

# PEMBANGUNAN SOSIAL–EKONOMI BERWAWASAN BUDAYA<sup>1</sup>

Oleh:  
Noer Soetrisno

## I. Pendahuluan

1. Memberikan pengertian “Pembangunan Sosial-Ekonomi” secara lebih eksak nampaknya merupakan masalah tersendiri karena didalamnya mengandung ukuran dan norma sendiri-sendiri. Didalam terminologi ekonomi ukuran-ukuran yang universal mungkin dapat ditemukan secara mudah, namun ukuran-ukuran pembangunan sosial selain terefleksikan dalam indikator kuantitatif juga menyangkut nuansa kualitatif yang sarat dengan muatan lokal dan tahapan perkembangan masyarakat. Kondisi inilah yang mungkin memiliki relasi dengan dimensi budaya yang merupakan “praktek terbaik” yang telah dilakukan masyarakat secara turun-temurun dan berlangsung lama.

2. Perdebatan lama antara keinginan agar “pembangunan ekonomi tetap menjaga kelestarian budaya masyarakat ”versus“ untuk mencapai kemajuan ekonomi perlu perubahan budaya masyarakat” masih akan berlangsung lama di Indonesia. Pandangan ini dilandasi oleh realitas bahwa Indonesia mempunyai keanekaragaman budaya dan tahapan perkembangan masyarakat dibidang ekonomi. Perumusan model ekonomi dualistik ala Boeke barang kali baru merupakan penyederhanaan dari masalah-masalah lokal dalam memahami kompleksitas tatanan ekonomi masyarakat di Indonesia ketika itu dan relevansinya yang masih kuat hingga saat ini. Oleh karena itu untuk mencari banang merah pembangunan sistem sosial-ekonomi berwawasan budaya harus dilihat dalam perspektif ekonomi mikro dan lokal, sehingga tidak dapat dilihat dalam kerangka pemikiran makro saja atau politik pembangunan secara mikro.

3. Dalam memahami topik yang akan dibahas ini akan diungkapkan beberapa bahasan yaitu : Indonesia dalam posisi geografis dan sosio-kultural, Idealisasi cita-cita sistem ekonomi (sosial-ekonomi) Indonesia, dan kemudian melohat kilas balik politik pembangunan ekonomi Indonesia hingga saat ini. Dan kemudian baru dapat kita lihat trend kedepan perkembangan pembangunan sosial-ekonomi di Indonesia. Sebagai pijakan pembahasan perlu kita sepakati ketika kita membahas pembangunan sosial-ekonomi dalam kaitannya dengan budaya berarti kita sedang membahas tatanan untuk kehidupan orang banyak dan kadang-kadang tidak selalu dalam kuantifikasi nilai ekonomi yang besar.

## II. Ekonomi Indonesia Dalam Perspektif Sejarah.

4. Indonesia mewarisi sejarah panjang dalam hal pengembangan kegiatan ekonomi masyarakat sejalan dengan banyaknya negeri-negeri kecil dalam kekuasaan adat dan kerajaan yang kemudian dilanjutkan dengan masa panjang penjajahan selama tiga setengah abad secara silih berganti. Hal ini telah melahirkan

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada seminar sehari pembangunan berwawasan budaya tanggal 18 Desember 2002 di Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata, Jakarta

berbagai macam cara pemilikan dan pengelolaan sumberdaya alam yang merupakan aset ekonomi terpenting yang melahirkan pola pengorganisasian kegiatan ekonomi. Pada awal abad ke dua puluh teori tentang pemahaman masalah perekonomian Indonesia ini diformulasikan oleh J. Boeke dengan teori dualisme. Potret dualisme ini secara nyata masih tetap hidup dalam perekonomian kita, artinya dilakukan oleh warga bangsa ini, dengan perimbangan yang timpang dalam penguasaan besarnya aset dan perolehan nilai tambah. Keadaan inilah yang sebenarnya telah merisaukan kita semua mengapa sepanjang perjalanan sejarah perekonomian bangsa ini yang terjadi keadaan yang semakin memburuk dan kita tidak pernah ingin melakukan koreksi.

5. Dalam perspektif penguasaan aset produktif terutama sumberdaya alam paling tidak ada tiga kelompok yang sering disebut pemilik dari aset produktif tersebut yakni adat, negara dan privat atau pemilikan perorangan. Untuk yang terakhir pengertian dan penguasaannya serta cara perolehan haknya sangat jelas, namun untuk pemilikan adat dan negara terdapat wilayah yang kelabu yang menjadi pangkal sengketa dalam sejarah panjang perekonomian kita. Perubahan kekuasaan pada skala lokal dan pusat kekuasaan feodal ketika itu, hingga pada penguasaan oleh pemerintah kolonial dan setelah kemerdekaan masih terus menambah persoalan ini. Semasa orde baru ketika pembangunan menjadikan pertumbuhan makro sebagai indikator penting, maka percepatan eksploitasi sumberdaya alam juga telah melebarkan persoalan panjang dalam mengalihkan status aset ini atas nama "kepentingan negara" atau "kepentingan umum".

6. Strategi pembangunan ekonomi yang mengedepankan indikator ekonomi yang bersifat agregatif ternyata kurang mampu menampung aspirasi kualitatif masyarakat, baik yang bersifat kesejahteraan maupun aspirasi sosial-budaya mereka. Akibat dari kelemahan ini menjadikan instrumen yang semula dirancang untuk meratakan dan mensejahterakan masyarakat menjadi hancur berantakan karena adanya ketidakpuasan sosial seperti kasus transmigrasi, pencetakan sawah dan perkebunan serta pembangunan fasilitas perkotaan lainnya. Persoalan ini menjadikan kerumitan dalam memecahkan masalah-masalah pembangunan terutama apabila menyangkut kegiatan eksploitasi sumberdaya alam dan pengalihan hak atas aset produktif yang melibatkan masyarakat (adat) dan pemerintah (negara).

