

## PEMBENTUKAN MODAL SOSIAL DAN KEPENTINGAN EKONOMI-POLITIK NEGARA

Budi Rajab  
Dosen Departemen Antropologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Padjadjaran

### **Abstrak**

Modal sosial menunjuk pada struktur masyarakat yang relatif ketat dalam mengatur hubungan antarwarga dan memiliki aturan sanksi dan ganjaran yang jelas, sehingga warga masyarakat mempunyai kepastian dalam bertindak. Struktur masyarakat Indonesia tampaknya cukup longgar, kurang memiliki aturan yang relatif pasti. Otoritas pada struktur masyarakat Indonesia lebih didominasi hubungan patronase, senioritas, dan kuasa ekonomi. Otoritas yang demikian tidak dapat memfasilitasi sikap disiplin, rasa tanggung jawab, serta keteraturan. Rasa bersalah dan malu hanya manifes bila diketahui oleh pemegang otoritas (patron). Karena itu, struktur masyarakat yang longgar menunjuk pada lemahnya modal sosial. Institusi negara yang memegang otoritas formal, bukannya mencoba mengubahnya, melainkan memeliharanya struktur yang longgar ini, karena dengan cara demikian aparat negara akan diuntungkan dalam prestise sosial dan posisi ekonomi mereka. Konsekuensinya, karena negara dan masyarakat bersama-sama memelihara kelonggaran struktur ini, ketidaktertiban terus berlangsung. Untuk membangun modal sosial yang kuat, hubungan patronase dan senioritas perlu dikikis dan negara sebagai institusi yang punya otoritas perlu menegakkan aturan. Kelompok-kelompok sipil perannya juga harus lebih meluas, jangan hanya mengawasi kinerja negara, tapi juga mesti mendorong perubahan pada hubungan patronase dan senioritas ini. Kemudian, lembaga-lembaga pendidikan formal perlu mengembangkan proses pembelajaran afektif, tidak melulu menekankan pada proses pembelajaran kognitif.

**Kata kunci:** Modal Sosial, Jaringan Sosial, Kepentingan Ekonomi-Politik Negara.

### **ABSTRACT**

*Social capital refers to a relatively tight community structure in regulating relations between citizens and has clear rules of sanctions and rewards, so that citizens have certainty in acting with one another. The structure of Indonesian society seems to be quite loose, lacking relatively definite rules. Authority in the structure of Indonesian society is more dominated by patronage, seniority, and economic power relations. Such authority cannot facilitate discipline, sense of responsibility, and order. Guilt and shame are only manifests if they are known by the authority (patron). Therefore, a loose structure of society refers to the weakness of social capital. State institutions that hold formal authority, instead of trying to change it, instead maintain this loose structure. Because in this way, the state apparatus will benefit from their social prestige and economic position. Consequently, because the state and society together maintain the relaxation of this structure, disorder continues. To build strong social capital, patronage and majority relations need to be eroded and the state as an institution with authority needs to enforce rules. The role of civil groups must also be more extensive, not*

*only supervising the performance of the state, but must also encourage changes in this patronage and seniority relationship. Then, formal educational institutions need to develop affective learning processes, not merely emphasizing cognitive learning processes.*

*Keywords: Social Capital, Social Networks, Role of the State.*

## **PENDAHULUAN**

Berbagai kota di Indonesia, selalu dihadapkan pada kemacetan lalu lintas; orang menyeberang sembarangan, motor menyalip, kendaraan berhenti di sembarang tempat, dan kendaraan pribadi yang kerap menyerobot dan parkir semaunya sendiri. Pejalan kaki, pemakai kendaraan, tukang jualan yang memakai roda, pedagang kaki lima, tukang parkir, tidak mau peduli, masing-masing menggunakan jalan publik sesuai keinginan sendiri. Di dalam kendaraan umum antarkota, perasaan was-was dan khawatir sering muncul sebab sopir menjalankan kendaraannya begitu kencang, menyalip kendaraan lain, tidak peduli jalan lurus atau berkelok-kelok.

Keadaan lalu lintas yang semrawut dan “kacau”, berisiko terjadinya kecelakaan. Kecelakaan

lalu lintas yang memakan korban, menjadi hal yang biasa terjadi sehari-hari. Dapat dikatakan, kecelakaan itu lazimnya karena *human error* karena para pengguna jalan itu sendiri yang memberi peluang untuk terjadinya kecelakaan. Kemacetan lalu lintas juga sering terjadi karena perilaku mementingkan sendiri dari para pengguna jalan, bukan melulu karena jalan yang sempit atau terlalu banyak kendaraan. Yang ironis, sumber kemacetan itu, selain di jalan-jalan raya umum, juga jalan-jalan di depan gedung-gedung pendidikan. Padahal, lembaga-lembaga pendidikan itu selain sebagai tempat untuk mencari pengetahuan juga merupakan wahana mengajarkan kedisiplinan. Depan sekolah atau kampus hampir identik dengan kemacetan yang parah. Artinya, mereka yang dikategorikan sebagai kaum terpelajar ternyata sama saja dengan yang lain, tidak mau

peduli dan justru terlibat langsung dalam ketidakteraturan lalu lintas itu.

Ketidaktertiban itu tidak hanya tampak di jalan raya. Di instansi-instansi pemerintah yang mestinya sebagai institusi publik pengelola hidup bermasyarakat dan bernegara agar tidak “kacau”, pun menunjukkan ketidakteraturan. Banyak pegawai yang pada jam kerja hanya mengobrol, membaca koran, berjalan-jalan dari satu ruangan ke ruangan lain untuk mencari teman ngobrol, bahkan ada juga yang melamun. Di luar jam istirahat, banyak aparatur dengan seragam khasnya berjalan-jalan ke tempat-tempat perbelanjaan atau duduk mengobrol di kafe atau kantin, sementara warga masyarakat yang membutuhkan penyelesaian perizinan dibiarkan menunggu berlama-lama.

Model birokrasi Weberian yang objektif, netral, dan rasional yang menjadi tuntutan imperatif suatu organisasi, masih jauh panggang dari api. Para pegawai tampak lebih mementingkan diri sendiri, sementara warga masyarakat diperlakukan

sebagai objek. Mereka tidak peduli dengan keluhan dan aspirasi yang muncul, justru cenderung melakukan diskriminasi dalam pelayanan; orang-orang yang memiliki uang, kekuasaan, keluarga atau kroninya akan mendapatkan prioritas. Banyak aturan yang “dipelintir” dan dibuat berbelit-belit. Dalilnya, “kalau urusan bisa dipersulit, mengapa harus dipermudah?”. Kecepatan pelayanan bukan sasaran utama, yang menjadi target adalah besarnya barang atau uang yang bisa didapat dari pelayanan. Berbagai potensi perubahan sosial dan ekonomi yang ada dalam masyarakat yang mestinya difasilitasi, menjadi terhambat. Birokrasi pemerintah menjadi kontraproduktif, menggerogoti uang negara, dan menyedot sumber daya sosial ekonomi masyarakat. Perilaku birokrasi diskriminatif, mendahulukan kepentingan orang-orang yang memiliki akses dan kontrol pada sumber daya sosial-ekonomi dan kekuasaan politik, juga mendorong pada kian melebarnya

ketimpangan sosial-ekonomi dalam masyarakat.

Meskipun reformasi sudah berlangsung lebih dari dua dekade, cara kerja birokrasi pemerintahan tidak banyak menampakkan perubahan. Pernyataan bahwa birokrasi telah mengembangkan paradigma baru, yakni cara kerja yang mementingkan mutu pelayanan dan transparansi, belum banyak dapat ditemukan dalam aktivitas kerja aparatur sehari-hari. Penyelenggaraan pemerintahan masih menunjukkan manajemen organisasi yang kurang efisien, tidak efektif, dan jauh dari fleksibilitas. Kondisi birokrasi pemerintah Indonesia masih berkulat di seputar struktur organisasi yang gemuk dan kewenangan antar lembaga yang tumpang tindih, sistem, metode, dan prosedur kerja yang belum tertib, para pegawai belum profesional dengan tingkat kedisiplinan yang rendah, dan tidak netral, praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme cukup mengakar, serta koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi program belum

terarah. Beragam kelemahan itu berujung pada pelayanan publik yang sangat tidak memadai. Dapat dikatakan tidak ada yang murah dalam birokrasi di Indonesia. Dana pembangunan menjadi sumber korupsi. Penggelembungan pengadaan barang atau biaya proyek (*mark up*) merupakan praktik wajar dalam birokrasi pemerintahan Indonesia.

Alih-alih melakukan efisiensi, merampingkan formasi pegawai negeri, pemerintah Indonesia pada akhir tahun 2004 melakukan perekrutan lebih dari dua ratus ribu pegawai negeri, padahal di masa pemerintahan Megawati teridentifikasi adanya kelebihan pegawai yang mendekati seratus ribuan orang (*Kompas*, 4 Desember 2004). Sejak otonomi daerah diberlakukan tahun 2001, banyak kantor dinas yang mengurangi jumlah pegawai. Riggs (1985) yang banyak meneliti mengenai birokrasi pemerintahan di Asia Tenggara, melihat bahwa penerimaan sejumlah pegawai itu merupakan kebijakan

populis pemerintah dalam rangka membuka kesempatan kerja, yang sebenarnya seringkali tidak ada kaitan dengan kebutuhan pegawai, sehingga banyak kantor mengalami kelebihan tenaga kerja. Sementara berbagai tugas tidak dirumuskan dengan jelas dan koordinasi dilakukan tanpa menimbang efisiensi. Karir banyak tergantung pada senioritas dan bukan berdasarkan kemampuan atau jasa. Tidak adanya efisiensi itu diperburuk pula oleh hukum dan aturan kepegawaian yang kaku dan lebih ditujukan bagi melindungi pegawai daripada meningkatkan efisiensi administrasi itu sendiri.

Itulah sedikit kasus yang menunjukkan ketidaktertiban, ketidaksiplinan, dan tidak adanya tanggung jawab dari warga masyarakat sebagai warga negara (*citizen*) dan instansi pemerintah sebagai lembaga pelayanan publik. Ketidakteraturan itu dapat ditemukan dalam berbagai institusi kemasyarakatan dan kenegaraan, lembaga-lembaga politik, ekonomi, sosial-budaya, dan keagamaan. Dalam

pandangan van Dijk (2003), ketidakteraturan yang terjadi di kantor-kantor pelayanan umum dan di jalanan mengakibatkan hilangnya banyak waktu, bahkan banyak nyawa. Di kantor-kantor pemerintah waktu berharga dihabiskan dengan cara yang tidak produktif dan para pegawai itu menganggap keuntungan pribadi lebih penting daripada melakukan pekerjaan yang baik dan efisien. Warga masyarakat lebih memilih mengabaikan peraturan dan tidak memiliki nurani tentang melanggar peraturan tersebut. Para pemimpin formal dan informal, yang cukup penting posisinya dalam masyarakat paternalistik Indonesia, juga tidak memberikan contoh yang benar.

