

# PEMBANGUNAN MANUSIA

## Filosofi dan Praksis Pembangunan yang Bermartabat<sup>1</sup>

*Irwan Abdullah<sup>2</sup>*

### Abstract

*Indonesia has infrastructure constraints, such as the need for food, health, and education. Limitation in improving the infrastructure has raised many problems, such as bad nutrition and the spreading of disease. In return, this condition has caused low life quality of Indonesian people compared to other Asean countries. The richness in nature resources has not yet become the basic element to develop the man resources in competing with other countries. The gap between the rich and poor, East and West, rural and urban, local people and outsider, gender imbalance became another constraints in building human capital in Indonesia.*

*Keywords: human capital, culture, structure and infrastructure*

### Pendahuluan

Tahun-tahun belakangan ini kita dihadapkan pada persoalan kependudukan yang pelik, dari kesehatan dan gizi penduduk yang buruk, kelaparan, pendidikan yang morat-marit, pengangguran, hingga konflik, krisis, dan bencana. Berbagai indeks pun dipasang untuk mengukur sejauh mana kita telah bergeser dari tingkat kualitas tertentu ke tingkat kualitas yang lain walaupun sejak awal Amartya Sen sudah mempertanyakan, "*what is the relationship between our wealth and our ability to live as we would like?*". Tidak banyak yang mampu membantu menjelaskan bagaimana sesungguhnya pembangunan itu harus dijalankan. Keyakinan kita tentang pembangunan akan membawa kesejahteraan

mulai goyah, terutama pada saat begitu banyak kerusakan terjadi akibat pembangunan, muncul pula ketimpangan sosial, dan konflik dalam berbagai bentuk. Baiquni dan Susilawardani (2002), misalnya, mencatat kerusakan lingkungan yang parah yang diakibatkan oleh pembangunan kemudian menciptakan pembangunan yang tidak berkelanjutan; Revrison Baswir (Baswir, dkk., 2003) menegaskan betapa pembangunan terjadi tanpa perasaan karena ia tidak mampu memenuhi hak sipil dan politik, sebaliknya menguntungkan kaum elite dan penguasa; atau Herbert Marcuse (2000) yang melihat dominasi berlebihan telah menyebabkan masyarakat kehilangan arti dalam proses perubahan ekonomi yang dilakukan. Hal-hal

---

<sup>1</sup> Keynote Speech Seminar Ulang Tahun Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM dan Penghormatan atas Purna Tugas Prof. Drs. Kasto, M.A., "Pembangunan Manusia: Tantangan Masa Depan", Yogyakarta, 5 April 2007

<sup>2</sup> Direktur Sekolah Pascasarjana Universitas Gadjah Mada.

semacam ini pula yang menyebabkan Mansur Fakhri (2006:87) akhirnya sampai kepada suatu kesimpulan bahwa teori pembangunan itu telah runtuh yang salah satunya disebabkan oleh *moral hazard*.

Pembangunan di satu sisi memang tidak dapat dihindari untuk mengambil suatu pemihakan terhadap 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 (1983:21) pastilah tidak sepakat karena ia pernah dengan tegas mengatakan bahwa "pembangunan ekonomi itu bukanlah suatu proses ekonomi semata-mata, melainkan suatu penjelmaan dari perubahan sosial dan kebudayaan yang meliputi bangsa kita di dalam kebulatannya". Kesadaran tentang pergeseran ini kemudian semakin 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.

Untuk sampai kepada diskusi tersebut, dua hal akan menjadi kunci pembahasan makalah ini, *pertama* adalah landasan filosofi pembangunan untuk mencoba melihat kebutuhan-kebutuhan pembangunan yang

lebih menempatkan manusia di depan, dan yang *kedua* adalah bagaimana praktik pembangunan yang ideal yang dibutuhkan untuk mencapai suatu, bukan hanya, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang lebih baik dari waktu ke waktu dan tidak tertinggal dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya, tetapi juga untuk menjamin suatu kesejahteraan publik yang dibayangkan oleh Amartya Sen (1993). Sebelum kedua hal tersebut dibicarakan, akan dipaparkan kendala-kendala objektif yang dihadapi dalam proses pembangunan tersebut yang meliputi kendala struktural, kultural, dan infrastrukural. Sebelum tulisan ini ditutup akan dibicarakan pilihan-pilihan agenda penelitian yang dapat dikembangkan di masa yang akan datang.

Hambatan infrastrukural di Indonesia dapat dilihat pada berbagai bidang kehidupan, seperti kebutuhan makan, kesehatan, dan pendidikan. Selain itu, bidang yang menjadi kebutuhan sekunder manusia, seperti hiburan, sarana penunjang kerohanian, taman kota, fasilitas rekreasi, dan pusat-pusat hiburan lainnya, juga menjadi bagian yang penting dan langka. Demikian juga kebutuhan tersier atau kebutuhan fasilitas hidup masyarakat, seperti fasilitas jalan, transportasi publik, dan fasilitas pendukung lainnya untuk publik, yang juga mengalami keterbatasan. Bentuk-bentuk keterbatasan infrastrukural yang tidak ditangani secara arif akan menyebabkan banyak permasalahan. Contoh yang sederhana adalah terpuruknya kualitas kesehatan masyarakat, seperti kasus gizi buruk dan penyebaran penyakit menular, termasuk *avian influenza*. Kondisi ini mengakibatkan rendahnya kualitas hidup masyarakat kita

dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya.

