

## PEMBENTUKAN MODAL SOSIAL DAN KEPENTINGAN EKONOMI-POLITIK NEGARA

Budi Rajab<sup>1</sup>, Ira Indrawardana<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Departemen Antropologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran  
Email Koresponden: budi.rajab@unpad.ac.id<sup>1</sup>, ira.indrawardana@unpad.ac.id<sup>2</sup>

*Submitted: 07-01-2025; Accepted: 11-02-2025; Published : 12-02-2025*

### ABSTRAK

Modal sosial menunjuk pada struktur masyarakat yang relatif ketat dalam mengatur hubungan antar warga dan memiliki aturan sanksi dan ganjaran yang jelas, sehingga warga masyarakat mempunyai kepastian dalam bertindak satu sama lain. Struktur masyarakat Indonesia nampaknya 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 bisa memfasilitasi sikap kedisiplinan, 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, malah 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 hanya menekankan pada proses pembelajaran kognitif.

**Kata-kata Kunci:** Modal Sosial, Struktur sosial yang Longgar, Kepentingan Ekonomi-Politik Negara.

### ABSTRACT

*Social capital refers to a relatively tight community structure in regulating relations between citizens. It 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 dominated by patronage, seniority, and economic power relations. Such authority cannot facilitate discipline, sense of responsibility, and order. Guilt and shame are only manifested 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 effective learning processes, not merely emphasize cognitive learning processes.*

**Keywords:** Social Capital, Loose Social Structure, Role of the State

## **PENDAHULUAN**

Model ideal birokrasi weberian yang mesti obyektif, netral, dan rasional yang menjadi tuntutan imperatif suatu organisasi, nampaknya di negara kita masih kurang tertib dan profesional, terutama di era Orde Baru sampai di awal-awal Orde Reformasi. Para pegawai nampaknya, masih tetap lebih mementingkan diri sendiri, sementara warga masyarakat yang perlu dilayani diperlakukan sebagai obyek. Mereka tidak peduli dengan keluhan dan aspirasi yang muncul, malah cenderung melakukan diskriminasi dalam pelayanan: orang-orang yang memiliki uang, kuasa, keluarga, konco atau kroninya akan mendapatkan prioritas pelayanan. Bahkan banyak aturan yang “dipelintir”, dibuat berbelit-belit. Dalilnya, “kalau urusan bisa dipersulit, kenapa harus dipermudah”. Berbagai potensi perubahan dan dinamika sosial dan ekonomi yang ada pada masyarakat, yang mestinya digali dan difasilitasi, tapi karena mekanisme dan prosedurnya berbelit-belit, potensi itu menjadi terhambat untuk manifes dan aktif. Karena perilaku birokrasi diskriminatif, mendahulukan kepentingan orang-orang yang memiliki akses dan kontrol pada sumber daya sosial-ekonomi dan kekuasaan politik, maka ia mendorong pada kian melebarnya ketimpangan sosial-ekonomi dalam masyarakat.

Empat puluh tahun lalu, Riggs, yang banyak meneliti mengenai birokrasi pemerintahan di Asia Tenggara, melihat, bahwa penerimaan sejumlah pegawai 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. 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 (Riggs, 1985).

Itulah kasus ketidaktertiban, ketidaksiplinan, dan tidak adanya tanggung jawab dari instansi pemerintah sebagai lembaga pelayanan publik. Sesungguhnya ketidakteraturan itu bisa kita temukan sehari-hari dalam berbagai institusi kemasyarakatan dan kenegaraan, pada lembaga-lembaga politik,

ekonomi, sosial-budaya, dan keagamaan. Dalam pandangan Van Dijk, khususnya ketidakteraturan yang terjadi di kantor-kantor pelayanan umum mengakibatkan hilangnya banyak waktu. 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 (van Dijk, 2003).

Ketidaktertiban, tak adanya penegakan hukum, dan penyelesaian masalah dengan kekerasan, meminjam sindiran Hefner, adalah cermin keseharian dari negara dan bangsa Indonesia yang tak beradab (*uncivil*) (Hefner, 2000). Kemudian, apakah memang kita ini adalah bangsa yang tidak memiliki keadaban (*civility*), egoistis, enggan menghargai orang lain sebagai sesama, dan tidak mau dan mampu berkoordinasi? Apakah dengan tidak adanya konsensus dan praktek 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 juga vertikal, meski seringkali tidak formal, yang bisa mendorong pada adanya keteraturan dan peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Di samping itu, dalam modal sosial ini terkandung pula hubungan saling mempercayai diantara warga masyarakat dan antara masyarakat dengan negara, bukan hubungan-hubungan dominasi dan otoritarianisme.