Ketidaktertiban, tak adanya penegakan hukum, dan penyelesaian masalah dengan kekerasan, meminjam sindiran Hefner (2000) adalah cermin keseharian dari negara dan bangsa Indonesia yang tak beradab (*uncivil*). Apakah Indonesia memang bangsa yang tidak memiliki keadaban (*civility*), egoistis, sering melakukan paksaan fisik agar orang

lain patuh, enggan menghargai orang lain sebagai sesama, dan tidak mau dan mampu berkoordinasi? Apakah dengan tidak adanya konsensus dan praktik kerjasama dalam menegakkan ketertiban dan mendinamisasi aktivitas ekonomi, berarti negara-bangsa Indonesia sangat kurang atau bahkan sama sekali tidak memiliki modal sosial (*social capital*)? Pengertian modal sosial, dalam kajian ilmu sosial kontemporer, terkait dengan perilaku kooperatif yang terorganisasikan dan terkoordinasikan secara horisontal dan vertikal meski seringkali tidak formal, yang dapat mendorong adanya keteraturan dan peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Dalam modal sosial ini terkandung pula hubungan saling mempercayai di antara warga masyarakat dan antara masyarakat dengan negara, bukan hubungan-hubungan dominasi dan otoritarianisme.

Tulisan ini dimaksudkan untuk menggambarkan arti dan fungsi modal sosial dalam lingkup yang luas. Digambarkan pula secara garis besar

peran negara kolonial, pemerintah Hindia-Belanda, dan pascakolonial terutama rezim Orde Baru yang dalam kebijakan-kebijakan politik dan ekonominya cenderung melumpuhkan modal sosial masyarakat. Analisis tulisan ini adalah bagaimana negara bertanggung jawab melalui kebijakan-kebijakan politik dan ekonominya, secara langsung maupun tidak, dalam melemahkan modal sosial yang berarti juga turut melanggengkan ketidakteraturan kehidupan masyarakat dan lembaga-lembaga negara itu sendiri. Tulisan ini lebih melihat lemahnya modal sosial masyarakat Indonesia bukan melulu berasal dari faktor internal yang melekat pada sistem sosial dan budaya masyarakat, tetapi juga secara historis negara melalui aturan yang dihasilkan, telah membatasi ruang gerak masyarakat. Akibatnya, pilihan-pilihan masyarakat menjadi lebih sempit bagi pengembangan ragam aktivitas. Dalam konteks menghadapi intervensi negara itulah, masyarakat memformulasikan dan mengartikulasikan sistem sosial

budaya yang berciri defensif dan formalistik yang berlebihan. Jika dilihat dari perspektif modal sosial, hal ini sulit untuk memunculkan ketertiban dan kesejahteraan yang relatif merata. Sebaliknya, yang tumbuh adalah ketimpangan sosial-ekonomi sekaligus bercirikan ketidaktertiban pada hampir semua lembaga kemasyarakatan dan kenegaraan.

#### **METODE PENELITIAN**

Artikel ini bukan hasil penelitian lapangan (*fieldwork*) melainkan merupakan kajian literatur. Langkah-langkah kajiannya adalah sebagai berikut. Pertama, memilih dan menentukan isu yang akan dikaji. Masalah modal sosial di Indonesia, khususnya di Jawa merupakan persoalan yang masih relevan dan terus menjadi wacana, sehingga layak dipilih sebagai bahan kajian. Kedua, mengumpulkan dan membaca konsep serta teori tentang modal sosial dari kajian ilmu-ilmu sosial. Ketiga, mengumpulkan dan membaca untuk melihat dan mengidentifikasi operasionalisasi modal sosial dalam

konteks sejarah dan politik sejak kolonialisme Belanda hingga masa Orde Baru sampai era sekarang. Keempat, melihat upaya-upaya pemerintahan Indonesia untuk membangun dan mengembangkan modal sosial agar sejalan dengan proses globalisasi dunia. Kelima, menarik kesimpulan atau refleksi atas eksistensi modal sosial masa pemerintahan era reformasi sekarang.

#### **HASIL DAN PEMBAHASAN**

##### **Modal Sosial**

Konsepsi modal sosial yang lebih rinci dapat disimak pada kutipan berikut ini:

*“The scope of the concept of social capital varies considerably in the literature. The most narrow concept of social capital is associated with Putnam who views it as set of horizontal associations between people: social capital consists of social networks (network of civic engagement) and associated norms that have effect on the productivity of the community. Two empirical presumptions underlie concept: first, that networks and norms are empirically associated; and second, that they have*

important economic consequences. While originally this concept of social capital was limited to associations having positive effects on development, recently it has been relaxed to include groups that have undesirable outcomes as well, such as associations with rent-seeking behavior. The key feature of social capital in this definition is that it facilitates coordination and cooperation for mutual benefit of the members of the association.

A second and broader concept of social capital was put forth by Coleman who defines social capital as a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspect of social structure, and they facilitate certain actions of actors – whether personal or corporate actors – within the structure. This definition expands the concept to include vertical as well as horizontal associations, and also the behavior within and among other entities such firms. Vertical associations are characterized by hierarchical relationships and an unequal power distribution among members. This wider range of associations covers a wider range of objectives – positive as well as negative. Coleman is explicit about this: a given form of social capital that is valuable in facilitating certain actions

may be useless or even harmful for others. In fact, this view of social capital captures social structure at large, as well as the ensemble of norms governing interpersonal behavior.

A third and most encompassing view of social capital includes the social and political environment that shapes social structure and enables norms develop. In addition to the largely informal, and often local, horizontal and hierarchical relationship of first two concepts, this view also includes the most formalized institutional relationships and structures, such as government, the political regime, the rule of law, the court system, and civil and political liberties. This focus on institution draws on North (1990) and Olson (1982), who have argued that such institutions have an important on the rate and pattern of economic development.” (Pantoja, 1998).

Merujuk pada rumusan yang diajukan Putnam, modal sosial menunjuk pada ciri-ciri organisasi sosial horisontal, jaringan-jaringan, dan norma-norma yang memfasilitasi koordinasi dan kerja sama yang manfaatnya dapat dirasakan bersama. Di dalamnya juga termuat adanya



kepercayaan sosial (*social trust*), relasi timbal-balik (asas resiprositas), dan jaringan keterikatan sipil yang menyumbang kepada kemakmuran dan pada gilirannya diperkuat oleh kemakmuran itu (Mackie, 1999; Seagrave, 1996). Modal sosial dalam bentuk asosiasi-asosiasi horisontal berperan penting dalam mendukung kemajuan ekonomi pada komunitas Cina perantauan (*overseas Chinese*) melalui apa yang disebut dengan *network capitalism* umpamanya (Seagrave, 1996). Mackie (1999) memberi contoh mengenai organisasi sosial informal Cina perantauan di Asia Tenggara yang mendorong pada kemampuan kompetitif mereka dalam kegiatan bisnis. Kunggulan kompetitif itu bukan hanya karena memiliki bakat kewiraswastaan, tapi bersumber dari perkumpulan dan lembaga dagangnya. Pendirian perkumpulan satu dialek bahasa dan jaringan keluarganya, *siang hwee* (kamar dagang), memungkinkan mereka saling bantu dan mempercayai satu sama lain dalam transaksi ekonomi modern tanpa

harus melalui lembaga ekonomi formal yang birokratis, sehingga kaum kapitalis lokal tidak mampu menandinginya.

Putnam juga mengajukan contoh mengenai kuatnya modal sosial masyarakat Italia Utara yang sejak abad pertengahan memiliki jaringan horisontal di antara kelompok-kelompok sipilnya, seperti budaya politik yang menekankan kemerdekaan warga negara, kepercayaan pada seseorang, toleransi, dan penghormatan pada hukum, sehingga memungkinkan berkembangnya demokrasi yang partisipatif. Sebaliknya, jaringan organisasi sosial di Italia Selatan sangat hirarkhis, dengan dominasi dan hegemoni kelompok elit. Komunitas Utara Italia dapat mengembangkan lembaga-lembaga yang relatif memiliki otonomi secara budaya politik dengan nilai-nilai yang sesuai dengan masyarakat pluralis. Sementara di Italia Selatan budaya politiknya berpola atasan-bawahan (*clientelistic*) dan otoriter, yang dilambangkan dengan penguasaan

mafia yang menyolok. Masyarakat Italia Selatan mengembangkan hubungan sosial yang vertikal, memiliki ketergantungan yang luas pada keluarga, dan kepercayaan sosial yang rendah, karena lembaga-lembaga sosial dan politik yang impersonal tidak dapat diandalkan untuk terciptanya rasa aman dan perlindungan. Juga ada kecurigaan meluas atas negara dan sebagian besar bentuk otoritas lain yang lebih tinggi. Di sini jaringan sosial vertikal mencakup hubungan asimetri, eksploitasi, dan ketergantungan, yang mendorong pada munculnya ketimpangan sosial dan ekonomi dan berbagai tindak kekerasan yang dilakukan negara dan masyarakat (Heffner, 2000; Mackie: 1999; Weidenbaum & Hughes, 1996; Hamilton, 1996; Twang Peck Yang, 2004); Ropke, 1988).

Sementara itu, Coleman melihat modal sosial dari sisi fungsinya, yakni *like other form of capital, social capital is productive, making possible the achievement of certain ends that in its absence would not possible ... social*

*capital inheres in the structure of relation between actors and among actors.* Dia menunjukkan bahwa struktur sosial dalam bentuk jaringan yang sifatnya lebih ketat dan relatif tertutup (*closure of social network*) cenderung lebih efektif daripada yang terbuka (Ahmadi, 2003). Jaringan komunitas yang dikembangkan kelompok-kelompok perantau di berbagai daerah lazimnya dibuat eksklusif, yang keanggotaannya sering didasarkan pada relasi-relasi kekerabatan, kesamaan daerah dan bahasa, serta kesamaan etnis dan agama. Ini dikenal sebagai hubungan primordial, dan mungkin karena ketertutupan itu mereka dapat *survive*, bahkan menguasai jaringan perdagangan komoditas dan ketrampilan tertentu di daerah perantauan.

Kiranya cukup penting untuk mengetengahkan konsep modal sosial dari Fukuyama (2002) yang tulisan-tulisannya dianggap kontroversial namun populer. Ia menekankan bahwa modal sosial memiliki kontribusi cukup besar atas terbentuk

dan berkembangnya ketertiban dan adanya kesalingpercayaan di antara warga masyarakat, dan dorongannya pada perkembangan ekonomi. Fukuyama menyebutkan, seperti *physical capital* (tanah, bangunan, mesin), dan *human capital* (keterampilan dan pengetahuan), modal sosial menghasilkan kesejahteraan sehingga merupakan bagian dari nilai ekonomi. Dalam konsepsi Fukuyama, modal sosial adalah serangkaian nilai dan norma informal yang dimiliki bersama di antara para anggota suatu kelompok yang memungkinkan terjalinnya kerja sama di antara mereka. Jika anggota kelompok itu mengharapkan anggota-anggotanya berperilaku jujur dan terpercaya, mereka akan saling percaya. Kepercayaan ibarat pelumas yang membuat jalannya kelompok atau organisasi menjadi lebih efisien dan efektif. Dalam konteks ini, modal sosial bukan sebagai hukum atau aturan formal tetapi lebih sebagai norma informal yang mempromosikan perilaku konsesual dan kerja sama yang juga terkandung

adanya kejujuran, pemenuhan tugas atau tanggung jawab, dan kesediaan untuk saling menolong.

