

PELUANG KESEJAHTERAAN DI NEGARA DEMOKRASI

Enceng dan Meita Istianda

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Terbuka
enceng@ut.ac.id, meita@ut.ac.id

ABSTRAK

Sejak Reformasi bergulir pada tahun 1998, banyak perubahan substansial yang terjadi pada bangsa Indonesia, seperti perubahan pada sistem ketatanegaraan dengan adanya amandemen UUD 1945, pemberian otonomi yang lebih luas kepada daerah, kebebasan pers, kebebasan ber aspirasi, kebebasan mengakses informasi dan sebagainya, yang semuanya bertolak pada konsep 'demokrasi'. Sebuah konsep yang dipersepsikan akan membawa bangsa ini menjadi sejahtera. Namun yang terjadi kesejahteraan masih jauh dari harapan. Konsep negara sejahtera tidak hanya mencakup deskripsi mengenai bagaimana sebuah negara memainkan peranannya dalam menyejahterakan warganya. Melainkan juga sebuah konsep normatif yang dipertanyakan warganya sampai sejauh mana keberpihakan negara terhadap warganya. Dengan fenomena di mana para elit kekuasaan sibuk berseteru berbagi kesejahteraan dan mempertahankan kekuasaannya, masih adakah porsi untuk rakyat. Cita-cita reformasi nampaknya telah jauh dari yang dicitakan semula. Salah satu keunggulan dari demokrasi adalah pengakuan yang sangat luas terhadap partisipasi warganya. Melalui peluang dari demokrasi ini, warga memiliki ruang publik untuk mengawal demokrasi. Di sinilah setidaknya penguatan terhadap peran Civil society dapat dikonstruksikan. Keberadaan Civil society yang kuat dapat mempertahankan demokrasi, sebaliknya jika Civil society lemah maka demokrasi akan gagal. Makalah ini membahas peran Civil society terkait dengan sistem demokrasi di Indonesia. Mampukah dengan public sphere yang tersedia, demokrasi di Indonesia akan membawa kesejahteraan bagi warganya.

Kata kunci: demokrasi, civil society, kesejahteraan

PENDAHULUAN

Pada saat ini hampir separuh negara di dunia mengklaim dirinya sebagai negara demokrasi. Hal ini sesuai dengan survei Freedom House pada tahun 1991, yang menemukan bahwa 45% negara di dunia adalah negara demokratis, berarti terjadi peningkatan dari sebelumnya 24,6%¹. Tulisan Juan Linz (*“Transition to Democracy”*, 1990) juga menegaskan bahwa demokrasi adalah the only game in town menjadikan demokrasi sebagai sebuah agenda baru bagi setiap negara berkembang, hari ini dan di masa depan². Fenomena ini juga ditangkap Sorensen yang menyatakan, abad 21 merupakan musim semi demokrasi yang tidak saja berlangsung di belahan dunia yang sebelum perang dingin menganut paham Sosialisme, namun juga di negara-negara yang saat ini sedang berkembang menuju masyarakat industrial³. Demokrasi menjadi impian bagi rakyat yang diperintah oleh pemimpin-pemimpin otoriter. Karena demokrasi dianggap memberi peluang bagi seluruh individu dalam masyarakat akan kesetaraan, kebebasan dan kesejahteraan.

Wacana demokrasi dengan peluang yang dimilikinya menjadi wacana yang menarik untuk diperbincangkan. Karena individu mana yang tidak menginginkan adanya kesetaraan, kebebasan mengemukakan pendapat, mendapat keadilan dan juga kesejahteraan. Fakta empiris menunjukkan bahwa masyarakat yang hak-hak nya dibungkam, diperlakukan tidak adil dalam segala aspek, apalagi pada aspek kesejahteraan, cenderung ingin melakukan sebuah perubahan mendasar. Upaya perubahan ini tentunya tidak dapat dilepaskan dari peran serta masyarakat. Jauh lebih dalam lagi, pada ranah teoritis peran serta masyarakat atau sering disebut dengan kata partisipasi politik masyarakat menjadi perhatian khusus. Salah satu keunggulan demokrasi adalah pengakuannya yang sangat luas terhadap partisipasi politik masyarakat. Pada konteks ini partisipasi politik masyarakat diharapkan dapat mengawal berjalannya pemerintahan

¹ Rendy R. Wrihatnolo dan Riant Nugroho D, 2001, *Demokrasi Bagi Negara-negara Berkembang*, diakses dari <http://www.bappenas.go.id/node/48/2248/demokrasi-bagi-negara-negara-berkembang-oleh-rendy-r-wrihatnolo-dan-riant-nugroho-d/> pada tanggal 15 Juni 2011, pukul 17.35, hal.1

² Ibid, hal. 2

³ Heru Nugroho, Pengantar Publikasi dalam Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demkratisasi* (terj.) I Made Krisna, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hal. 1

sehingga tujuan kesejahteraan sebagaimana dicita-citakan bersama tercapai.