Keterbatasan infrastrukural dalam pembangunan di Indonesia bukanlah masalah ahistoris karena sesungguhnya masalah seperti itu sudah berlangsung lama di Indonesia. Isu pembangunan yang mengedepankan hajat hidup orang banyak memang senantiasa menjadi perhatian pemerintah di setiap tahunnya. Hanya saja langkah untuk menindaklanjuti ide bagus tersebut lagi-lagi terbentur oleh lemahnya peran dan kendali pemerintah. Ketiadaan *goodwill* dari pemerintah untuk menyelamatkan sumber-sumber yang ada itu juga seolah-olah menggambarkan ketidakberdayaan infrastrukural pemerintah sendiri yang mengakibatkan masyarakat tidak mendapatkan pelayanan sebagaimana yang diharapkan. Artinya, infrastrukural pemerintah yang digunakan untuk membangun kebutuhan masyarakat luas masih saja gagap dalam memenuhi cita-citanya. Pada kenyataannya sebuah negara yang memiliki kekayaan alam yang melimpah justru memiliki 39 juta jiwa penduduk miskin (2006).

Sumber daya alam yang berlimpah memang belum cukup menjadi dasar bagi pengembangan sumber daya manusia kita untuk menghadapi situasi persaingan yang semakin ketat dewasa ini. Hal itu belum juga menjadi jaminan bagi kemampuan kita bersaing dengan negara-negara lain dalam pasar bebas. Kita pun masih sangat lemah dalam berbagai upaya "mempertahankan kedaulatan" di bidang sumber daya alam, baik di hutan, di laut, maupun di wilayah domestik. Kelangkaan akhirnya menjadi kata kunci yang

memengaruhi proses-proses pembangunan dalam berbagai bentuk.

### **Faktor Struktural**

Proses pembangunan di Indonesia mengalami banyak hambatan yang menyangkut hubungan-hubungan kekuasaan antara penguasa (pemerintah) dengan rakyat yang menjadi sasaran pembangunan. Hubungan struktural ini telah menempatkan rakyat sebagai objek eksploitasi, marginalisasi karena pembangunan lebih berpihak pada yang elite (Baswir, dkk., 2003) dan pihak yang memiliki kekuasaan dalam berbagai bentuk. Demikianlah selama Orde Baru hasil yang diperoleh justru memperbesar kelompok yang kaya/elite di dalam masyarakat yang sekaligus menciptakan jurang ketimpangan yang semakin lebar. Hambatan-hambatan struktural tersebut tampak dalam berbagai bentuk, antara lain pada hubungan Indonesia Timur dan Barat, desa-kota, Jawa-luar Jawa, pribumi-nonpribumi, ketimpangan gender, ketimpangan kelas, elite dan massa, dan dalam berbagai hubungan dan transaksi sosial lain.

Secara umum bentuk-bentuk ketimpangan struktural tersebut paling tidak disebabkan oleh tiga faktor. *Pertama*, adanya sumber daya manusia yang hanya terkonsentrasi di bagian barat (mengacu pada pusat-pusat aktivitas politik, ekonomi, pendidikan, dan sosial). *Kedua*, ketimpangan struktural itu disebabkan oleh apa yang disebut sebagai "kebijakan nasional" yang masih tersentralisasi, segala kebijakan masih menjadi urusan pusat, walaupun era desentralisasi sudah dimulai. *Ketiga*, *goodwill* dari para wakil rakyat dan peran serta masyarakat sendiri dapat dikatakan masih jauh dari yang diharapkan. Seperti

dikatakan Polanyi (2003:317) bahwa bagaimanapun juga, pemerintah, seperti halnya industri, memiliki fungsi formal yang harus diperankan dalam masyarakat.

Peralihan dari masa Orde Baru ke Orde Reformasi tampaknya belum memberikan perubahan sesuai harapan masyarakat Indonesia. Berbagai bentuk ketimpangan struktural masih menjadi persoalan penting. Gerakan pengarusutamaan gender belum menunjukkan dampak yang mendasar walaupun harus diakui bahwa pemahaman masyarakat tentang keberadaan hak-hak perempuan sudah lebih baik. Namun demikian, persoalan klasik pengingkaran peran, kekerasan, dan *trafficking* masih menghantui sehingga IPM dan Indeks Kesejahteraan Gender masih sangat rendah.

