



**DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA**

**STRATEGI PEMBANGUNAN EKONOMI:
ANTARA PERTUMBUHAN DAN DEMOKRASI**

Oleh:

**Prof.Dr. Ginandjar Kartasasmita
KETUA DEWAN PERWAKILAN DAERAH
REPUBLIK INDONESIA**

**Orasi Ilmiah Dalam Acara Wisuda Sarjana
Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE) Ahmad Dahlan Jakarta
26 April 2008**

Pendahuluan

Pembaharuan tatanan kehidupan bangsa menuju sistem yang terbuka dan demokratis melalui reformasi politik dan reformasi ekonomi sekaligus telah dimulai sejak tahun 1998. Reformasi politik yang memperbaharui norma-norma dan struktur pengambilan keputusan di bidang politik, dapat mengurangi faktor-faktor negatif yang membebani perekonomian kita, seperti monopoli, korupsi, dan bentuk-bentuk penyimpangan lain. Sebaliknya reformasi ekonomi, dapat mendorong percepatan proses demokratisasi karena semakin transparannya kebijakan ekonomi dan berperannya mekanisme pasar. Namun keduanya bila dijalankan sekaligus, bukan berarti tidak mengandung risiko. Harus ada sinergitas diantara keduanya.

Banyak pakar memperdebatkan apakah reformasi ekonomi dan politik dilakukan oleh negara berkembang secara serentak atau bertahap (*consecutive*), karena pilihan-pilihannya mengandung risiko bagi negara atau masyarakat. Diantaranya, Diamond dan Plattner (1995), menyatakan: *"The emergence of new democracies... has raised anew the question of the relationship between economic reform and political liberalization. Should economic reform come first, then political liberalization? Or political reform first, followed by economic change? Or both at the same time?"*

Di Indonesia banyak kalangan mengungkapkan bahwa demokrasi yang berlangsung di tingkat negara (*state*) seperti kebijakan desentralisasi (otonomi daerah), kebebasan pers, kebebasan berserikat, meningkatnya peran parlemen, berlangsungnya pemilihan umum (pemilu) yang bebas, dan pemilihan presiden dan kepala daerah secara langsung belum ada dampaknya bagi kesejahteraan rakyat. Tingginya angka penduduk miskin dan pengangguran, rendahnya taraf pendidikan dan kesehatan, dibanding negara-negara tetangga kita saja, merupakan persoalan yang mencerminkan kondisi sosial-ekonomi bangsa kita. Berbagai masalah ini diperparah oleh bencana alam yang disebabkan oleh kerusakan lingkungan, masih merajalelanya korupsi dan penyalahgunaan wewenang, merosotnya karakter dan harga diri bangsa, merebaknya pornografi dan siaran tv yang merusak akhlak

bangsa, yang menjadikan generasi muda Indonesia manusia-manusia konsumtif, berbudaya instan, dan ekshibisionis, tanpa idealisme, melemahnya nasionalisme dan patriotisme.

Timbul pertanyaan apakah demokratisasi berjalan seiring dengan meningkatnya kesejahteraan rakyat? Bahkan dari judul pembahasan ini, tampak seakan adanya dikotomi antara pertumbuhan dan demokrasi.

Perkembangan Paham Demokrasi

Konsep demokrasi menekankan bahwa kedaulatan tertinggi untuk mengelola kehidupan suatu bangsa atau negara adalah di tangan rakyat. Setiap orang memiliki posisi yang sama untuk menentukan ke arah mana suatu masyarakat atau bangsa harus melangkah.

Arti dan makna demokrasi itu sendiri ditinjau dari berbagai sudut pandang dan falsafah dapat melahirkan bermacam penafsiran dan definisi. Lawan demokrasi adalah otokrasi. Seperti juga demokrasi, otokrasi ada banyak varian dan hibridnya. Tidak jarang sistem otoriter menggunakan nama demokrasi, misalnya Republik Demokrasi Korea (Korea Utara) dan Republik Demokrasi Vietnam, yang jelas tidak menganut sistem demokrasi. Sebaliknya ada pemerintahan dengan sistem monarki, yang dalam sejarah ingin dilawan dengan demokrasi (misalnya revolusi Prancis), sekarang sudah masuk ke dalam kelompok demokrasi, seperti di Inggris, Jepang dan Thailand (meskipun dengan monarki diakui bahwa tidak semua orang dilahirkan sama).

Pada masa perang dingin, kedua sistem besar di dunia menggunakan demokrasi sebagai landasan falsafahnya, dan menggunakan demokrasi sebagai atribut. Betapapun luasnya dan sangat beragamnya orang menafsirkan demokrasi, kalau dilihat pada sejarah kontemporer, pergerakan ke arah demokrasi dan kebebasan merupakan perkembangan sejarah yang paling dramatis menjelang akhir abad ini.

