

Pembangunan untuk Siapa?: Suatu Pengantar¹

S. Budhisantoso

(Universitas Indonesia)

Salah satu tujuan utama pembentukan pemerintahan negara Republik Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam alinea ke 4 pembukaan UUD 1945 adalah:

.....untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,.....dst.

Dengan jelas amanat itu menyatakan tanggung jawab pemerintah bukan sekedar memberikan perlindungan fisik terhadap seluruh warganegaraanya, melainkan juga perlindungan non-fisik dengan memajukan kesejahteraan mereka dalam arti luas.

Sesungguhnya amanat tersebut bukan tanpa alasan, kalau diingat bahwa bangsa Indonesia itu terbentuk sebagai perwujudan tekad bersama segenap penduduk di kepulauan

Nusantara atau bekas jajahan Hindia Belanda yang semula hidup dalam kelompok-kelompok sosial yang mandiri dengan anekaragam kebudayaan mereka. Kenyataan kemajemukan masyarakat dan keanekaragaman kebudayaan Indonesia itu seringkali diabaikan. Walaupun masyarakat dengan bangga orang mengucapkan semboyan kebangsaan *Bhinneka Tunggal Ika*, dalam kenyataan kebhinnekaan itu seringkali dilupakan kalau tidak tergusur oleh ketunggalan yang dipaksakan.

Sebagaimana kenyataan kemajemukan masyarakat Indonesia itu tidak hanya terwujud dalam berbagai struktur sosial, melainkan juga dalam keanekaragaman kebudayaan yang dikembangkan oleh masyarakat kepulauan sebagai perwujudan adaptasi mereka terhadap lingkungannya secara aktif. Oleh karena itulah keanekaragaman kebudayaan yang mereka kembangkan itu tidak hanya bersifat mendatar yang mencerminkan pola-pola adaptasi setempat yang berbeda, melainkan juga bersifat tegak lurus karena perbedaan pengalaman sejarah. Kenyataan sosial dan kebudayaan tersebut sangat besar pengaruhnya dalam pembangunan bangsa yang dirintis sejak awal kebangkitan kebangsaan.

Sungguhpun semangat kebangsaan telah ditanamkan oleh para pelopor jauh sebelum proklamasi kemerdekaan, namun dalam kenyataan tidaklah mudah untuk mempersatukan masyarakat majemuk yang mengembangkan aneka ragam kebudayaan itu menjadi satu bangsa yang besar. Lebih dari 25 tahun pertama sejak kemerdekaan, masyarakat Indonesia mengalami pergolakan untuk memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa yang oleh Geertz (1965) disebut sebagai "*Integrative revolution*".

Sesungguhnya banyak kendala yang menghambat pembangunan bangsa yang baru merdeka, sekalipun ia merupakan cita-cita yang melandasi perjuangan kemerdekaan. Sebagaimana diungkapkan oleh Harris (1964), kebanyakan negara yang baru merdeka sejak berakhirnya perang dunia yang lalu menghadapi berbagai persoalan dalam membangun bangsanya. Mereka harus menghadapi pergolakan yang timbul dalam perjuangan untuk mengembangkan kesetaraan dengan negara-negara lain. Pergolakan nasional yang dinamakan oleh Harris sebagai *Revolution of Equality* atau revolusi kesetaraan meliputi: Pertama, perjuangan kemerdekaan penuh (*Total Independence*); Kedua, Pengembangan Administrasi Pemerintahan (*Administrative Equality*); Ketiga, Perjuangan kesetaraan budaya (*Cultural Equality*).

Kemerdekaan penuh

Sesungguhnya, keutuhan wilayah negara dan kedaulatan suatu bangsa itu sulit dipertahankan kalau masyarakat bangsa itu sendiri tidak mampu membebaskan diri atau sekurang-kurangnya memperkecil pengaruh kekuasaan asing sejauh mungkin. Perjuangan untuk membebaskan diri dari pengaruh kekuasaan asing itu terasa lebih berat bagi negara yang baru merdeka dan masyarakatnya majemuk seperti