Tulisan ini dimaksudkan untuk menggambarkan apa itu arti dan fungsi modal sosial dalam lingkup yang luas, dilihat pula secara historis, mulai era kolonial, pemerintah Hindia-Belanda, dan pascakolonial terutama rezim Orde Baru, yang dalam kebijakan-kebijakan politik dan ekonominya malah cenderung melumpuhkan modal sosial masyarakat. Analisis tulisan ini mesti dibaca bagaimana negara bertanggung jawab melalui kebijakan-kebijakan politik dan ekonominya, baik langsung atau tidak, dalam melemahkan modal sosial, yang berarti juga turut melanggengkan ketidakteraturan dalam kehidupan masyarakat dan lembaga-lembaga negara itu sendiri. Dengan demikian, tulisan ini lebih melihat bahwa lemahnya modal sosial

yang dimiliki masyarakat Indonesia bukan melulu karena berasal dari faktor internal yang melekat pada sistem sosial dan budaya masyarakat, tetapi karena secara historis, negara, melalui aturan yang diciptakan dan praktek-praktek politiknya, telah membatasi ruang-gerak masyarakat, sehingga pilihan-pilihan masyarakat jadi lebih sempit bagi mengembangkan ragam aktivitasnya. Dalam konteks menghadapi intervensi negara itulah, masyarakat memformulasikan dan mengartikulasikan sistem sosial dan budaya yang berciri defensif dan formalistik yang berlebihan, yang dilihat dari perspektif modal sosial sukar untuk memunculkan ketertiban dan kesejahteraan yang relatif merata, justru yang tumbuh adalah ketimpangan sosial-ekonomi dan sekaligus bercirikan ketidaktertiban pada hampir semua lembaga kemasyarakatan dan kenegaraan.

#### **METODE PENELITIAN**

Artikel ini bukan dari hasil penelitian lapangan langsung (*fieldwork*). Meskipun ada data dan informasi empiris dari lapangan, hanya diambil hasil penelitian/kajian literatur. Jadi tulisan bersifat kajian literatur. Langkah-langkah kajiannya adalah sebagai berikut: *Pertama*, memilih dan menentukan isu yang akan dikaji, dan diasumsikan masih relevan dan terus menjadi wacana akademis dan umum adalah kajian tentang modal sosial pada masyarakat Indonesia, dan khususnya masyarakat Jawa. *Kedua*, mengumpulkan dan membaca konsep dan teori tentang modal sosial dari kajian ilmu-ilmu sosial. *Ketiga*, mulai mengumpulkan, mengkompilasi data, dan membaca data untuk melihat, dan mengidentifikasi operasionalisasi modal sosial dalam konteks sejarah dan politik sejak zaman kolonialisme Belanda hingga masa Orde Baru sampai era sekarang. *Keempat*, melihat upaya-upaya pemerintahan Indonesia untuk membangun dan mengembangkan modal sosial agar dapat sejalan dengan peristiwa proses globalisasi dunia. *Kelima*, menarik kesimpulan atau refleksi atas eksistensi modal sosial masa pemerintahan reformasi sekarang

#### **HASIL DAN PEMBAHASAN MODAL SOSIAL**

Merujuk pada rumusan yang diajukan Putnam (1995), modal sosial menunjuk pada ciri-ciri organisasi sosial horisontal, jaringan-

jaringan, dan norma-norma yang memfasilitasi koordinasi dan kerja sama yang manfaatnya bisa 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 komunitas Cina Perantauan (*overseas Chinese*) melalui apa yang disebut dengan *network capitalism* umpamanya (Seagrave, 1996). Mackie memberi contoh mengenai organisasi sosial informal Cina perantauan di Asia Tenggara yang mendorong pada kemampuan kompetitif mereka dalam kegiatan bisnis. Keunggulan 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 bisa saling bantu dan mempercayai satu sama lain dalam transaksi ekonomi modern tanpa harus melalui lembaga ekonomi formal yang birokratis (Mackie, 1999). 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, kepercayaan pada seseorang, toleransi, dan penghormatan pada hukum, sehingga memungkinkan berkembangnya demokrasi yang partisipatif. Sebaliknya, jaringan organisasi sosial di Italia Selatan sangat hierarkhis, 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. 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 keamanan 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 Coleman menunjuk pada 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 didasari pada relasi-relasi kekerabatan, kesamaan daerah dan bahasa, serta kesamaan etnis dan agama, apa dikenal sebagai hubungan primordial, dan mungkin karena ketertutupan itu mereka bisa *survive* dan bahkan menguasai jaringan perdagangan komoditas dan ketrampilan tertentu di daerah perantauan.