Perkembangan politik kontemporer Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari partisipasi politik masyarakat, dalam bentuk gerakan sosial. Melalui gelombang gerakan sosial Indonesia telah berhasil memaksa rezim berkuasa untuk meletakkan kekuasaannya.⁴ Dan sekarang sudah 13 tahun Indonesia melalui masa itu (Reformasi 1998). Semangat reformasi pada waktu itu mengusung cita-cita menciptakan kehidupan rakyat Indonesia yang sejahtera sesuai amanat konstitusi. Namun, fenomena yang terjadi adalah rakyat Indonesia masih jauh dari sejahtera. Hampir 42 persen dari seluruh rakyat Indonesia hidup di antara garis kemiskinan AS\$1- dan AS\$2-per hari.⁵ Atau sebagai contoh, BPS mengumumkan jumlah penduduk miskin naik dari 35,1 juta (16,0%) pada Februari 2005 menjadi 39,30 juta (17,8%) pada Maret 2006.⁶

Melihat fenomena ini, Indonesia dapat dikatakan berada pada fase yang mengkhawatirkan. Cita-cita reformasi lebih banyak diselewengkan dalam bentuk korupsi, yang bukan saja tersentralistis tetapi juga terdesentralistis. Gurita korupsi membelit ke mana-mana, tidak hanya lapisan bawah tetapi mulai Pemimpin Daerah hingga Pemimpin Pusat, para elit politik, partai politik, DPR, hingga lembaga-lembaga yang seharusnya menjadi cermin keadilan paling akhir pun dililit korupsi.⁷

Dalam kerangka teoritis proses yang sangat menentukan dari sekian banyak proses yang dilalui negara-negara demokrasi adalah fase transisi. Fase di mana terjadinya pertarungan yang sangat sengit antara kekuatan reformis sejati dengan kekuatan lama (yang bisa jadi dimainkan oleh aktor-aktor baru) yang ingin kembali ke pusat kekuasaan. Di masa-masa genting ini lah, kekuatan *Civil society* diharapkan dapat menjadi penyelamat proses demokratisasi. Pertanyaannya adalah kenapa harus *civil society*, karena *Civil society*

⁴ Peristiwa Reformasi 1998

⁵ INDOPOV, Laporan Analisis Kemiskinan di Indonesia: Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia, Jakarta: World Bank, 2006, hal. 19

⁶ Marcus J. Pattinama, *MAKARA*, Jurnal Sosial Humaniora, Vol. 13, No. 1, Juli 2009: 1-12. Hal.2

⁷ Lihat bagaimana korupsi juga terjadi lembaga yang menjadi ujung tombak keadilan seperti: Mahkamah Agung, Pengadilan, dsb.

adalah kekuatan potensial yang jauh berbeda dengan kekuatan masyarakat dalam pengertian umum. Dalam telaah teoritis yang menjadi faktor pembeda antara *Civil society* dengan masyarakat adalah dari segi kemandirian gerakan, kesadaran atas nilai-nilai peradaban yang dimilikinya.

Secara umum makalah ini hendak membahas demokrasi di Indonesia dan kaitannya dengan kesejahteraan (negara sejahtera) yang menjadi harapan; peran apakah yang dapat dimanfaatkan oleh *civil society*.

Demokrasi yang Mensejahterakan

Dalam pengertian yang sangat umum demokrasi diterjemahkan sebagai bentuk pemerintahan rakyat. Pengertian tersebut mengandung tiga dimensi. Pertama, pemerintahan dari rakyat; artinya pemerintahan yang sah atau memiliki legitimasi jika ada dukungan dan pengakuan dari rakyat. Keabsahan atau legitimasi tersebut dapat diperoleh melalui sebuah mekanisme pemilihan yang di dalamnya ada jaminan akan partisipasi politik rakyat secara otonom. Kedua, pemerintahan oleh rakyat berarti pemerintahan dalam menjalankan kekuasaannya atas nama rakyat. Oleh karena itu rakyat memiliki kewajiban dan hak untuk melakukan kontrol terhadap kerja-kerja yang dilaksanakan oleh pemerintah. Ketiga, pemerintahan untuk rakyat; artinya dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah selayaknya berorientasi pada kepentingan rakyat. Untuk itu pemerintah harus mendengarkan setiap aspirasi yang muncul dari rakyat.

Dari pengertian tersebut dapat ditarik satu kesimpulan bahwa prasyarat awal dan mendasar suatu negara dapat dikategorikan demokrasi adalah sejauh mana masyarakat mendapatkan haknya, khususnya dalam proses politik. Proses politik tersebut meliputi tiga tahapan pekerjaan, yaitu penyeleksian, pemilihan dan kontrol terhadap pejabat publik. Pada konteks tersebut, Andre Uhlin mengartikan demokrasi sebagai pemerintahan rakyat yang dilandasi pada kontrol masyarakat dan kesetaraan politik⁸.

⁸ Andres Uhlin, *Demokratisasi di Indonesia: Peluang dan Hambatan*. Jakarta: Jurnal Wacana Edisi 2 Tahun I, Insis, 1999.

Lebih jauh, sistem politik demokrasi biasanya ditandai dengan beberapa kriteria atau ciri-ciri yang berlaku secara universal. Robert A. Dahl mengajukan lima kriteria demokrasi yaitu 1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat, 2) partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif, 3) pembeberan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan, 4) kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuasaan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui pemerintahan, 5) pencakupan, yaitu terliputnya masyarakat dalam kaitannya dengan hukum.⁹

Carter dan Hertz mengkonseptualisasi tujuh ciri demokrasi yaitu: 1) pembatasan terhadap tindakan pemerintah dengan menjamin terjadinya pergantian pemimpin secara berkala, tertib, damai, melalui alat-alat perwakilan rakyat yang efektif, 2) menghargai sikap toleransi terhadap perbedaan pendapat yang berlawanan, 3) menjamin persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk kepada rule of law tanpa membedakan kedudukan politik, 4) adanya kebebasan berpartisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perorangan termasuk begi pers dan media massa; 5) adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk memberikan pendapatnya betapun tampak salah dan tidak populer, 6) penghargaan terhadap hak-hak minoritas dan perorangan, 7) penggunaan cara persuasive dan diskursif ketimbang koersif dan represif.¹⁰