¹ Tulisan ini telah diterbitkan di Jurnal Antropologi Indonesia 2001 25(64): 1-9

Indonesia. Kebanyakan bekas negara kolonial tidak rela melepaskan pengaruhnya terhadap negara bekas jajahannya. Dengan berbagai cara, mereka berusaha mengikat kesetiaan bekas negara jajahan dalam berbagai bentuk kesepakatan, seperti program bantuan pembangunan, kerjasama ekonomi dan pemasaran bersama maupun organisasi persemakmuran. Dengan demikian mereka dapat mempertahankan kepentingan mereka, seperti jaminan sumber bahan baku bagi industrinya maupun pangsa pasar yang potensial. Sebaliknya ikatan nyata maupun terselubung itu dapat menghambat pembangunan bangsa-bangsa yang baru merdeka, karena mereka tidak bebas dalam menentukan kebijaksanaan pembangunan yang hendak diselenggarakan. Bahkan ada kecenderungan bahwa berbagai bantuan yang diberikan oleh bekas negara kolonial itu justru memperpanjang ketergantungan mereka terhadap kekuasaan asing. Karena itulah mereka harus membebaskan diri sepenuhnya dari segala bentuk pengaruh kekuasaan asing untuk menegakkan kedaulatan sebagai bangsa yang merdeka.

Perjuangan itu tidak mudah, terutama di negara yang masyarakatnya majemuk dengan anekaragam latar belakang kebudayaannya seperti Indonesia. Sejarah telah membukikan betapa berbagai negara boneka dibentuk menjelang penyerahan kedaulatan negara dan bangsa Indonesia oleh pihak Belanda dengan tujuan untuk mempertahankan pengaruhnya. Pergolakan sosial berlangsung sejak penyerahan kedaulatan bangsa dan negara oleh pemerintah kolonial Belanda dalam menentukan hari depan dan membangun bangsa.

Pembangunan administrasi pemerintahan

Perjuangan yang tidak kalah beratnya adalah mengembangkan administrasi pemerintahan yang menjamin pelayanan umum dan berlaku di seluruh tanah air. Pembangunan administrasi pemerintahan untuk menunjukkan kemampuan bangsa mengatur dirinya tanpa campur tangan kekuasaan asing itu tidak mungkin ditunda-tunda. Namun dalam kenyataan banyak kendala yang harus dihadapi. Disamping kurangnya tenaga kerja yang trampil dan ahli untuk menyelenggarakan administrasi pemerintahan yang sehat, banyak peraturan dan perundangan yang harus dibuat untuk menggantikan berbagai peraturan dan perundangan kolonial. Belum lagi terhitung sistem pemerintahan apa yang hendak diterapkan.

Sesungguhnya untuk menghasilkan tenaga trampil dan ahli dalam administrasi pemerintahan tidaklah terlalu sulit. Akan tetapi sebagaimana halnya yang terjadi di berbagai negara yang sedang berkembang, justru pembinaan sikap mental sumberdaya manusia sebagai bagian dari mesin birokrasi sehat merupakan hambatan utama. Banyak diantara mereka yang berhasil memangku jabatan dalam administrasi pemerintahan yang mengidap sikap mental administrator kolonial (*colonial administrator mentality*) yang beranggapan bahwa masyarakat masih bodoh dan

terbelakang. Oleh karena itu mereka seringkali bukannya melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai abdi masyarakat yang baik, melainkan justru sebaliknya memperlakukan masyarakat sebagai bawahan (*subordinates*) yang harus dibina dan dibimbing selalu. Hal ini bertentangan dengan prinsip pengembangan pemerintahan nasional yang seharusnya juga memperjuangkan kesetaraan kebudayaan dalam pergaulan antar bangsa. Pembinaan dan bimbingan yang memperlakukan masyarakat seolah-olah masih terbelakang dan perlu pimpinan itu, tanpa disadari telah mematikan kreativitas pembaharuan yang justru diperlukan untuk pengembangan kebudayaan.

Pembangunan kebudayaan

Sementara itu untuk mendapatkan pengakuan kesetaraan (*cultural equality*) dalam pergaulan antar bangsa, pengembangan kebudayaan sebagai lambang kesetaraan tidak boleh diabaikan oleh negara yang baru merdeka. Pengembangan kebudayaan sebagai lambang kesetaraan itu sama pentingnya dengan kemerdekaan penuh dan tertibnya administrasi pemerintahan yang diperlukan untuk mempertahankan keutuhan wilayah negara dan kedaulatan bangsa. Oleh karena itu pembangunan kebudayaan nasional bagi Indonesia tidak mungkin ditunda-tunda, lebih-lebih kalau diingat bahwa bangsa Indonesia itu majemuk masyarakatnya dan beranekaragam kebudayaannya.