Pembahasan mengenai masalah demokrasi ini tidak pernah berhenti karena dari sejarah, terutama belakangan ini, tampak makin jelas betapa erat

kaitan antara kemajuan kehidupan umat manusia dan demokrasi. Namun, tali-temali kaitan itu dalam kehidupan ekonomi dan politik tidak selalu mudah dipahami. Pengalaman menunjukkan betapa demokrasi dipertentangkan dengan stabilitas dan kemajuan ekonomi pada tahun-tahun awal setelah Perang Dunia II. Betapa banyak pemikiran di negara berkembang mengarah kepada perlunya pemerintah yang "kuat" (baca: tidak perlu demokratis), untuk menjamin stabilitas dan membawa kemajuan. Pemikiran tersebut menganggap demokrasi, sebagai sistem dan manifestasi budaya politik Barat, hanya akan mendatangkan "*chaos*" dan tidak menunjang pembangunan.

Namun, perkembangan sejarah menunjukkan sebaliknya, pertumbuhan yang terjadi tanpa demokrasi tidak mampu berjalan secara berkelanjutan seperti dibuktikan oleh pengalaman negara-negara komunis dan perjalanan bangsa kita sendiri. Pertumbuhan ekonomi dalam sistem yang tidak mengindahkan partisipasi politik rakyat cenderung menghasilkan kesenjangan, yakni kesenjangan antara yang memperoleh kesempatan dan tidak memperoleh kesempatan dalam sistem yang tertutup. Seperti dikatakan Axworthy (2000) "*To thrive, democracy requires growth; and to grow economies need democracy*".

Teori Demokrasi dan Kesejahteraan

Dalam teori demokratisasi dikenal dua tahap, yaitu tahap transisi dan tahap konsolidasi. Transisi seperti dikatakan oleh O'Donnell dan Schmitter (1991) adalah masa antara dua rezim politik. Transisi demokrasi dimulai sejak bergulirnya proses desolusi (tumbangnya) sebuah rezim otoriter pada ujung yang satu dan ditegakkannya rezim demokrasi pada ujung yang lainnya. Pada tahapan ini penekanan ada pada penegakan demokrasi secara prosedural yakni berfungsinya berbagai institusi-institusi politik secara demokratis. Dengan definisi ini proses transisi demokrasi di Indonesia berlangsung pada masa Presiden Habibie. Pada akhir masa Habibie proses transisi tersebut boleh dikatakan telah tuntas.

Namun untuk benar-benar menjadi negara demokrasi, haruslah dilalui tahap konsolidasi yang menurut berbagai literatur merupakan konsep yang tidak kalah sulitnya dibanding proses transisi. Bahkan banyak negara yang jatuh kembali ke rezim otoriter karena gagal menyelesaikan proses konsolidasi demokrasi (lihat Huntington 1991, Diamond 1997). Menurut Linz dan Stepan (1996), konsolidasi demokrasi berarti bahwa demokrasi bukan hanya telah tegak sebagai sebuah sistem politik tetapi juga telah membudaya di kalangan masyarakat. Bahkan betapapun besarnya tantangan dan kesulitan yang dihadapi masyarakat tidak akan berpaling dari demokrasi ke sistem politik lain.

Tahap konsolidasi menghendaki perhatian pada segi-segi substantif. Karena di benak kebanyakan rakyat yang telah lama mengalami penindasan, ketidakadilan dan kemiskinan, demokrasi melambangkan lebih dari sekadar penghapusan institusi-institusi politik yang represif dan penggantian pemimpin-pemimpin otoriter. Demokrasi merepresentasikan kesempatan dan sumberdaya bagi perbaikan kualitas hidup serta bagi kehidupan sosial yang lebih adil dan manusiawi. Oleh karena itu, konsolidasi demokrasi harus menjamin terwujudnya esensi demokrasi: pemberdayaan rakyat (*popular empowerment*) dan pertanggungjawaban sistemik (*systemic responsiveness*).

Negara-negara industri baru yang sukses dalam pembangunan ekonomi ternyata adalah negara-negara yang menerapkan asas-asas demokrasi. Di Asia dan Amerika Selatan demokrasi dan kesejahteraan berjalan bergandengan. Menerapkan demokrasi memang tidak secara otomatis akan memajukan ekonomi. Seperti yang terjadi di India, ekonomi India tidak segera berkembang sampai kemudian negara tersebut menggulirkan kebijaksanaan-kebijaksanaan pembaharuan dan membuka perekonomiannya hingga kini India mulai dipertimbangkan menjadi kekuatan ekonomi dunia yang besar. Dengan demikian, demokrasi akan membawa kemajuan ekonomi bila memang ditunjang dengan kebijakan-kebijakan ekonomi yang tepat.