Faktor struktural yang menjadi hambatan dalam berbagai proses pembangunan tidak direspons dengan baik dan akhirnya tidak tertangani secara baik oleh elite sebagai penyelenggara negara. Hambatan-hambatan struktural tersebut akan berdampak luas bagi kelangsungan pembangunan di Indonesia. Yang dikatakan sebagai kebijakan untuk menaikkan anggaran pendidikan guna memperbaiki SDM melalui peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia sampai saat ini belum terealisasi sebagaimana mestinya. Alasan tidak tercukupinya anggaran adalah argumen klasik dan semua itu melanggar amanat konstitusi. Ketimpangan pendidikan telah menyebabkan perkembangan terpusat, tidak menyebar, sehingga pengembangan sumber daya manusia di daerah (luar Jawa) mengalami hambatan yang serius. Apalagi sumber daya manusia luar Jawa yang baik kemudian tidak kembali ke daerah pada saat

mereka menyelesaikan pendidikan di pusat-pusat perkembangan pendidikan di Jawa.

Kebijakan nasional sudah saatnya berpihak pada rakyat kecil dalam artian yang sebenarnya, bukan sekadar kamuflase "kebijakan yang ecek-ecek". Bagaimanapun permasalahan-permasalahan keadilan di Indonesia masih menjadi isu hangat sebelum maupun pascareformasi digulirkan. Yang dinamakan sebagai kesetaraan atau pengarusutamaan gender kerap kali hanya menjadi isu hangat di meja persidangan. Aktualisasi di tingkat praktis kerap kali berbanding terbalik dengan apa yang telah diputuskan. Berbagai kelompok masyarakat selain perempuan, seperti anak-anak, para lansia, atau kelompok miskin dan marginal, hidup dalam kondisi yang rentan yang bukan saja menunjukkan ketidakberdayaan, tetapi juga memperlihatkan ancaman-ancaman bagi kemanusiaan mereka.

### **Faktor Kultural**

Dalam banyak pandangan dikatakan bahwa kekayaan budaya dan keragaman etnik adalah ibarat pisau bermata dua. Terkelolanya berbagai perbedaan tersebut sudah barang tentu akan memberikan manfaat. Sebaliknya, apabila keanekaragaman itu tidak terkelola, maka akan berakibat buruk bagi proses pembangunan sendiri. Bercermin dari kasus kerusakan yang mengatasnamakan etnik, agama, dan ras yang kerap terjadi di Indonesia, semua itu merupakan potret buram tidak terkelolanya berbagai kemajemukan yang ada tersebut. Kultur majemuk dalam berbagai sisi buruknya akan menampakkan apa yang disebut sebagai "praduga" yang bersifat perorangan maupun kelompok. *Prejudice* yang

muncul itu adalah hasil kesimpulan pribadi terhadap kelompok lainnya. Praduga seperti itu kerap membuahkan petaka perselisihan apabila tidak dicegah dengan membangun komunikasi yang intens terhadap kelompok dimaksud.

Dengan kata lain, hambatan kultural adalah hambatan yang ditimbulkan sebagai akibat adanya faktor-faktor kultural tersebut. Suatu hambatan bisa saja datang sebagai akibat dari sistem budaya sendiri, dari sistem sosial yang ada ataupun dari wujud fisik kultur itu. Sebagaimana dikatakan Koentjaraningrat dan Emmerson (1985), dimensi kultural terdiri dari tiga bagian: pertama adalah *cultural system*, kedua adalah *social system*, dan ketiga adalah *artifacts* atau yang berwujud kebudayaan fisik. Ketiga wujud tersebut dapat menjadi penghambat pembangunan apabila tidak terkelola dengan baik sebagai kekuatan. Hambatan kultural dalam hal ini dapat saja berupa adanya norma adat yang berbeda-beda dalam menginterpretasikan berbagai faktor kehidupan di masyarakat. Nilai, peraturan, dan gagasan yang muncul dari satu komunitas yang berbeda sudah barang tentu akan berbeda dengan komunitas lainnya, akibatnya apa yang dilihat dari seting yang berbeda akan menghasilkan interpretasi yang berlainan. Hal ini apabila tidak terpecahkan dengan komunikasi lintas kultural sudah barang tentu akan mengakibatkan hambatan bagi pembangunan itu sendiri. Aktivitas-aktivitas kolektif dari kelompok masyarakat yang berbeda, apalagi jaraknya ribuan kilometer, seperti Jakarta dan Papua, dapat menimbulkan hambatan pula. Wujud fisik sebagai wujud paling dekat dan nyata dari suatu kebudayaan juga akan memberikan nuansa yang berbeda

dalam setiap proses pembangunan itu. Pembangunan tidak akan pernah dapat berjalan apabila tidak ada kesalingpemahaman dalam berbagai aktivitas kultural dimaksud.