Keluarga dilihat Fukuyama sebagai sumber penting bagi modal sosial. Contohnya, betapa pun rendah opini orang tua Amerika atas anak-anak mereka yang berusia belasan tahun, jauh lebih mungkin di antara mereka saling mempercayai dan bekerja sama ketimbang dengan orang asing. Inilah alasan mengapa sebenarnya seluruh kegiatan bisnis dimulai dari keluarga. Di Cina dan Amerika Latin, keluarga sangat kuat dan kohesif, tetapi ia sangat sulit untuk mempercayai orang asing, dan tingkat kejujuran dan kerja sama dalam kehidupan publik jauh lebih rendah. Akibatnya adalah nepotisme dan korupsi publik yang menyeluruh. Yang membuat reformasi Protestan penting di mata Weber bukanlah karena ia mendorong kejujuran, kesediaan untuk saling menolong, dan kepedulian di antara para wiraswastawan individual, tetapi kebajikan-kebajikan itu dipraktikkan secara luas di luar keluarga. Dengan

mengutip Coleman, Fukuyama menyatakan modal sosial adalah seperangkat sumber daya yang melekat dalam (*inherent*) hubungan keluarga dan dalam organisasi sosial komunitas serta sangat berguna bagi pengembangan kognitif dan sosial anak. Kerja sama itu dimungkinkan karena adanya fakta biologis yang kodrati dan itu tidak hanya memperlancar dan memudahkan jenis-jenis aktivitas sosial lainnya seperti menjalankan bisnis. Dalam dunia sekarang pun banyak perusahaan besar, impersonal, birokratis, dan juga bisnis-bisnis kecil, sebagian besar dijalankan oleh keluarga (Fukuyama, 2002). Tapi ketergantungan berlebihan atas ikatan kekerabatan ini dapat mengakibatkan konsekuensi negatif atas masyarakat luas. Banyak kebudayaan, mulai dari Cina, Eropa Selatan hingga Amerika Latin mempromosikan familiisme, yakni peningkatan ikatan kekerabatan di atas kewajiban sosial, yang mengakibatkan kewajiban moral atas otoritas publik dalam segala

bentuknya menjadi lemah. Dalam kasus budaya familiisme Cina yang didorong etika Konfusianisme tingkat modal sosial memang tinggi dalam keluarga, tetapi di luar sistem kekerabatan modal sosialnya relatif rendah (Fukuyama, 2002).

Dengan menyitir tulisan Dasgupta, Fukuyama menyatakan, modal sosial bukanlah kekayaan publik, tetapi disebarkan oleh berbagai eksternalitas. Dalam hal ini individu-individu mungkin memproduksi modal sosial karena alasan-alasan pribadi mereka, tetapi begitu diproduksi, ia memiliki efek-efek menguntungkan yang menyebar pada masyarakat luas. Bukan hanya modal sosial yang memproduksi eksternalitas, ia sendiri acapkali diproduksi sebagai *by-product* atau eksternalitas dari aktivitas lain. Kaum puritan Protestan yang diteliti Weber, tidak mencari kekayaan dengan akumulasi modal; mereka berusaha menunjukkan status sebagai orang pilihan dalam pandangan Tuhan. Namun, konsekuensi tak sengaja dari kesederhanaan, swadisiplin, dan

hasrat untuk membuktikan pilihan itu, mereka menciptakan usaha-usaha bisnis yang pada akhirnya menjadi sumber dari kekayaan yang luar biasa (Fukuyama, 2002).

Jadi menurut Fukuyama (2002), bila fakta modal sosial diterima bukan sebagai kekayaan publik tapi lebih sebagai milik pribadi yang disebarkan berbagai eksternalitas, akan terlihat sebuah ekonomi pasar modern yang memunculkan modal sosial sepanjang masa. Dalam kasus firma perseorangan, modal sosial dibangun melalui investasi langsung dalam pendidikan dan latihan dalam berbagai keterampilan kooperatif. Banyak literatur bisnis tentang penciptaan budaya korporat, yang tidak lain adalah upaya untuk menyosialisasikan para pekerja dalam sebuah firma ke dalam serangkaian norma yang akan meningkatkan kemauan mereka untuk bekerja sama dan membina rasa identitas kelompok. Perusahaan Jepang mengirimkan eksekutifnya pada pelatihan komunal yang keras untuk menguji daya tahan dan membangun

ikatan ketergantungan timbal-balik. Banyak perusahaan yang telah bergerak menuju bentuk-bentuk organisasi yang flat, tim, dan struktur manajemen serupa telah menemukan bahwa mereka harus banyak berinvestasi dalam mengajar para pekerja kerah biru (*blue collar*) untuk menguji apa yang pada akhirnya menjadi keterampilan manajerial kerah putih (*white collar*).

Tetapi Fukuyama mengakui, ada modal sosial yang diproduksi dan disosialisasikan agen dan institusi publik. Salah satu sumber terpenting dari modal sosial dalam masyarakat kontemporer adalah sistem pendidikan, yang di sebagian besar negara diberikan oleh negara sebagai kekayaan publik. Sekolah biasanya tidak hanya mengajarkan berbagai pengetahuan dan keterampilan, namun juga menyosialisasikan para pelajar ke dalam kebiasaan-kebiasaan budaya tertentu yang dirancang untuk membuat mereka menjadi warga negara yang baik. Namun demikian, banyak juga pemerintah yang cakap dalam menghancurkan modal sosial.

Umpamanya, bagaimana negara telah gagal memberikan hak-hak keamanan dan kepemilikan yang stabil kepada publik, sehingga mengakibatkan warga negara tidak percaya bukan hanya pada pemerintah tapi juga saling tidak percaya di antara mereka sendiri dan menjadi sangat sulit untuk diasosiasikan. Pertumbuhan negara-negara kesejahteraan modern (*welfare states*) di Eropa Barat, sentralisasi fungsi-fungsinya, dan turut campurnya pada hampir seluruh perjalanan kehidupan warga negaranya cenderung melemahkan sosiabilitas spontan. Di Swedia dan Prancis misalnya, ada asosiasional privat yang penting, tapi hampir semuanya tergantung pada subsidi dan regulasi pemerintah, dan ketika intervensi negara berkurang atau tidak ada, banyak organisasi sukarela itu yang ambruk (Fukuyama, 2002).

Sementara batasan Bourdieu mengenai modal sosial juga hampir sama dengan Coleman dan Putnam, yang menekankan pada adanya jaringan sosial dan kepercayaan (*trust*) di antara anggota masyarakat

(Bourdieu & Waqcuant. 1992). Bagi Bourdieu, modal sosial adalah jumlah sumber daya, aktual atau maya, yang berkumpul pada seorang individu atau kelompok, karena memiliki jaringan tahan lama berupa hubungan timbal balik perkenalan dan pengakuan yang sedikit banyak terinstitusionalisasikan. Berbeda dengan Coleman dan Putnam, Bourdieu mengaitkan modal sosial dengan kelas sosial dan tingkat pendidikan. Menurut Bourdieu, modal sosial ini berkembang dan menguat pada kelas-kelas sosial ekonomi menengah dan atas serta mereka yang berpendidikan mulai tingkat menengah sampai yang tinggi (Bourdieu, 1986; Bourdieu, 2008).

### **Menyalahkan Budaya Masyarakat**

Secara implisit konsep modal sosial tersebut diletakkan secara preskriptif. Interpretasinya adalah bahwa masyarakat yang tidak memiliki atau lemah modal sosialnya tidak akan bisa tertib, disiplin, bertanggung jawab, demokratis, dan kondisi ekonominya miskin. Masyarakat yang tidak mempunyai

jaringan horisontal yang dapat bekerja sama dan saling berkoordinasi tidak akan mungkin mendapatkan keuntungan yang sama di antara para warganya. Yang akan muncul adalah ketimpangan sosial dan ekonomi dan ini akan sangat menyulitkan untuk dapat menjadi masyarakat yang kompetitif. Kepemilikan modal sosial ini dianggap sebagai suatu keharusan, sesuatu yang imperatif, harus dipunyai oleh masyarakat yang ingin demokratis dan ekonominya berkembang.

Landasan pemikiran konsep model sosial ini mirip dengan tesis modernisasi yang *trendy* di seputar tahun 1970-an, yang mengasumsikan bahwa keberhasilan, kegagalan, atau tersendat-sendatnya pembangunan di negara-negara terbelakang (*underdevelopment countries*) di Asia, Afrika, dan Amerika Latin disebabkan kebudayaan penduduk negara-negara bersangkutan tidak kondusif untuk munculnya sikap-sikap yang inovatif, kreatif, dan mengejar prestasi. Nilai dan orientasi budaya masyarakat tersebut tidak mendorong

berkembangnya etos kewiraswastaan, kepeloporan, kemauan untuk mengambil risiko, dan menolak sesuatu yang baru yang datang dari luar.

Konsep *need for achievement* (kebutuhan berprestasi) yang diajukan McClelland (1961) adalah salah satu contohnya. Digambarkan McClelland, masyarakat Barat rata-rata memiliki *need for achievement* yang tinggi, yakni keinginan kuat untuk mencapai prestasi gemilang yang dikerjakannya melalui penampilan kerja yang baik, dengan berpikir dan berusaha menemukan cara-cara baru untuk memperbaiki mutu kerja. Sebaliknya, ciri-ciri perilaku seperti itu tidak banyak ditemukan pada penduduk di negara-negara terbelakang, dan karenanya mereka tetap miskin. Lerner (1958) mengajukan konsep *empathy*, yakni kemampuan untuk membayangkan menjadi orang lain yang memiliki keahlian dan keterampilan serta menjadi orang yang selalu bergerak mobil. Menurut Lerner, kemampuan *emphaty* pada penduduk di negara-

negara terbelakang cukup rendah, sehingga mereka mengalami kesulitan untuk bertindak kreatif dan mengambil risiko. Baik Lerner maupun McClelland berpendapat, penduduk di negara-negara terbelakang perlu disuntik virus *need for achievement* dan *emphaty*, agar menjadi manusia-manusia yang aktif dan dinamis, berdaya cipta, tidak takut risiko, guna mendorong percepatan pembangunan ekonomi dan dapat berdiri sejajar dengan masyarakat Barat. Huntington (2003) juga mengajukan tesis mengenai kelemahan dari lembaga-lembaga politik yang ada di negara-negara terbelakang, yang lebih bercorak patrimonial, yang di dalamnya melekat pemakaian kekerasan dalam pengambilan keputusan. Sebab itu, negara-negara tersebut selalu dihadapkan pada ketidakstabilan, pergantian pimpinan cenderung menimbulkan konflik yang keras dan seringnya terjadi perebutan kekuasaan. Lembaga politik yang demikian tidak akan mampu memunculkan demokratisasi dan juga

tidak dapat melakukan pembangunan ekonomi yang terarah. Lembaga-lembaga politik model Barat yang demokratis dengan partisipasi luas dari warga negara mesti menjadi contoh bagi negara-negara terbelakang itu. Demikian solusi yang diajukannya.