Kebutuhan akan kebudayaan nasional sebagai kerangka acuan dalam bermasyarakat dan berbangsa secara nasional itu disadari sepenuhnya oleh para pendiri negara kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana tercermin dalam amanat UUD 1945, khususnya pasal 32 yang berbunyi:

“Pemerintah memajukan kebudayaan nasional Indonesia”

Akan tetapi karena besarnya semangat kebangsaan pada awal kemerdekaan, dalam mengembangkan kebudayaan nasional orang mengabaikan keberadaan dan fungsi kebudayaan-kebudayaan yang hidup di kalangan masyarakat Indonesia yang majemuk. Kekhilafan itulah yang kemudian menimbulkan berbagai masalah sosial, politik, ekonomi dan kebudayaan dalam pembangunan bangsa untuk meningkatkan kesejahteraan dan pengakuan kesetaraan dalam pergaulan antar bangsa.

Pembangunan nasional

Perjuangan bangsa untuk mencapai kesetaraan sosial, politik, ekonomi dan kebudayaan dalam masyarakat yang majemuk dengan kebudayaannya yang beranekaragam itu tidaklah mudah. Ia harus dilakukan serentak dengan melibatkan segenap rakyat untuk mengambil bagian secara aktif. Oleh karena itu pembangunan semesta di masa pemerintahan Orde Lama maupun pembangunan nasional di masa Orde Baru merupakan jawaban yang tepat. Akan tetapi kedua kebijaksanaan pembangunan itu tidak memperhatikan faktor dominan sosial dan kebudayaan masyarakat majemuk

Indonesia. Kebijakan pembangunan semesta berencana, karena situasi politik dunia, lebih menitik beratkan pada segi politik. Sementara itu kebijakan pembangunan nasional, yang terdorong oleh tuntutan penderitaan rakyat, dititik beratkan pada ekonomi. kedua pembangunan itu nampaknya kurang memperhatikan faktor sosial dan kebudayaan masyarakat Indonesia yang majemuk. Akibatnya, kedua pembangunan itu tidak berhasil memicu sebagian besar penduduk untuk mengambil bagian secara aktif. Karenanya bukan hanya sasaran pembangunan tidak tercapai, melainkan justru semakin menambah parah penderitaan, kalau tidak kemiskinan yang harus ditanggung oleh bangsa Indonesia.

Sesungguhnya pembangunan nasional itu pada hakekatnya merupakan usaha berencana dan berkelanjutan untuk merubah keadaan menuju ke arah perbaikan. Karena itu pembangunan itu, apapun titik beratnya, merupakan suatu kekuatan pembaharuan sosial dan kebudayaan masyarakat yang bersangkutan. Dengan demikian, keberhasilan suatu pembangunan itu tidak bebas dari pengaruh sosial dan kebudayaan masyarakat yang menyelenggarakannya.

Pembangunan nasional yang diselenggarakan semasa pemerintahan Orde Baru lebih banyak beranjak pada pengertian yang menyamakannya dengan pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) itu sesungguhnya merupakan tanggapan spontan terhadap penderitaan materiil yang dialami oleh bangsa Indonesia akibat kebijaksanaan pembangunan semesta berencana yang lebih mengutamakan pembangunan politik. Dengan pembangunan ekonomi itu diharapkan akan dapat memacu perkembangan di segala kehidupan bangsa. Akan tetapi karena kurangnya perhatian terhadap kesiapan sosial dan kebudayaan masyarakat untuk mengambil bagian secara menguntungkan, pembangunan ekonomi itu tidak dapat berfungsi sebagai motor pembangunan bangsa sebagaimana dicita-citakan.