Apabila Carter dan Hertz mengkonseptualisasi ciri demokrasi, Ulf Sundhaussen menyebutkan tiga syarat demokrasi untuk suatu sistem politik, yaitu 1) jaminan atas hak seluruh warganegara untuk dipilih dan memilih dalam pemilu yang dilaksanakan secara berkala dan bebas, 2) semua warga negara menikmati kebebasan berbicara,

⁹ Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis antara Otonomi dan Kontrol* (terj.), Jakarta: Rajawali Press, 1985, hal. 10-11

¹⁰ Gwendolen M. Carter dan John H. Herz, 'Peranan Pemerintah dalam Masyarakat Masa Kini' dalam Budiardjo (ed), *Masalah Kenegaraan*, Jakarta: Gramedia, 1982, hal: 86-87

berorganisasi, memperoleh informasi dan beragama; 3) dijaminnya hak yang sama di depan hukum.¹¹

Dari keberagaman pendapat yang dikemukakan oleh sejumlah ahli tadi, bila dikaitkan dengan peran serta masyarakat dalam berdemokrasi, dapat ditarik benang merah bahwa terdapat kesamaan dalam hal “mengawasi berjalannya pemerintahan”. Hal tersebut termaktub pada pernyataan:

- Rakyat memiliki kewajiban dan hak untuk melakukan kontrol terhadap kerja-kerja yang dilaksanakan oleh pemerintah
- Demokrasi sebagai pemerintahan rakyat dilandasi kontrol masyarakat dan kesetaraan politik.
- Adanya kontrol terakhir terhadap agenda pemerintah.
- Adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk memberikan pendapatnya betapapun tampak salah dan tidak populer.
- Pemerintah harus mendengarkan setiap aspirasi yang muncul dari rakyat.

Merujuk pernyataan tersebut, maka dalam prinsip negara demokrasi, tidak terdapat dominasi pemerintah yang berlebihan, maksudnya tidak setiap aspek kehidupan dikendalikan secara monopolistik dan terpusat oleh negara. Karena itu warga negara seharusnya terlibat dalam hal tertentu seperti pembuatan keputusan-keputusan politik, baik secara langsung melalui wakil-wakil pilihan mereka atau membentuk suatu komunitas untuk mendiskusikan, memproses, dan menyampaikan pendapat mereka secara tidak langsung (melalui peran *civil society*). Selain itu, mereka memiliki kebebasan untuk berpartisipasi dan memperoleh informasi serta berkomunikasi. Hayek (Sorensen, 2003:12) mengatakan, tujuan tertinggi politik adalah kebebasan yang dapat tercapai hanya jika ada batas yang tegas terhadap aktivitas pemerintah.¹²

Negara Kesejahteraan

Apa yang dimaksud dengan negara kesejahteraan? Apakah negara yang mensejahterakan rakyat atau negara menjadi sejahtera karena

¹¹ Ulf Sundhousen, “Demokrasi dan Kelas Menengah: Refleksi Mengenai Pembangunan Politik,” dalam Prisma, Jakarta: No.2, Tahun XXI, 1992, hal: 64.

¹² Georg Sorensen, *Demokrasi dan Demkratisasi* (terj.) I Made Krisna, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2003, hal. 12

rakyatnya rajin bekerja? Ditinjau dari sisi pengorganisasian konsep negara kesejahteraan mencakup deskripsi mengenai sebuah cara pengorganisasian kesejahteraan (*welfare*) agar masyarakat menjadi sejahtera. Selain ditinjau dari sisi pengorganisasian (peran negara), negara kesejahteraan juga mengandung sebuah konsep normatif yang menekankan bahwa setiap orang harus memperoleh pelayanan sosial sebagai haknya. Namun, sebelum mendiskusikan apa itu *welfare state* (negara kesejahteraan), akan dibahas terlebih dulu konsep kesejahteraan (*welfare*).

Merujuk pada Spicker (1995), Midgley, Tracy dan Livermore (2000), Thompson (2005), Suharto, (2005a), dan Suharto (2006b), pengertian kesejahteraan sedikitnya mengandung empat makna¹³.

1. Sebagai kondisi sejahtera (*well-being*). Pengertian ini biasanya menunjuk pada istilah kesejahteraan sosial (*social welfare*) sebagai kondisi terpenuhinya kebutuhan material dan non-material. Midgley, et al (2000: xi) mendefinisikan kesejahteraan sosial sebagai “...*a condition or state of human well-being.*” Kondisi sejahtera terjadi manakala kehidupan manusia aman dan bahagia karena kebutuhan dasar akan gizi, kesehatan, pendidikan, tempat tinggal, dan pendapatan dapat dipenuhi; serta manakala manusia memperoleh perlindungan dari resiko-resiko utama yang mengancam kehidupannya.
2. Mengacu pada pelayanan sosial, di Inggris, Australia dan Selandia Baru, pelayanan sosial umumnya mencakup lima bentuk, yakni jaminan sosial (*social security*), pelayanan kesehatan, pendidikan, perumahan dan pelayanan sosial personal (*personal social services*).
3. Sebagai tunjangan sosial yang, khususnya di Amerika Serikat (AS), diberikan kepada orang miskin. Karena sebagian besar penerima *welfare* adalah orang-orang miskin, cacat, penganggur, keadaan ini kemudian menimbulkan konotasi negatif pada istilah kesejahteraan, seperti kemiskinan, kemalasan, ketergantungan, yang sebenarnya lebih tepat disebut “*social illfare*” ketimbang “*social welfare*”.