Di awal tahun 1970-an sampai pertengahan tahun 1980-an pendekatan modernisasi merupakan *mainstream* dalam strategi dan program pembangunan nasional di banyak negara Asia, Afrika, dan Amerika Latin, termasuk Indonesia. Pendekatan modernisasi ini melakukan reduksi yang berlebihan. Faktor internal diletakkan sebagai satu-satunya penyebab bagi muncul atau tak terselesaikannya masalah. Mengapa negara-negara di Asia, Afrika, dan Amerika Latin miskin? Karena nilai-nilai budaya penduduknya tidak memberi peluang bagi munculnya perilaku-perilaku inovatif dan produktif. Ia adalah masalah dan merupakan kendala bagi pembangunan ekonomi dan politik nasional modern. Dengan kata lain,



pendekatan modernisasi ini “menyalahkan” langsung pada kebudayaan negara-negara terbelakang dan membenarkan kebudayaan Barat, suatu tesis yang mengandung ideologi dikotomisasi, bahwa kebudayaan Barat lebih unggul ketimbang kebudayaan Timur.

Dengan penekanan pada faktor internal itu tampak ada kesejajaran antara konsep modal sosial dengan pendekatan modernisasi. Diasumsikan juga bahwa masyarakat yang tidak memiliki atau lemah modal sosialnya akan pasif, tidak stabil, miskin, dan tidak teratur. Dilihat dari kemunculan, pertumbuhan, dan perkembangannya, modal sosial ini dianggap bersumber dari dalam masyarakat itu sendiri, tanpa menengok kemungkinan formasinya yang bersumber dari pengaruh luar. Itulah kemiripannya. Sementara yang membedakannya, bila pendekatan modernisasi berideologi etnosentris, mengunggulkan peradaban Barat dan harus menjadi acuan serta tujuan dari perkembangan negara-negara non-Barat, konsep modal sosial mengakui,

organisasi-organisasi informal, nilai-nilai budaya, dan keyakinan agama masyarakat non-Barat dapat menjadi lingkungan yang kondusif bagi ketertiban dan perkembangan ekonomi. Selanjutnya, konsep modal sosial juga melihat bahwa tidak semua masyarakat Barat mampu mempertahankan modal sosial. Fukuyama (2002) menyatakan, modal sosial yang tadinya cukup kuat pada masyarakat Barat lambat-laun memudar, karena masyarakat kapitalis modern telah banyak mengonsumsinya daripada menghasilkan. Kepercayaan yang merosot atas berbagai institusi, radius kepercayaan yang lebih kecil, kejahatan yang meningkat, dan ikatan kekerabatan yang melemah di Amerika Serikat dan Eropa, langsung mengikis modal sosial tanpa dapat membangunnya kembali. Meskipun demikian, tampaknya untuk sementara ini masyarakat Barat masih memiliki kemampuan menjaga ketertiban hidup bermasyarakat, demokratisasi, dan stabilitas perekonomiannya berlandaskan dan

mengacu pada organisasi, asosiasi, dan hukum formal.

Harus diakui, masyarakat dan lembaga-lembaga di Indonesia masih jauh dari kedisiplinan dan keteraturan. Tapi apakah ketidaktertiban itu memang sesuatu yang melekat atau bahkan *given* pada struktur sosial dan kebudayaan? Apakah memang struktur sosial masyarakat Indonesia begitu longgar (*loose structure*), terlalu banyak memberi kemudahan kepada individu untuk mengubah aturan sesuai dengan keperluannya dalam keadaan-keadaan tertentu, sehingga mendorong munculnya sikap-sikap seenaknya sendiri, egoistis, kerap tidak menepati janji, dan tidak disiplin?

### **Pilihan yang Terbatas**

Melihat perjalanan historis masyarakat, *loose structure* ini ternyata muncul sebagai respons atas tekanan-tekanan ekonomi dan politik kolonialisme. Priyayi Jawa umpamanya, pada periode abad ke 15 sampai menjelang akhir abad ke 17

terlibat dalam perdagangan ekspor-impor ragam komoditas pertanian, tambang, dan produk-produk manufaktur antar-pulau di wilayah Nusantara ini. Mereka berlayar dengan kapal-kapal besar dan melakukan transaksi ekonomi dengan pedagang-pedagang lain, baik dari Jawa sendiri, luar Jawa, dan dengan pedagang-pedagang luar negeri, termasuk dengan para pedagang Barat. Para priyayi pedagang itu memiliki dorongan tinggi untuk berprestasi menjadi pedagang-pedagang besar, memiliki sikap mobil, rasional dan kalkulatif, mau menempuh risiko, dan memiliki jaringan horisontal untuk menguasai lalu-lintas perdagangan. Namun ketika kolonialisme Belanda mulai menancapkan kekuasaannya di bumi Jawa mulai akhir abad ke 17 dan kemudian memonopoli perdagangan di kepulauan Nusantara, aktivitas priyayi dalam perdagangan itu surut (Meilink-Roelofs, 1962; van Leur, 1960; Reid, 1992; Reid, 1999; Ropke, 1988).

Di bawah pemerintahan jajahan, kaum priyayi tidak dapat lagi berwiraswasta, karena jaringan perdagangan besar dikuasai langsung pihak kolonial sementara pada tingkat menengahnya diserahkan dan dikuasai komunitas-komunitas Cina dan Arab. Keputusan politik yang relatif otonom juga tidak dapat diimplementasikan karena harus melalui aturan birokratis pemerintah colonial. Mereka dikontrol dengan ketat dalam menjalankan otoritas pemerintahannya. Mereka hanya jadi orang “gajian”, meskipun masih memperoleh pendapatan tambahan dari lahan-lahan pertanian yang sebelumnya mereka kuasai. Dapat dikatakan, kaum priyayi itu hanya menjalani peran sebagai “perpanjangan tangan” kaum kolonial Belanda dalam mengeksploitasi sumber-sumber daya ekonomi dan tenaga kerja penduduk Jawa (Riclefs, 1991; Sutherland, 1979). Dalam konteks merosotnya posisi ekonomi dan politik inilah, kaum priyayi kemudian lebih banyak mengembangkan budaya simbolik

dan ritualistik serta perilaku-perilaku formalistik yang secara ekonomi memerlukan ongkos besar. Untuk membiayai gaya hidup yang konsumeristik itu mereka melakukan KKN dan menguras sumber daya warga masyarakat dengan memanfaatkan jabatan yang dipegangnya. Priyayi Jepang, kaum *samurai*, juga mengalami kemerosotan posisi politik mereka saat berlangsung restorasi Meiji di awal tahun 1860-an. Namun kemudian, negara memfasilitasi sebagian dari mereka untuk terjun ke sektor industri dan bisnis. Ternyata semangat dan praktik kekesatriaian (*bushido*), yang sangat menekankan pada kesetiaan, tanggung jawab, kerja keras, dan disiplin tinggi dalam mengabdikan kepada patron (majikan) dan kerajaan, ditransformasikan ke dalam organisasi dan manajemen bisnis. Perusahaan-perusahaan besar Jepang yang hingga kini beberapa di antaranya masih beroperasi, pada awalnya dikelola kaum *samurai* yang dalam mengelola usaha-usaha bisnis tersebut menerapkan etos *samurai*

yang berdisiplin tinggi dan selalu berkeinginan untuk berada di depan (Pyle, 1988; Shichihei, 1985).

Mungkin budaya dan perilaku seperti itu yang dapat ditumbuhkembangkan kaum priyayi Jawa, karena pilihan-pilihan lain yang strategis, sektor ekonomi dan politik, tidak tersedia lagi peluangnya, telah tertutup, dan pihak kolonial telah membatasinya. Bagi pihak colonial, munculnya budaya simbolik dan perilaku formalistik itu menguntungkan, karena berarti kaum priyayi bukan lagi kelompok yang akan mengganggu kekuasaannya. Dalam batas-batas tertentu, budaya, perilaku, dan gaya hidup priyayi birokrat tersebut terus berlangsung hingga kini dalam birokrasi pemerintah kita. Sepertinya, hal itu tidak mengalami transformasi yang mendasar, bahkan tingkat konsumeristiknya kian menjadi-jadi, dan ini dimungkinkan karena negara pascakolonial Indonesia, terutama di masa rezim Orde Baru di bawah pimpinan Suharto, ikut melanggengkannya. Sebelum

membahas peran negara Orde Baru dalam melanggengkan budaya priyayi birokrat yang sarat dengan praktik KKN, dapat diambil lagi satu contoh historis mengenai bagaimana modal sosial tidak memiliki peluang untuk terbentuk dan berkembang pada salah satu komponen bangsa ini. Kondisi ini pun kemudian turut dimampatkan oleh kebijaksanaan dan praktik politik negara Orde Baru.

Ada suatu adagium yang diajukan Boeke tujuh puluh tahun lalu, dan pada beberapa kalangan masyarakat kota ungkapan ini hingga kini masih hidup, yakni bahwa petani itu malas, karena itu mereka miskin. Bagi Boeke (1982), kemalasan petani sudah melekat pada kebudayaannya dan sulit atau malah tidak dapat diubah. Kemiskinan petani dianggap sebagai kesalahan yang dibuat sendiri, karena mereka tidak mau bekerja keras. Tetapi Geertz (1976) membalikkan logika Boeke itu, bahwa petani malas karena ia miskin. Geertz melihat, sistem tanam paksa (*culturstelsel*) yang diterapkan pemerintah kolonial Belanda di awal abad ke 19

adalah faktor penting dalam proses pemiskinan petani Jawa. Pada periode itu petani diwajibkan menanam komoditas tertentu terutama tebu, pada sebagian tanah pertanian mereka dan mesti mengelolanya sendiri serta hasil panennya harus dijual kepada pabrik-pabrik tebu milik pemerintah dengan harga yang ditentukan. Sementara itu, petani pun tetap harus bekerja pada sebagian tanahnya yang ditanami padi dan palawija untuk keperluan pangan rumah tangganya.

Kewajiban tanam paksa tersebut bagaimanapun membebani petani. Yang kemudian dilakukan petani untuk mengurangi beban itu adalah dengan cara “membagi-bagikan” tanah yang dikuasainya kepada petani lain dan dengan mereproduksi tenaga kerja yang berasal dari keluarganya, seperti dengan cara menambah jumlah anak. Strategi yang dimunculkan petani itu adalah untuk mengurangi dan menyebarkan beban tanam paksa sambil mereka juga tetap dapat memenuhi keperluan pangan rumah tangganya. Akibat dari respons

yang demikian itu, rata-rata pemilikan dan penguasaan tanah petani Jawa menjadi kecil-kecil dan terjadinya pertumbuhan penduduk yang tinggi. Tetapi, menurut Geertz, di bawah tekanan penduduk yang meningkat dan sumber daya yang terbatas, masyarakat desa Jawa tidak terbelah menjadi dua, tidak terbagi atas golongan mempunyai dan tidak mempunyai, melainkan dengan istilah yang biasa dipakai dalam kehidupan petani Jawa sebagai golongan cukup dan kekurangan, seperti yang banyak terjadi di negara-negara belum berkembang lain, yakni menjadi golongan tuan tanah dan golongan buruh tani. Masyarakat petani Jawa tetap dapat mempertahankan tingkat homogenitas sosial dan ekonomi yang cukup tinggi dengan cara membagi-bagi rezeki yang ada, hingga makin lama makin sedikit yang diterima oleh masing-masing anggota masyarakat. Proses pembagian rezeki inilah yang oleh Geertz disebut *shared poverty* (kemiskinan yang dibagi rata; memiskinkan bersama).