Sistem kultural yang di dalamnya terdapat norma, nilai, ide, dan gagasan peraturan-peraturan apabila tidak dipahami secara terintegrasi bisa saja mereduksi heterogenitas menjadi sebuah penghambat dalam relasi antarbudaya. Heterogenitas sistem ini perlu dikenali, dipahami, dan kemudian nilai apa yang perlu diinternalisasi ke dalam kehidupan masyarakat hingga konflik antarbudaya tidak perlu dialami. Hambatan kultural yang disebabkan oleh sistem budaya, agama, dan yang lainnya masih mewarnai adanya proses pembangunan di Indonesia. Beberapa kasus kerusuhan etnis, dan budaya kiranya menjadi bahan internalisasi bagi langkah ke depan masyarakat Indonesia. Kasus pribumi dan nonpribumi di Solo, kasus etnis Dayak dan Sampit di Kalimantan, kasus agama di Ambon dan Poso adalah bagian yang mewarnai *human development* di Indonesia. Eksklusifisme adalah salah satu faktor penyebab tumbuh suburnya hambatan kultural dimaksud. Sikap untuk menutup diri, memandang rendah budaya lain, dan menganggap peradaban kota lebih baik daripada di desa adalah salah satu penghambatnya. Perbedaan budaya, adat istiadat, dan agama dapat menjadi sebuah anugerah yang tiada terkira yang dapat menjadi sumber bagi penataan sosial yang lebih baik. Heterogenitas sistem budaya dan sistem sosial sesungguhnya dapat dijadikan sebagai faktor penguat atas adanya relasi silang budaya, dan itu artinya dapat menjadi penguat bagi proses pembangunan tersebut.

## Filosofi Pembangunan: Memanusiakan Manusia

Dalam kosakata Indonesia, kata *development* mengacu pada tiga hal, yakni perkembangan, dengan metafora seperti bunga yang tengah mekar; pembangunan, dengan metafora seperti akar yang tumbuh; dan kemajuan, yang mengacu kepada ide politik, ide ekonomi liberal dan rasional (Hobart, 1993:7). Dengan demikian, pembangunan bertujuan memampukan masyarakat dan individu sedapat mungkin menumbuhkan dan mengembangkan potensi intelektual, kerohanian, kognisi, dan mental. Definisi yang diberikan Mark Hobart ini membuka ruang yang lebih luas bagi berbagai dimensi pembangunan dan bahkan memberikan penekanan pada aspek-aspek *human capital* yang sangat dibutuhkan dalam proses pembangunan. Dalam *Human Development Report* (2006) ditekankan lima landasan bagi tercapainya suatu pembangunan yang berorientasi pada manusia.

Pertama, *equal citizenship* yang menunjuk pada suatu kesetaraan antarwarga, baik dalam arti kesempatan maupun dalam pengembangan kapasitas dan keahlian serta hak-hak yang mengikutinya sebagai warga negara. Penganut pandangan struktural berpendapat 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 pembangunan yang dilakukan selama periode tersebut ternyata gagal memperluas kesempatan kerja seiring dengan pertambahan angkatan kerja. Dari jumlah 107,2 juta angkatan kerja (48,7 persen dari jumlah penduduk pada tahun 2005), diperkirakan 9,6 juta adalah pengangguran atau para pencari kerja (Pitoyo, 2007: 181).

Kedua, *the social minimum* yang menunjuk pada batas minimal bagi pembangunan manusia, dalam artian terpenuhinya setiap keperluan mendasar setiap manusia. Batasnya adalah kemampuan untuk bertahan hidup, terhindar dari rasa terasing, dan terhindar dari rasa duka. Pada kebutuhan badaniah misalnya, manusia minimal mendapatkan asupan air sebanyak 20 liter per hari 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 yang 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 hal sekuritas. Oleh karena itu, pembangunan sangat terkait dengan rasa nyaman, aman, ketenangan, dan kepastian.

Ketiga, *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 lima 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 stres dan hilangnya sakit dan penyakit serta tersedianya bantuan medis bagi masyarakat); dan *education* (pencapaian pendidikan formal). Pendekatan di atas merupakan modal dasar bagi pemberdayaan manusia. Semua orang berhak menerima pendidikan, akses kesehatan, sarana permukiman, 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 pemerintah, dan konflik yang tidak terkendali dan berkepanjangan.

Keempat, *fair distribution*, semua masyarakat berhak mendapatkan akses distribusi sumber daya dan kekayaan publik dengan adil. Jika resiprositas merupakan pertukaran antara individu atau antarkelompok

yang bersifat horizontal, maka distribusi merupakan pertukaran vertikal antarmasyarakat dengan struktur yang mempunyai jabatan lebih tinggi. Sebagai misal adalah hubungan antara masyarakat dengan negara. Bentuk kerja sama 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). Bulog (Badan Urusan Logistik) dan BAZIS (Badan Amal Zakat Infaq dan Shadaqoh) yang menangani distribusi harus menganut prinsip-prinsip inklusif, bukan berdasarkan kepentingan-kepentingan yang menguntungkan segelintir orang.

Kelima, *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 kerja sama 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' 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 pada gilirannya akan menjadi sumber bagi pembangunan dan keberlanjutan pembangunan itu.