7. Secara garis besar, kilas balik dari persoalan bangsa yang terjadi selain terkait dengan persoalan diatas juga berhubungan dengan persoalan pembangunan politik dan ekonomi bangsa kita yang berimplikasi pada persoalan sosial. Apabila persoalan ini disandingkan dengan persoalan politik pembangunan yang diharapkan mampu memajukan kehidupan dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan, maka sangat relevan untuk memahami problematik perekonomian kita dalam kerangka itu. Sehingga perubahan sistem politik ke depan akan memerlukan pendekatan pembangunan ekonomi yang baru. Namun hal ini tidak akan menjamin pencapaian tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang berlandaskan keadilan sosial jika kita tidak mampu memahami dinamika sosial yang sangat kaya dan bersifat lokal spesifik.

### III. Posisi Geografis dan Corak Ekonomi Indonesia

8. Indonesia sebagai negara kepulauan yang berada di sepanjang garis equator di Benua Asia termasuk didalam kawasan yang unik. Daerah monsoon Asia dinilai mempunyai budaya khusus yang mempunyai implikasi terhadap perkembangan ekonomi, terutama dalam hal ketenagakerjaan. Secara teoritis negara yang berada dibawah pengaruh monsoon Asia digambarkan oleh Harry T. Oshima (1978) sebagian memiliki ciri utama yang didominasi oleh pertanian padi sebagai suatu bentuk pertanian yang sangat berbeda dengan corak produksi serealia lainnya. Salah satu yang menonjol adalah teknologi cocok tanam padi yang hampir seragam dengan pola padi basah, atau intensif penggunaan air. Corak inilah yang membawa pada pola kepadatan kerja musiman, sehingga ekonomi padi dapat menjadi faktor penjelas proses transformasi ekonomi masyarakat.

9. Corak kebutuhan tenaga kerja pada budidaya tanaman padi yang musiman dan bersifat serentak baik masa tanam maupun panen, melahirkan budaya yang berbeda dengan daerah lainnya. Oleh karena itu budaya gotong royong atau kerjasama dalam penyediaan tenaga kerja musiman sangat menonjol. Lebih jauh ciri tanaman padi yang mempunyai komponen gizi relatif lengkap juga diyakini menghasilkan fecundity (kemampuan melahirkan) yang tinggi bagi ibu. Tidak mustahil corak daerah penghasil padi di kawasan monsoon Asia adalah daerah yang padat penduduk. Padi sebagai faktor penjelas melahirkan pilihan mengenai tanaman pendamping, kegiatan pendukung dan lain-lain, sehingga lahir konsep padi-palawija (primary and secondary crop) padahal nilai ekonomis tanaman sekunder lebih tinggi dari tanaman utama (primary) yaitu padi. Ternak sebagai sumber tenaga kerja yang ditempatkan alat apresiasi aset (Rojokoyo) dan lain-lain.

10. Mengenai dominasi pertanian dalam sejarah perekonomian kita tidak dapat diragukan lagi, karena sejak jaman penjajahan Belanda pertanian mendominasi PDB dan ekspor Hindia Belanda. Dan sampai awal kemerdekaan (1951) peran pertanian masih berkisar antara 46-53% dari PDB dan kemudian baru pada dekade 1970an mulai menurun perannya. Namun demikian hingga akhir tahun 1980an peran pertanian masih harus menyediakan kehidupan bagi lebih dari 55% lapangan kerja. Ketimpangan ini yang kemudian melahirkan problem kemiskinan, karena pada awalnya pertumbuhan sektor pertanian mengangkat tingkat kesejahteraan masyarakat dan kemudian merosot kembali sehingga sektor pertanian harus memikul beban.

11. Sampai dengan akhir 1968 peran kegiatan pertanian padi sendiri masih mendominasi sekitar 18% dari PDB Indonesia. Hal ini juga terefleksi dalam pengeluaran konsumen di kota besar yang sekitar sepertiganya masih dibelanjakan untuk pengeluaran beras. Karena secara faktual dominasi tenaga kerja dan produksi terpusat pada padi, maka politik pembangunan di bidang produksi dan perdagangan beras menjadi kritikal dalam mempengaruhi corak pembangunan sosial ekonomi rumah tangga masyarakat Indonesia. Dari segi budaya corak kehidupan sosial ekonomi masyarakat ketika itu memang berakar pada padi yang umumnya hanya terjadi di Jawa dan beberapa daerah produsen penting saja.

12. Ketika Pelita I dimulai dan politik swasembada beras dicanangkan, maka pola kehidupan Jawa melalui BIMAS/INMAS dan bahkan program transmigrasi. Sehingga sendi-sendi ketahanan lokal yang beraneka juga ikut terbawah oleh arus revolusi hijau di bidang padi. Sementara itu, orientasi stabilisasi harga beras dan bahan pangan juga meluluhkan unsur insentif bagi spekulasi antar musim yang dipraktekkan masyarakat ketika itu diganti oleh jaminan pemerintah melalui sistem tata niaga dan lembaga yang terkait. Dari pengalaman ini memang terbukti bahwa politik swasembada beras selain secara ekonomi dapat merusak signal pasar ternyata secara budaya juga melahirkan lompatan yang tidak mampu ditanggapi oleh pertanian dan masyarakat pedesaan.