Terlihat bahwa kemiskinan yang diderita masyarakat petani Jawa tidaklah muncul dari kultur mereka, seperti yang diduga Boeke, tetapi akibat kewajiban tanam paksa. Proses memiskinkan bersama tersebut merupakan respons atas politik ekonomi pertanian kolonial. Bentuk strategi yang seperti itu bukannya tanpa alasan, karena peluang lain tidak tersedia. Sektor ekonomi lain, di luar sektor pertanian, seperti perdagangan dan industri misalnya telah tertutup. Bagi kaum kolonial, petani adalah komponen masyarakat tanah jajahan yang dapat mengeksploitasi tenaga dan tanahnya sendiri untuk kepentingan ekonomi pemerintah. Dalam konteks ketiadaan peluang itulah, tak ada pilihan lain bagi petani selain mengembangkan strategi defensif dalam bentuk *shared poverty*. Dalam hal ini, (Scott, 1981) yang menyatakan tentang perilaku petani yang cenderung tidak mengambil risiko dalam produksi pertaniannya akibat dari tekanan eksternal, dapat dikutip seperti berikut:

*“Ia muncul dari dilema ekonomi sentral yang dihadapi oleh kebanyakan rumah tangga petani. Oleh karena mereka hidup begitu dekat dengan batas subsistensi dan menjadi sasaran permainan cuaca serta tuntutan-tuntutan dari pihak luar, maka rumah tangga petani tidak mempunyai banyak peluang untuk menerapkan ilmu hitung keuntungan maksimal menurut ilmu ekonomi neoklasik yang tardisional. Satu hal yang khas adalah bahwa yang dilakukan oleh petani yang bercocok tanam itu adalah berusaha menghindari kegagalan yang akan menghancurkan kehidupannya dan bukan berusaha memperoleh keuntungan besar dengan mengambil resiko. Dalam bahasa pembuatan-keputusan, tingkah lakunya itu disebut enggan-resiko (risk-averse); ia meminimumkan kemungkinan subyektif dari kerugian maksimum.*

*Prinsip ‘safety first’ alias dahulukan selamat inilah yang melatarbelakangi banyak sekali pengaturan teknis, sosial dan moral dalam suatu tatanan agraris... Penggunaan lebih dari satu jenis bibit, cara bertani pada lahan-lahan terpecah, merupakan sekedar dua contoh tentang cara-cara klasik untuk menghindari resiko yang tidak perlu, seringkali dengan akibat*

*berkurangnya hasil rata-rata. Di dalam konteks desa, beraneka-ragam pengaturan sosial yang khas digunakan untuk menjamin penghasilan minimum bagi penduduknya. Adanya tanah komunal yang secara berkala dibagi-bagikan kembali ... berfungsi dalam rangka itu. Selain itu, tekanan-tekanan sosial di dalam desa ... mempunyai efek redistributif tertentu: petani-petani kaya diharapkan menjadi dermawan, mensponsori perayaan-perayaan yang lebih mewah, menolong kerabat dan tetangga yang sedang dalam kesukaran, banyak bersedekah ... Seperti telah dikemukakan oleh Michael Lipton, 'banyak kebiasaan di desa yang secara sepintas lalu kelihatan ganjil, mempunyai makna sebagai bentuk-bentuk asuransi yang terselubung.'*

Salah satu perilaku yang muncul dari proses memiskinkan bersama itu adalah perilaku malas yang dalam hal ini sebenarnya merupakan bentuk perilaku santai petani setelah pekerjaan di sawah atau ladang selesai. Kesantiaian itu bukan karena kemauan sendiri, tapi karena pekerjaan produktif lain di luar sektor pertanian yang bisa dilakukan

memang tidak ada. Strategi defensif yang demikian itu adalah sesuatu yang lazim dilakukan kelompok yang tertekan dan termarginalisasi, yang oleh Scott (2000) disebut sebagai senjatanya kaum lemah (*weapon of the weak*) untuk melawan kondisi struktural yang menghimpitnya. Dalam perjalanan waktu strategi yang dikembangkan kaum lemah itu memang seringkali menjebak mereka sendiri untuk tetap berada di dalamnya, menjadi kekuatan struktur dan kultur yang membelit dan sangat sulit untuk diubah, kecuali ada kekuatan institusi eksternal yang mengubahnya, misalnya dengan kebijakan negara yang transformatif. Dalam konteks ini, mestinya negara pascakolonial Indonesia bisa dan harus melakukan transformasi atau mengembangkan modal sosial pada masyarakat petani. Tetapi modernisasi yang diterapkan terutama di masa rezim Orde Baru justru melanggengkan sistem ekonomi dan praktik-praktik budaya dan sosial subsistensi.

Bila merujuk pada kajian Alatas (1988) mengenai 'kemalasan' pada bangsa-bangsa rumpun Melayu, campur tangan pihak penjajah atas perilaku demikian itu cukup besar. Pihak penjajah, secara langsung atau tidak ikut terlibat dalam produksi dan reproduksi kemalasan itu melalui kebijakan-kebijakan ekonomi, politik, dan budaya. Kajian-kajian Nordholt (2002) mengenai masyarakat Bali, juga menunjukkan hal yang serupa, bahwa ada di antara unsur-unsur budaya Bali yang dicitrakan negative. Salah satunya adalah malas dan praktik-praktik ritualistik yang tidak produktif, dan ternyata itu ikut dikonstruksi oleh dan untuk kepentingan pihak kolonial.

Meskipun zaman penjajahan telah berakhir, tidak serta merta nilai budaya dan perilaku petani dan priyayi birokrat tersebut berubah. Masalahnya, pemerintah pascakolonial kemudian justru ikut memperkuat keberadaan dan kelangsungannya. Untuk kasus Indonesia tampaknya rezim Orde Baru berkepentingan dengan

pelanggengan tersebut. Tujuannya tidak berbeda jauh dengan pemerintah colonial, yaitu untuk mengeksploitasi sumber-sumber daya sosial dan ekonomi masyarakat dalam rangka mempertahankan dan melegitimasi otoritas kekuasaannya.

### **Negara yang Melemahkan**

Rezim Orde Lama yang memegang tampuk pemerintahan pada periode 1959-1965 dapat dikatakan sebagai pembalikan total dari sistem politik periode demokrasi parlementer (1955-1959). Masa demokrasi parlementer adalah masa di mana negara dan masyarakat mencoba untuk mewedahi pluralisme budaya, ideologi, serta kebebasan dan kontrol masyarakat sipil atas dirinya dan terhadap lembaga-lembaga negara. Tetapi sistem demokrasi partisipatif yang masih embrional itu dikecam beberapa kelompok kepentingan, termasuk Presiden Sukarno sendiri. Sistem itu dianggap sebagai tidak mengakar pada budaya politik Indonesia. Karena masih berada pada tahap formasi awal,



sistem politik itu belum menghasilkan sesuatu yang produktif, malah berlangsung konflik berlarut-larut dalam parlemen, meskipun bukan konflik terbuka. Sistem itu kemudian diporakporandakan yang ditandai dengan menguatnya lembaga kepresidenan. Meskipun pemerintahan yang dipimpin Sukarno langsung diberi label demokrasi terpimpin, kata demokrasi itu tidak memiliki korelasi dengan penghormatan atas hak-hak asasi manusia. Orang-orang yang tidak sesuai dengan kebijakan atau yang memiliki keberanian untuk menentang disingkirkannya, dan walaupun ada parlemen, suaranya pun dikendalikan dengan cukup ketat (Feith, 1962; Nasution, 1995).

Di pihak lain muncul dua kekuatan politik di luar lembaga kepresidenan. Pertama, PKI (Partai Komunis Indonesia) yang sebelumnya hanya berperan sebagai kekuatan politik oposisi, kemudian bisa masuk ke dalam lembaga-lembaga formal negara. Itu dimungkinkan karena Presiden Sukarno dalam upaya

mewujudkan agenda politiknya memerlukan aliansi dari salah satu partai politik yang besar seperti PKI. Aliansi itu tidak disia-siakan oleh PKI, karena merupakan peluang untuk memperluas basis politiknya dalam lembaga-lembaga pemerintahan yang dapat dimanfaatkan untuk memperluas simpatisannya dari kalangan masyarakat. Kedua, Angkatan Darat (militer), muncul sebagai kekuatan politik terutama sejak diberlakukan keadaan darurat pada pertengahan tahun 1950-an akibat terjadinya berbagai gerakan separatisme di daerah. Sudah sejak awal Angkatan Darat melihat PKI merupakan ancaman potensial yang dapat membahayakan kesatuan dan ideologi negara, sehingga mendorong terbentuknya ragam organisasi massa fungsional atau mendukung organisasi-organisasi kemasyarakatan dan keagamaan untuk menahan aksi-aksi yang dilakukan PKI. Dengan demikian, peta politik di masa rezim Orde Lama dicirikan dengan terjadinya tarik-ulur yang kuat antara ketiga kekuatan

politik; Presiden Sukarno, PKI, dan Angkatan Darat (Crouch, 1986).

Di awal tahun 1960-an suhu politik memanas. Letupan konflik yang sporadis antar kekuatan-kekuatan politik mulai muncul ke permukaan, dan pertentangan itu pada mulanya banyak terjadi di daerah pedesaan (Lyon, 1984). Polarisasi sosial-politik masyarakat di masa Orde Lama memang tajam, setiap kelompok menempatkan kelompok lain sebagai lawan. Riu-rendahnya percaturan politik yang ditandai dengan konflik tersembunyi sampai benturan terbuka di antara berbagai kekuatan politik di dalam lembaga kenegaraan dan institusi kemasyarakatan telah mengakibatkan terabaikannya pembangunan ekonomi. Perekonomian Indonesia waktu itu tidak menunjukkan adanya perkembangan. Tingkat produktivitas dan pertumbuhan pada berbagai sektor sama sekali tidak ada, dan kebutuhan-kebutuhan konsumsi masyarakat juga tidak bisa dipenuhi. Sementara itu, situasi politik pada pertengahan tahun 1965 semakin

panas dan mulai menunjukkan tanda-tanda akan terjadinya konflik terbuka, ditambah lagi dengan terjadinya krisis ekonomi yang dalam. Pada akhirnya konflik meletus, dan dari ketiga kekuatan politik utama itu Angkatan Darat dengan didukung oleh kelompok-kelompok agama dan organisasi-organisasi politik dan sosial, para mahasiswa dan kaum intelektual yang antikomunis, dapat menguasai keadaan Indonesia yang *chaos*. PKI dan massa pendukungnya dilumpuhkan dan diputuskan sebagai partai terlarang. Demikian juga dengan Sukarno beserta lingkaran terdekatnya. Meskipun tidak diperlakukan seperti PKI, kekuatan politik dan pengaruhnya dieliminasi.

Pergantian rezim pada tahun 1965-1966 dapat dikatakan sebagai suatu perubahan orientasi politik yang dramatis, dari doktrin retorika sosialis ala pemerintahan Sukarno ke ideologi Orde Baru yang pro kapitalis di bawah kekuasaan Suharto. Kemunculan Orde Baru pada awalnya memberikan harapan akan terjadinya perubahan dari sistem otoriter

Demokrasi Terpimpin ke sistem demokrasi partisipatif dan penguatan masyarakat sipil. Ternyata pergantian itu tidak banyak mendorong perubahan substansial dalam bidang sosial politik. Kekuasaan lembaga kepresidenan tetap menjadi pusat dari seluruh proses politik yang berjalan di Indonesia, bahkan menjadi bertambah kuat dan besar karena langsung ditopang kekuatan militer dengan fungsinya menjaga kestabilan politik serta teknokrat dan birokrat sebagai pelaksana pembangunan ekonomi dan administrasi pemerintahan (Liddle 1996). Karena itu, sebenarnya Orde Baru bukanlah antitesis Orde Lama seperti diklaimnya. Ia hanya berlainan dalam kebijakan ekonomi, tetapi kebijakan dan tindakan politik tidak berbeda, tetap otoriter, dan malah jauh lebih punya daya cipta untuk memperkuat dan melanggengkan otoritarianismenya.