## **Praktik Pembangunan: Menedepankan Martabat Manusia**

Setiap usaha pengelolaan pembangunan masyarakat itu paling tidak mensyaratkan empat hal berikut. (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 sehingga pembangunan 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 dan 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. (4) Pengembangan masyarakat mensyaratkan pemanfaatan sumber daya dan kekuatan dari dalam untuk proses perubahan. Selain untuk menjamin partisipasi lokal yang sebesar-besarnya dalam proses pembangunan, pemanfaatan sumber daya dan kekuatan dari dalam akan menjamin keberlanjutan dari suatu proses pembangunan (Abdullah, 2007:13).

Dari uraian di atas tampak bahwa sesungguhnya pembangunan itu lebih merupakan suatu proses "partisipasi", bukan

suatu mobilisasi seperti yang sering kali menjadi praktik yang umum dalam berbagai bentuk. Manusia dalam hal ini bukan hanya sebagai objek pembangunan, melainkan subjek pelaku pembangunan. Manusia sebagai subjek atau aktor yang terlibat dalam pembangunan dimulai sejak tahap identifikasi masalah, perumusan program, pengelolaan dan pelaksanaan program, evaluasi, hingga hasil akhir program. Dengan partisipasi akan timbul rasa memiliki (*sense of belonging*) terhadap apa yang telah dibangun. Kunci keberhasilan masyarakat terletak pada kesadaran masyarakat untuk siapa pembangunan itu dilakukan dan terletak pada keterlibatan masyarakat di dalam mendukung berbagai proses pembangunan yang berlangsung. Partisipasi di sini bermakna aktif, baik dalam merencanakan program dan mengimplementasikannya sehingga menjadi sesuatu yang jauh lebih berguna bagi kepentingan umum.

Pembangunan yang humanis mengakui keberadaan manusia sebagai makhluk yang aktif dan kreatif. Oleh karena itu, manusia mampu menentukan nasibnya sendiri (menentukan kebutuhan, menentukan apa yang harus dilakukan, menentukan langkah yang sudah diputuskan). Pandangan ini untuk mencegah intervensi pembangunan yang merugikan dan memaksa; menumbuhkan sikap otonom, dan menghindarkan sikap ketergantungan. Pembangunan dalam hal ini harus mengandalkan *human capital*, yang mencakup *intellectual capital*, sebagai kekuatan pembangunan yang mandiri yang memungkinkan suatu rumah tangga untuk menghadapi berbagai tantangan dan ancaman (Narayan, 2002: 53).



Pendekatan ini kemudian menunjukkan yang terpenting di sini adalah manusia yang menggerakkan “proses pembangunan”, bukan material yang menjadi landasan bagi proses pembangunan yang berkelanjutan. Dengan demikian, pembangunan harus terkait dengan usaha-usaha memberdayakan dan memperhatikan martabat manusia yang juga menunjukkan bagaimana kapasitas intelektual manusia juga mendapat pengakuan. Pembangunan manusia, karenanya, berorientasi proses dan cenderung melibatkan banyak orang walaupun berisiko pada perbedaan pendapat dan kepentingan yang lebih banyak pula dan memakan waktu yang panjang pula. Namun demikian, dalam prosesnya pelaksanaan pembangunan seperti ini mempunyai pola hubungan manusia yang bersifat horizontal intra dan antarmasyarakat. Proses pengambilan keputusan melibatkan semua yang ada sehingga pembangunan ini menjalin proses internal yang menjadi siklus hubungan sinergis antarmanusia di dalamnya.

Pembangunan yang menekankan proses dapat menghindari kecenderungan perencanaan program pembangunan yang seragam yang dirancang di tingkat pusat dan diterapkan di tingkat lokal tanpa memandang keragaman karakteristik masyarakat di dalamnya. Pembangunan yang seragam dikendalikan dengan alasan integrasi nasional. Oleh karena itu, masyarakat telah banyak mencatat sisi negatif dari pembangunan yang bersifat seragam. Program pembangunan terpusat mempunyai kerendahan relevansi pada skala prioritas kebutuhan lokal. Yang terjadi kemudian adalah kesenjangan antara program-program pembangunan dengan permasalahan dan kebutuhan riil yang ada

dalam masyarakat sehingga kontrol pelaksanaan pembangunan tidak berada pada tingkat lokal. Masyarakat lokal tinggal menerima dalam bentuk jadi dan tidak terlibat dalam perumusan dan identifikasi masalah pembangunan. Kecenderungan ini tentu saja mengandung risiko sehingga pelibatan masyarakat harus menjadi suatu komitmen dalam proses pembangunan karena ini yang akan menjamin keberlanjutan pembangunan tersebut.