Keterkaitan antara demokrasi dengan kesejahteraan masyarakat melalui ekonomi pasar telah sedemikian berkembang dan teruji selama lebih

dari dua ratus tahun di negara-negara Barat. Sedemikian erat keterkaitan kedua hal tersebut sehingga dalam perkembangannya peningkatan kesejahteraan rakyat juga telah dijadikan barometer berlangsung tidaknya proses demokrasi. Artinya, proses demokrasi belum dapat dikatakan baik bila tidak dapat melahirkan peningkatan kesejahteraan. Seorang ekonom penerima nobel Amartya Sen (2001) melukiskan demokrasi sebagai koridor utama dalam memahami persoalan kemiskinan. Pandangan Amartya Sen telah menginspirasi banyak pemikiran tentang bagaimana memahami miskin(buruk)nya demokrasi yang melahirkan ketidakadilan. Sebabnya antara lain karena terbatasnya kesempatan dan suara masyarakat miskin dalam menyampaikan aspirasinya, yang bisa berakibat terdilusnya sasaran banyak program-program pembangunan ekonomi.

Proses Demokratisasi di Indonesia

Di Indonesia, para pendiri Republik sudah juga melihat berbagai hal tersebut. Mereka tampaknya telah melihat perlunya dicari jalan yang memungkinkan negara ini berkembang maju, tetapi di atas cita-cita keadilan sosial. Oleh karena itu, selain pernyataan bahwa secara politik Indonesia menganut paham demokrasi, yaitu kedaulatan adalah di tangan rakyat, juga secara ekonomi Indonesia adalah negara demokrasi. Tampaknya para pendiri Republik kita ingin menyatakan bahwa demokrasi politik saja tidak mencukupi karena harus disertai demokrasi ekonomi.

Sejalan dengan itu, UUD 1945 dirumuskan di atas jiwa, semangat dan landasan demokrasi. Namun rumusannya masih tampak bersifat terlalu umum dan sangat singkat, sehingga di dalam prakteknya semangat demokrasi dalam UUD 1945 dapat ditafsirkan sesuka-sukanya oleh yang sedang berkuasa.

Diskursus demokrasi di Indonesia telah melewati perjalanan sejarah yang panjang. Berbagai gagasan dan cara telah dicoba dilakukan guna memenuhi cita-cita demokratisasi. Usaha untuk memenuhi tuntutan mewujudkan pemerintahan yang demokratis tersebut telah dilakukan melalui perumusan model demokrasi Indonesia di dua zaman pemerintahan

Indonesia. Di zaman pemerintahan Soekarno (Orde Lama) dikenal model demokrasi yang disebut Demokrasi Terpimpin, dan berikutnya di zaman pemerintahan Soeharto (Orde Baru) diperkenalkan dan dijalankan model demokrasi yang disebut Demokrasi Pancasila. Namun, model demokrasi yang ditawarkan di dua rezim tersebut malah memunculkan pemerintahan otoriter, yang membelenggu kebebasan politik warganya.

Proses demokratisasi di Indonesia yang dihasilkan oleh gerakan reformasi di tahun 1998 telah merubah secara substansial sistem bernegara bangsa kita dan membuat Indonesia sekarang menjadi negara demokrasi ketiga terbesar di dunia.

Dibanyak negara demokrasi “dipaksakan”, misalnya pada akhir Perang Dunia II oleh negara-negara yang menang perang, yang kebetulan atau tidak, sebagian besar menganut paham demokrasi ke negara-negara yang kalah perang, yang umumnya adalah negara-negara otoriter. Demokrasi di Jerman dan Jepang adalah hasil dari proses pengakhiran permusuhan bukan hanya antara negara-negara yang berseteru tetapi antara sistem politik yang berlawanan. Namun Perang Dunia II melahirkan sistem otoriter baru, yaitu komunisme, yang juga akhirnya “kalah” bukan dalam “perang fisik”, tetapi dalam “perang ekonomi” dan opini publik oleh negara-negara yang menganut sistem demokrasi. Sekarang upaya “demokratisasi” dari luar, kembali sedang dilakukan di Irak, Afganistan, Myanmar dan sebagainya.

Di Indonesia proses demokrasi terjadi karena gerakan dan dinamika politik bangsa kita sendiri. Dan pengalaman itu membuat demokrasi Indonesia sangat dihargai dan dihormati. Antara lain bangsa Indonesia memperoleh “*Democracy Award*” dari *International Association of Political Consultants* pada bulan November 2007 yang lalu.

Sebuah sistem politik memerlukan berbagai prasyarat untuk dapat diakui sebagai demokratis. Prasyarat tersebut telah dimiliki oleh Indonesia, di antaranya kelengkapan perangkat demokrasi, seperti lembaga legislatif berupa Dewan Perwakilan Rakyat dari tingkat daerah hingga pusat, maupun jalur

nonpolitik representasi masyarakat yang diakomodasi lewat Dewan Perwakilan Daerah. Sistem pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, keberadaan partai-partai politik yang dibentuk masyarakat secara bebas tanpa intervensi apapun dari kekuasaan, hingga sistem pers bebas yang dapat memerankan fungsi pengecekan dan keseimbangan (*check and balance*). Kepala pemerintahan dari tingkat desa sampai tingkat nasional telah dipilih langsung oleh rakyat. Perangkat-perangkat itulah yang telah menggerakkan roda demokrasi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir.