13. Corak strategi membangun ekonomi masyarakat terlambat ditransformasikan ke dalam sistem pasar biasa. Jika kita lihat ketika perekonomian kita mengalami periode pertumbuhan tinggi pada pertengahan 1980an terjadi persimpangan besar dalam strategi pengembangan kelembagaan ekonomi dan kebijakan pendukungnya. Ketika sektor modern dimulai justru sektor ekonomi rakyat mengembangkan basis perluasan dukungan proteksi dan subsidi hingga datangnya krisis yang memaksa rasionalisasi tersebut.

#### **IV. Ekonomi Indonesia Setelah Krisis**

14. Dalam suatu sistem perekonomian, kita memiliki tiga pemain utama yang biasa disebut sebagai pelaku ekonomi yaitu produsen, konsumen dan pemerintah. Dalam sisi produsen kita mengenal adanya usaha kecil, usaha menengah dan usaha besar sesuai dengan sistem pengelompokan dalam perundangan yang ada. Mengingat usaha kecil merupakan bagian terbesar, maka lapisan terbawah ini terdiri dari usaha mikro yang jumlahnya mewakili 97 persen lebih dari usaha kecil yang ada di tanah air kita. Jumlah unit usaha yang ada pada tahun 2000 telah mendekati jumlah 40 juta unit dan sebagian terbesar atau sekitar 38 juta adalah usaha mikro. Pengelompokan ini sendiri masih menyisakan keberadaan usaha informal yang dalam masa krisis menjadi tumpuan untuk menyelamatkan kegiatan perekonomian kita. Dalam konteks pelaku kegiatan produksi, kita mengenal pelaku yang dikenal sebagai perekonomian rakyat yang dikenal sejak sebelum kemerdekaan sudah dikenal dan diakui keberadaannya seperti perkebunan rakyat, pertanian rakyat, industri rumah tangga dan serangkaian kegiatan lainnya yang dibedakan dari kegiatan badan usaha lain terutama yang berbadan hukum atau berbau pengertian modern/resmi seperti firma, NV dan CV. Perbedaan perekonomian rakyat dari pelaku kegiatan produksi lain ditentukan oleh skala kegiatannya yang kecil-kecil, cara pengelolaannya yang belum menggunakan prinsip perusahaan modern dan teknologi yang digunakan relatif tertinggal dibanding perusahaan besar (lebih disesuaikan dengan kesiapan masyarakat sekitar) serta keterikatan tradisi yang kuat dalam pengelolaannya.

15. Dilihat dari perspektif jumlah unit usaha sudah sangat jelas bahwa corak kegiatan perekonomian Indonesia pada saat memasuki abad baru ini masih

didominasi oleh usaha kecil terutama usaha mikro. Dari kaca mata penyerapan tenaga kerja usaha kecil merupakan penampung terbesar yang mencapai sekitar 89 persen, sehingga usaha besar sesuai dengan jumlah unit usahanya hanya menyumbang sekitar 0,51 persen dalam penyerapan tenaga kerja. Namun jika kita lihat dari komposisi pembentukan nilai tambah usaha besar menguasai sekitar 42 persen, sementara usaha kecil hanya 41 persen sehingga sisanya merupakan kontribusi usaha menengah hanya menguasai sekitar 17 persen. Potret ini selain menggambarkan ketimpangan dalam produktivitas sekaligus juga menggambarkan kerawanan struktural serta rendahnya potensi untuk bangkit dan maju tanpa persoalan sosial, karena peran kelas menengah yang lemah. Akibat krisis kelas menengah kita rontok dan belum pulih kembali dan apabila hal ini dibiarkan akan menghambat proses demokratisasi selanjutnya, padahal kita menginginkan percepatan yang terus menerus untuk mengejar ketertinggalan akibat keterpurukan. Dalam proses perubahan kemajuan antara perkembangan ekonomi, politik dan sosial haruslah saling mengisi dan mengawal perubahan itu sendiri.

16. Dilihat dari sudut pemilikan atau penguasaan usaha dalam kegiatan produksi barang dan jasa tersebut dapat dikenali empat macam kelompok besar yakni: (1). perekonomian rakyat, (2). usaha swasta besar nasional, (3). usaha negara, dan (4). swasta besar asing. Konteks pembagian ini biasanya berkaitan dengan penguasaan aset produktif dan banyaknya unit usaha serta orang yang terlibat di dalamnya. Sehingga di dalamnya terkandung gambaran kekuatan politik dan kekuatan ekonomi yang jarak antara keduanya dalam pengertian negara menggambarkan potret keadilan. Demikian juga dari segi ciri dan karakternya akan membedakan fungsi dan tugas masing-masing dalam pencapaian tujuan untuk mewujudkan kemakmuran bagi seluruh rakyat yang berlandaskan pada keadilan sosial. Oleh karena itu juga dikenal pembedaan fungsi perusahaan swasta sebagai *private sector profit oriented* sementara perusahaan negara digolongkan sebagai *public sector service oriented*.

17. Lebih jauh jika kita perhatikan struktur usaha pada masing-masing sektor kegiatan ekonomi sebenarnya nampak benar, bahwa sektor tradisional seperti pertanian didominasi oleh usaha berskala kecil/mikro. Sektor terbesar kedua yang menjadi basis kegiatan usaha kecil adalah sektor perdagangan, hotel dan restoran, terutama perdagangan eceran. Namun demikian patut dicatat bahwa sebagian terbesar adalah usaha mikro dalam skala yang sangat kecil dan bukan merupakan badan hukum (BPS, 2000). Urutan ketiga adalah sektor industri pengolahan terutama industri pengolahan makanan dan minuman yang mengolah hasil pertanian dan kerajinan yang berbasis pertanian. Berdasarkan data yang dikumpulkan oleh Departemen Pertanian sektor agrobisnis ini menyumbang sekitar 47 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB) (Departemen Pertanian, 2000). Dalam kerangka ini sebenarnya terdapat dua kesimpulan bahwa, pertama sektor-sektor ekonomi yang didominasi oleh usaha kecil/mikro pada dasarnya adalah sektor tradisional yang sejak lama dikenal sebagai kehidupan kegiatan ekonomi rakyat, dan kedua proses transformasi struktur ekonomi Indonesia terjadi lompatan dari sektor pertanian ke sektor jasa tanpa melewati sektor industri sehingga tidak

sempurna dan terjadi karena unsur keterpaksaan yang melahirkan sektor informal di sektor jasa dengan nilai tambah rendah.