### **Agenda Penelitian *Human Development* Masa Depan**

Asumsi dasar dari agenda penelitian *human development* adalah perkembangan manusia modern menghasilkan bentuk dualisme antara negara yang berkembang dan negara yang tidak berkembang; negara industri dan negara agraris; negara maju dan negara terbelakang. Penelitian sosial seyogianya melihat bagaimana posisi manusia dalam pembangunan pada masyarakat yang mengalami perubahan terus-menerus dalam segala bidang. Wilayah penelitian tersebut, antara lain, meliputi isu-isu kolonialisme dalam bentuk baru; perang sipil dan konflik dalam negara; konflik antarmiliter dan terorisme internasional; perdagangan obat-obatan, imigrasi, pertolongan terhadap bencana alam; gerakan pengungsian; atau epidemik seperti AIDS. Kajian penelitian pembangunan masa kini bukan semata didasarkan pada manusia yang telah mapan, melainkan pada manusia yang tengah bergelut dengan masa-masa krisis, penuh kerentanan seperti berbagai contoh kasus di atas. Aksi-aksi penelitian ini menekankan pada penyembuhan pihak manusia sebagai aktor dan diagnosis pembangunannya di tengah-tengah krisis.

Namun demikian, banyak kasus pembangunan di atas masih dijalankan pada *mainstream* kebijakan dan rencana pembangunan dengan berlandaskan kekuatan saintifik dan manajemen rasionalitas, yang bukan didasarkan pada sisi pengetahuan lokal masyarakat. Produksi pengetahuan dan identifikasi masih didasarkan pada bagaimana penguasa memaknai pembangunan. Pelaku pembangunan yang diidentifikasi berada dalam krisis sering dikeluarkan dalam agenda politik dan agenda diskusi. Sebagai misal Alberto Race dan Norman Lonh (2000:22) yang mengilustrasikan tindakan pemerintah Bolivia yang melarang dan membakar tanaman Koka karena dianggap sebagai tanaman yang mengandung obat-obatan terlarang, sementara petani melihatnya hanya pada dua perspektif. Koka adalah tanaman petani Bolivia yang dijalankan secara turun-temurun dan koka hanya dipandang sebagai tanaman pertanian, tidak lebih dari itu. Permasalahan politik kemudian muncul antara petani lokal dan otoritas pemerintah. Di Indonesia terjadi hal yang serupa. Penduduk Gunung Merapi, oleh perspektif pemerintah setempat, harus diungsikan, sementara penduduk lokal di lereng selatan dan timur tidak merasa harus mengungsi karena mempunyai tolok ukur tingkat kekritisannya Gunung Merapi secara lokal. Hal semacam ini sering kali terjadi di berbagai tempat untuk kasus yang beragam.

Dengan demikian, ada dua posisi pandangan yang tidak sejajar, bahkan bertentangan meskipun sesungguhnya tampak sejajar dan searah dalam satu kerangka pembangunan: antara yang membangun dengan yang dibangun. Dua pandangan ini

tidak bisa disepelekan mengingat ada konstruksi bahwa masyarakat di lereng Gunung Merapi adalah manusia yang pasif, irasional, penuh takhayul, emosional, dan tidak pintar. Sementara itu, yang meletakkan kebijakan pembangunan dikonstruksikan sebagai pelaku yang aktif, rasional, bijaksana, ilmiah, dan bisa diandalkan. Ini membawa sebuah dilema tersendiri karena pembangunan menjadi usaha mendobrak suatu yang seakan berposisi, antara sains dalam kebijakan pembangunan dengan pengetahuan lokal dalam masyarakat setempat.

Dua oposisi biner ini seharusnya menghasilkan sebetulnya negosiasi baru. Negosiasi baru yang gagal berpotensi menimbulkan sebuah eskalasi baru pascakrisis. Sejalan dengan ini, ada dua karakter teoretikus yang melihat *human development* sebagai modal. *Pertama*, kaum *ultramodernist* yang memandang pembangunan manusia dimulai dengan posisi mengembangkan ekonomi pasar secara liberal dan peran kebijakan negara dalam mengurus manusia sudah seharusnya dikurangi. *Kedua*, kaum *postmodernist* yang berargumen pembangunan tidak lebih dari sebuah wacana justifikasi kontrol dan pengawasan terhadap praktik-praktik institusi kekuasaan. Kekuasaan diasosiasikan dengan rezim *power knowledge* barat yang mempunyai kapasitas untuk memanipulasi kehidupan dan kondisi sosial manusia.

Oleh karena itu, yang diperlukan dalam model riset kekinian mengenai *human development* mengarah pada dua hal pokok. *Pertama*, pada analisis formulasi dan implementasi kebijakan nasional dan proyek-

proyeknya yang dikaitkan dengan respons lokal, transformasi lokal, perjuangan lokal, hingga resistensi lokal sebagai akibat respons terhadap pembangunan. Agenda baru yang selayaknya dikembangkan antara yang membangun dengan yang dibangun menyangkut: *value negotiation*, membangun proses dan nilai-nilai negosiasi antara negara dengan individu; pengetahuan barat dengan pengetahuan lokal dan seterusnya; *planning and evaluation*, mengecek ulang rencana pembangunan yang tengah dijalankan dan dianggap mapan pada kurun waktu yang telah ditentukan; *listen and learn*, yang membangun bukan yang memberi pelajaran, dan yang dibangun bukan orang yang sedang diberi pelajaran. Oleh karena itu, dua pihak di atas sama-sama saling mendengarkan dan belajar.