Pertanyaannya kemudian, apakah kemajuan demokrasi politik yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir ini telah menghasilkan kemajuan bagi terwujudnya kesejahteraan masyarakat luas sebagaimana yang menjadi cita-cita kemerdekaan bangsa Indonesia? Bila tingkat kesejahteraan masyarakat dinilai dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI) yang dicapai, terdapat sedikit kemajuan selama beberapa tahun terakhir. IPM Indonesia kini berada di peringkat 108 di antara negara-negara di dunia setelah beberapa tahun sebelumnya berada pada peringkat 110. Namun peringkat tersebut masih sangat rendah dibanding negara-negara tetangga di Asia Tenggara seperti Singapura, Brunei, Malaysia, Thailand, dan Vietnam. Dengan seluruh potensi yang dimilikinya, Indonesia semestinya dapat mencapai peringkat 90 atau bahkan lebih baik lagi dalam tempo yang tidak lama. Fakta tersebut menunjukkan bahwa kemajuan demokrasi di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir belum cukup nyata memberi pengaruh pada kemajuan kesejahteraan masyarakat.

Masalahnya Apa?

Akibat dari ketidakpuasan terhadap kinerja demokrasi di Indonesia telah timbul semacam arus balik (*backlash*) terhadap proses demokrasi di Indonesia; seperti antara lain tercermin dari ungkapan-ungkapan berikut ini:

- demokrasi sudah kebablasan; atau
- sudah salah kaprah;
- demokrasi paham dunia barat untuk menjajah dalam bentuk baru (neo-kolonialisme);

- kembali saja ke UUD 1945 yang asli.

Seharusnya seperti dikemukakan terdahulu bahwa demokrasi berjalan beriringan dengan kesejahteraan. Ditahun 1959, Martin Seymour Lipset membuat sebuah hipotesis yang sampai sekarang tidak terbantahkan yaitu negara-negara yang kaya umumnya adalah demokratis dan negara-negara yang demokratis umumnya kaya. Samuel Huntington (1996) mengadakan penelitian bahwa dengan pendapatan per kapita antara \$1000 sampai \$3000, negara yang menganut paham otoriter akan memasuki zona transisi menuju proses demokrasi. Hal ini diperkuat oleh banyak peneliti dan pakar lain seperti Adam Przeworski (2000) dan Fareed Zakaria (2003).

Secara empiris telah jelas dibuktikan bahwa ada korelasi yang erat antara sistem politik yang ditempuh dengan tingkat kemajuan ekonomi. Memang ada perkecualian seperti Sri Lanka yang sistem politiknya adalah demokrasi, tetapi ekonominya mandeg. Tapi itu disebabkan karena konflik-konflik internalnya. Demikian juga India, seperti telah dicontohkan di atas, sebagai negara demokrasi “tertua” di Asia dan yang paling bertahan di negara-negara yang baru merdeka sejak Perang Dunia II, yang untuk jangka waktu yang lama ekonominya stagnan. Tetapi banyak pengamat menilai bukan karena demokrasinya, tetapi problem sosialnya yang sangat tajam seperti konflik etnik dan masalah kasta. Meskipun dengan menghadapi masalah-masalah yang demikian mendasar, baik struktural maupun kultural, India belakangan ini telah mulai tumbuh maju secara ekonomi, yang menafikan skeptisme terhadap demokrasi di luar dunia barat.

Kita melihat Turki, yang demokrasinya jatuh bangun, tetapi belakangan ini telah lebih mantap meskipun di “jaga” oleh kekuatan militer yang sangat sekuler secara ketat, ekonominya telah bergerak maju, dan sebagai produknya, tumbuh kaum kelas menengah muslim, yang akhirnya melahirkan kemenangan politik bagi partai politik yang bernafaskan Islam.

Dari berbagai uraian itu ada beberapa pelajaran yang dapat kita ambil, yaitu:

- (1) Demokrasi bila prasyarat untuk menjalankannya dipenuhi, adalah sistem yang sudah terbukti bertahan selama ratusan tahun.
- (2) Semua sistem lawannya telah tumbang satu-persatu (monarki absolut, fasisme, komunisme).
- (3) Demokrasi berpotensi dapat menghasilkan kesejahteraan karena hak-hak politik dan sipil anggota masyarakat yang terlindungi, dan dengan demikian juga kreativitas dan inovasinya.

Apabila demokrasi tidak menghasilkan kemajuan dan perbaikan kesejahteraan, ada 2 (dua) kemungkinan penyebabnya:

- (a) Demokrasi yang dijalankan tidak benar, dalam arti tidak sesuai dengan prinsip-prinsip dasar demokrasi.
- (b) Kebijakan-kebijakan publik yang dijalankan tidak ditujukan untuk menghasilkan perbaikan kesejahteraan. Demokrasi hanyalah sebuah sistem politik, maka untuk menghasilkan kemajuan sosial ekonomi perlu diikuti oleh kebijakan-kebijakan publik yang ditujukan untuk kemajuan sosial ekonomi.