¹³ Edi Suharto, *Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos*, 2006, diakses dari www.depsos.go.id/unduh/NegaraKesejahteraan.pdf pada tanggal 14 Juni 2011 pukul 13.00, hal. 3-4

4. Sebagai proses atau usaha terencana yang dilakukan oleh perorangan, lembaga-lembaga sosial, masyarakat maupun badan-badan pemerintah untuk meningkatkan kualitas kehidupan (pengertian pertama) melalui pemberian pelayanan sosial (pengertian ke dua) dan tunjangan sosial (pengertian ketiga).

Di Indonesia, konsep kesejahteraan dalam konteks pembangunan nasional, dapat didefinisikan sebagai segenap kebijakan dan program yang dilakukan oleh pemerintah, dunia usaha, dan *Civil society* untuk mengatasi masalah sosial dan memenuhi kebutuhan manusia melalui pendekatan pekerjaan sosial.

Konsep kesejahteraan mengandung dimensi sosial dan ekonomi. Dimensi sosial mencakup tersedianya pelayanan hak-hak dasar bagi warga seperti papan, pangan, pendidikan dan kesehatan. Dimensi ekonomi mencakup tersedianya lapangan pekerjaan bagi warga, kepemilikan warga atas sumber-sumber produksi, maupun pendapatan ekonomi masyarakat (yang selalu diukur dengan PDB dan GNP). Kedua dimensi akan memberikan kontribusi kepada kesejahteraan secara merata dan adil kepada rakyat jika rakyat mempunyai akses terhadap sumber-sumber produksi dan distribusi ekonomi. Siapakah yang memiliki peran untuk mensejahterakan rakyat?

Negara merupakan aktor pertama dan utama yang bertanggungjawab mencapai janji kesejahteraan, terutama dalam memainkan peran distribusi sosial (kebijakan sosial) dan investasi ekonomi (kebijakan ekonomi). Fungsi dasar negara adalah "mengatur" untuk menciptakan *law and order* dan "mengurus" untuk mencapai *welfare*. Dalam mencapai kesejahteraan, dibutuhkan peran negara untuk menciptakan pembangunan yang seimbang (*balanced development*), yaitu keseimbangan antara pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial. Untuk menjalankan fungsi kesejahteraan ini, negara tidak cukup dilengkapi dengan ideologi dan formasi birokrasi, tetapi juga butuh kapasitas dan peran negara yang betul-betul konkret. Dalam pandangan teori klasik tentang negara, peran negara dalam pembangunan, termasuk kesejahteraan.

Negara kesejahteraan adalah sebuah model ideal pembangunan yang difokuskan pada peningkatan kesejahteraan melalui pemberian peran yang lebih penting kepada negara dalam memberikan pelayanan sosial secara universal dan komprehensif kepada

warganya. Negara berperan sebagai pihak yang bertanggung jawab dalam melayani apa yang menjadi hak dasar warga negaranya. Konsep *welfare state* atau *social service-state*, yaitu negara yang pemerintahannya bertanggung jawab penuh untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar sosial dan ekonomi dari setiap warga negara agar mencapai suatu standar hidup yang minimal .

Indikatornya dapat dilihat dalam regulasi dan instrumen fiskal negaranya. Seberapa jauh negara mengupayakan kesejahteraan rakyat dan akses keadilan atas sumber daya sosial, ekonomi, dan politik. Paham ini berperspektif pelayanan publik berbasis hak. Thoenes mendefinisikan *welfare state* sebagai “*a form of society characterised by a system of democratic government-sponsored welfare placed on a new footing and offering a guarantee of collective social care to its citizens, concurrently with the maintenance of a capitalist system of production*” .

Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith (2006), ide dasar negara kesejahteraan beranjak dari abad ke-18 ketika Jeremy Bentham (1748-1832) mempromosikan gagasan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) *of the greatest number of their citizens*. Bentham menggunakan istilah ‘*utility*’ (kegunaan) untuk menjelaskan konsep kebahagiaan atau kesejahteraan. Berdasarkan prinsip utilitarianisme yang ia kembangkan, Bentham berpendapat bahwa sesuatu yang dapat menimbulkan kebahagiaan ekstra adalah sesuatu yang baik. Sebaliknya, sesuatu yang menimbulkan sakit adalah buruk. Menurutnya, aksi-aksi pemerintah harus selalu diarahkan untuk meningkatkan kebahagiaan sebanyak mungkin orang. Spicker (1995:82), menyatakan bahwa kesejahteraan negara “...stands for a developed ideal in which welfare is provided comprehensively by the state to the best possible standards.

Tokoh lain yang turut mempopulerkan sistem negara kesejahteraan adalah Sir William Beveridge (1942) dan T.H. Marshall (1963). Di Inggris, dalam laporannya mengenai *Social Insurance and Allied Services*, yang terkenal dengan nama *Beveridge Report*, Beveridge menyebut *want, squalor, ignorance, disease* dan *idleness* sebagai ‘*the five giant evils*’ yang harus diperangi (Spicker, 1995; Bessant, et al, 2006). Dalam laporan itu, Beveridge mengusulkan sebuah sistem asuransi sosial komprehensif yang dipandang mampu melindungi orang dari buaian hingga liang lahat (*from cradle to grave*). Pengaruh