*Kedua*, studi cenderung menekankan penempatan produksi dan reproduksi wacana pembangunan, khususnya pada signifikansi wacana saintifik barat dan hegemoni pemerintah yang memandang masyarakat sebagai "problem", bukan sebagai manusia yang memiliki *capital*. Oleh karena itu, penting melakukan riset dan analisis berdasarkan konfigurasi kekuasaan lokal, pengetahuan lokal, tradisi kultural dan memori kolektif. Fokus riset dimulai dengan asumsi dasar mengenai kemajemukan masyarakat lokal dan adanya diskontinuitas relevansi pengetahuan barat dengan pengetahuan lokal. Penelitian pembangunan bukan lagi didasarkan pada pandangan dengan oposisi biner, melainkan pada *multi-vocal* dan *multi-sided development*. Dengan perspektif semacam ini berbagai topik penelitian yang selama ini telah menjadi perhatian dapat diartikulasikan kembali.

## **Penutup: Menuju *Human Post-Development***

Orientasi pembangunan pada manusia dengan mengkomodasikan *human capital* ke dalam formulasi dan tindakan kebijakan akan merupakan suatu cita-cita yang sulit untuk dicapai tanpa adanya suatu perubahan paradigma di dalam melihat pembangunan tersebut. Pembangunan yang bias pada kekuasaan dan bersifat *top-down* serta mendefinisikan penduduk sebagai objek tidak akan mampu mengubah ideologinya untuk, misalnya, berpihak pada kepentingan penduduk sebagai publik yang memiliki potensi dan kekuatan di dalam mendefinisikan apa kebutuhan dan bagaimana kebutuhan itu harus dicapai. Untuk perubahan itu, dibutuhkan suatu paradigma yang dapat disebut sebagai *post-development* yang memiliki dua dasar pemikiran sebagai berikut.

*Pertama*, sudah waktunya kecenderungan oposisi biner (*top-down*; barat-timur; rasional-irasional; modern-tradisional) dihilangkan dalam sistem pembangunan karena telah terjadi bias pada pemaknaan tunggal dan bersifat satu arah. Kelompok yang berkuasa telah mengambil posisi sebagai yang memberi makna pada suatu kelompok yang dimaknai yang dalam hal ini adalah penduduk. Kekuasaan sesungguhnya tidak lagi bersifat tunggal, tetapi ada di mana-mana karena setiap manusia mempunyai modal (*human capital*) dan manusia dapat membangun kemajuan diri dan lingkungannya berdasarkan modal yang dimilikinya.

*Kedua*, pembangunan bukan lagi bersifat *top-down*, melainkan bersifat horizontal yang

menyangkut hubungan-hubungan yang sinergis dan kemitraan. Pembangunan bukan lagi harus berasal dari barat, melainkan dari masyarakat sehingga manusia itulah yang bertindak sebagai pelaku. Mengonstruksi tipe pengetahuan lokal dan individu sebagai agensi yang majemuk dan bukan tidak memiliki modal apapun. Setiap individu harus diberlakukan sebagai *conservation personal*, yakni manusia patut dilindungi karena tiap-tiap mereka memiliki modal positif dalam dirinya. Dengan kata lain, yang dikonservasi bukan saja 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 bekerja sama untuk mencapai tujuan-tujuan yang didefinisikan dan ditentukan oleh masyarakat. Pembangunan bukan lagi gerakan alienasi, melainkan gerakan keterlibatan.

*Post-developmentalism* ini merevisi kecenderungan yang menganggap pemerintah adalah pihak yang memproduksi kebijakan pembangunan secara tunggal. Proses pembangunan menjadi suatu kegiatan yang bersifat partisipatif yang melibatkan berbagai unsur yang beragam dan akomodatif terhadap berbagai suara para pihak, baik pada tataran formulasi, implementasi, maupun evaluasi dari suatu kebijakan. *Post-developmentalism*, dengan demikian, bukan sinisme pembongkaran (dekonstruksi semata), melainkan suatu pemikiran ulang terhadap makna *development* yang dibangun selama ini. Paradigma ini, menurut hemat kami, dapat menjadi salah satu alternatif jalan keluar dari ketergantungan terhadap ide-ide, konsep,

praktik, dan sumber-sumber pembangunan dari barat. Selain itu, pemihakan terhadap manusia dengan segala martabatnya hanya mungkin dicapai jika ruang teori dan politik memungkinkan manusia dengan segala *capital* yang dimilikinya terlibat dalam setiap tahap perubahan.