Dalam konsepsi Fukuyama (2002), modal sosial adalah serangkaian nilai dan norma informal yang dimiliki bersama di antara para anggota suatu kelompok yang memungkinkan terjalannya kerja sama di antara mereka. Jika anggota kelompok itu mengharapkan anggota-anggotanya berperilaku jujur dan terpercaya, mereka akan saling mempercayai. Kepercayaan ibarat pelumas yang membuat jalannya kelompok atau organisasi menjadi lebih efisien dan efektif (Fukuyama, 2002). Dalam konteks ini, berarti 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 (Fukuyama, 2002).

Keluarga, dilihat Fukuyama (2002), merupakan sumber penting bagi modal sosial. Sebagai contoh, 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. Kenapa 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 (Fukuyama, 2002). Tapi ketergantungan berlebihan atas ikatan kekerabatan ini bisa mengakibatkan konsekuensi negatif atas masyarakat luas. Menurut Fukuyama (2002), banyak kebudayaan, mulai dari Cina, Eropa Selatan, hingga Amerika Latin mempromosikan familiisme, yakni peningkatan ikatan kekerabatan di atas kewajiban sosial, tetapi itu 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 (2002) 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-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, dalam kasus firma-firma perseorangan, modal sosial dibangun melalui investasi langsung dalam pendidikan dan latihan dalam berbagai

ketrampilan 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-struktur manajemen serupa telah menemukan bahwa mereka harus banyak berinvestasi dalam mengajar para pekerja kerah biru (*blue collar*) (Fukuyama, 2002).

Tetapi Fukuyama pun 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-sekolah biasanya tidak hanya mengajarkan berbagai pengetahuan dan ketrampilan, juga menyosialisasikan para pelajar ke dalam kebiasaan-kebiasaan budaya tertentu yang dirancang untuk membuat mereka menjadi warga negara yang baik (Fukuyama, 2002). Namun demikian, banyak juga, menurut Fukuyama, pemerintah yang cakap dalam menghancurkan modal sosial. Umpamanya, bagaimana negara telah gagal memberikan hak-hak keamanan dan kepemilikan yang stabil kepada publik, sehingga mengakibatkan para 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 Perancis 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 & Wacquant, 1992). Bagi Bourdieu, modal sosial adalah jumlah sumber daya, aktual atau maya, yang berkumpul pada seorang individu atau kelompok, memiliki jaringan tahan lama berupa hubungan timbal balik yang sedikit banyak terinstitusionalisasikan (Bourdieu & Wacquant, 1992). Hanya berbeda dengan Coleman dan Putnam, Bourdieu mengaitkannya 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).

## PILIHAN YANG TERBATAS

Melihat perjalanan historis masyarakat Indonesia, *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 komoditi 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. Katakanlah para priyayi pedagang itu memiliki dorongan tinggi untuk berprestasi menjadi pedagang-pedagang besar, memiliki sikap mobil, rasional dan kalkulatif, mau menempuh resiko, dan memiliki jaringan horisontal. 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 bisa 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 bisa diimplementasikan karena mesti melalui aturan birokratis pemerintah kolonial, mereka dikontrol dengan ketat dalam menjalankan otoritas pemerintahannya. Mereka hanya jadi orang “gajian”, meskipun mereka masih memperoleh pendapatan tambahan dari lahan-lahan pertanian yang sebelumnya mereka kuasai. Boleh 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-budaya simbolik dan ritualistik serta perilaku-perilaku formalistik yang secara ekonomi memerlukan ongkos besar dan untuk membiayai gaya hidup yang konsumeristik itu mereka melakukan KKN dan mengurus sumber daya warga masyarakat dengan 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 praktek 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 mereka menerapkan etos *samurai* yang berdisiplin tinggi dan selalu berkeinginan untuk berada di depan (Pyle, 1988; Shichihei, 1985).