laporan Beveridge tidak hanya di Inggris, melainkan juga menyebar ke negara-negara lain di Eropa dan bahkan hingga ke AS dan kemudian menjadi dasar bagi pengembangan skema jaminan sosial di negara-negara tersebut. Sayangnya, sistem ini memiliki kekurangan. Karena berpijak pada prinsip dan skema asuransi, ia tidak dapat mencakup risiko yang dihadapi manusia terutama jika mereka tidak mampu membayar kontribusi (premi). Asuransi sosial gagal merespon kebutuhan kelompok khusus, seperti orang cacat, orang tua tunggal, serta mereka yang tidak dapat bekerja dan memperoleh pendapatan dalam jangka waktu lama. Manfaat dan pertanggungjawaban asuransi sosial juga seringkali tidak adekuat, karena jumlahnya kecil dan hanya mencakup kebutuhan dasar secara minimal. Dalam konteks kapitalisme, Marshall berargumen bahwa warga negara memiliki kewajiban kolektif untuk turut memperjuangkan kesejahteraan orang lain melalui lembaga yang disebut negara (Harris,1999). Ketidaksempurnaan pasar dalam menyediakan pelayanan sosial yang menjadi hak warga negara telah menimbulkan ketidakadilan. Ketidakadilan pasar harus dikurangi oleh negara untuk menjamin stabilitas sosial dan mengurangi dampak-dampak negatif kapitalisme. Marshall melihat sistem negara kesejahteraan sebagai kompensasi yang harus dibayar oleh kelas penguasa dan pekerja untuk menciptakan stabilitas sosial dan memelihara masyarakat kapitalis. Pelayanan sosial yang diberikan pada dasarnya merupakan ekspresi material dari hak-hak warga negara dalam merespon konsekuensi-konsekuensi kapitalisme.

Indonesia: Demokrasi dan Kesejahteraan

Sistem demokrasi yang dianut Indonesia setelah merdeka, adalah Demokrasi Terpimpin, yaitu era dimana “politik menjadi panglima”. Presiden Soekarno memfokuskan pembangunan pada upaya peningkatan “persatuan dan kesatuan bangsa”. Fokus ini membuat perekonomian di Indonesia tidak tertata dengan rapi (miss management). Sebagai akibatnya perekonomian menjadi semakin hancur. Disebabkan oleh Politik Isolasi Nasional dan menumpuknya defisit APBN dari tahun ke tahun sejak tahun 50-an hingga penggalan pertama tahun 1960-an, maka di tahun 1965-66 terjadi suatu krisis ekonomi nasional yang sangat merisaukan, dan puncaknya Presiden Soekarno harus turun dari pucuk pimpinan Indonesia. Keadaan ini

telah menumbangkan Orde Lama (Demokrasi Terpimpin) dan terbentuknya Orde Baru .

Di era pemerintahan Presiden Soeharto, Indonesia memfokuskan diri pada pembangunan di “bidang perekonomian”. Ini ditandai dengan adanya *grand planning* pembangunan yaitu Repelita yang dimulai tahun 1969. Pada masa ini pembangunan perekonomian fokus pada upaya meningkatkan investasi luar negeri dan perdagangan. Perkembangan perekonomian Indonesia secara keseluruhan terlihat mengesankan. Secara umum, indikator makroekonomi menunjukkan perkembangan angka dan kondisi mutakhir yang sangat baik. Tidak ada pertanda yang membuat khawatir banyak pihak, terutama bagi pemerintah dan otoritas moneter. Indikator makroekonomi yang dimaksud adalah: pertumbuhan ekonomi, angka inflasi, nilai tukar rupiah, cadangan devisa dan neraca pembayaran. Data BPS menunjukkan bahwa pada tahun 1980-an sampai tahun 1990-an perekonomian Indonesia mengalami kenaikan pesat. Kenaikan ini sebagian besar ditopang dari kontribusi eksploitasi sumber daya alam. Antara tahun 1985–1995 GDP Indonesia tumbuh 95% sementara inflasi dapat ditekan dibawah 10%. Pertumbuhan ekonomi ini, menurut Anwar A. (1996) dalam Munandar et al (2007), disebabkan karena meningkatnya konsumsi masyarakat serta kegiatan investasi baik PMDN maupun PMA serta beberapa sektor kegiatan perekonomian lainnya sejak tahun 1994 sampai dengan awal tahun 1997.

Namun di sisi lain menurut Kwik Kian Gie (2009), pertumbuhan yang tinggi ini ternyata dibarengi oleh ketimpangan yang sangat besar antara Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur, antara perusahaan besar dan perusahaan kecil, antara perkotaan dan perdesaan, antara kelompok etnis yang satu dengan kelompok etnis lainnya .

Sistem pemerintahan yang sentralistis di masa Orde Baru, menyebabkan pembangunan ekonomi dengan nuansa KKN tumbuh subur, akibatnya utang pemerintah meningkat terus sampai pemerintah tidak mempunyai kekuatan dana untuk melakukan tugas pokok dan fungsinya dalam bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, infrastruktur, pertahanan/keamanan dan sebagainya. Pembangunan ekonomi selama Orde Baru juga tidak mampu menghapus adanya ekonomi dualistik yang membuat tidak adanya hubungan sama sekali antara ekonomi perkotaan dan perdesaan.

Masing-masing bekerja sendiri-sendiri dimana ekonomi perdesaan dan rakyat kecil tidak pernah disentuh oleh kebijakan maupun bantuan pemerintah dalam memakmurkan mereka .

Adanya disparitas yang tinggi dalam pembangunan, pemerintahan yang KKN dan tingkat korupsi yang tinggi membuat terjadi delegitimasi terhadap pemerintah. Sehingga pemerintahan Orde Baru harus menutup lembarannya di tahun 1998. Pertanyaan selanjutnya, bagaimanakah dengan kondisi kesejahteraan rakyat setelah Reformasi?