18. Dimensi lain yang penting untuk dipertanyakan adalah penguasaan aset yang timpang antara usaha besar dan usaha kecil dan menengah sebagaimana digambarkan oleh BPS (2001) bahwa 57 persen aset tetap berada di tangan usaha besar, sementara usaha kecil hanya menguasai sekitar 21 persen saja. Padahal dengan penguasaan aset sebesar itu usaha kecil berhasil menyediakan lapangan kerja sekitar 89 Persen dari lapangan kerja yang tersedia serta menyumbang sekitar 41 Persen PDB. Kenyataan ini semakin mengukuhkan thesis perlunya "redistribusi aset" yang pernah dikembangkan, namun menimbulkan kritikan pedas. Padahal baru masuk dalam satu elemen saja, yaitu alokasi kredit untuk sektor tertentu (pertanian tanaman pangan terutama padi) dan kemudian dihentikan tanpa kepastian, sehingga menyisakan banyak persoalan. Jika kita tanggap secara dingin redistribusi aset pada dasarnya dapat dilakukan dengan berbagai cara yang *market freindly* dan tidak terkesan hanya sekedar membagi-bagi atau memindahkan dari tangan yang pada saat ini menguasainya.

19. Dalam kasus penguasaan aset oleh sektor-sektor ekonomi rakyat, maka yang paling rentan adalah status kepemilikan dan penguasaan, para petani pemilik tanah serta merta dipandang sebagai orang miskin oleh sektor modern (terutama perbankan) karena ketiadaan bukti legal akan kepemilikan dan penguasaannya. Resiko pertanian tidak dapat dihitung karena tiadanya catatan berbagai informasi pendukung yang handal dan layak dipercaya oleh lembaga keuangan, karena pemerintah lalai mengerjakannya. Temuan-temuan lokal yang jenius tidak mendapatkan tempat karena kurang dukungan untuk mengembangkan dan perlindungan akan haknya. Dengan demikian pada dasarnya dalam kerangka redistribusi aset jangka panjang masih tersedia jalan untuk melakukannya yaitu melalui apa yang disebut penciptaan aset masyarakat secara luas atau *broad base asset creation* melalui berbagai kegiatan berbasis ilmu pengetahuan dan kegiatan investasi murah bernilai tambah tinggi. Hal ini akan meningkatkan kemampuan masyarakat untuk memiliki aset-aset negara yang telah terjual melalui privatisasi dengan berpartisipasi di pasar saham atau penjualan kembali.

20. Dengan demikian pemahaman bahwa ekonomi rakyat sebagai aktor akan lebih mudah dibanding memahami ekonomi kerakyatan sebagai suatu sistem sesuai kesepakatan politik. Hal ini tidak terlepas dari pengalaman empiris perjalanan perekonomian bangsa Indonesia di mana mereka hadir dan memberikan kontribusi nyata dalam menyumbang kehidupan bangsa. Sektor-sektor kegiatan ekonomi yang didukung oleh ekonomi rakyat praktis tidak mengalami krisis sebagaimana dapat dilihat dari masing-masing sektor maupun antar daerah. Banyak daerah yang masih mampu menyumbangkan pertumbuhan di balik pertumbuhan nasional yang negatif demikian juga jika dilihat dari sektor-sektor seperti pertanian yang masih mampu tumbuh pada tahun 1998 dan 1999 ketika perekonomian kita mengalami pertumbuhan negatif dan nol (Mubyarto, 2001). Dengan menempatkan ekonomi rakyat sebagai bagian dari sektor-sektor maka pemberdayaan ekonomi rakyat berarti memungkinkan sektor-sektor ini dalam proses transformasi menuju arus utama perekonomian dengan mulus. Artinya para pelaku kecil tiada yang dimarjinalkan oleh proses menuju arus utama. Jika itu yang menjadi dasar maka

pemberdayaan ekonomi rakyat adalah memampukan mereka dalam proses mekanisme pasar yang semakin tinggi intensitasnya. Dimensi politik dan sosial perlu dipersiapkan sebagai prasyarat untuk mengawalinya.

21. Sisi lain dari pelaku dalam perekonomian kita adalah para konsumen di mana rumah tangga kita menduduki pangsa terbesar dalam pengeluaran agregat (65%), yang diikuti oleh pengeluaran pemerintah (6%) dan selebihnya adalah pembentukan modal domestik sebesar 25% serta sisa netto dari ekspor-impor-stok. Patut dicatat bahwa perekonomian Indonesia sudah memiliki derajat keterbukaan yang tinggi di mana rasio antara total perdagangan luar negeri yang terdiri dari ekspor dan impor telah mencapai sekitar 55 persen dari PDB. Derajat keterbukaan ini sekaligus menggambarkan kehidupan perekonomian kita yang semakin tidak dapat dilepaskan dengan hubungan dengan sektor luar negeri.