Mungkin budaya dan perilaku seperti itu yang memang hanya dapat kaum priyayi Jawa tumbuh-kembangkan, karena pilihan-pilihan lain yang strategis, sektor ekonomi dan politik, tidak tersedia lagi peluangnya, telah tertutup, pihak kolonial telah membatasinya. Bagi pihak kolonial dengan 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-gaya hidup priyayi

birokrat tersebut terus berlangsung hingga kini dalam birokrasi pemerintah kita, sepertinya 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 kita membahas peran negara Orde Baru dalam melanggengkan budaya priyayi birokrat yang sarat dengan praktek KKN, kita ambil lagi satu contoh historis mengenai bagaimana modal sosial tidak memiliki peluang untuk terbentuk dan berkembang pada salah satu komponen bangsa kita dan kondisi ini pun kemudian turut dimampukan oleh kebijaksanaan dan praktek 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, kemalasan petani sudah melekat pada kebudayaannya dan sulit atau malah tidak bisa diubah. Kemiskinan petani dianggap sebagai kesalahan yang dibuat sendiri, karena mereka tidak mau bekerja keras (1982). Tetapi Geertz (1976) membalikkan logika Boeke itu, bahwa menurutnya, 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 komoditi tertentu, terutama tebu, pada sebagian tanah pertanian mereka dan mesti mengelolanya sendiri serta hasil panennya harus dijual pada 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. Kemudian, apa yang 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 cukupan 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) (Geertz, 1976).

Terlihat, bahwa kemiskinan yang diderita masyarakat petani Jawa tidaklah muncul dari kultur mereka, seperti yang disinyalmen 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, di luar sektor pertanian, seperti perdagangan dan industri misalnya telah tertutup. Bagi kaum kolonial, petani adalah komponen masyarakat tanah jajahan yang bisa 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*. Mungkin di sini kita bisa mengutip apa yang dikatakan Scott tentang perilaku petani yang cenderung untuk tidak mengambil resiko dalam produksi pertaniannya akibat dari tekanan eksternal (Scott, 1981)

Salah satu perilaku yang muncul dari proses memiskinkan bersama itu adalah apa yang diidentifikasi sebagai perilaku malas, yang dalam hal ini sebenarnya bentuknya adalah 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, yang 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 apa yang dilakukannya, modernisasi yang diterapkan, terutama di masa rezim Orde Baru, malah melanggengkan sistem ekonomi dan praktek-praktek budaya dan sosial subsistensi, seperti yang akan diuraikan di bawah nanti.

Bila kita merujuk pada kajian Alatas mengenai apa yang disebut 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 (1988). Kajian-kajian Nordholt mengenai masyarakat Bali, juga menunjukkan hal yang serupa, bahwa ada di antara unsur-unsur budaya Bali yang dicitrakan negatif, salah satunya malas dan praktek-praktek ritualistik yang tidak produktif, ternyata ikut dikonstruksi oleh dan untuk kepentingan pihak kolonial (2002: 77-240).

Meskipun zaman penjajahan telah berakhir, tidak serta merta nilai budaya dan perilaku petani dan priyayi birokrat tersebut berubah. Di sini yang menjadi masalahnya, ternyata pemerintah pascakolonial malah kemudian ikut memperkuat keberadaan dan kelangsungannya, dan untuk kasus Indonesia nampaknya rezim Orde Baru berkepentingan dengan pelanggengan tersebut. Tujuannya tidak berbeda jauh dengan pemerintah kolonial adalah 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 mungkin bisa dikatakan sebagai pembalikan total dari sistem politik periode demokrasi parlementer (1955-1959). Masa demokrasi parlementer adalah masa di mana negara dan masyarakat mencoba untuk mewadahi 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, dianggap sebagai sistem yang tidak mengakar pada budaya politik Indonesia. Sudah tentu, sebab masih berada pada tahap formasi awal, sistem politik itu belum bisa menghasilkan sesuatu yang produktif, malah memang berlangsung konflik berlarut-larut dalam parlemen, meskipun bukan konflik yang 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 menentangnya disingkirkannya, dan juga walaupun ada parlemen tapi 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 ini. Aliansi itu tidak disia-siakan oleh PKI, karena berarti suatu peluang untuk memperluas basis politiknya dalam lembaga-lembaga pemerintahan yang kemudian bisa dimanfaatkan bagi memperluas simpatisannya dari kalangan masyarakat. Dan kedua, Angkatan Darat, militer, muncul sebagai kekuatan politik yang kuat, terutama sejak negara memberlakukan keadaan darurat pada pertengahan tahun 1950-an akibat terjadinya

berbagai gerakan sparatisme di daerah. Sudah sejak awal Angkatan Darat melihat PKI merupakan ancaman potensial yang dapat membahayakan kesatuan dan ideologi negara, sehingga Angkatan Darat 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: 21-24).