Sesungguhnya konsep pembangunan yang disamakan dengan pertumbuhan ekonomi itu tidak akan dapat membangkitkan kesadaran dan kepedulian masyarakat untuk berperan serta secara aktif, kalau ia tidak dihami, apalagi tidak sesuai dengan minat dan kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu model pembangunan apapun yang hendak diselenggarakan seharusnya mengacu pada kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakat (*society oriented definition problem*). Dengan demikian, pembangunan itu bukan sekedar mengejar efisiensi dalam kegiatan ekonomi, melainkan harus meliputi upaya untuk menegakan keadilan sosial dan penataan demokrasi (baca Becker, 1997). Hal itu berarti bahwa dimensi social-budaya masyarakat harus mendapatkan perhatian yang setara dengan usaha pembangunan ekonomi.

Pembangunan industri

Dihadapkan pada situasi ekonomi yang memburuk selama masa pemerintahan Orde Lama yang berusaha untuk mempertahankan kemandirian politik, pemerintah Orde Baru

bertekad untuk segera mengatasinya dengan kebijaksanaan pembangunan ekonomi yang mendahulukan pertumbuhan (*economic growth*) daripada perkembangan (*economic development*). Dengan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, diharapkan akan banyak tenaga kerja yang selama ini menganggur atau setengah menganggur akan dapat ditampung sehingga akan dapat memacu peningkatan kesejahteraan umum. Untuk keperluan itulah, industrialisasi yang ditopang dengan penerapan teknologi modern menjadi pilihan utama, walaupun pembangunan sektor pertanian tidak diabaikan. Model pembangunan tersebut ternyata berpangkal tolak dari anggapan salah, seolah-olah hanya ada satu jalur menuju "*modernisasi*". Dalam kenyataan untuk mencapai kemajuan itu ada banyak lintasan sosial (*social path*), tergantung pada titik awal kondisi politik, kebudayaan dan lingkungan hidup yang ada. Titik awal pembangunan nasional di Indonesia sudah tidak sama dengan titik-titik awal pembangunan diberbagai negeri asal model pembangunan yang hanya mengejar efisiensi ekonomi.

Dalam kenyataan, pembangunan industri yang mengejar efisiensi dan produktivitas kerja dengan penerapan teknologi modern itu menuntut persyaratan sosial dan budaya yang mendukung peningkatan kegiatan ekonomi yang menyertainya. Persyaratan sosial budaya itu terutama adalah keadilan sosial (*social justice*), demokrasi politik (*political democracy*) dan kebebasan budaya (*cultural freedom*) untuk mengimbangi masuknya nilai-nilai budaya merkantil, materialistik dan kompetitif dalam perkembangan ekonomi pasar dalam masyarakat agraris menuju masyarakat industri. Ketiga persyaratan sosial-budaya itu terutama diperlukan untuk menciptakan iklim yang mendukung perkembangan persaingan yang sehat dalam penanaman modal yang besar, pengembangan organisasi yang lebih kompleks dan luas jaringannya serta penerahan tenaga kerja terampil dan ahli untuk mengendalikan usaha. Sebagaimana terjadi, penanaman modal yang berskala besar itu mempunyai implikasi sosial, politik dan kebudayaan yang tidak mungkin diabaikan dalam perkembangannya.

Model Pembangunan ekonomi di Indonesia telah memacu pengusaha untuk meningkatkan eksploitasi sumberdaya (*exploitative*) tanpa mengenal batas waktu maupun lingkungan (*expansive*) dalam mengejar keuntungan materi secara optimal. Kecenderungan pengurusan sumberdaya secara besar-besaran itu tidak dapat dielakkan, karena besarnya modal yang ditanamkan dan harus mendatangkan keuntungan materi yang sebesar-besarnya. Kenyataan tersebut telah memacu persaingan yang tidak berimbang, terutama antara pengusaha besar yang memiliki keunggulan ekonomi, sosial dan politik, dengan pengusaha kecil dan menengah yang dianggap tidak mampu mengolah sumberdaya secara menguntungkan. Tidakkah mengherankan kalau pengurusan oleh pengusaha besar terjadi bukan hanya terhadap pengusaha kecil dan menengah yang dianggap kurang mampu, melainkan juga terhadap penduduk di

kawasan yang kaya dengan sumberdaya alam maupun di pusat-pusat pertumbuhan.