22. Dalam konteks memahami cita-cita pembangunan ekonomi Indonesia untuk mewujudkan "makmur dalam kebersamaan dan bersama dalam kemakmuran" dalam suatu perekonomian pasar, maka perumusan tiga tujuan kebijakan makro ekonomi (pertumbuhan, stabilitas dan kesempatan kerja) yang kemudian diterjemahkan menjadi trilogi pembangunan (pertumbuhan, stabilitas dan pemerataan) ternyata belum mampu menghindarkan dari proses marginalisasi yang telah terjadi terhadap sekelompok warga bangsa akibat politik pembangunan yang bias pertumbuhan dan stabilitas yang mengekang. Persoalan yang dihadapi oleh kerangka teori ekonomi ternyata bukan pada kerangka penjelasan dan kemampuan melakukan prediksi, tetapi juga terletak pada pengukuran tentang output. Jika prima kausa utama kemiskinan adalah pengangguran, dan ketidakadilan berpangkal dari banyaknya orang miskin, maka dalam trilogi juga sama pentingnya untuk menempatkan usaha menghilangkan kemiskinan sebagai bagian dari tujuan makro sebagai penajaman dari pemerataan.

23. Dalam membangun suatu masyarakat yang dualistis dan sedang dalam proses transformasi peran pengembangan kelembagaan menjadi semakin penting. Dalam sistem pasar bagi suatu perekonomian yang maju kelembagaan akan mengikuti pasar (*demand driven*), namun dalam perekonomian subsisten kelembagaan yang dapat menarik perubahan masyarakat (*institutional driven*). Oleh karena itu rentang persoalan kelembagaan ekonomi bagi masyarakat Indonesia menjadi cukup jauh dan variasinya cukup luas. Dalam keadaan demikian tentu tidak akan ada suatu lembaga yang sesuai untuk mengatasi semua persoalan. Persoalan kelembagaan di dalam perekonomian yang sedang berkembang pada akhirnya harus dilihat dari titik pandang apakah dalam kerangka keisitemen secara makro atau sebenarnya sedang memahami keberpihakan untuk mengangkat derajat pelaku ekonomi rakyat dalam konteks kehidupan yang demokratis di mana seharusnya mewakili sebagian besar aspirasi masyarakat.

## V. Koperasi dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat

24. Koperasi dari sejak kelahirannya disadari sebagai suatu upaya untuk menolong diri sendiri secara bersama-sama. Oleh karena itu antara *selfhelp-*

*cooperation* atau *individualitet- solidaritet* (M.Hatta) selalu disebut bersamaan untuk menggambarkan dasar pendirian koperasi. Dengan cara pandang ini koperasi sering dilihat sebagai kerjasama pasar dari sebagian pelaku ekonomi dalam melawan ketidakadilan pasar yang terjadi. Sementara kerjasama yang melibatkan lebih dari satu orang yang menempatkan kebersamaan sebagai dasarnya maka tidak dapat terlepas dari dimensi sosial. Oleh karena itu koperasi juga sering ditempatkan sebagai bentuk *member base economic organisation dihadapkan dengan capital base economic organisation*. Gambaran inilah yang menjadikan koperasi selalu menjadi pilihan untuk mengatur ekonomi orang banyak yang lemah dalam menghadapi persaingan pasar. Namun karena sejarah pengenalan koperasi yang berbeda maka pemikiran koperasipun juga berkembang dengan madzab yang berbeda-beda, bahkan kaitan antara dimensi ekonomi murni dengan masalah politik dan sosial banyak campur aduk, terutama di negara sedang berkembang.

25. Hingga tahun 1961 praktis kita belum pernah menemukan definisi koperasi yang didokumentasikan secara formal dan diakui oleh dunia internasional, meskipun koperasi telah hadir sejak abad 18. Koperasi diberikan pengertian yang diterima internasional pada awalnya oleh organisasi bukan milik gerakan koperasi, tetapi justru oleh lembaga internasional yang menangani masalah perburuhan yakni ILO. ILO lebih menekankan pada peran koperasi sebagai instrumen untuk memperbaiki kesejahteraan para pekerja, oleh karena itu yang menonjol adalah persyaratan seseorang untuk menjadi anggota koperasi, sehingga lebih ditekankan pada kemampuan untuk memanfaatkan jasa koperasi. Pada tahun 1990an ditengah arus globalisasi dan liberalisasi perdagangan, koperasi dunia juga mempertanyakan kelangsungannya ditengah arus swastanisasi dan persaingan yang semakin tajam sebagaimana terlihat dalam kongres Tokyo 1992 (Svend Akheberg, 1992). Namun pada tahun 1995 gerakan koperasi dunia melalui kongresnya di Manchester Inggris menjawab dengan dua tema pokok kembali kepada nilai dan jatidiri koperasi dan menempatkan koperasi sebagai badan usaha atau perusahaan (*enterprise*) dengan pengelolaan demokratis dan pengawasan bersama atas keanggotaan yang terbuka dan sukarela. Gerakan koperasi kembali menyatakan keharusan bagi koperasi untuk menjunjung tinggi nilai etika (*ethical values*) yaitu: kejujuran, keterbukaan, tanggung jawab sosial dan kepedulian kepada pihak lain (*honesty, openness, social responsibility and caring for others*) (ICA, 1995). Sejak itu gerakan koperasi dunia memiliki definisi secara formal dan tertulis untuk menjadi kesepakatan gerakan koperasi dunia.

26. Di kawasan Asia Pasific sejak 1990 telah terjadi interaksi yang baik antara gerakan koperasi dan pemerintah melalui pertemuan dua tahunan. Dalam menanggapi dinamika kawasan yang sedang terjadi telah menetapkan beberapa prinsip sebagai dasar untuk membangun tindakan bersama yaitu:

- a) Koperasi akan mampu berperan secara baik kepada masyarakat ketika koperasi secara benar berjalan sesuai jatidirinya sebagai suatu organisasi otonom, lembaga yang diawasi anggotanya, dan bila mereka tetap berpegang pada nilai dan prinsip koperasi (otonom dan independen).
- b) Potensi koperasi dapat diwujudkan semaksimal mungkin hanya bila kekhususan koperasi dihormati dalam peraturan perundangan.