Dengan sudut pandang itu kita bisa melihat dimana letak "kesalahan" dari sistem demokrasi yang sedang kita jalankan, terutama sistem dan pelaksanaan demokrasi politik itu sendiri.

Demokrasi kita tidak berjalan secara demokratis, dalam arti tidak semua anggota masyarakat menikmati hak politik yang sama. Partai-partai politik menguasai seluruh kegiatan politik tanpa menyisakan pada kekuatan demokrasi lainnya, yang sama pentingnya dalam sebuah demokrasi yaitu *civil society* atau masyarakat madani.

Salah satu indikatornya untuk menjadi anggota DPR seseorang harus menjadi anggota partai politik. Gubernur, Bupati dan Walikota juga harus berasal dari partai politik. Bahkan Presiden pun hanya boleh dicalonkan oleh partai politik. Akibatnya partai politik berfungsi menjadi makelar politik, dan sebagai akibatnya menyebabkan "*mark up*" dalam biaya politik; yang menimbulkan gejala mahalngnya ongkos politik di Indonesia, yang berarti hanya

kaum elit yang menguasai kekayaan dan sumberdaya kekuasaan yang dapat menjalankan peran politik. Sekarang calon kepala daerah sudah boleh dari perorangan, tetapi diembel-embeli dengan syarat yang sangat sulit untuk bisa terpenuhi.

Politik uang telah menyingkirkan pertimbangan-pertimbangan obyektif dan rasional yang semestinya menjadi pertimbangan utama dalam berdemokrasi. Akibatnya proses politik menjadi buntu, dan aspirasi masyarakat meskipun telah disuarakan oleh pers yang bebas, tetapi tidak berpengaruh terhadap pengambilan keputusan politik. Akibatnya pula terjadi paradoks antara apa yang menjadi aspirasi dan kehendak masyarakat dengan apa yang difikirkan dan diputuskan oleh elit politik. Demokrasi yang terbangun dengan cara demikian tak akan mampu menyejahterakan rakyat secara keseluruhan.

Proses pengambilan keputusan di dalam partai-partai politik itu sendiri belum mencerminkan proses demokrasi, sehingga yang sekarang terjadi kekuasaan otokrasi digantikan oleh kekuasaan oligarki.

Badan-badan, baik yang ada dalam konstitusi maupun yang diatur dalam undang-undang, anggota-anggotanya harus melalui pertimbangan atau persetujuan DPR (partai politik) mulai dari MA, MK, BPK, KY, Gubernur BI, KPK, KPU, BP Migas dan banyak lagi lembaga negara yang diatur oleh undang-undang (yang nota bene dibuat oleh DPR); demikian pula jabatan-jabatan penting seperti Panglima TNI dan Kapolri, sehingga menyebabkan DPR memiliki kekuasaan yang amat sangat luar biasa. DPR juga memegang kewenangan yang mestinya urusan eksekutif, seperti peralihan fungsi hutan dan pengangkatan duta besar kita, bahkan sampai persetujuan duta besar negara asing ke Indonesia. Yang menjadi masalah, siapa atau lembaga mana yang mengawasi DPR dalam menyelenggarakan kekuasannya itu?

Pemekaran daerah, sebagai usaha memperkuat otonomi dan mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, tidak menghasilkan kesejahteraan tetapi justru merugikan karena dana-dana yang seharusnya

digunakan untuk kepentingan pembangunan, menjadi tersedot untuk membiayai aparat birokrasi termasuk institusi-institusi politik seperti DPRD. Bahkan melalui desentralisasi dirasakan makin besar ketimpangan antardaerah, terutama antara daerah-daerah yang kaya dengan daerah-daerah yang miskin sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam. Otonomi daerah yang seharusnya menjadi instrumen pemerataan kemakmuran dirasakan oleh masyarakat justru hanya memakmurkan para pejabat di daerah dan bukan rakyat; dan membuat daerah yang kaya tambah kaya, sedangkan yang miskin tetap miskin kalau tidak makin miskin; juga telah terjadi “desentralisasi” korupsi.

Amandemen konstitusi telah melahirkan berbagai lembaga konstitusi baru yang tujuannya adalah untuk meningkatkan kualitas demokrasi dan memperkuat sistem ketatanegaraan kita. Dalam prakteknya yang terjadi sekarang adalah konflik-konflik antar lembaga negara, oleh karena tidak jelasnya peranan dan fungsi serta batas-batas kewenangan yang diberikan kepada lembaga-lembaga negara.