Indonesia, di masa Reformasi, mendapat penghargaan dari dunia sebagai negara demokrasi terbesar di dunia. Proses demokrasinya yang tidak terlalu banyak memakan 'pertumpahan darah', dihargai oleh negara-negara Barat. Demokrasi Indonesia telah menjadikan rakyat Indonesia terbuka (bebas), terbuka menerima pengaruh luar, terbuka dalam mengeluarkan pendapat, memperjuangkan hak-haknya, mendapat keadilan dan sebagainya. Namun demikian, apakah dengan demokrasi ini, rakyat Indonesia sekarang menjadi lebih sejahtera? Sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi digunakan untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat sebesar-besarnya? Tidak untuk segolongan orang atau elit berkuasa? Sehingga KKN menjadi hilang di bumi Indonesia?

Berdasarkan data resmi yang dikeluarkan pemerintah, dan dari penelitian-penelitian akademik menunjukkan bahwa angka kemiskinan di Indonesia masih sangat tinggi. Data BPS bulan Maret tahun 2007 menunjukkan angka 37.168.300 orang berada di bawah garis kemiskinan. Jumlah ini sebagian besar bertempat tinggal di perdesaan (20,37%), tetapi ada pula kemiskinan di perkotaan (12,52%).

Antara tahun 2002 – 2007, terdapat indikasi kuat bahwasanya meskipun terdapat kecenderungan positif dalam penanggulangan kemiskinan, tetapi ternyata implikasinya belum seperti yang diharapkan. Proporsi penduduk yang hampir miskin masih cukup tinggi, dan apabila terjadi sedikit 'gejolak', maka dengan sangat mudah mereka akan kembali menjadi miskin. Namun tidak dapat dipungkiri, kesenjangan dan disgregasi kemiskinan memang terjadi di Indonesia (Kuncoro, 2008) .

Pada bulan September 2006, BPS mengumumkan bahwa angka kemiskinan di Indonesia telah meningkat dari 16,0 persen pada

Februari 2005 menjadi 17,75 persen pada Maret 2006-tidak sejalan dengan turunnya angka kemiskinan secara teratur sejak krisis . Angka kemiskinan nasional 'menyembunyikan' sejumlah besar penduduk yang hidup sedikit saja di atas garis kemiskinan nasional. Hampir 42 persen dari seluruh rakyat Indonesia hidup di antara garis kemiskinan AS\$1- dan AS\$2-per hari-suatu aspek kemiskinan yang luar

biasa dan menentukan di Indonesia. Dari hasil analisis BPS menunjukkan bahwa perbedaan antara orang miskin dan yang hampir-miskin sangat kecil. Hal ini juga berarti bahwa kerentanan untuk jatuh miskin sangat tinggi di Indonesia: walaupun hasil survei tahun 2004 menunjukkan hanya 16,7 persen penduduk Indonesia yang tergolong miskin, lebih dari 59 persen dari mereka pernah jatuh miskin dalam periode satu tahun sebelum survei dilaksanakan.

Empat puluh dua persen penduduk Indonesia hidup dengan penghasilan antara AS\$1-dan AS\$2-per hari. Kemiskinan dari segi non-pendapatan adalah masalah yang lebih serius dibandingkan dari kemiskinan dari segi pendapatan. Apabila kita memperhitungkan semua dimensi kesejahteraan-konsumsi yang memadai, kerentanan yang berkurang, pendidikan, kesehatan dan akses terhadap infrastruktur dasar, maka hampir separuh rakyat Indonesia dapat dianggap telah mengalami paling sedikit satu jenis kemiskinan.

Kemiskinan merupakan salah satu masalah serius dalam proses pembangunan nasional di Indonesia. Masalah ini seolah-olah tidak dapat dituntaskan secara serius, padahal pemerintah telah berupaya memperkenalkan berbagai paket dan program yang melibatkan sejumlah pakar kemiskinan nasional dan internasional. Hakikatnya belum ada keberlanjutan (sustainability) sistem penanganan kemiskinan baik dalam satu rezim kekuasaan maupun pada saat peralihan rezim.

Berdasarkan data Biro Pusat Statistik (BPS), tahun 2005 ada 35,10 juta penduduk miskin. Kemudian data tahun 2006 menjadi 39,05 juta. Artinya jumlah penduduk miskin bertambah 3,95 juta. Pada tahun 2007 tercatat 37,17 juta orang.

Data kemiskinan makro yang terakhir dihitung BPS adalah posisi Maret 2010 dan dirilis

tanggal 1 Juli 2010. Jumlah dan persentase penduduk miskin dihitung per provinsi dengan garis kemiskinan yang berbeda-beda. Di DKI

Jakarta besaran garis kemiskinan mencapai Rp331.169 per kapita per bulan, sementara di Papua Rp259.128. Data di level nasional merupakan penjumlahan penduduk miskin di seluruh provinsi, sehingga jumlah penduduk miskin di Indonesia pada Maret 2010 sebesar 31,02 juta (13,33 persen dari total penduduk) dengan garis kemiskinan sebesar Rp211.726 per kapita per bulan. Pada bulan Maret 2011 BPS akan kembali melakukan pengumpulan data Susenas dan hasil penghitungan penduduk miskin akan dirilis tanggal 1 Juli 2011.

Semenjak merdeka, Indonesia mengklaim dirinya sebagai negara dengan sistem demokrasi. Apapun nama untuk demokrasi tersebut: demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, atau demokrasi liberal. Namun, berdasarkan data BPS tentang kemiskinan di atas, maka sistem demokrasi di Indonesia nampaknya belum mampu menjadi instrumen yang dapat mensejahterakan masyarakatnya. Diperlukan pengaktifan 'instrumen demokrasi' lainnya untuk mewujudkan hal itu, yaitu *civil society*.