Sistem politik Orde Baru ditopang oleh tiga jajaran utama; presiden, militer, dan birokrasi. Kekuasaan kepresidenan menempati

puncak piramida dan merupakan *primus inter pares* bagi lembaga-lembaga tinggi negara lainnya seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan DPA (Dewan Pertimbangan Agung). Di sini kekuasaan presiden sangat menentukan dalam mengontrol rekrutmen politik untuk berbagai jabatan lembaga negara. Ia juga memiliki sejumlah *financial resource* yang tidak dimiliki oleh lembaga tinggi negara lain, termasuk otoritas untuk mendistribusikan dana pembangunan nasional. Hal itu dapat dilihat dari adanya sejumlah biaya pembangunan langsung dari lembaga kepresidenan seperti dana Inpres (Instruksi Presiden) untuk kabupaten/kotamadya, pembangunan desa, kesehatan, Sekolah Dasar, dan penghijauan. Militer berperan sebagai stabilisator politik, terutama mengamankan pelaksanaan agenda-agenda yang dirumuskan lembaga kepresidenan. Prevalensinya dapat ditemukan di bidang ekonomi, sosial-

kemasyarakatan, termasuk di bidang olah raga dan kesenian. Sementara birokrasi pemerintahan adalah pelaksana dari agenda-agenda politik, ekonomi, dan sosial-kebudayaan lembaga kepresidenan (Gafar, 1999).

Dalam rangka memperoleh legitimasi dari lembaga perwakilan rakyat, partai politik yang digunakan rezim Orde Baru adalah Golongan Karya (Golkar), yang dalam setiap pemilu, dilaksanakan sejak tahun 1972 sampai tahun 1997, selalu memenangkan suara mayoritas, sehingga menjadi partai politik hegemonik, meski kemenangannya perlu diberi banyak catatan. Melalui suara Golkar inilah rezim Orde Baru mendapatkan pengesahan dari wakil-wakil rakyat untuk mengimplementasikan berbagai kebijaksanaannya. Lembaga-lembaga politik dan sosial lain seperti partai politik, organisasi massa, media massa dikontrol dengan ketat dan mereka semua harus dapat menempatkan diri dalam konteks interaksi di antara ketiga institusi utama itu. Sebagian di antaranya dapat dikooptasi dan

disubordinasikan sekedar menjadi instrumen penopang bagi pilar politik Orde Baru (Gafar, 1999). Dengan berbagai jalinan kombinasi antara lembaga-lembaga kenegaraan, kepolitikan, dan kemasyarakatan dengan lembaga kepresidenan sebagai pusatnya, posisi masyarakat kebanyakan dengan sendirinya sangat lemah. Meskipun perangkat, aparat, dan institusi negara mengembangkan citra diri mereka sebagai kelompok yang *benevolence*, pola hubungan yang bersifat *benevolence-obedience* itu lebih menunjukkan ciri hubungan dominasi negara atas masyarakat.

Di sektor administratif, Orde Baru sangat tergantung pada struktur birokrasi yang rumit yang fungsi sebenarnya adalah untuk melakukan pengawasan atas perilaku-perilaku atau kegiatan-kegiatan masyarakat. Secara formal terlihat ada lembaga-lembaga yang mewadahi pengelompokan masyarakat, baik organisasi sosial, ekonomi, dan politik, tetapi institusi-institusi itu bercorak korporatis, bersifat tunggal dan seragam. Umpamanya organisasi

untuk para pemuda diwadahi Komite Nasional Pemuda Indonesia (KNPI), untuk petani dan nelayan diwadahi dalam Himpunan Kerukunan Tani Indonesia/Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HKTI/HNSI), untuk pegawai negeri ada Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (Korpri), untuk perempuan diwadahi dalam Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Kamar Dagang dan Industri (Kadin) untuk para pengusaha, dan sebagainya. Di samping itu, pimpinan organisasi-organisasi itu harus melalui penyaringan ketat dari aparat militer dan birokrasi. Kesemua cara pengendalian itu diarahkan supaya tidak terjadi pertentangan antarkelompok kepentingan serta terciptanya keselarasan, kesetiakawanan, dan kerjasama dalam hubungan antara negara dan masyarakat atau lebih tepat supaya masyarakat tetap berada di bawah pengawasan negara.

Bagi negara Orde Baru siapa pun harus tunduk dan di bawah kendalinya. Sedikit saja reaksi atau

sikap yang berbeda dengan segera diredam. Masyarakat dilihat sebagai kekuatan yang akan senantiasa mengganggu eksistensi negara, sehingga perlu diwaspadai dan diawasi seketat mungkin. Dengan sendirinya, pluralitas dilarang dan solidaritas horisontal antar kelompok masyarakat disingkirkan. Yang diperbolehkan adalah relasi vertikal, yaitu kesetiaan kepada negara. Negara adalah kepala keluarga, dan sebagai kepala keluarga imbauan, nasihat, dan petunjuknya adalah hukum yang mesti dituruti, tidak boleh ada pembangkangan. Rezim Orde Baru mempersepsi kemajemukan masyarakat sebagai persoalan besar dalam proses integrasi nasional dan karenanya sangat perlu dieliminasi. Heterogenitas dilihat sebagai gangguan pada stabilitas politik dan pembangunan ekonomi, sehingga mesti dikurangi. Semua kelompok harus memiliki kerangka berpikir dan berperilaku yang sama demi menjaga persatuan dan kesatuan.

Hasil kajian Feith (1984) tentang pembangunan ekonomi pada awal

tahun 1970-an, mengidentifikasi bahwa pertumbuhan ekonomi yang dialami Indonesia ternyata dimotori negara, bukan oleh masyarakat. Di sini negara memiliki peran yang sangat besar, mulai dari tahap perencanaan sampai pada implementasi, bahkan dalam penyediaan dan alokasi dana, siapa yang melaksanakan, dan di mana pembangunan tersebut dilakukan, ditentukan negara. Arah pembangunan ekonomi yang dipilih adalah sistem kapitalisme, dengan meniru negara-negara kapitalistik maju (*developed countries*). Dalam membangun ekonomi kapitalistik ini para elit negara merekrut orang-orang tertentu, kerabat atau teman dekat, untuk menjadi pengusaha atau mereka sendiri yang langsung menjadi pengusaha dan kemudian melakukan kolaborasi dengan perusahaan-perusahaan transnasional, yang diasumsikan mereka itu bisa menyediakan modal, kemungkinan alih teknologi, dan peluang masuk ke pasar luar negeri, sementara sumber untuk pembiayaannya banyak ditumpukan

pada utang luar negeri. Bersamaan dengan pembangunan ekonomi, negara juga membangun bidang politik, yang dikonsepsikannya sebagai stabilitas politik, suatu kondisi di mana keamanan dalam negeri harus tetap terjaga, tidak ada oposisi dari kelompok-kelompok sipil warga masyarakat atau kekuatan-kekuatan politik lain di luar negara. Diasumsikan bahwa stabilitas politik adalah prasyarat imperatif bagi kelancaran pembangunan ekonomi. Sudah tentu untuk bisa mewujudkan stabilitas politik ini negara melakukan tindakan represif dan koersif terhadap siapa pun yang dipersepsikannya dapat mengganggu jalannya pembangunan ekonomi dan keamanan negara.

Strategi pembangunan ekonomi yang memprasyaratkan stabilitas politik tersebut disebut sebagai rezim pembangunan yang represif (*repressive developmental rezim*), yang cirinya adalah pemerintahan pada berbagai level mulai dari atas sampai ke bawah, melibatkan kaum militer, pembangunan ekonomi diatur oleh

para teknokrat dan elit birokrasi dengan sistem perencanaan terpusat dan lebih mendahulukan wilayah kota dan sektor industri dan jasa, lembaga-lembaga demokrasi yang konvensional, seperti partai politik dan legislatif, serta kekuatan-kekuatan politik yang ada dalam masyarakat dibatasi ruang gerak dan kegiatannya (Feith, 1984). Oleh Karl D. Jackson (1976) model pengambilan keputusan yang hanya dilakukan para birokrat tinggi yang jumlahnya terbatas, sementara lembaga-lembaga negara di luar eksekutif dan kalangan masyarakat yang lebih luas tidak memiliki peran yang berarti, diberi sebutan *bureaucratic polity*. Sedangkan Geertz (1974) menyatakan, cara pengelolaan negara yang dilakukan rezim Orde Baru itu sebagai *power house state*, di mana para pejabat cenderung menjadi kepala (*master*), bukan manajer (*manager*).

Relevan juga untuk melihat rezim negara Orde Baru yang represif itu dari konsep *bureaucratic authoritarianism* (otritarianisme

birokratik) yang diajukan Guillermo O'Donnell (1992), suatu bentuk negara otoriter yang cukup kuat dan terpadu, yang melibatkan diri dalam berbagai kegiatan kemasyarakatan. Ciri-ciri negara seperti itu antara lain: *pertama*, pemerintahan pada berbagai tingkatan banyak melibatkan dan dipegang kaum militer yang berkolaborasi dengan teknokrat sipil; *kedua*, didukung oleh *entrepreneur* oligopolistik yang terdiri atas para kroni elit negara, yang bersama negara juga berkolaborasi dengan dunia bisnis internasional; *ketiga*, pengambilan keputusan bersifat birokratik-teknokratik dan sentralistik; dan *keempat*, masyarakat secara politik didemobilisasi. Munculnya rezim ini dimungkinkan karena adanya konflik antara lembaga formal negara yang anti-sosialisme dengan insritusi-institusi kemasyarakatan yang mengembangkan ideologi sosialisme. Untuk kasus Indonesia, ia timbul dari bentrokan besar antara kaum militer yang beraliansi dengan kelompok-kelompok masyarakat yang

antikomunis dengan persekutuan golongan kiri dan nasionalis (Mas' oed, 1989).

