak mampu merespons kebutuhan penduduk atau tidak tersedia maka jaringan ini membentuk kekuatan yang telah teruji.

Ketiga, institusi-institusi lokal yang berfungsi bagi kepentingan kelompok dan masyarakat. Berbagai bentuk institusi lokal yang ditemukan telah ditumbuhkan oleh masyarakat dari waktu ke waktu yang bersifat adaptif terhadap berbagai persoalan ekologis, sosial, politik, dan ekonomi yang dihadapi. Institusi-institusi lokal dapat berupa kelembagaan adat atau pranata-pranata sosial yang berfungsi dan berperan secara langsung maupun tidak langsung. Institusi pembagian pengelolaan pertanian, seperti sistem maro misalnya, telah ter-

bukti menjadi mekanisme yang sangat fungsional di dalam mengatasi masalah kemiskinan dan di dalam menata mekanisme redistribusi dari keluarga mampu ke keluarga miskin di desa (Hart *et al.*, 1989). Pranata sosial yang dikembangkan di berbagai tempat memenuhi fungsinya masing-masing yang secara khusus mengacu ke bentuk-bentuk persoalan yang dihadapi dalam masyarakat. Van de Ven, misalnya, menunjukkan bagaimana pembagian waktu antar orang di dalam pengelolaan pertanian sebagai perwujudan solidaritas telah menyebabkan teratasinya persoalan pangan yang dihadapi penduduk (Van de Ven, 2000: 90). Berbagai bentuk institusi lokal memiliki fungsi langsung dalam merespons kebutuhan penduduk.

Peran Negara dalam Pengembangan Potensi Rakyat

Potensi pada tingkat ideologi, jaringan sosial, dan institusi sosial yang dapat dikembangkan lebih lanjut bagi kekuatan lokal merupakan sumberdaya yang kaya yang dimiliki masyarakat. Negara dalam proses pengembangan ini memiliki peran yang sangat penting. Francis Fukuyama (1999: 10-11) memaparkan empat pengamatan yang mengindikasikan peran negara. Pertama,

posisi di mana negara kurang memiliki peran dalam penciptaan sumberdaya sosial. Dalam hal ini sumberdaya ini lebih merupakan produk agama, tradisi, pengalaman historis yang tersosialisasi, dan faktor-faktor lain yang berada di luar kendali pemerintah. Kebijakan pemerintah bisa jadi sangat sadar tentang adanya potensi sumberdaya sosial yang sudah ada dalam masyarakat sehingga dapat memanfaatkan sumber-sumber itu, misalnya, dalam proses implementasi kebijakan. Sebaliknya, ketidaksadaran pemerintah terhadap adanya sumberdaya sosial dan melakukan proses pembangunan dengan menggunakan jaringan yang memiliki radius kepercayaan yang rendah maka proses pembangunan itu bisa terhambat karena dukungan yang lebih luas tidak mudah dicapai. Fukuyama (1999: 3) menekankan pentingnya jaringan kepercayaan (*networks of trust*) karena luas sempitnya jaringan ini akan menentukan keberhasilan proses perubahan yang direncanakan.

Kedua, bidang yang menunjukkan kemampuan pemerintah yang sangat besar dalam menciptakan sumberdaya sosial adalah pendidikan. Pendidikan dikatakannya Fukuyama tidak hanya memiliki fungsi di dalam transmisi sumberdaya manusia melala-

lui peningkatan *human capital*, tetapi juga membentuk sumberdaya sosial melalui pembentukan aturan-aturan dan norma. Tentu saja ini bukan hanya berasal dari pendidikan dasar dan menengah tetapi juga mendidikan tinggi dan profesional. Dia menunjukkan, misalnya, seorang dokter tidak hanya mempelajari obat tetapi juga prinsip-prinsip etis yang jauh lebih berhubungan dengan moral ketimbang kedokteran. Pelindung yang paling baik untuk mengatasi korupsi adalah memberikan para birokrat latihan profesi yang berkualitas dan menciptakan *esprit de corps* di kalangan mereka. Tentu saja Fukuyama tidak ingin mengatakan hanya pendidikan yang mampu menjadi faktor dalam proses penciptaan sistem dan tata pemerintahan yang baik, tapi dia ingin menunjukkan efektivitas dari sumberdaya sosial di dalam penataan sosial secara mendasar. Demikian juga proses modernisasi secara meluas yang melahirkan perubahan dari irrasionalitas ke rasionalitas yang kemudian membentuk masyarakat yang lebih terbuka sehingga lebih mudah menerima hal-hal yang baru dan berkualitas bagi penataan kehidupan dan sistem sosial yang lebih baik. Hal ini mengingatkan kita pada pernyataan Bung Karno:

“... Kebangkitan kembali bangsa

ini akan kita tunjukkan dengan mendirikan sebuah perguruan tinggi karena kekuatan suatu bangsa amat ditentukan oleh kemampuan lembaga pencerdas bunga-bunga bangsa dan sekaligus sebagai sumber inspirasi bagi rakyat” (Soekarno).

Tanpa gerakan pencerahan seperti ini di Indonesia melalui berbagai program pendidikan baik formal maupun informal maka sulit dibayangkan usaha-usaha pembangunan akan berhasil. Pesan Soekarno dan Fukuyama harus dilihat sebagai penegasan tentang perlunya kepedulian yang besar pada tingkat daerah pada peningkatan kualitas pendidikan publik.

Ketiga, negara dapat secara tidak langsung mendorong pembentukan sumberdaya sosial dengan memenuhi kebutuhan-kebutuhan (barang) publik yang dibutuhkan, seperti hak-hak milik dan keamanan. Dengan mengutip Gambetta, Fukuyama membangun argumen dengan mengatakan bahwa Mafia di Italia merupakan mekanisme privat dalam memproteksi hak milik karena negara secara historis gagal melakukan fungsi tersebut. Barang publik yang sangat dibutuhkan adalah keamanan. Keamanan ini menurut Fukuyama memungkinkan tumbuhnya organisasi-organisasi dan jaringan yang memungkinkan peningkatan kualitas hidup terjadi. Se-

baliknya, kondisi yang kondusif bagi terjadinya interaksi publik dan penataan hak-hak milik memungkinkan lahirnya kepercayaan yang meluas antarorang, kelompok, dan institusi. Gabungan dari kekuatan ini dapat menjadi pendorong kuat bagi penciptaan iklim yang kondusif untuk proses perubahan yang direncanakan di daerah. Radius kepercayaan dalam hal ini harus dibangun secara horisontal maupun vertikal sehingga mobilisasi dukungan dalam berbagai bentuk dapat dicapai.

Keempat, dalam pengamatan yang lain, negara dapat menjadi musuh bagi banyak pihak ketika negara meninggalkan masyarakat sipil. Ketika pemerintah, misalnya, mulai melakukan semua pekerjaan sendirian tanpa melibatkan swasta dan masyarakat sipil, maka pemerintah akan kehilangan dukungan spontan dari berbagai kekuatan yang ada di luarnya. Fukuyama menunjukkan contoh Perancis yang hingga akhir Abad Pertengahan masih memiliki kekuatan sipil yang besar, namun kemudian kepercayaan horisontal melemah sejalan dengan proses sentralisasi yang membagi masyarakat berdasarkan perbedaan status dan privilese. Sejalan dengan ini negara, katanya, harus membatasi besaran sektor pemerintah dan memberikan pe-

luang bagi partisipasi masyarakat sipil. Cara semacam ini tampaknya dimaksudkan untuk hal yang sama, yakni penciptaan jaringan kepercayaan (*networks of trust*) yang luas dalam masyarakat yang bersifat horisontal dan vertikal. Selain itu, kebangkitan masyarakat sipil juga berfungsi sebagai kekuatan penyeimbang *vis-a-vis* negara dan pasar; otonomi dan desentralisasi secara normatif telah memberi peluang bagi berkembangnya *grassroot civil society* dan norma-norma politik baru yang bersumber pada identitas lokal (Tjokrowinoto, 2003).