Ratusan pengusaha batik kecil dan menengah digusur oleh dua perusahaan batik raksasa dengan segala keunggulannya. Sementara itu pengusaha batik kecil dan menengah terpaksa menjadi bagian dari perusahaan raksasa kalau tidak beralih bidang usaha yang masih bebas dari jangkauan belalai gurita yang mencari mangsa. Demikian pula ratusan pengusaha kecil dan menengah yang menghasilkan mi, tergusur oleh perusahaan raksasa penghasil bahan makanan dari terigu. Dengan alasan demi efisiensi dan produktivitas, pengusaha kecil dan menengah itu terpaksa bertindak sebagai pengecer atau penjual mi masak. Sedemikian jauh tinggal 80-an pengusaha mi basah (kecil dan menengah) yang bertahan di Jakarta karena mereka telah mempunyai langganan lewat restoran yang dikelola masing-masing. Sungguhpun demikian mereka tidak bebas dari bujuk rayu pengusaha raksasa yang menjanjikan keuntungan materi yang lebih besar. Tidak musathil mereka itu akan menyerah terhadap rayuan, kecuali mereka yang benar-benar telah mapan, karena kesulitan mendapatkan pinjaman untuk menambah modal dan mendapatkan bahan mentah.

Dengan alasan demi efisiensi dan produktivitas, yang menjadi semboyan pembangunan ekonomi di masa Orde Baru, penduduk perkotaan yang kurang mampu, penduduk perdesaan yang lahannya berpotensi ekonomi tinggi untuk dikembangkan sebagai *real-estate* maupun *industrial estate* maupun penghuni hutan yang kaya dengan kayu atau mempunyai potensi untuk dikembangkan sebagai perkebunan, tidak lebih baik nasibnya daripada pengusaha kecil dan menengah yang tidak berdaya. Lingkungan permukiman yang mempunyai banyak fungsi sosial (*social asset*) itu hanya dinilai sebagai kekayaan ekonomi (*economic asset*) yang rendah harganya karena selama ini tidak mendatangkan keuntungan (pajak) bagi pemerintah dialih fungsikan kepada pengusaha besar yang menjanjikan keuntungan materi di atas keuntungan sosial dan ekonomi penduduk

Masyarakat Indonesia dewasa ini menghadapi tekanan lingkungan ganda akibat pengurusan sumberdaya yang menggunakan teknologi moderen. Tekanan ganda itu disebabkan upaya peningkatan intensitas pengolahan sumberdaya untuk memenuhi kebutuhan akan bahan mentah bagi industri dalam negeri maupun untuk memenuhi permintaan pasar internasional demi devisa sebagai pembayar hutang. Akibat tekanan lingkungan yang mempercepat penyusutan sumberdaya dan mutu lingkungan (*environmental scarcity*) sangat besar dampaknya terhadap kesejahteraan sebagian besar penduduk yang kurang mampu dalam bersaing untuk memperebutkannya.

Organisasi

Sesungguhnya penanaman modal yang besar dalam industrialisasi itu harus dikelola secara intensif agar dapat

mendatangkan keuntungan materi secara optimal. Tuntutan industrialisasi itu tidak mudah dipenuhi oleh kebanyakan pengusaha Indonesia yang pada umumnya masih mengandalkan pengelolaan usahanya pada organisasi kekerabatan (*intra family organisation*). Hubungan antar person (*interpersonal relation*) lebih bermakna dalam mengerjakan seseorang di perusahaan daripada keahlian atau ketrampilan yang dimiliki seseorang (*impersonal relation*). Sesungguhnya dengan pengembangan industri yang menuntut penanaman modal yang besar dalam mengejar efisiensi dan produktivitas kerja, akan merangsang pengusaha untuk meningkatkan kemampuan mereka mengelola usahanya. Akan tetapi karena kurangnya kesiapan sosial dan kebudayaan, justru sebaliknya mereka cenderung mencari jalan pintas. Kenyataan tersebut memperlemah daya saing mereka untuk menghadapi pengusaha asing yang telah mapan. Tidaklah mengherankan kalau dalam menghadapi persaingan, kebanyakan pengusaha besar maupun menengah Indonesia cenderung mengembangkan strategi yang tidak sehat (KKN). Akibatnya banyak pengusaha kecil dan menengah yang tersisihkan dalam persaingan yang tidak seimbang melawan pengusaha besar dan menengah yang mempunyai kemampuan untuk menggalang kerjasama dengan penguasa dan perbankan.