Pada mulanya, model pembangunan ekonomi yang dikembangkan negara Orde Baru banyak bertumpu atau lebih mengandalkan pada industri substitusi impor. Namun demikian, dalam perjalanannya strategi ini tidak banyak membuahkan hasil. Produk-produknya tidak kompetitif dan biaya untuk penyediaan faktor-faktor produksi jauh lebih mahal. Dalam konteks inilah kemudian strategi tersebut dialihkan menjadi industri yang berorientasi ekspor. Hal ini dilakukan agar negara memperoleh dukungan dari modal asing, mampu menciptakan pasar di dalam dan luar negeri, dan menjamin kontinuitas pertumbuhan ekonomi jangka panjang (Ariff & Hill, 1988). Kalaupun sektor pertanian dibangun, tujuannya tidak untuk diintegrasikan ke dalam proses industrialisasi yang berorientasi ekspor itu, melainkan sekadar untuk memenuhi kecukupan kebutuhan pangan pokok bangsa

Indonesia. Pengembangan diversifikasi tanaman pangan dengan teknologi dan yang diorientasikan pada perdagangan komersial kebijakannya tidak dibuat secara metodis. Penekanannya adalah pada pencapaian swasembada pangan, yang dalam hal ini beras. Hanya dengan sedikit perbaikan pada cara pengolahan lahan pertanian, petani-petani tradisional yang memiliki luas lahan kecil-kecil "dipaksa" melaksanakan program swasembada ini, dimana mulai dari kredit, bibit, penyediaan sarana produksi, pengairan, dan harga jual hasilnya langsung diatur negara (Hart, 1986; Hansen, 1978). Sementara untuk pertanian lahan luas seperti perkebunan, diserahkan pengelolaannya kepada perusahaan-perusahaan negara dan pengusaha-pengusaha bisnis besar yang dekat dengan pusat kekuasaan. Dengan demikian, dapat dikatakan pembangunan pertanian di pedesaan tetap berorientasi pada sistem ekonomi pertanian subsistensi, yang berarti juga ikut melanggengkan



praktik sosial subsistensi yang penuh dengan ketimpangan sosial-ekonomi, dan jauh dari mendorong pada pembentukan modal sosial dan etos kerja kewiraswastaan pada masyarakat petani. Berbeda dengan pembangunan pertanian yang dilakukan Jepang, Taiwan, dan Korea Selatan, di samping melaksanakan *land reform*, proses diversifikasi dan industrialisasi pertanian, dan berorientasi perdagangan komersial, juga membangun organisasi dan jaringan horisontal di kalangan petani dalam rangka memperkuat posisi tawar mereka dalam berhadapan dengan negara dan kelompok-kelompok kepentingan lain serta persaingan dengan luar negeri (Winarno, 2003).

Negara Orde Baru ini sangat tergantung pada struktur birokrasi yang kompleks, yang fungsi sebenarnya adalah untuk melakukan pengawasan atas berbagai kegiatan masyarakat. Kemudian didukung pula oleh teknokrat apolitis yang berperan sebagai konseptor, perencana, dan pelaksana pembangunan ekonomi

(Hikam, 1996). Di masa Orde Baru birokrasi begitu strategis posisinya dalam proses pembangunan ekonomi. Pelaksanaan dan pengelolaan pembangunan dipegangnya langsung. Melalui pembangunan ekonomi itu birokrasi mendapatkan sumber keuangan di luar gaji yang mereka terima, dan jumlahnya bisa lebih besar berkali-kali lipat dengan cara melakukan *mark up*, berkolusi dengan para pengusaha, dan melakukan praktik-praktik korupsi lainnya. Negara Orde Baru dengan sengaja membiarkan dan bahkan langsung terlibat dalam praktik KKN birokrasi itu. Di sinilah nampak, bagaimana negara tidak berupaya melakukan transformasi birokrasi ke arah bentuk yang lebih ramping organisasinya dan mewujudkan efisiensi, namun justru ikut memampatkan dan melanggengkan budaya birokrasi yang sejak lama tidak profesional dan transparan.

Di sektor politik juga tidak terjadi perubahan berarti, negara tetap menyingkirkan dan meredam berbagai aktivitas politik yang kritis.

Saluran dan akses politik berbagai organisasi massa ditutup dan walaupun diberi ruang digunakan mekanisme korporatif untuk mengkooptasi dan mengontrolnya. Untuk mengendalikan sektor sosial-politik dari massa juga digunakan kekerasan dan keahlian birokratik dan teknokratik. Cara pendekatan otoritarianisme itu dimungkinkan agar pertumbuhan ekonomi tetap bisa berlangsung dan meredam munculnya kekuatan *civil society* (Hikam, 1996). Pada negara Orde Baru ini terlihat ada lembaga-lembaga yang mewakili masyarakat, baik organisasi sosial, ekonomi, maupun politik tapi, meminjam konsepsi Philippe C. Schmitter (Mas'ood, 1989), institusi-institusi itu bersifat korporatisme, suatu sistem perwakilan kepentingan di mana unit-unit yang membentuknya diatur dalam organisasi-organisasi yang jumlahnya dibatasi serta bersifat tunggal atau seragam, tidak diperbolehkan saling berkompetisi, dan diatur secara hirarkhis, yang diakui dan diberi ijin serta diberi hak monopoli untuk

merepresentasikan kepentingan dalam bidangnya masing-masing sebagai imbalan atas kesediaan memenuhi pengendalian-pengendalian tertentu oleh negara.

Rezim ini dilengkapi pula dengan tema-tema ideologis, yang menekankan tuntutan moral negara, seperti persatuan dan kesatuan nasional, bagaimana pentingnya stabilitas politik guna kelancaran pembangunan ekonomi nasional, dan betapa jahatnya mengganggu stabilitas politik. Dinyatakannya, tugas negara yang utama adalah menyelenggarakan pembangunan ekonomi yang cepat untuk mengatasi ketertinggalan dari negara-negara maju (Feith, 1984). Secara ideologis negara yang demikian ini merujuk pada paham negara integralistik, yang menempatkan dirinya di atas masyarakat dan menganggap mengetahui segala hal yang berkaitan dengan kebutuhan dan kepentingan rakyatnya. Dengan kata lain, negara menganggap dirinya sebagai representasi dari rakyat itu sendiri (Simandjuntak, 1994).

## **KESIMPULAN**

### **Refleksi**

Harus diakui bahwa bangsa Indonesia tidak memiliki atau tepatnya sangat lemah modal sosialnya. Itu sebabnya di berbagai sektor kehidupan dan kelembagaan, baik dalam kehidupan sehari-hari masyarakat maupun kenegaraan, tampak ketidakteraturan dan ketidakkonsistenan. Semua warga terlibat dalam kesemerawutan itu, bahkan langsung atau tidak, negara pun ikut mendukungnya. Struktur dan praktik masyarakat yang paternalistik dan feodalistik masih melekat dalam aktivitas sehari-hari bangsa Indonesia. Negara sendiri meletakkan diri sebagai patron.

Namun karena terjebak pada upaya mempertahankan dan melanggengkan otonomi kekuasaannya, negara bukannya menstransformasikan struktur dan budaya masyarakat ke bentuk yang horisontal, justru menjadi bagian yang memperkuat relasi-relasi vertikalnya. Dengan penguatan hubungan atas-

bawah itu, posisi negara sebagai patron tetap akan terjaga. Dengan membiarkan kesemerawutan dan ketidakkonsistenan yang terjadi dalam kehidupan masyarakat, negara cukup diuntungkan. Ia akan diminta sebagai pelindung. Posisi sebagai pengayom itu akan terus dipertahankan. Untuk itulah negara kerap terlibat dalam memperkeruh ketidakteraturan dan walaupun suatu masalah ditangani, sifatnya reaktif dan hanya menyelesaikan secara temporer. Sangat kurang upaya negara dalam menyelesaikan masalah untuk kepentingan jangka panjang, yakni melalui pendekatan strategis dengan cara mengidentifikasi akar permasalahan dan kemudian mengeliminasinya, sehingga di masa mendatang masalah yang serupa tidak akan muncul lagi ke permukaan.

Beberapa elemen bangsa sesungguhnya ada yang memiliki organisasi dan jaringan horisontal yang eksklusif yang didasarkan pada hubungan kekerabatan dan kesamaan daerah, meskipun masih belum cukup kuat dan kompetitif. Di sektor bisnis

misalnya tampak dari aktivitas-aktivitas perdagangan dan jasa menengah ke bawah, khususnya penguasaan ekonomi sektor informal di perkotaan oleh orang-orang Minangkabau, Madura, Bugis-Makassar, dan bagian tertentu dari masyarakat Jawa dan Sunda, di daerah-daerah perantauan mereka. Namun kebijakan negara sering kali tidak kondusif atau tidak mencoba memfasilitasi untuk memperkuat jaringan-jaringan tersebut. Mereka justru sering dijadikan “objek pemerasan” birokrasi, umpamanya dengan membuat berbagai peraturan perizinan usaha dan retribusi yang dibuat-buat dan memakan ongkos besar. Etos kerja bisnis mereka menjadi terhambat oleh perilaku birokrasi sehingga untuk mencari selamat mereka pun berkolusi dengan birokrasi. Konsekuensinya, barang dan jasa yang mereka produksi menjadi lebih mahal. Inilah salah satu sebab tidak kompetitifnya para pebisnis bangsa ini, karena negara begitu besar campur tangannya dalam

cara yang membebani para pengusaha menengah dan kecil tersebut.

Negara pun tidak berusaha untuk mentransformasi masyarakat petani yang terlilit *shared poverty*, misalnya melalui *land reform*, diversifikasi tanaman pangan dan industrialisasi pertanian yang terkait dengan sektor industri lain, dan mengembangkan kelompok-kelompok horisontal petani yang dapat saling membantu dalam rangka mengembangkan usaha mereka. Politik pertanian yang diajukan negara pascakolonial Indonesia malah tetap ditumpukan pada sistem ekonomi subsistensi yang hanya sedikit mengalami pembaharuan pada teknik bercocok tanam melalui kebijakan swasembada pangan. Tetapi politik modernisasi ekonomi pertanian tersebut tidak diarahkan untuk mengubah struktur pertanian yang subsisten ke arah struktur agraria yang lebih egaliter, yang memungkinkan terbentuknya jaringan horisontal atau modal sosial pada masyarakat petani. Penyebab sebagian besar bangsa Indonesia yang

miskin berasal dari kaum tani, adalah karena proses modernisasi yang selama ini dilaksanakan negara tidak transformatif. Yang terjadi justru memperkuat struktur pertanian involutif, yang membatasi petani keluar dari praktik sosial-budaya subsistensi, yang dicirikan oleh kemiskinan, kemalasan, dan kebodohan.

Lembaga-lembaga pendidikan formal, langsung atau tidak, juga turut mereproduksi ketidaktertiban, mentalitas menerabas, dan perilaku-perilaku egoistik lainnya. Kekerasan remaja sekolah menengah, *tawuran* antarpelajar dan kenakalan remaja tidak juga berkurang, malah semakin meresahkan. Para remaja meskipun diajari bahwa hal itu bukan hanya mengganggu orang lain, tetapi dapat mencelakai jiwa orang lain dan dirinya sendiri, tetap saja berperilaku kasar dan semakin tidak peduli. Kurikulum yang diajarkan di sekolah atau sosialisasi di rumah dan di lingkungan ketetanggaan tentang kedisiplinan dan tanggung jawab sangat tidak efektif, tidak masuk

dalam otak dan jiwa para remaja. Lembaga pendidikan lebih berorientasi pada pendidikan kognitif dan komersialisasi. Keadaan ini, langsung atau tidak, difasilitasi negara melalui aturan-aturan yang dibuatnya.