Contoh yang amat menonjol adalah, telah diciptakan sebuah lembaga perwakilan yang baru untuk memperkuat sistem parlemen kita dan mengefektifkan sistem *checks and balances* antara lembaga-lembaga negara termasuk antar lembaga perwakilan; yaitu Dewan Perwakilan Daerah. Dalam kenyataannya lembaga perwakilan daerah tersebut meskipun legitimasinya tinggi karena dipilih langsung oleh rakyat, ketimbang anggota DPR yang dipilih melalui partai, tidak diberi kewenangan dan fungsi yang tegas, sehingga membuat sistem menjadi rancu dan tidak memperbaiki kualitas demokrasi. Demokrasi pada hakekatnya adalah kehendak orang yang terbanyak, tetapi dengan melindungi yang kecil atau minoritas. Khususnya di Indonesia, demokrasi harus mencerminkan pluralitas bangsa kita, yang antara lain menjadi tujuan adanya lembaga legislasi kedua tersebut. Namun sistem yang dibangun oleh reformasi dengan biaya yang cukup mahal ini tidak difungsikan dengan baik.

Demokrasi yang terbentuk sejauh ini, lebih menonjolkan kepentingan pribadi dan golongan ketimbang kepentingan rakyat sebagai pemilik kedaulatan, sehingga transisi menuju pemerintahan yang demokratis masih belum dapat menghasilkan sebuah pemerintahan yang profesional, efektif, efisien, dan kredibel.

Pertumbuhan dan Demokrasi Ekonomi

Diatas itu semua, ditambah lagi adanya persepsi bahwa banyak pemimpin dan pejabat yang tidak sesuai dengan kompetensinya atau tidak cukup pengalamannya untuk mengambil peran dalam penyelenggaraan negara dalam kondisi yang serba rumit dan penuh tantangan, yang tercermin dalam kondisi ekonomi bangsa kita dewasa ini.

Perkembangan ekonomi seperti yang dikehendaki oleh para pendiri Republik, yaitu yang dibangun atas dasar demokrasi, tidak dapat terjadi dengan sendirinya. Artinya kemajuan yang diukur melalui membesarnya produksi nasional tidak otomatis menjamin bahwa pertumbuhan tersebut mencerminkan peningkatan kesejahteraan secara merata. Masalah utamanya, adalah ketidakseimbangan dalam kemampuan dan kesempatan untuk memanfaatkan peluang yang terbuka dalam proses pembangunan. Dengan proses pembangunan yang terus berlanjut, justru ketidakseimbangan itu dapat makin membesar yang mengakibatkan makin melebarnya jurang kesenjangan.

Dalam upaya mengatasi tantangan itu **pendekatan yang paling tepat adalah melalui pemberdayaan masyarakat.**

Dasar pandangannya adalah bahwa upaya yang dilakukan harus diarahkan langsung pada akar persoalannya, yaitu meningkatkan kemampuan rakyat. Bagian yang tertinggal dalam masyarakat harus ditingkatkan kemampuannya dengan mengembangkan dan mendinamisasikan potensinya, dengan kata lain, memberdayakannya.

Secara praktis upaya itu merupakan pengerahan sumber daya untuk mengembangkan potensi ekonomi rakyat, dengan meningkatkan

produktivitasnya sehingga baik sumber daya manusia maupun sumber daya alam di sekitar keberadaan rakyat dapat ditingkatkan produktivitasnya. Dengan demikian, rakyat dan lingkungannya mampu secara partisipatif menghasilkan dan menumbuhkan nilai tambah ekonomis. Rakyat miskin atau yang berada pada posisi belum termanfaatkan secara penuh potensinya akan meningkat bukan hanya ekonominya, tetapi juga harkat, martabat, rasa percaya diri, dan harga dirinya. Dengan demikian, pemberdayaan tidak saja menumbuhkan dan mengembangkan nilai tambah ekonomis, tetapi juga nilai tambah sosial dan nilai tambah budaya. Jadi partisipasi rakyat meningkatkan emansipasi rakyat.

Pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkul nilai-nilai demokrasi. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat "*people-centered, participatory, empowering, and sustainable*" (Chambers, 1995).

Konsep ini lebih luas dari hanya semata-mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses pemiskinan lebih lanjut (*safety net*), yang pemikirannya belakangan ini banyak dikembangkan sebagai upaya mencari alternatif terhadap konsep-konsep pertumbuhan di masa yang lalu. Konsep ini berkembang dari upaya banyak ahli dan praktisi untuk mencari apa yang antara lain oleh Friedman (1992) disebut *alternative development*, yang menghendaki "*inclusive democracy, appropriate economic growth, gender equality and intergenerational equity*".

Konsep ini tidak mempertentangkan pertumbuhan dengan pemerataan, karena seperti dikatakan oleh Donald Brown (1995), keduanya tidak harus diasumsikan sebagai "*incompatible or antithetical*". Konsep ini mencoba melepaskan diri dari perangkap "*zero-sum game*" dan "*trade off*". Ia bertitik tolak dari pandangan bahwa dengan pemerataan tercipta landasan yang lebih luas untuk pertumbuhan dan yang akan menjamin pertumbuhan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, seperti dikatakan oleh Kirdar dan Silk (1995), "*the pattern of growth is just as important as the rate of growth*". Yang dicari adalah seperti dikatakan Ranis, "*the right kind of growth*", yakni bukan yang vertikal menghasilkan "*trickle-down*", seperti yang terbukti tidak berhasil, tetapi

yang bersifat horizontal (*horizontal flows*), yakni "*broadly based, employment intensive, and not compartmentalized*" (Ranis, 1995).