- c) Koperasi dapat mencapai tujuannya bila mereka diakui keberadaan mereka dan apa yang dapat mereka perbuat.
- d) Koperasi dapat hidup seperti layaknya perusahaan lain bila terjadi lapangan permainan yang sama (*fair playing field*).
- e) Pemerintah harus memberikan aturan main yang jelas, tetapi koperasi dapat dan harus mengatur dirinya sendiri di dalam lingkungan mereka (*self-regulation*).
- f) Koperasi adalah milik anggota dimana saham adalah modal dasar, sehingga mereka harus mengembangkan sumberdayanya dengan tidak mengancam identitas dan jati dirinya, dan
- g) Bantuan pengembangan dapat berarti penting bagi pertumbuhan koperasi, namun akan lebih efektif bila kemitraan ini menjunjung tinggi hakekat koperasi dan diselenggarakan dalam kerangka jaringan.

Ketujuh sikap ini akan mendasari desakan gerakan koperasi terhadap anggotanya dan pemerintah di negara masing-masing, sehingga dapat kita pandang sebagai gerakan bola salju yang akan dilakukan oleh masyarakat koperasi dunia.

27. Negara mengatur dalam rangka menjaga aturan main yang jelas dan memberikan perlindungan publik terhadap masyarakat baik yang berkoperasi maupun yang berada di luar koperasi. Dengan demikian peran pengaturan dijaga tidak menjadi intervensi yang menimbulkan ketergantungan. Di banyak negara para pendukung gerakan koperasi selalu menempatkan prinsip: kerja keras dan berusaha dengan keras, jika gagal datang ke pemerintah, jika pemerintah tidak mampu bekerjasama dalam koperasi dan bersama koperasi lain (CCA). Semangat ini masih mungkin ditanamkan kembali dan ketergantungan dapat dihindari apabila ada "institusi perantara" yang merupakan representasi kepentingan koperasi dan pemerintah serta stakeholder lainnya. Pendekatan penguatannya harus lugas pada pendekatan bisnis untuk membantu bisnis koperasi berkembang. Dari segi pendekatan hal ini berarti memadukan antara pendekatan *supply driven* dengan *demand driven* dalam pemberian dukungan perkuatan kepada koperasi.

## **VI. Strategi Dasar: Daerah Otonom Sebagai Basis Pemberdayaan**

28. Ekonomi rakyat pada hakekatnya berada di daerah otonom dan daerah otonom mempunyai kepentingan sama untuk melangsungkan status otonomi secara mandiri. Oleh karena itu dengan menempatkan daerah otonom sebagai basis penilaian untuk menggerakkan pemberdayaan ekonomi rakyat akan mempermudah menemu kenali persoalan secara tepat serta menghindarkan diri dari perdebatan makro yang tidak perlu. Di banyak negara seperti Kanada pengaturan mengenai kredit pertanian, koperasi dan lain-lain justru ditempatkan pada pengaturan oleh daerah melalui *local government act* untuk memberikan perhatian terhadap masalah khusus yang perlu diberikan pada sektor-sektor yang memerlukan perhatian khusus. Daerah otonom memerlukan lembaga-lembaga lokal, terutama lembaga keuangan yang dapat menahan arus aliran sumberdaya (keuangan) ke luar daerah dan sekaligus membangun kekuatan pengimbang untuk menarik investasi dalam rangka meningkatkan kepadatan investasi per satuan unit usaha (*to increase investment density*). Hal ini pada gilirannya akan menjamin arus yang adil dalam sumberdaya keuangan antara daerah dengan pusat-pusat penarikan. Thesis dasar yang hendak

diuji dan diwujudkan adalah dengan penguatan sumberdaya lokal pada basis rakyat yang luas akan memperkuat posisi tawar nasional.

29. Pemberdayaan ekonomi daerah berarti gerakan menyeluruh untuk mengangkat taraf hidup masyarakat. Unit analisis makro diturunkan menjadi tingkat daerah otonom dan untuk sementara, kita lepaskan dari indikator makro perekonomian yang lazim digunakan seperti inflasi, nilai tukar dan pertumbuhan (Hill, 1991). Dalam hal ini kita lebih mengutamakan analisis pada unit mikro tentang jumlah orang yang termajinalisasi oleh proses pertumbuhan/pembangunan atau perubahan lainnya yang tidak mampu ditanggapi oleh individu tersebut yang menyerupai indikator sosial yang lazim diterima dan mempunyai kemampuan komparasi. Sebagai contoh indikator yang paling mendasar adalah jumlah penduduk miskin, penduduk kurang gizi, jumlah penduduk yang tidak usia muda yang tidak menyelesaikan pendidikan dasar. Kesemuanya ini diturunkan dari tujuan nasional yang termuat dalam pembukaan UUD yaitu meningkatkan taraf hidup dan kecerdasan bangsa. Cara pandang ini akan lebih memudahkan untuk menghindari kesalah pahaman dan perdebatan persoalan indikator kemajuan ekonomi yang akhirnya berlanjut pada masalah sistem ekonomi dan realitas sistem pasar yang kita anut. Oleh karena itu fokus agenda kita adalah pemberdayaan ekonomi rakyat dalam sistem pasar perekonomian Indonesia.