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 anti komunis, 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 bisa 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. Akan tetapi ternyata pergantian itu tidak banyak mendorong perubahan substansial dalam bidang sosial dan 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: 18). Karena itu, sebenarnya Orde Baru bukanlah antesis dari 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 DPR (Dewan Perwakilan Rakyat, MA (Mahkamah Agung), BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). 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, penghijauan. Militer berperan sebagai stabilisator politik, terutama mengamankan pelaksanaan agenda-agenda yang dirumuskan lembaga kepresidenan, malah prevalensinya dapat ditemukan juga 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: 38-39).

Dalam rangka memperoleh legitimasi dari lembaga perwakilan rakyat, partai politik yang digunakan rezim Orde Baru adalah Golongan Karya, 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 kritis. 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, malah sebagian di antaranya dapat dikooptasi dan disubordinasikan sekedar menjadi instrumen penopang bagi pilar politik Orde Baru (Gafar, 1999: 37-39). 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, masyarakat berada di bawah subordinasi negara.

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. Memang 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/i diwadahi KNPI (Komite Nasional Pemuda Indonesia), untuk petani dan nelayan diwadahi dalam HKTI/HNSI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia/Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia), untuk pegawai negeri ada Korpri (Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia), untuk perempuan diwadahi dalam PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), Kadin

(Kamar Dagang dan Industri) 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 antar kelompok kepentingan serta terciptanya keselarasan, kesetiakawanan, dan kerjasama dalam hubungan antara negara dan masyarakat atau lebih tepat supaya masyarakat tetap berada di bawah pengawasan negara.

Dengan demikian, 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, karena itu perlu diwaspadai dan diawasi seketat mungkin. Dengan sendirinya, pluralitas dilarang dan solidaritas horisontal antar kelompok masyarakat disingkirkan, yang diperbolehkan adalah relasi vertikal, 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, dan sebab itu mesti dikurangi. Semua kelompok harus memiliki kerangka berpikir dan berperilaku yang sama demi menjaga persatuan dan kesatuan.

Hasil kajian Feith tentang pembangunan ekonomi pada awal tahun 1970-an, mengidentifikasi bahwa pertumbuhan ekonomi yang dialami Indonesia ternyata dimotori negara, bukan oleh masyarakat (1984: 72-74). 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 mewujudkannya stabilitas politik ini negara melakukan tindakan represif dan koersif terhadap siapa pun yang dipersepsikannya bisa mengganggu jalannya pembangunan ekonomi dan keamanan negara (Feith, 1984: 72).

Strategi pembangunan ekonomi yang memprasyaratkan stabilitas politik tersebut oleh Feith disebut sebagai rezim pembangunan yang represif (*represive developmental rezim*), yang ciri-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: 73). Oleh Karl D. Jackson 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* (1976: 4-5).

Mungkin relevan juga untuk melihat rezim negara Orde Baru yang represif itu dari konsep *bureaucratic authoritarianism* (otritarianisme birokratik) yang diajukan Guillermo O'Donnell, 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 (1992: 200-202). 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 anti komunis dengan persekutuan golongan kiri dan nasionalis (Mas'oe'd, 1989: 10).

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 mengalihkan strategi tersebut 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: 18-36). Kalaupun sektor pertanian dibangun, tujuannya tidak untuk diintegrasikan ke dalam proses industrialisasi yang berorientasi ekspor itu, melainkan sekedar 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, yang ditekankan adalah apa yang disebut dengan 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, di mana 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 pada perusahaan-perusahaan negara dan pengusaha-pengusaha bisnis besar yang dekat dengan pusat kekuasaan. Dengan demikian, bisa dikatakan pembangunan pertanian di pedesaan tetap berorientasi pada sistem ekonomi pertanian subsistensi, yang berarti juga ikut melanggengkan praktek-praktek 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: 16-17). Di masa Orde Baru birokrasi ini 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 praktek-praktek korupsi lainnya. Rezim Orde Baru dengan sengaja membiarkan dan bahkan langsung terlibat dalam praktek KKN birokrasi itu. Di sinilah nampak, bagaimana negara tidak berupaya melakukan transformasi birokrasi ke arah bentuk yang lebih ramping organisasinya dan mewujudkan efisiensi, malah ikut memapankan dan melanggengkan budaya birokrasi yang memang 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. Lalu 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: 23). Pada negara Orde Baru ini terlihat memang ada lembaga-lembaga yang mewakili masyarakat, baik organisasi sosial, ekonomi, maupun politik. tapi, meminjam konsepsi Philippe C. Schmitter (Mas'ood, 1989: 12-14), 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: 78). Secara ideologis negara yang demikian ini merujuk pada faham 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: 151-152).