Civil society

Civil society dalam konteks perkembangan sekarang, umumnya dianggap suatu kelompok masyarakat yang memiliki kemandirian terhadap berbagai kepentingan akan kekuasaan. Konsepsi *Civil society* dalam perjalanan perkembangannya selalu mengalami tarik menarik antara dua kutub. Kutub yang berpendapat *Civil society* berada pada wilayah negara. Dan kutub yang mengatakan *civil soceity* independen dari wilayah negara. Namun, dalam kaitannya dengan makalah ini kita tidak akan menarik garis lurus dengan menelusuri perdebatan konsepsi *civil society*. Konsepsi *Civil society* dalam makalah ini tidak mensinonimkan *Civil society* dengan negara, tetapi merujuk pada akar pemikiran Hegel yang mulai menganggap *Civil society* suatu 'wilayah' (*sphere*) perantara di antara wilayah 'keluarga' dan wilayah 'negara'. Oleh karena itu '*civil society*' dianggap sebagai perantara yang dapat mewakili kepentingan komunitas (masyarakat) dengan negara, pada saat lembaga-lembaga negara lainnya menjadi bungkam karena terkooptasi oleh sistem kekuasaan. Sehingga *Civil society* berkembang menjadi sarana untuk dapat melakukan perubahan-perubahan.

Terkait dengan demokrasi, kehadiran *Civil society* menjadi salah satu faktor signifikan bagi berlangsungnya demokratisasi di suatu negara. Oleh karena itu, *Civil society* dilihat dari dua hal yaitu sebagai kondisi awal bagi berlangsungnya demokrasi dan juga sebagai kerangka kerja bagi setiap warga negara untuk mengartikulasikan kepentingannya yang dijamin oleh negara (Pietrzyk: 2003, hal.39) . Dalam konteks perubahan politik, di mana *Civil society* memiliki peran, *Tocqueville* melihat bahwa kehadiran *Civil society* sebagai perkumpulan yang independen dengan posisi yang kuat dari kehidupan individu dan negara. Hal ini menunjukkan bahwa *Civil society* dapat menjadi kelompok oposisi yang efektif bagi pemerintahan non-demokratis (Baker: 1998, hal. 82) . Namun *Civil society* tidak hanya sekedar perkumpulan yang bersifat bebas dari pengawasan negara, melainkan juga mampu berperan dalam membuat “ruang publik” lebih efektif dengan batasan-batasan yang ada dan harus dilindungi dari intervensi kekuatan pasar dan birokrasi.

Pietrzyk sepakat dengan Cohen dan Arato yang melihat bahwa ada tiga bentuk dari *Civil society* sebagai sebuah ruang dari interaksi sosial antara ranah negara dan ekonomi, yaitu perkumpulan yang bersifat sukarela, gerakan sosial, dan sarana dari komunikasi publik (Pietrzyk: 2003, hal.40) . Ketiga bentuk ini memiliki keterkaitan yang sangat erat dalam demokrasi liberal dengan perannya masing-masing. Pasar dan negara yang memainkan perannya berdasar aturan hukum menjadi prasyarat dari kebebasan dan juga *civil society*. Sebaliknya, negara yang korup dan pasar yang terindikasi korupsi dapat menjadi ancaman bagi *civil society*. Artinya, dukungan pemerintahan yang sewajarnya, pasar ekonomi yang berfungsi dengan benar dan kehadiran *Civil society* menjadi faktor penyeimbang bagi hadirnya demokrasi liberal di sebuah negara.

Namun, kebebasan bagi *Civil society* tersebut masih harus dipertegas dengan beberapa syarat lainnya. Seperti aturan hukum dan pemerintahan yang baik dapat menjamin partisipasi individu dalam arena publik. Ruang partisipasi yang dijamin inilah sebagai sarana di mana setiap individu dapat menyampaikan berbagai kepentingannya secara leluasa, tanpa ada gangguan ataupun ancaman dari pihak lain. Hal penting lainnya, bahwa peran *Civil society* tidak sekedar sarana partisipasi publik dalam artikulasi berbagai kepentingan, melainkan juga arena bagi pendidikan politik dan penajaman pilihan-

pilihan politik . Artinya *Civil society* memiliki peran signifikan dalam mendorong partisipasi politik warga negara secara aktif untuk mendorong kehidupan demokrasi yang lebih baik. Di sinilah *Civil society* dapat memosisikan diri sebagai pengontrol tindak tanduk negara, dan mengingatkan negara untuk berada pada jalur yang sesuai dengan cita-cita masyarakat. Larry Diamond, mengemukakan terdapat banyak fungsi yang dapat dilakukan oleh *Civil society* dalam praktek yang lebih nyata. (Diamond: 2003, hal.297-308) menyatakan, pertama, *Civil society* memberikan batasan kekuasaan negara, kontrol negara oleh masyarakat, dan menumbuhkan institusi-institusi politik demokratisasi sebagai sarana yang efektif. Kedua, kehadiran *Civil society* sebagai pelengkap peran dari partai politik dalam merangsang partisipasi politik, meningkatkan efektivitas dan keterampilan demokrasi warga negara, termasuk di dalamnya adalah agenda pendidikan politik bagi warga negara Ketiga, adanya *Civil society* yang membangun banyak saluran politik di luar partai politik untuk mengartikulasikan, menampung dan merepresentasikan berbagai kepentingan. Keempat, *Civil society* nantinya dapat mendorong perubahan dari kekuasaan segelintir orang menjadi milik warga negara secara luas. Kelima, *Civil society* juga diharapkan dapat meringankan adanya polaritas potensi konflik politik dengan banyaknya teknis mediasi dan resolusi konflik yang dihasilkan dari berbagai peristiwa konflik. Keenam, *Civil society* juga menjadi sarana dalam menciptakan pemimpin-pemimpin masyarakat serta yang dapat berkontribusi dalam arena politik. Ketujuh, banyak *Civil society* memiliki tujuan pembangunan demokrasi yang jelas, terutama dalam perubahan-perubahan kelembagaan politik. Kedelapan, *Civil society* juga memiliki kontribusi dalam menyebarluaskan informasi kepada seluruh warga negara sehingga pengetahuan akan hak-hak warga negara dapat tersampaikan dengan baik. Kesembilan, *Civil society* nantinya juga membantu dalam membangun legitimasi sistem politik yang berbasiskan kepentingan sesungguhnya dari warga negara. Selain itu, yang tidak kalah penting dalam konsep *Civil society* adalah adanya partisipasi aktif dari semua warga negara baik yang tergabung dalam berbagai perkumpulan, organisasi atau kelompok lainnya.