Tenaga kerja

Untuk mengendalikan teknologi moderen diperlukan tenaga kerja terampil dan ahli agar efisiensi dan produktivitas kerja yang optimal dapat tercapai. Kebutuhan akan tenaga kerja terampil dan ahli itu, pada gilirannya akan merangsang penduduk untuk menghargai tinggi pendidikan sekolah sebagai sarana untuk mendapatkan pekerjaan. Kenyataan telah membuktikan betapa keberhasilan pembangunan industri yang membuka peluang kerja bagi tenaga terdidik dalam memacu penduduk untuk mengirinkan anak-anak mereka ke sekolah. Dengan demikian mobilitas sosial akan diikuti dengan meningkatnya kesejahteraan penduduk pada umumnya. Akan tetapi, penerapan teknologi modern dalam industri ternyata tidak banyak menyerap tenaga kerja manusia yang digantikan dengan tenagamesin yang dibangkitkan dengan sumber energi fosil. Di samping itu kebanyakan tenaga kerja manusia terdidik belum siap, secara sosial maupun kebudayaan, untuk memanggku tugas baru (Herskovitz, 19..). Hasil penelitian Galtung (1976) di beberapa negara Asia dan Afrika menunjukkan bahwa kegagalan pengambilaalihan teknologi modern itu bukan karena kurangnya tenaga kerja terampil dan ahli, melainkan karena tidak sesuai sikap mental mereka menghadapi pekerjaan baru. Kurang sesuai sikap mental pekerja itu karena pengaruh kebudayaan yang mereka hayati sebagai kerangka acuan dalam menyesuaikan diri dengan lingkungan selama ini. Hasil penelitian itu, akhirnya menyimpulkan bahwa kurangnya kesiapan sosial dan kebudayaan masyarakat yang bersangkutan yang mengakibatkan kegagalan pengambil

alih teknologi modern secara mulus. Hal yang sama, sesungguhnya dihadapi masyarakat Indonesia dalam pembangunan nasional yang menerapkan teknologi modern tanpa memperhatikan faktor sosial dan kebudayaan dalam masyarakat yang majemuk.

Alih-alih menciptakan lapangan kerja baru, pembangunan industri yang ditopang dengan penerapan teknologi modern, justru menghasilkan lebih banyak pengangguran murni maupun terselubung. Penggusuran penduduk perdesaan ataupun perkotaan yang lahannya diperlukan untuk pembangunan, telah memisahkan mereka dari sumber kehidupan yang selama ini mereka tekuni, sementara lapangan kerja baru yang sesuai dengan kemampuan sosial dan kebudayaan mereka sangat terbatas. Kenyataan ini, bersama dengan menyusutnya sumberdaya dan mutu lingkungan hidup yang sehat, telah memicu terjadinya kebringasan sosial atau gejala "amuk" massa yang semakin sulit dikendalikan.

Perebutan sumberdaya dan lingkungan yang sehat dewasa ini tidak terbatas antara mereka yang mempunyai serba keunggulan dengan yang kurang beruntung (*vertical social conflict*) melainkan juga antar mereka yang mempunyai kemampuan yang sebanding (*horizontal social conflict*). Untuk menghimpun kekuatan mereka cenderung membangkitkan kesetiakawanan sosial dengan mengaktifkan simbol-simbol ikatan primordial terutama kesukubangsaan.

Berdasarkan uraian tersebut, timbul pertanyaan: 'Pembangunan untuk siapa', kalau pembangunan itu gagal memicu segenap penduduk untuk mengambil bagian secara menguntungkan? Pembangunan nasional telah gagal untuk memicu segenap masyarakat mengambil bagian dalam perjuangan untuk mempertahankan keutuhan wilayah negara kesatuan dan kedaulatan bangsa yang merdeka, dengan mewujudkan kemerdekaan penuh. Pembangunan juga gagal untuk mengembangkan pemerintahan yang efektif dan kemandirian kebudayaan, karena dalam perencanaan dan pelaksanaannya tidak memperhatikan kesiapan masyarakat Indonesia yang majemuk dengan keanekaragaman kebudayaannya. Sesungguhnya, model pembangunan apa pun yang pada hakekatnya merupakan kekuatan pembaharuan, menuntut pemahaman kondisi sosial dan kebudayaan masyarakat, di samping lingkungan hidupnya. Tuntutan pemahaman sosial dan kebudayaan itu bertambah mendesak, kalau diingat bahwa bangsa Indonesia itu merupakan masyarakat majemuk dengan aneka ragam kebudayaan yang dikembangkannya. Karena itu, selain pilihan model pembangunan, perencanaan dan pelaksanaannya harus memperhatikan minat dan kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk mengambil bagian secara menguntungkan, di samping potensi lingkungan hidup yang mereka kuasai (*sustainable development*).