Keempat pengamatan yang dilakukan Fukuyama ini memang harus diterjemahkan ke dalam konteks yang beragam yang menjadi karakter khas dari daerah-daerah di Indonesia yang kaya dengan berbagai dimensi sosial budaya. Kondisi dasar yang plural ini menyebabkan kompleksitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembentukan suatu tata pemerintahan yang baik menjadi tidak mudah. Di berbagai daerah terdapat konsepsi-konsepsi lokal tentang status dan peran-peran sosial yang berfungsi bagi penataan dan pengendalian sosial, termasuk memiliki fungsi mediasi hubungan antara pemerintah dan rakyat. Kepemimpinan lokal merupakan sesuatu yang masih kuat dan

berfungsi langsung dalam organisasi sosial. Di berbagai tempat juga dikenal prinsip-prinsip pengaturan hak dan pemilikan, baik yang bersifat individual maupun komunal, yang berfungsi dalam mengatur dan menciptakan kohesi sosial dalam masyarakat. Mekanisme institusional juga merupakan bagian dari kekayaan daerah yang mengatur sistem akses dan kontrol dalam masyarakat yang secara historis mengalami perkembangan yang pasang surut. Demikian pula dengan pola pengambilan keputusan dan pengaturan kekuasaan yang secara tradisional dikenal dan mengambil bagian aktif dalam proses penyelenggaraan sistem politik pada tingkat lokal. Contoh tersebut merupakan sumberdaya sosial yang merupakan potensi, yang di satu sisi dapat menjadi penghambat dan melahirkan konflik dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembentukan tata pemerintahan, sedang di sisi lain sumberdaya itu dapat menjadi kekuatan yang besar yang mampu mendukung proses pembangunan di era otonomi daerah dewasa ini.

Reorientasi Kebijakan Pembangunan

Setiap usaha pengelolaan pembangunan masyarakat paling tidak mensyaratkan empat hal: (1) usaha itu mengharuskan

pengenalan karakter yang khas secara seksama sehingga pendekatan yang digunakan dapat sejalan dengan sifat-sifat dari masyarakat. Banyak kasus kegagalan pembangunan yang bersumber dari pengabaian karakter setempat dan potensi yang dimiliki sehingga pembangunan tidak lagi menjadi suatu proses intervensi dari luar yang kerap kali menimbulkan resistensi; (2) usaha pengelolaan pembangunan masyarakat itu mensyaratkan adanya partisipasi dari masyarakat yang bersangkutan karena masyarakat memiliki preferensi-preferensi dalam berbagai bentuknya; (3) upaya pengelolaan pembangunan masyarakat mensyaratkan adanya suatu pembelaan terhadap status marginal, khususnya atas dominasi pusat/negara dalam berbagai bentuk yang kurang menguntungkan komunitas. Kelompok atau masyarakat yang dibangun pada hakikatnya merupakan pihak yang memiliki kekurangan, tergantung dan bahkan tidak memiliki posisi tawar menawar yang sebanding; dan (4) pengembangan masyarakat mensyaratkan pemanfaatan sumberdaya dan kekuatan dari dalam untuk proses perubahan. Selain untuk menjamin partisipasi lokal yang sebesar-besarnya dalam proses pembangunan, pemanfaatan sumberdaya dan

kekuatan dari dalam akan menjamin keberlanjutan suatu proses pembangunan (Abdullah, 2007: 13).

Sejalan dengan paparan pada bagian-bagian sebelumnya, tampak bahwa Indonesia sebagai sebuah bangsa yang berdaulat sedang menghadapi situasi di mana kedaulatan itu mendapat gugatan, baik dari kekuatan asing maupun kekuatan dalam negeri akibat kebutuhan dan tuntutan publik yang tidak dapat dipenuhi. Untuk itu dapat dirumuskan tiga kesimpulan pokok yang mengarah pada perlunya reorientasi kebijakan pembangunan nasional, khususnya untuk meningkatkan kemandirian dan membebaskan diri kita dari ketergantungan yang berlebihan pada modal dan bantuan (hutang) asing. Pertama, untuk menjamin kedaulatan negara dan kedaulatan rakyat, dibutuhkan perlindungan bagi seluruh kekayaan dalam berbagai bentuknya, baik itu yang merupakan sumber daya laut, hutan, air, produk hasil bumi, hingga sumber daya sosial, kebudayaan, dan intelektual. Proses administrasi dan registrasi atas kekayaan itu merupakan keharusan karena prosedur yang dituntut dalam berbagai konvensi internasional menyangkut proses registrasi suatu kekayaan dalam rangka mendapatkan hak paten.