Strategi Pemberdayaan Masyarakat

Strategi pembangunan yang bertumpu pada pemihakan dan pemberdayaan dipahami sebagai suatu proses transformasi dalam hubungan sosial, ekonomi, budaya dan politik masyarakat. Perubahan struktural yang diharapkan adalah proses yang berlangsung secara alamiah, yaitu yang menghasilkan harus menikmati. Begitu pula sebaliknya yang menikmati haruslah yang menghasilkan.

Dalam upaya itu, strategi pembangunan harus ditujukan ke dua arah, yakni dengan menyadari bahwa ada masalah struktural dalam perekonomian dan juga dalam tatanan sosial yang memisahkan lapisan masyarakat yang maju dan berada di sektor modern, serta yang tertinggal dan berada di sektor tradisional. Strategi pembangunan untuk kedua sektor itu tidak bisa disamakan begitu saja.

Strategi pertama adalah memberi peluang agar sektor dan masyarakat modern dapat tetap maju, karena kemajuannya dibutuhkan untuk pembangunan bangsa secara keseluruhan. Di sini termasuk peningkatan efisiensi, produktivitas, dan pengembangan serta penguasaan teknologi, yang amat diperlukan untuk memperkuat daya saing. Intinya adalah memberikan kepada sektor ini keleluasaan, yakni tanpa terlalu banyak campur tangan (baca: hambatan) pemerintah. Bahkan dalam sektor ini, jika masyarakat telah mampu, pemerintah harus mundur dari menangani kegiatan yang dapat dilakukan lebih baik atau sama baiknya oleh masyarakat.

Strategi kedua adalah memberdayakan sektor ekonomi dan lapisan rakyat yang miskin dan tertinggal dan hidup di luar atau di pinggiran jalur kehidupan modern. Strategi inilah yang harus dikembangkan oleh negara. Intinya adalah membantu rakyat agar lebih berdaya sehingga tidak hanya dapat meningkatkan kapasitas dan kemampuannya dengan memanfaatkan

potensi yang dimiliki, tetapi juga sekaligus meningkatkan kemampuan ekonomi nasional.

Kedua strategi tersebut jelas tidak terlepas satu dengan lainnya. Keduanya saling berhubungan. Pola hubungan tersebut perlu ditata agar menghasilkan suatu struktur ekonomi dan masyarakat yang sinergis menuju ke arah pembangunan ekonomi yang berkesinambungan, merata, dan tumbuh di atas landasan yang kukuh.

Dalam kerangka pikiran itu, upaya memberdayakan masyarakat harus dilakukan melalui tiga jurusan.

Pertama, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Di sini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena kalau demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu dengan mendorong (*encourage*), memotivasi, dan membangkitkan kesadaran (*awareness*) akan potensi yang dimilikinya serta berupaya untuk mengembangkannya.

Kedua, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*). Dalam rangka ini diperlukan langkah-langkah lebih positif selain dari hanya menciptakan iklim dan suasana.

Perkuatan ini meliputi langkah-langkah nyata, dan menyangkut penyediaan berbagai masukan (*input*), serta pembukaan akses kepada berbagai peluang (*opportunities*) yang akan membuat masyarakat menjadi makin berdaya.

Dalam rangka pemberdayaan ini, upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan dan derajat kesehatan, serta akses kepada sumber-sumber kemajuan ekonomi seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar. Pemberdayaan ini menyangkut pembangunan prasarana dan sarana dasar baik fisik, seperti irigasi, jalan, listrik, maupun

sosial seperti sekolah, dan fasilitas pelayanan kesehatan, yang dapat diakses oleh masyarakat pada lapisan paling bawah, serta ketersediaan lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran di perdesaan tempat terkonsentrasinya penduduk yang keberdayaannya amat kurang.

Untuk itu, perlu ada program khusus bagi masyarakat yang kurang berdaya, yang dilakukan oleh dan atas prakarsa masyarakat itu sendiri, karena program-program yang umum yang berlaku untuk semua tidak selalu dapat menyentuh lapisan masyarakat ini.

Ketiga, memperdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, karena kurang berdaya. dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, dalam konsep pemberdayaan masyarakat, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya. Dalam rangka ini, adanya peraturan perundangan yang secara jelas dan tegas berpihak pada (*affirmative*) dan melindungi golongan yang lemah sangat diperlukan.

Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah.

Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*) karena pada dasarnya setiap apa yang dinikmati harus dihasilkan atas usaha sendiri, dan hasilnya dapat dipertukarkan dengan pihak lain.