SIMPULAN

Demokrasi memang bukan obat mujarab untuk semua penyakit. Dia tidak dapat menjadikan suatu negara dalam hitungan belasan tahun

menjadi negara sejahtera. Namun demokrasi sebagai sistem, menyediakan sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam setiap pelaksanaan pemerintahan. Sarana tersebut dapat diperankan oleh *Civil society* melalui ruang publik yang tersedia. Oleh karena itu, di alam demokrasi, komponen *Civil society* layak dimunculkan, apalagi manakala lembaga-lembaga negara yang seharusnya menjadi pelaku utama mensejahterakan rakyat mulai lupa pada fungsinya. Sebagaimana yang kita lihat dewasa ini.

Indonesia yang menjalani sistem demokrasi sejak kemerdekaan, semakin terlihat tidak mampu mengemban amanat rakyat. Saatnya lah civil socieity menggalang diri, menampilkan kekuatan sebagai kontributor pembangunan sambil mengawal jalannya pemerintahan, agar sesuai dengan amanat konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

- Andrew Arato dan Michael W.Foley (ed.). *The Civil society Reader*, New England: University Press, 2003.
- Baker, Gideon, *Civil society and Democracy: The Gap Between Theory and Possibility*. Politics, Vol.18, No.2, 1998.
- Budiardjo, Mirriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia, 1986.
- Bessant, Judith, Rob Watts, Tony Dalton dan Paul Smith, *Talking Policy: How Social Policy in Made*, Crows Nest: Allen and Unwin, 2006.
- Carter, Gwendolen M. dan John H. Herz, 'Peranan Pemerintah dalam Masyarakat Masa Kini" dalam Budiardjo (ed), Masalah Kenegaraan, Jakarta: Gramedia, 1982.
- Cohen, Jean L. dan Andrew Arato. *Civil society and Political Theory*, dalam Hodgkinson, Virginia A. dan Michael W.Foley (ed.). *The Civil society Reader*. University Press of New England, 2003
- Dahl, Robert A., *Dilema Demokrasi Pluralis antara Otonomi dan Kontrol (terj.)*, Jakarta: Rajawali Press, 1985.
- Diamond, Larry, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Yogyakarta: IRE Press, 2003

- INDOPOV, *Laporan Analisis Kemiskinan di Indonesia: Era Baru dalam Pengentasan Kemiskinan di Indonesia*, Jakarta: World Bank, 2006.
- Kuncoro, AS, *Kemiskinan: Kesenjangan Antar Provinsi. Project Officer untuk TARGETMDGs (BAPENAS/UNDP)*. MDGs News, Edisi 01/Juli-September 2008.
- Nugroho, Heru, *Pengantar Publikasi dalam Georg Sorensen, Demokrasi dan Demokratisasi (terj.)* I Made Krisna, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Pattinama, Marcus J., *MAKARA*, Jurnal Sosial Humaniora, Vol.. 13, No. 1, Juli 2009.
- Sorensen, Georg, *Demokrasi dan Demokratisasi (terj.)* I Made Krisna, Jakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Spicker, Paul, *Social Policy: Themes and Approaches*, London: Prentice Hall, 1995.
- Suharto, Edi, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat: Kajian Strategis Pembangunan Kesejahteraan Sosial dan Pekerjaan Sosial*, Bandung: Refika Aditama, 2005.
- Sundhousen, Ulf , *“Demokrasi dan Kelas Menengah: Refleksi Mengenai Pembangunan Politik,”* dalam Prisma, Jakarta: No.2, Tahun XXI, 1992.
- Uhlin, Andres, *Demokratisasi di Indonesia: Peluang dan Hambatan*. Jakarta: Jurnal Wacana Edisi 2 Tahun I, Insis, 1999.

Internet:

- Putra, M.Sofyan Yahya dkk, *Masalah Distribusi Pendapatan dan Kemiskinan di Indonesia*, Yogyakarta: Program Magister Ekonomi Pembangunan UGM, 2010, hal. 5, diakses dari <http://sofyan71sbw.files.wordpress.com/2010/05/distribusi-pendapatan-dan-kemiskinan-di-indonesia.pdf> pada tanggal 15 Juni 2011 pukul 17.32
- Suharto, Edi, *Negara Kesejahteraan dan Reinventing Depsos*, 2006, diakses dari www.depsos.go.id/unduh/NegaraKesejahteraan. pdf pada tanggal 14 Juni 2011 pukul 13.00

Wrihatnolo, Rendy R. dan Riant Nugroho D, 2001, Demokrasi Bagi Negara-negara Berkembang, diakses dari <http://www.bappenas.go.id/node/48/2248/demokrasi-bagi-negara-negara-berkembang-oleh-rendy-r-wrihatnolo-dan-riant-nugroho-d/> pada tanggal 15 Juni 2011, pukul 17.35