Dalam tatanan dunia yang berubah, bangsa kita tampaknya harus membiasakan diri dengan klaim atas suatu kekayaan, bukan atas dasar warisan yang bersifat *given*.

Kedua, dalam rangka menciptakan kemandirian, sudah saatnya dilakukan penggalian secara seksama sumber-sumber dan produk dalam negeri, baik berupa pengetahuan lokal maupun kearifan lokal dalam pengelolaan sumberdaya, ataupun produk lokal yang mampu mendukung kebutuhan masyarakat. Dengan adanya kekuatan (pengetahuan, teknologi, sistem, dan produk) dari dalam yang dikembangkan secara sistematis, Indonesia akan menghemat biaya dalam jumlah yang besar. Andaikan impor gandum, beras, jagung, dan kacang dapat dihentikan maka pengembangan pertanian rakyat dapat dilakukan dengan lebih berkelanjutan. Demikian juga produk teknologi ramah lingkungan yang merupakan kearifan lokal perlu diberdayakan atau dikembangkan agar bangsa kita lebih mandiri dan mampu keluar dari kemelut dan perangkap rezim kapitalisme yang ekspansif.

Ketiga, perluasan partisipasi masyarakat, baik dalam lapangan kerja maupun untuk ikut serta dalam proses-proses sosial yang lebih luas. Interaksi yang

terbuka antara penyelenggara negara dengan masyarakat yang dipimpin memungkinkan dikembangkan iklim kebersamaan dalam formulasi kebijakan sehingga realitas kebijakan dan kehidupan nyata lebih sempurna untuk mampu memberi dampak yang substansial bagi perubahan dan usaha peningkatan kesejahteraan bersama. Pembangunan bukan lagi bersifat *top-down*, melainkan bersifat horizontal yang menyangkut hubungan-hubungan yang sinergis dan ke-mitraan. Pembangunan bukan lagi harus berasal dari barat, melainkan dari masyarakat sehingga manusia itu sendiri yang bertindak sebagai pelaku.

Setiap individu harus diberlakukan sebagai "*conservation personal*", yakni manusia patut dilindungi karena masing-masing mereka memiliki modal positif dalam dirinya. Dengan kata lain, yang dikonservasi tidak hanya hutan, daerah penghasil minyak dan energi, melainkan juga manusia sebagai aktor utama dalam pembangunan. Negara dalam hal ini tidak lagi melihat manusia sebagai aktor yang dikenai proyek pembangunan, namun sebagai mitra yang bekerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan yang didefinisikan dan ditentukan bersama dengan prinsip *co-creation*.

DAFTAR PUSTAKA

Abdullah, Irwan. "Dari Rakyat atau untuk Rakyat? Peminggiran Suara Orang Kecil dalam Wacana Pembangunan", *Wacana*, Vol. 1, No. 1, 1999.

———. *Konstruksi dan Re-produksi Kebudayaan*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.

———. "Pemberdayaan Masyarakat yang Lemah dan Tertinggal", dalam Tukiran et al. (ed.), *Sumber Daya Manusia: Tantangan Masa Depan*. Pustaka Pelajar dan PSKK-UGM, Yogyakarta, 2007.

Anwari WMK. UGM: Menuju Universitas Penelitian. LP3ES, Jakarta, 2006.

Bagchi, Amiya Kumar. "The Past Development and The Future of the Development State", *Journal of World-System Research*, Vol. XI, No. 2.

Baiquni, M. dan Susilawardani. *Pembangunan Yang Tidak Berkelanjutan: Refleksi Kritis Pembangunan Indonesia*. Trans Media Global Wacana, Yogyakarta, 2002.

Baswir, Revrisond et al. *Pembangunan Tanpa Perasaan: Evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Elsam, Jakarta, 2003.