Berbagai program pembangunan nasional yang telah lalu menunjukkan penyeragaman (*single path of development*)

yang mengutamakan prinsip efisiensi dan produktivitas tanpa memperhatikan minat, kebutuhan dan kemampuan masyarakat Indonesia yang majemuk dan tersebar di daerah-daerah. Akibatnya, dapat disaksikan betapa selama proses pembangunan, kesenjangan kesejahteraan antardaerah semakin meningkat. Tidaklah mengherankan bila kenyataan tersebut telah menimbulkan kecemburuan sosial yang menjurus ke arah perpecahan. Kesenjangan kesejahteraan itu tidak hanya berlaku antardaerah, tetapi juga intra daerah, sehingga memperkuat kecemburuan sosial di antara mereka yang diuntungkan oleh pembangunan dengan mereka yang kurang beruntung. Kenyataan tersebut membuktikan betapa pentingnya penegakan keadilan sosial, di samping penataan demokrasi dan kebebasan budaya, untuk memberdayakan masyarakat agar dapat mengambil bagian dalam pembangunan secara menguntungkan.

Pembangunan berkelanjutan

Otonomi daerah diharapkan dapat memperkecil kesenjangan kesejahteraan umum antardaerah dan intra daerah, karena keleluasaan untuk memperhatikan minat, kebutuhan dan kemampuan masyarakat yang akan berpartisipasi. Akan tetapi, kalau otonomisasi itu tidak disertai dengan penegakan keadilan sosial, penataan demokrasi politik maupun kebebasan budaya, niscaya hal itu akhirnya hanya akan memindahkan kesenjangan yang semakin tajam ke daerah masing-masing. Keleluasaan daerah untuk mengelola potensi sumberdaya dan meredistribusikannya demi kesejahteraan umum, memerlukan pengendalian sosial yang pada gilirannya menuntut pemberdayaan masyarakat yang bersangkutan. Karena itu, ketiga persyaratan: keadilan sosial, demokrasi politik, dan kebebasan budaya sangat diperlukan untuk menciptakan iklim yang mendukung pengembangan kreativitas mereka dalam pembangunan daerah masing-masing. Tanpa ketiga persyaratan tersebut, tidak mustahil akan timbul masalah-masalah sosial, ekonomi dan politik baru, antara lain meningkatnya mobilitas penduduk yang mencari kesejahteraan di daerah yang lebih menjanjikan, serta meningkatnya intensitas pengurusan sumberdaya secara besar-besaran. Kecenderungan terakhir itu justru telah mulai menunjukkan gejalanya, karena masyarakat dan pemerintah tidak dapat melihat pilihan lain kecuali meningkatkan intensitas pengolahan sumber daya yang mereka kuasai. Persaingan dalam memperebutkan sumberdaya dan lingkungan yang semakin menyusut persediaan dan mutunya itu (*environmental scarcity*), pada gilirannya akan memicu kebringasan sosial antardaerah yang tidak mudah dikendalikan. Otonomisasi pemerintahan tanpa kesiapan itu akan menjadi masalah nasional yang menuntut penanggulangan yang jauh lebih berat daripada meluruskan kembali sistem pemerintahan yang telah ada melalui tiga syarat, yaitu penegakan keadilan sosial, penataan demokrasi, dan kebebasan budaya untuk memberdayakan masyarakat

Indonesia yang majemuk dengan menghormati keanekaragaman kebudayaan mereka.

Kepustakaan

Galtung, J.

1976 *Development, Environment and Technology: Some Non-Economic Aspects*. Oslo: University of Oslo.

Harris, R.

1963 *Independence and After: Revolution in Underdevelopment Countries*. London: Oxford University Press.

Herskovits, M.J.

1955 *Cultural Anthropology*. New York: Alfred A. Knopf.