30. Secara teoritis daerah merupakan basis penciptaan surplus karena tingkat konsumsi rendah, investasi rendah sementara pada akhir-akhir ini menjadi penerima transfer netto yang besar. Dalam setiap pengalaman pembangunan sektor tradisional (pertanian/primer) selalu menjadi penyedia tabungan bagi pembiayaan pembangunan. Oleh karena itu flatform dasar penguatan ekonomi rakyat yang berarti penguatan ekonomi daerah adalah menjamin aliran modal dari daerah yang tidak bias pada pengurusan sumberdaya daerah. Hal ini hanya dapat dikerjakan dengan penguatan basis lembaga keuangan, baik modern maupun tradisional serta bank maupun bukan bank. Untuk perbankan jenjang terendah bank basis daerah yang kita miliki baru pada tingkat propinsi dengan Bank Pembangunan Daerah untuk Bank Umum sehingga arus pengurusan dana ke pusat-pusat kota masih belum dapat dihindarkan, meskipun masih lebih berorientasi ke daerah dibanding yang terpusat di ibukota. Bank-bank yang dapat dikategorikan mempunyai perhatian kewilayahan karena kedudukannya masih sangat terbatas dan tidak kuat. Di luar Bank umum terdapat Bank Perkreditan Rakyat (BPR) yang mempunyai basis yang lebih lokal pada daerah otonom. Tujuan utama penataan lembaga keuangan di daerah adalah untuk menjamin aliran modal yang adil dan lebih berorientasi pada kesempatan daerah agar percepatan penyediaan layanan keuangan secara masive dan berorientasi pasar dapat segera ditumbuhkan. Pada gilirannya upaya ini akan meningkatkan kedalaman derajad monetisasi pedesaan dan tidak hanya dalam arti agregat tetapi juga kualitas transaksi.

31. Dalam penataan keuangan di daerah basis pelayanan terluas dapat diletakkan pada lembaga keuangan mikro, terutama koperasi yang sudah jelas kedudukan entitas legal, sistem dan mekanisme serta referensi pengalaman sukses baik dari dalam maupun luar negeri. Daerah otonom menjadi unit pusat pengembangan koperasi kredit sehingga terdapat semacam *"district's central bank*

*of microcredit/cooperatives*". Tugas lembaga ini tiada lain adalah dalam hal pengaturan likuiditas dan pengawasan terhadap koperasi primer anggotanya. Proses kapitalisasi koperasi oleh pemerintah (pemerintah daerah) dapat dijalankan melalui lembaga ini. Lembaga ini dapat berbentuk koperasi pusat dan dalam pendiriannya tidak diijinkan memberikan pinjaman kepada siapapun kecuali anggotanya, sehingga keanggotaan akan mengikat syarat kualitas pengelolaan koperasi yang disyaratkan oleh koperasi pusat. Dalam hal daerah ingin mengikut sertakan modalnya dapat dalam bentuk "modal penyertaan" dalam format UU 25/1992 atau "saham" sesuai pemikiran baru yang berkembang. Basis pelayanan kredit melalui koperasi ini dapat dijalankan dengan kerangka pengembangan yang luas dan tidak selalu terikat dengan pembagian wilayah administratif seperti desa, kecamatan dan sebagainya namun dapat diselenggarakan secara kompetitif pada tempat kedudukannya. Untuk maksud efisiensi dan penguatan antara daerah kabupaten dan kota yang berada dalam satu kawasan pemusatan koperasi disatukan saja. Masing-masing daerah kepentingannya dapat ditampung dalam suatu Dewan Pengarah yang mewakili seluruh stakeholder bagi pengembangan koperasi atau semacam *Area Cooperative Development Council*.

32. Koperasi-koperasi yang lain yang sudah ada didorong untuk melakukan restrukturisasi menuju basis bisnis dan keanggotaan yang kokoh. Bagi koperasi yang dominasi kegiatannya berat pada suatu kegiatan simpan-pinjam sekaligus diarahkan menjadi koperasi tunggal usaha keuangan. Jenis koperasi lain dikembangkan pada arah koperasi produsen, koperasi konsumen dan koperasi jasa sesuai kebutuhan dan atas dasar prinsip kerjasama pasar pada lapangan permainan yang sama. Dasar-dasar pengembangan ini selalu atas dasar sukarela dan kesepakatan koperasi yang bersangkutan, karena lingkungan peraturan perundangan juga sedang berubah yang menuju kepada tiga hal: penyeteraan badan usaha badan badan hukum koperasi; pelaksanaan dan pengawalan pelaksanaan prinsip dan nilai koperasi sebagai badan usaha yang memiliki karakter dan konten sosial, penggarisan peran yang jelas hubungan antara pemerintah dan gerakan koperasi serta masyarakat sebagai stakeholder.

33. Komponen kedua yang perlu dikembangkan adalah penerahan dana murah masyarakat secara luas melalui pengembangan berbagai sistem jaminan sosial untuk penanggulangan kemiskinan (kelaparan/kurang gizi), kesehatan dan pendidikan. Hal ini antara lain melalui pengembangan sistem jaminan sosial bagi penduduk miskin dan para pekerja di sektor informal, termasuk Lembaga Amil Zakat (UU23 1999) yang dilaksanakan masyarakat. Disarankan sistem ini dilaksanakan melalui sistim jaminan sosial mikro atau *micro social insurance system* yang terbukti telah sukses di banyak negara. Sistem ini akan melindungi rakyat dan pelaku ekonomi rakyat dari ketidak pastian karena tidak dapat bekerja. Dalam sistem syariah (baca: bagi hasil) sistem ini lebih menjamin kepastian jangka panjang dan dapat dikaitkan dengan gerakan kembali untuk mengurangi resiko sistem finansil yang ada misalnya pengenalan kembali standar emas dalam bentuk *dinar* dan *dirham* sebagai instrumen pembayaran zakat atau tabungan jangka panjang seperti tabung haji dan lain-lain.