- Budiman, Arief. "Stabilitas Politik dan Pertumbuhan Ekonomi", dalam INFID, *Pembangunan di Indonesia: Memandang dari Sisi Lain*. Yayasan Obor Indonesia dan INFID, Jakarta, 1993.
- Burt, Ronald S. "The Network Structure of Social Capital". *Research in Organizational Behavior*, Vol 22, July, 2000.
- Chambers, Robert. *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*. LP3ES, Jakarta, 1987.
- Damanik, M. Riza. "Perikanan Illegal sebagai Alat Keruk", *Majalah Forum Keadilan*, No. 20, 3-9 September 2007.
- Devi, AR. Hendaru dan F.A Hidayat, "Hak Kekayaan Intelektual: Siapa Bilang Dibajak Itu Enak?", *Warta Ekonomi*, 16 April 2004.
- Effendi, Sofian; Sjafrin Sairin, M. Alwi Dahlan (ed.). *Membangun Martabat Manusia Peranan Ilmu-Ilmu Sosial Dalam Pembangunan*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1992.
- Fukuyama, Francis. *Trust: Kebajikan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*. Qalam, Yogyakarta, 2002.
- Gatra. "Bila Cendekiawan Betah di Rumah Orang", Edisi 48, 10 Oktober 2003.
- Hart, Gil et al. (ed.). *Agrarian Transformations: Local Processes and the State in Southeast Asia*. University of California Press, Berkeley, 1989.
- Human Development Report. *Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis*. UNDP, 2006.
- Hobart, M. *Anthropological Critique of Development: The Growth of Ignorance*. Routledge, London and New York, 1993.
- Kartasasmita, Ginanjar. *Pembangunan untuk Rakyat*, CIDES, Jakarta, 1996.
- Kudhori. *Neoliberalisme Menumpas Petani*. Resist Book, Yogyakarta, 2002.
- Lendowski, Joseph D. "Explaining Social Poverty: Human Development and Social Capital", dalam *HDCA Conference Paper*, 2006.
- Majelis Guru Besar. "Revitalisasi Kebijakan Menuju Industrialisasi Pertanian yang Berkeadilan dan Berkelanjutan (Rumusan Eksekutif)". Majelis Guru Besar, Yogyakarta, 2006.
- Marcuse, Herbert. *Manusia Satu Dimensi*. Bentang Budaya, Yogyakarta, 2000.
- Masyhuri. Revitalisasi Kebijakan Pembangunan Pertanian untuk Mensejahterakan Petani. Pidato Dies ke-57,

- Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2006.
- Narayan, Deepa. *Voices of the Poor: Can Everyone Hear Us?* Oxford University Press, New York, 2002.
- Pitoyo, Agus Joko. "Pengangguran dan Kebijakan Penanganan", dalam Tukiran et al. (ed.), *Sumber Daya Manusia: Tantangan Masa Depan*. Pustaka Pelajar dan PSKK-UGM, Yogyakarta, 2007.
- Rais, Jacob dan J.P. Tamtomo. "Blok Ambalat: Opini Publik yang Misleading?", *Kompas*, 11 April 2005.
- Sen, Amartya. "Capability and Well-Being", dalam M. Nussbaum dan Amartya Sen (ed.), *The Quality of Life*. Clarendon Press, Oxford, 1993.
- Shore, C. dan Wright, S. *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance And Power*. Routledge, New York, 1997.
- Soedjatmoko. *Pembangunan dan Kebebasan*. LP3ES, Jakarta, 1980.
- . *Dimensi Manusia Dalam Pembangunan*. LP3ES, Jakarta, 1983.
- . "Ilmu-ilmu Kemanusiaan dan Masalah pembangunan", dalam *Masyarakat dan Kebudayaan*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1988.
- Suhardi. *Perbaikan Lingkungan untuk Pengentasan Kemiskinan dan Kemandirian*. Makalah Tidak Diterbitkan, 2006.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. *Distorsi Reformasi: Suatu Kajian Kritis terhadap Proses Reformasi*. Pidato Dies Natalis ke-54, Universitas Gadjah Mada, 2003.
- Van de Ven, John. "Members Only: Time-Sharing Rice Fields and Food Security in a Sumatran Valley", dalam Benda-Beckmann et al. (ed.), *Coping With Insecurity*. Pustaka Pelajar & Focaal Foundation, Yogyakarta, 2000.