Dalam penglihatan Dijk (2003) ketidakteraturan, tak adanya disiplin, dan tanggung jawab itu bukanlah melulu merupakan kesalahan orang-orang Indonesia. Keadaanlah yang memaksa mereka bersikap demikian. Sejumlah faktor sosial, budaya, politik, dan keadaan ekonomi memberikan kontribusi pada pelestarian perilaku yang buruk tersebut. Kesenjangan sosial yang cukup tajam dalam masyarakat Indonesia sekarang ini, termasuk perbedaan tingkat pendidikan, bagaimanapun akan menimbulkan kecemburuan sosial. Ikatan emosional yang kuat antara seseorang dengan kelompok suku bangsa dan kekerabatannya, akan juga mendorong pada ketidakpedulian pada kelompok lain. Di samping itu, secara budaya banyak penduduk yang belum dapat sepenuhnya berpikir

dalam konsep-konsep yang abstrak, sementara arus informasi budaya dan ilmu pengetahuan global masuk dengan deras. Ini menjadikan banyak penduduk sulit menentukan posisi dan mengambil sikap yang jelas dalam pergaulan hidup bermasyarakat dan bernegara; apakah harus menuruti aturan-aturan budayanya ataukah aturan-aturan hukum formal. Kemudian juga, tampak dengan menyolok kesombongan gaya hidup yang diperlihatkan oleh beberapa anggota masyarakat kelas atas yang bisa mempermainkan aturan-aturan hukum. Akibatnya, warga masyarakat lain akan memandang dengan sinis norma-norma hukum kenegaraan itu. Terakhir, yang terpenting dan sejalan dengan arah analisis tulisan ini, kebijakan negara jauh dari konsisten dan komprehensif. Sering kali masalah yang muncul ditangani secara reaktif, sporadis, diskriminatif, dan mencari kambing hitam. Dengan demikian, politik negara bukannya mengeliminasi akar-akar permasalahan, tetapi ikut

melanggengkan ketidakteraturan. Menurut Dijk (2003), semua faktor itu menambah sulit untuk mewujudkan ketertiban di dalam masyarakat.

Bagaimana dengan pemerintahan reformasi yang telah menumbangkan rezim Orde Baru? Di jalanan tetap semerawut, lembaga pendidikan semakin terjebak pada praktik bisnis tanpa mengindahkan etika publik, korupsi birokrasi juga tidak berhenti, masyarakat petani tetap berada dalam kondisi kemiskinan, para pengusaha juga masih dihadapkan pada aturan-aturan birokrasi yang kian membebani keuangan mereka. Otonomi daerah juga belum terlihat menghasilkan berbagai kebijakan dan aturan strategis yang pro pada pengembangan modal sosial, bahkan menjadi beban ekonomi dan sosial masyarakat daerah. Partai-partai politik lama atau baru juga belum menunjukkan dirinya sebagai kelompok politik yang dapat menyalurkan dan mengartikulasikan kebutuhan dan kepentingan konstituennya. Mereka justru terlibat

dalam praktik-praktik korupsi dan kolusi dengan birokrasi pemerintahan. Memang di sana-sini muncul kelompok-kelompok sipil, tetapi masih belum mampu mendorong pada berkembangnya modal sosial yang dapat menjadi kekuatan masyarakat untuk memiliki posisi tawar di bidang ekonomi dan tumbuhnya solidaritas horisontal yang dapat saling membantu dan mengontrol di antara warga masyarakat sendiri. Kelompok-kelompok sipil ini tenaganya masih banyak tercurah pada upaya-upaya untuk mengontrol negara yang memiliki kecenderungan mensubordinasikan masyarakat.

Mudah-mudahan melalui kelompok-kelompok sipil inilah modal sosial yang ada pada bangsa Indonesia yang lemah ini dapat diberi kekuatan untuk tumbuh dan berkembang. Sudah tentu mereka mesti pula menekan negara untuk menghasilkan berbagai kebijakan dan bersama negara mendorong tumbuh-kembangnya modal sosial.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ahamdi, Sembirang. 2003. "Perkembangan Ekonomi Komunitas Madura di Sumbawa, NTB: sebuah Analisis Kapital Sosial", dalam *Masyarakat Jurnal Sosiologi*, Edisi No. 12.
- Alatas, S.H. 1988. *Mitos Pribumi Malas; Citra Orang Jawa, Melayu, dan Filipina dalam Kapitalisme Kolonial*. Jakarta: LP3ES.
- Arief, Mohamed & Hal Hill. 1988. *Industrialisasi di ASEAN*. Jakarta: LP3ES.
- Boeke, J.H. 1983. *Prakapitalisme di Asia*. Jakarta: SH.
- Boeke, J.H. 1982. "Memperkenalkan Teori Ekonomi Ganda", dalam Sajogjo (Penyunting), *Bunga Rampai Perekonomian Desa*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Crouch, Harold. 1986. *Militer dan Politik di Indonesia*. Jakarta: SH.
- Dijk, Kees van. 2003. "Ketertiban dan Kekacauan di dalam Kehidupan Indonesia," dalam Frans Husken & Huub de Jonge (eds.), *Orde Zonder Order; Kekerasan dan Dendam di Indonesia 1965-1998*. Yogyakarta: LKiS.
- Feith, Herbeth. 1980. "Rezim-rezim Developmentalis di Asia; Kekuatan Lama, Kerawanan Baru". *Prisma*, 11, XI November.
- Gafar, Afan. 1999. *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Geertz, Clifford. 1983. *Involusi Pertanian; Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*. Jakarta: Bhratara Karya Aksara
- Geertz, Clifford. 1981. *Abangan, Santri, Priyayi dalam Masyarakat Jawa*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Geertz, Clifford. 1974. "Afterword: The Politics of Meaning," dalam Claire Holt (ed.), *Culture and Politics*. Cornell: Cornell University Press,
- Gary Hamilton. 1996. *Menguak Jaringan Bisnis Cina di Asia Timur dan Tenggara*, Jakarta: Gramedia.
- Hansen, Garry E. 1978. "Bureaucratic Linkages and Policy-Making in Indonesia: BIMAS Revisited," dalam Karl D. Jackson and Lucian W. Pye, *Political Power and Communication in Indonesia*. Berkeley: University of California Press,
- Hart, Giliian. 1986. *Power, Labor, and Livelihood; Processes of Change in Rural Java*. Berkeley: University of California Press.
- Heffner, Robert W. 2000. *Civil Islam; Islam dan Demokratisasi di Indonesia*. Jakarta: ISAI.
- Heffner, Robert W. 2000. "Pendahuluan: Masyarakat dan Moralitas dalam Kapitalisme Asia Baru," dalam Robert W. Hefner (ed.), *Budaya Pasar; Masyarakat dan Moralitas dalam Kapitalisme Asia Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Hettne, Bjorn. 2001. *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*. Jakarta: Gramedia.
- Hettne, Bjorn. 1985. *Ironi Pembangunan di Negara Berkembang*. Jakarta: SH.
- Hikam, Muhammad AS. 1996. *Demokrasi dan Civil Society*. Jakarta: LP3ES.
- Huntington, Samuel P. 2003. *Tertib Politik di Tengah Pergeseran Kepentingan Massa*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Kartodirdjo, Sartono. 1984. *Pemberontakan Petani Banten 1888*. Jakarta: Pustaka Jaya.
- Koentjaraningrat. 1984. *Kebudayaan Jawa*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Liddle, William R. 1996. *Leadership and Culture in Indonesia*. Sydney: Allen & Unwin.
- Lubis, Nina. 1998. *Kehidupan Kaum Menak Priangan 1800-1942*. Bandung: Pusat Informasi Kebudayaan Sunda.
- Lyon, Margo L. 1984. "Dasar-dasar Konflik di Pedesaan Jawa", dalam Sediono Tjondronegoro & Gunawan Wiradi (Penyunting). *Dua Abad Penguasaan Tanah*. Jakarta: Gramedia.
- Mackie, Jamie. 2000. "Keberhasilan Bisnis di Kalangan Orang Cina di Asia Tenggara", dalam Robert W. Hefner (ed.), *Budaya Pasar; Masyarakat dan Moralitas dalam Kapitalisme Asia Baru*. Jakarta: LP3ES.
- Mas'ood, Mochtar. 1989. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966 - 1971*. Jakarta: LP3ES.
- Meilink-Roelofs, M.A.P. 1962. *Asian Trade and European Influence in the Indonesian Archipelago*



- between 1500 and about 1630, The Hague, Martinus Nijhoff.
- Multatuli. 1972. *Max Havelaar*. Jakarta:
- Nasution, Adnan Buyung. 1995. Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia; Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959. Jakarta: Grafiti.
- Nordholt, Henk Schulte. 2002. *Kriminalitas, Modernitas, dan Identitas dalam Sejarah Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- O'Donnell, Guillermo. 1992. "Berbagai Ketegangan di Negara Otoriter-Birokratik dan Masalah Demokrasi", dalam Roy C. Macridis & Bernard E. Brown (ed.), *Perbandingan Politik*. Jakarta: Erlangga.
- Pantoja, Enrique. 1999. *Exploring the Concept of Social Capital and Its Relevance for Community-Based Development: the Case of Coal Mining Areas in Orissa, India*. Social Capital Initiative Working Paper No. 18. Washington D.C.: The World Bank.
- Pyle, Kenneth B. 1988. *Generasi Baru Zaman Meiji; Pergolakan Mencari Identitas Nasional (1885-1985)*. Jakarta: Gramedia.
- Reid Anthony. 1992. *Asia Tenggara dalam Kurun Niaga 1450 - 1680; Tanah di Bawah Angin*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Reid, Anthony. 1999. *Dari Ekspansi Hingga Krisis; Jaringan Perdagangan Global Asia Tenggara 1450 - 1680*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Riclefs. M.C. 1991. *Sejarah Modern Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Riggs, Fred W. 1985. *Administrasi Negara-negara Berkembang; Teori Prismatis*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Ropke, Jochen. 1988. *Kebebasan yang Terhambat; Perkembangan Ekonomi dan Prilaku Kegiatan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Gramedia.
- Schrieke, B.O.J. 1955. *Indonesian Sociological Studies*. The Hague: van Hoeve.
- Scott, James C. 1981. *Moral Ekonomi Petani; Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*. Jakarta: LP3ES.
- Scott, James C. 1999. *Senjata kaum Lemah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Shichihei, Yamamoto. 1985. "Logika Kapitalisme Para Samurai & Peran Samurai dalam Proses Pertumbuhan Kewirausahaan Jepang," dalam B.N. Marbun (Penyunting), *Asal-usul Proses Pertumbuhan dan Perkembangan Manajemen & Kewirausahaan Jepang*. Jakarta: ppm.
- Simandjuntak, Marsillam. 1994. *Pandangan Negara Integralistik*. Jakarta: Grafiti Pers.
- Sutherland, Heather. 1983. *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*. Jakarta: SH.
- Twang Peck Yang. 2004. *Elite Bisnis Cina di Indonesia dan Masa*

- Transisi Kemerdekaan 1940-1950*. Yogyakarta: Niagara.
- van Leur, J.C. 1960. *Indonesian Trade and Society*. Bandung: Sumur Bandung.
- Van Niel, Robert. 2003. *Sistem Tanam Paksa di Jawa*. Jakarta: LP3ES.
- Weidenbaum, Murray dan Samuel Hughes. 1996. *The Bamboo Network; Bagaimana Pengusaha Cina Perantauan Menciptakan Adidaya Ekonomi Baru di Asia*. Jakarta: Prenhallindo.
- Winarno, Budi. 2003. *Komparasi Organisasi Pedesaan dalam Pembangunan; Indonesia vis a vis Taiwan, Thailand, dan Filipina*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- World Bank. 1998. *The Initiative on Defining, Monitoring, and Measuring Social Capital; Overview and Program Description*. Social Capital Initiative Working Paper No. 1. Washington D.C.: The World Bank.