## REFLEKSI

Dengan jujur mesti kita akui, bahwa struktur dan praktek masyarakat yang paternalistik dan feodalistik masih melekat dalam aktivitas sehari-hari bangsa Indonesia dan negara sendiri meletakkan diri sebagai patron.

Namun apa yang dipraktikkannya, karena ia terjebak pada upaya mempertahankan dan melanggengkan kekuasaannya, bukannya menstransformasikan struktur dan budaya masyarakat ke bentuk yang horisontal, malah ia menjadi bagian yang memperkuat relasi-relasi vertikalnya. Karena 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. Sangat kurang upaya negara dalam menyelesaikan masalah untuk kepentingan jangka panjang, yakni melalui pendekatan yang strategis dengan cara mengidentifikasi akar permasalahan dan kemudian mengeliminasinya, sehingga di masa mendatang masalah yang serupa tidak akan muncul lagi.

Beberapa elemen bangsa kita sesungguhnya ada yang memiliki organisasi dan jaringan horisontal yang eksklusif yang didasari pada hubungan kekerabatan dan kesamaan daerah, meskipun masih belum cukup kuat dan kompetitif, di sektor bisnis, misalnya aktivitas-aktivitas perdagangan dan jasa menengah ke bawah, lebih khususnya penguasaan pada ekonomi sektor informal di perkotaan, pada orang-orang Minangkabau, Madura, Bugis-Makassar, dan bagian tertentu dari masyarakat Jawa dan Sunda, di daerah-daerah perantauan mereka. Hanya kebijakan negara sering kali tidak kondusif atau tidak mencoba memfasilitasi untuk memperkuat jaringan-jaringan tersebut, malah mereka sering dijadikan "obyek pemerasan" birokrasi, umpamanya dengan membuat berbagai peraturan perijinan usaha dan retribusi yang dibuat-buat dan memakan ongkos besar.

Negara pun tidak berusaha untuk mentransformasi masyarakat petani yang terlilit *shared poverty*, umpamanya 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 malah tetap ditumpukan pada sistem ekonomi subsistensi yang hanya sedikit mengalami pembaharuan pada teknik bercocok tanamnya melalui kebijakan swasembada pangan. Tetapi politik

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. Karena itu, mengapa sebagian besar bangsa Indonesia yang miskin berasal dari kaum tani, karena memang proses modernisasi yang selama ini dilaksanakan negara tidak transformatif, malah memperkuat struktur pertanian yang involutif, yang membatasi petani untuk bisa keluar dari praktek-praktek sosial-budaya yang 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* antar pelajar dan kenakalan remaja tidak juga berkurang, malah semakin meresahkan. Para remaja meskipun diajari apa yang mereka lakukan itu bukan hanya mengganggu orang lain, tetapi bisa mencelakakan 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 ketetangaan tentang kedisiplinan dan tanggung jawab sangat tidak efektif, tidak masuk dalam otak dan jiwa para remaja. Lembaga pendidikan nampaknya lebih berorientasi pada pendidikan kognitif dan komersialisasi dan keadaan ini, langsung atau tidak, difasilitasi negara melalui aturan-aturan yang ditelorkannya.

Dalam penglihatan Dijk (2003: 15) ketidakteraturan, tak adanya disiplin, dan tanggung jawab itu bukanlah melulu merupakan kesalahan orang-orang Indonesia satu per satu. 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. Di samping itu, secara budaya banyak penduduk yang belum dapat sepenuhnya berpikir dalam konsep-konsep yang abstrak, sementara arus informasi dan ilmu pengetahuan masuk dengan deras. Ini menjadikan banyak penduduk yang sulit untuk bisa 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 mencolok kesombongan gaya hidup yang diperlihatkan oleh beberapa anggota masyarakat kelas atas, yang sekaligus mereka ini bisa mempermainkan aturan-aturan hukum. Jadinya warga masyarakat lain akan memandang dengan sinis norma-norma hukum kenegaraan itu. (Dijk, 2003: 115).