## Daftar Pustaka

- Abdullah, Irwan. 1999. "Dari rakyat atau untuk rakyat? Peminggiran suara orang kecil dalam wacana pembangunan", *Wacana*, 1(1): 22-35.
- . 2007. "Pemberdayaan masyarakat lemah dan tertinggal", dalam Tukiran, P. M. Kutanegara, Agus Joko Pitoyo, M. Syahbudin Latief (ed.), *Sumber Daya Manusia: Tantangan Masa Depan*. Yogyakarta: Kerja sama Pustaka Pelajar dan Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Baiquni, M. dan Susilawardani. 2002. *Pembangunan yang Tidak Berkelanjutan: Refleksi Kritis Pembangunan Indonesia*. Yogyakarta: Trans Media Global Wacana.
- Baswir, Revrison, dkk. 2003. *Pembangunan Tanpa Perasaan: Evaluasi Pemenuhan Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Jakarta: Elsam.
- Budiman, Arief. 1993. "Stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi", dalam *INFID, Pembangunan di Indonesia: Memandang dari Sisi Lain*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia dan INFID.
- Burt, Ronald S. 2000. "The network structure of social capital", *Research in Organizational Behavior*. Greenwich, CT: JAI Press.

- Effendi, Sofian, Sjafriz Sairin, M. Alwi Dahlan (ed.). 1992. *Membangun Martabat manusia Perananan Ilmu-Ilmu Sosial dalam Pembangunan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Fakih, M. 2001. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Insist dan Pustaka Pelajar.
- . 2006. *Runtuhnya Teori Pembangunan dan Globalisasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Insist Press.
- Foucault, M. 2002. *Other of Thing: Arkeologi Ilmu-Ilmu Kemanusiaan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fukuyama, Francis. 2002. *Trust: Kebajikan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*. Yogyakarta: Qalam.
- Harrison, Lawrence E. 2005. "Culture and human culture progress: the values, attitudes and beliefs that work and don't work", *Occasional Papers on Global*, 2(3): 1-9.
- Hobart, M. 1993. *Anthropological Critique of development: The Growth of Ignorance*. London and New York: Routledge.
- Kalangie, Nico S. 1999. "Akankah pembangunan nasional di Indonesia berkembang?", *Antropologi Indonesia*, Mei-Agustus, 23(59).
- Koentjaraningrat dan Donald K. Emmerson. 1995. *Aspek Manusia dalam Penelitian Masyarakat*. Jakarta: Gramedia.
- Kuntowijoyo. 2006. *Budaya dan Masyarakat*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Ledowski, Joseph D. 2006. "Explaining social poverty: human development and social capital" dalam HDCA Conference Paper. Groningen, The Netherlands: Faculty of Philosophy
- Marcuse, Herbert. 2000. *Manusia Satu-Dimensi*. Yogyakarta: Benteng Budaya.
- Masinambow, E. K. M. 1997. *Koentjaraningrat dan Anthropologi di Indonesia*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Narayana, Deepa. 2002. *Voices of the Poor: Can Everyone Hear Us?*. New York: Oxford University Press.
- Nezar Patria and Andi Arief. 1999. *Negara dan Hegemoni*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Peet, Richard and Elaine Hartwick. 1999. *Theories of Development*. London: The Guilford Press.
- Perangin-Angin, Robert dan Irawati Singarimbun (eds.). 1999. *Matahari di Hati Kami: Mengenang Prof. Dr. Masri Singarimbun, HonLLD.b*. Jakarta: Yayasan Merga Silima.
- Pitoyo, Agus Joko. 2007. "Pengangguran dan kebijakan penanganan", dalam Tukiran, P. M. Kutaneegara, Agus Joko Pitoyo, M. Syahbudin Latief (ed.), *Sumber Daya Manusia: Tantangan Masa Depan*. Yogyakarta: Kerja sama Pustaka Pelajar dan Pusat Studi Kependudukan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Polanyi, K. 2003. *Transformasi Besar: Asal-Usul Politik dan Ekonomi Zaman Sekarang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Race, Alberto and Long Norman. 2002. *Anthropologi, Development and Modernities*. New York: Routledge.

- Rahardjo, M. Dawam. 1999. *Tantangan Indonesia sebagai Bangsa*. Yogyakarta: Ull Press.
- Sen Amartya. 1993. "Capability and well-being", in M. Nussbaum and Amrtya Sen (ed.), *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- Shore, C. and Wright, S. 1997. *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power*. New York: Routledge.
- Soedjatmoko. 1980. *Pembangunan dan Kebebasan*. Jakarta: LP3ES.
- . 1983. *Dimensi Manusia dalam Pembangunan*. Jakarta: LP3ES.
- Soetomo. 2006. *Strategi-Strategi Pembangunan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Soetrisno, Loekman. 1995. *Menuju Masyarakat Partisipatif*. Yogyakarta: Kanisius.
- Tukiran, P. M. Kutanegara, Agus Joko Pitoyo, M. Syahbudin Latief (ed.). 2007. *Sumber Daya Manusia: Tantangan Masa Depan*. Yogyakarta: Kerja sama Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada dengan Pustaka Pelajar.
- United Nations Development Program. *Human development report 2006: Beyond Scarcity Power, Poverty and the Global Water Crisis*. New York: UNDP Home.
- Voinovich, George. 2000. "The crisis in human capital", *Committee on Governmental Affairs United State Senate*. December.