34. Indonesia tidak menghadapi ancaman ketahanan pangan dalam arti penyediaan tetapi akan menghadapi ancaman ketahanan pangan dalam arti ketahanan daya beli (akses) yang merata. Pertanian di daerah harus diorientasikan pada optimalisasi mikro pada usaha tani untuk meningkatkan pendapatan petani baik jangka pendek maupun jangka panjang, penilaian program secara makro harus didasarkan pada landasan keunggulan komperatif dan prinsip keterbukaan. Oleh karena itu persefektif untuk menjamin kepentingan jangka panjang harus mulai dipikirkan terutama bila tersedia dana jangka panjang yang murah. Peluang ini dapat dimanfaatkan dengan mengembangkan program pengembangan dan penciptaan aset masyarakat secara luas. Salah satu kegiatan yang dapat memenuhi maksud ini adalah pengembangan *agroforestry* untuk mendukung kelangsungan ekosistem yang baik disertai dukungan untuk menjaga kelangsungan industri kerajinan rakyat di bidang manufakturing.

35. Sebagai suatu gerakan sebaiknya dilakukan dari daerah dan bekerjasama dengan daerah. Sebagai proponent gerakan, maka dianjurkan untuk membangun kerjasama dengan daerah dan gerakan ini juga dapat dimulai dengan skala masyarakat. Model-model keberhasilan perlu diciptakan dengan daerah-daerah terpilih. Karena ini kepentingan semua lapisan masyarakat maka pegiat lembaga kemasyarakatan, gerakan koperasi, dunia perguruan tinggi, dunia usaha dan pemerintah serta politisi harus diyakinkan dan menjadikannya sebagai agenda bersama mereka. Katakuncinya adalah: **"perkuat daerah, lembaga keuangan mikro, penciptaan aset dan kemandirian"** masyarakat, daerah dan bangsa".

36. Pada akhirnya wujud dari politik pembangunan ekonomi yang berkeadilan sosial akan ditentukan pada tingkat pelaksanaannya. Tanpa mempersoalkan sesuatu yang telah disepakati bahwa perekonomian Indonesia dibangun melalui mekanisme pasar yang sehat, maka peran perwujudan keadilan sosial diatur dalam suatu sistem hukum yang merupakan produk kesepakatan politik atas dasar demokrasi dengan tetap menghormati nilai-nilai yang ada dalam budaya secara lokal yang dikemas dalam kesempatan institusi lokal pula. Di antara kedaulatan politik dan kedaulatan pasar dalam kenyataannya masih menyisakan suatu tatanan sosial yang dapat saja kondusif, belum siap, hingga perlunya menampung pranata khusus dalam sistem pasar. Oleh karena itu demokrasi ekonomi akan mampu membawa pada hasil pembangunan pada tingkat realitas bila menampung dasar-dasar dimaksud serta menampung keikutsertaan segenap lapisan masyarakat. Kebinekaan budaya mengajarkan pada keharusan untuk melihat pada titik akar yang paling dekat dengan mereka, oleh karena itu daerah dapat menjadi dasar untuk mencapai keragaman pendekatan dalam satu tujuan pemberdayaan ekonomi rakyat.

## VII. Penutup

37. Dengan memahami ekonomi rakyat sebagai bentuk kegiatan ekonomi dalam sektor kegiatan yang ada maka sistem pasar yang berlandaskan demokrasi ekonomi akan mampu membawa perumusan kebijakan yang menampung aspirasi pelaku terbesar. Format politik ekonomi dalam kerangka sistem keuangan baru pasca UU 23/1999 menempatkan instrumen kebijakan fiskal menjadi titik sentral

pemihakan pemerintah nasional dan daerah terhadap pemberdayaan ekonomi rakyat. Menempatkan daerah sebagai strategi dasar pemberdayaan dengan dukungan lembaga keuangan lokal terutama lembaga keuangan milik masyarakat, koperasi, maka akan terjadi arus aliran modal yang seimbang dan efisien. Penguatan pelayanan jaminan sosial dan penciptaan aset masyarakat adalah instrumen penting membangun kemandirian jangka panjang. Jalan ini diyakini dapat menjadi model pembangunan ekonomi berkeadilan sosial.

**"pemberdayaan ekonomi rakyat - dengan demokrasi ekonomi - penguatan koperasi dan institusi keuangan pada daerah otonom - pengembangan layanan jaminan sosial dan penciptaan aset-untuk mewujudkan pembangunan berkeadilan sosial dan mandiri"**

Jakarta, 18 Desember 2002  
Semoga Bermanfaat.

## DAFTAR BACAAN

Couture, M-F, D. Faber, M. Larim, A-B. Nippierd : Transition to Cooperative Entrepreneurship, ILO and University of Nyeurode, of Nyeurode, Geneva, 2002;

Ravi Shankar and Garry Conan : Second Critical Study on Cooperative Legislation and policy Reform, ICA, RAPA, New Delhi, 2002;

Rusidi, Prof. Dr. Ir. MS dan Maman Suratman, Drs. Msi : Bunga Rampai 20 Pokok Pemikiran Tentang Koperasi, Institut Manajemen Koperasi Indonesia, bandung, 2002;

Noer Soetrisno : Rekonstruksi Pemahaman Koperasi, Merajut Kekuatan Ekonomi Rakyat, Instrans, Jakarta, 2001;

Mubyarto : Membangun Sistem Ekonomi, BPEE, Yogyakarta, 2000;

Oshima, Harry T ; The Development of Service Sector in Asia; Mimeo, UPSE-Diliman, Philippines, June 1982.