Bagaimana dengan pemerintahan reformasi reformasi kini? Di jalanan tetap semerawut, lembaga pendidikan semakin terjebak pada praktek bisnis tanpa mengindahkan etika publik, korupsi birokrasi juga tidak berhenti, masyarakat petani tetap berada dalam kondisi kemiskinan, para pengusaha menengah dan kecil juga masih dihadapkan pada aturan birokrasi yang membebani keuangan mereka. Otonomi daerah juga belum terlihat menelorkan berbagai kebijakan dan aturan strategis yang pro pada pengembangan modal sosial. Partai-partai politik juga belum menunjukkan dirinya sebagai kelompok politik yang dapat menyalurkan dan mengertikulasikan kebutuhan dan kepentingan konstituennya, malah mereka terlibat dalam praktek-praktek korupsi dan kolusi. 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 nampaknya masih banyak tercurah pada upaya-upaya untuk mengontrol negara yang nampaknya masih memiliki kecenderungan untuk mensubordinasikan masyarakat.

## SIMPULAN

Modal sosial dalam lingkup yang luas di kalangan masyarakat Indonesia belum difungsikan dengan secara integratif dengan baik dalam konteks sistem politik ekonomi kenegaraan dan kekuasaan pemerintahan. Kondisi di atas, sejauh ini bisa dilihat sebagai alasan ketimpangan dan masih banyaknya kesenjangan sosial secara

historis meski bagaimana pun program pembangunan diciptakan oleh penguasa pemerintahan.

Dengan demikian, belajar dan menyimak dari dinamika peran modal sosial dalam politik ekonomi bangsa Indonesia, maka jika sistem politik ekonomi dalam kehidupan bernegara yang mengusung ideologi demokrasi, yang meletakkan prinsip bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat, serta memperhatikan keragaman budaya etnik bangsa Indonesia, maka seyogyanya kekuatan modal sosial ini selain perannya sangat penting dalam mengontrol kekuasaan politik yang dijalankan oleh penguasa sistem pemerintahan (negara) tetapi juga sekaligus sebagai kontrol internal yang bersifat horisontal untuk saling mengoreksi, dan mendukung pada proses perbaikan masyarakat yang lebih sejahtera bersama.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ahamdi, Sembirang. "Perkembangan Ekonomi Komunitas Madura di Sumbawa, NTB: sebuah Analisis Kapital Sosial", dalam Masyarakat Jurnal Sosiologi, Edisi No. 12, 2003.
- Alatas, S.H. Mitos Pribumi Malas; Citra Orang Jawa, Melayu, dan Filipina dalam Kapitalisme Kolonial. Jakarta: LP3ES, 1988.
- Arief, Mohamed & Hal Hill. Industrialisasi di ASEAN. Jakarta: LP3ES, 1988.
- Boeke, J.H. Prakitualisme di Asia. Jakarta: SH, 1983.
- Boeke, J.H. "Memperkenalkan Teori Ekonomi Ganda", dalam Sajogjo (Penyunting), Bunga Rampai Perekonomian Desa. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1982.
- Bourdieu & Waqcuant. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Blackwell Publishers 108 Cowley Road Oxford OX4 1JF, UK. 1992
- Crouch, Harold. Militer dan Politik di Indonesia. Jakarta: SH, 1986.
- Dijk, Kees van. "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, 2003.
- Feith, Herbert. "Rezim-rezim Developmentalis di Asia; Kekuatan Lama, Kerawanan Baru". Prisma, 11, XI November, 1980.
- Gafar, Afan. Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Geertz, Clifford. Involusi Pertanian; Proses Perubahan Ekologi di Indonesia. Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1976.
- Geertz, Clifford. Abangan, Santri, Priyayi dalam Masyarakat Jawa. Jakarta: Pustaka Jaya, 1981.
- Geertz, Clifford. "Afterword: The Politics of Meaning," dalam Claire Holt (ed.), Culture and Politics. Cornell: Cornell University Press, 1974.
- Gary Hamilton. 1996. Menguak Jaringan Bisnis Cina di Asia Timur dan Tenggara, Jakarta: Gramedia.
- Hansen, Garry E. "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, 1978.
- Hart, Gillian. Power, Labor, and Livelihood; Processes of Change in Rural Java. Berkeley: University of California Press, 1986.
- Heffner, Robert W. Civil Islam; Islam dan Demokratisasi di Indonesia. Jakarta: ISAI, 2000.
- Heffner, Robert W., "Pendahuluan: Masyarakat dan Moralitas dalam Kapitalisme Asia Baru," dalam Robert W. Hefner (ed.), Budaya Pasar; Masyarakat dan Moralitas dalam Kapitalisme Asia Baru. Jakarta: LP3ES, 2000.
- Hettne, Bjorn. Teori Pembangunan dan Tiga Dunia. Jakarta: Gramedia, 2001.
- Hettne, Bjorn. Ironi Pembangunan di Negara Berkembang. Jakarta: SH, 1985.
- Hikam, Muhammad AS. Demokrasi dan Civil Society. Jakarta: LP3ES, 1996.
- Kartodirdjo, Sartono. Pemberontakan Petani Banten 1888. Jakarta: Pustaka Jaya, 1984.
- Koentjaraningrat. Kebudayaan Jawa. Jakarta: Balai Pustaka, 1984.