Penutup

Demokrasi telah menjadi pilihan bangsa Indonesia untuk mewujudkan cita-cita kemerdekaan. Pilihan tersebut memang belum sepenuhnya mampu menghasilkan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat seperti yang diharapkan. Akan tetapi, kenyataan demikian jangan sampai membangkitkan keraguan apakah demokrasi memang merupakan jalan terbaik bagi kita untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Demokrasi dan kesejahteraan

merupakan satu kesatuan sebagaimana dua sisi berbeda dari mata uang yang sama.

Bahwa demokrasi di Indonesia belum dapat mengangkat taraf kesejahteraan rakyat dikarenakan prinsip-prinsip demokrasi belum dijalankan secara benar. Untuk itu diperlukan penyempurnaan kembali UUD 1945 sebagai landasan demokrasi agar betul-betul mampu mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman dengan membangun sistem ketatanegaraan yang demokratis, berkeadilan dan berkesetaraan dengan prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) dan pembagian kekuasaan yang tegas antar cabang kekuasaan melalui penataan kembali **sistem** lembaga perwakilan **bikameral**, penegasan sistem presidensial, pengaturan otonomi daerah secara tepat dalam bingkai NKRI, dan penguatan prinsip-prinsip dasar negara hukum.

Konsep demokrasi sejalan dengan nilai-nilai Islam yang menekankan moral atau etika bagi kehidupan masyarakat dan bernegara yang berprinsipkan: *syura* (musyawarah), *musawah* (kesetaraan), *'adalah* (keadilan), *amanah*, *masuliyah* (tanggung jawab). Nilai-nilai tersebut telah diwujudkan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara di masa Rasulullah SAW, para sahabat, serta di masyarakat muslim modern di berbagai negara. Sejarah mencatat, para tokoh dan pemimpin Islam pulalah yang menjadi motor gerakan perjuangan kemerdekaan, pembaharuan, dan reformasi di Indonesia yang dijiwai semangat demokrasi.

Komitmen sistem demokrasi Indonesia haruslah kepada keberpihakan yang dapat meningkatkan peran rakyat dalam perekonomian sehingga kesejahteraan rakyat terwujud dalam kehidupan nyata. Dalam mewujudkan demokrasi ekonomi, institusi dan pelaku ekonomi harus berperan saling mendukung secara sinergis. Pendekatan yang tepat untuk mewujudkan demokrasi yang sejahtera dan kesejahteraan yang berdemokrasi adalah melalui **pemberdayaan ekonomi rakyat**.

Daftar Pustaka

- Axworthy, Thomas S. ***Towards a just Society the Trudeau Years***. Toronto, Penguin Books, 2000.
- Brown, Donald. "***Poverty-Growth Dichotomy***", dalam Oner Kirdar dan Leonard Silk (ed.). *People: From Impoverishment to Empowerment*. New York: New York University Press. 1995.
- Chambers, Robert. "***Poverty and Livelihoods: Whose Reality Counts?***", dalam Oner Kirdar dan Leonard Silk (ed.). *People: From Impoverishment to Empowerment*. New York: New York University Press. 1995.
- Diamond, Larry and Marc F. Plattner. ***Economic Reform and Democracy***, ed. by Larry Diamond. Baltimore, John Hopkins, 1995.
- Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges***. Baltimore, John Hopkins Univ. Press, 1997.
- Friedman, John. ***Empowerment: The Politics of Alternative Development***. Cambridge: Blackwell. 1992.
- Kartasmita, Ginandjar. ***Pembangunan Untuk Rakyat: memadukan pertumbuhan dan pemerataan***. Pustaka Cidesindo. Jakarta 1996.
- Administrasi Pembangunan: perkembangan pemikiran dan praktiknya di Indonesia***. Pustaka LP3ES. Jakarta 1997.
- Kirdar, Uner dan Leonard Silk (ed.). ***People: from Impoverishment to Empowerment***. New York: New York University Press, 1995.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan. ***Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe***. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press. 1996.
- Lipset, Seymour Martin. In L. Diamond et al., editors. *The Global Resurgence of Democracy*. 149-153. Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press. 1996.
- Huntington, Samuel P. ***The Third Wave: Democratization in the late twentieth century***. Norman, University Of Oklahoma Press, 1991.
- The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order***. New York, Simon & Schuster, 1996.

- O'Donnell, Guillermo, and Phillippe C. Schmitter. ***Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies***. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press. 1986.
- Przeworski, A., Alvarez, M. - E., Cheibub, J. - A., and Limongi, F. ***Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990***. New York: Cambridge University Press. 2000.
- Ranis, Gustav. "***Reducing Poverty: Horizontal Flows Instead of Trickle Down***", dalam Uner Kirdar dan Leonard Silk (ed.). *People: From Impoverishment To Empowennent*. New York: New York University Press. 1995.
- Sen, Amartya. ***Democracy as a Universal Value***. In L. Diamond et al., editors. *The Global Divergence of Democracies*. 3-17. Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press. 2001.
- Zakaria, Fareed. ***The Future of Freedom: illiberal democracy at home and abroad***. New York, Norton, 2003.