- Liddle, William R. *Leadership and Culture in Indonesia*. Sydney: Allen & Unwin, 1996.
- Lubis, Nina. *Kehidupan Kaum Menak Priangan 1800-1942*. Bandung: Pusat Informasi Kebudayaan Sunda, 1998.
- Lyon, Margo L. "Dasar-dasar Konflik di Pedesaan Jawa", dalam Sediono Tjondronegoro & Gunawan Wiradi (Penyunting). *Dua Abad Penguasaan Tanah*. Jakarta: Gramedia, 1984.
- Mackie, Jamie. "Keberhasilan Bisnis di Kalangan Orang Cina di Asia Tenggara", dalam
- Mas'ood, Mochtar. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966 – 1971*. Jakarta: LP3ES, 1989.
- 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. Max Havelaar. Jakarta: 1972.
- Nasution, Adnan Buyung. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia; Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*. Jakarta: Grafiti, 1995.
- Nordholt, Henk Schulte. *Kriminalitas, Modernitas, dan Identitas dalam Sejarah Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002.
- O'Donnell, Guillermo. "Berbagai Ketegangan di Negara Otoriter-Birokratik dan Masalah Demokrasi", dalam Roy C. Macridis & Bernard E. Brown (ed.), *Perbandingan Politik*. Jakarta: Erlangga, 1992.
- Pantoja, Enrique. *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, 1999.
- Pyle, Kenneth B. *Generasi Baru Zaman Meiji; Pergolakan Mencari Identitas Nasional (1885-1985)*. Jakarta: Gramedia, 1988.
- Putnam, R.D. *'Bowling Alone: America's Declining Social Capital'* dalam Adler Paul S, Seok-Woo Kwon. "Tanpa Tahun". *"Social Capital: The Good, The Bad, and The Ugly."* In E.L. Lesser 200 (Ed). "Knowledge and social capital: foundations and application". Boston, MA. Butterworth-Heinemann. <http://www.goegle.co.id/books>. 1995.
- Reid Anthony. *Asia Tenggara dalam Kurun Niaga 1450 - 1680; Tanah di Bawah Angin*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1992.
- Reid, Anthony. *Dari Ekspansi Hingga Krisis; Jaringan Perdagangan Global Asia Tenggara 1450 – 1680*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1999.
- Riclefs. M.C. *Sejarah Modern Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1991.
- Riggs, Fred W. *Administrasi Negara-negara Berkembang; Teori Prismatic*. Jakarta: Rajawali Pers, 1985.
- Ropke, Jochen. *Kebebasan yang Terhambat; Perkembangan Ekonomi dan Perilaku Kegiatan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 1988.
- Schrieke, B.O.J. *Indonesian Sociological Studies*. The Hague: van Hoeve, 1955.
- Scott, James C. *Moral Ekonomi Petani; Pergolakan dan Subsistensi di Asia Tenggara*. Jakarta: LP3ES, 1981.
- Scott, James C. *Senjata kaum Lemah*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1999.
- Shichihei, Yamamoto. "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, 1985.
- Simandjuntak, Marsillam. *Pandangan Negara Integralistik* (Jakarta: Grafiti Pers, 1994).
- Sutherland, Heather. *Terbentuknya Sebuah Elite Birokrasi*. Jakarta: SH, 1983.
- Twang Peck Yang. *Elite Bisnis Cina di Indonesia dan Masa Transisi Kemerdekaan 1940-1950*. Yogyakarta: Niagara, 2004.
- Van Leur, J.C. *Indonesian Trade and Society*. Bandung: Sumur Bandung, 1960.
- Van Niel, Robert. *Sistem Tanam Paksa di Jawa*. Jakarta: LP3ES, 2003.
- Weidenbaum, Murray dan Samuel Hughes. *The Bamboo Network; Bagaimana Pengusaha Cina Perantauan Menciptakan Adidaya Ekonomi Baru di*

- Asia. Jakarta: Prenhallindo, 1996.
- Winarno, Budi. Komparasi Organisasi Pedesaan dalam Pembangunan; Indonesia vis a vis Taiwan, Thailand, dan Filipina. Yogyakarta: Media Pressindo, 2003.
- World Bank. 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, 1998.