

# GAGASAN PEMBANGUNAN BERBASIS KUALITAS PENDUDUK DAN TATA NILAI SOSIO-BUDAYA

## *The Concept of Socio-Cultural Values and People's Quality-Based Development*

Tri Pranadji

*Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian  
Jl. A. Yani No. 70 Bogor 16161*

### ABSTRACT

Indonesia is one of the populous countries in the world, but lack in quality approach compared to other countries. The straight forward indicators used to find this quality are the figures of absolute poverty, corruption level, and weakness of people's socio-cultural capital. Population quality should be viewed comprehensively which include physical number, economic, social, politic, and environment. This approach should be well applied to formulate development planning for population quality, particularly consideration about socio-cultural values inherent in the community. The socio-cultural value dimension will strongly determine the progress of the development and the level of the people's progress in either small or big communities. A more complete and stronger value element, specifically for composite value component, will determine the level of people's quality, especially when someone looks at its self-support, justice, solidarity, and sustainability dimensions and generation by generation.

**Key words:** *population, development of population, socio-cultural values*

### ABSTRAK

Indonesia memiliki jumlah penduduk yang besar di dunia, namun kemajuan di bidang kependudukan masih rendah dibanding dengan negara-negara lain. Indikator yang mudah terlihat adalah pada angka kemiskinan absolut, peringkat korupsi, serta modal sosial dan budaya yang masih lemah. Kualitas penduduk harus dilihat secara komprehensif yaitu dari sisi kuantitas fisik, ekonomi, sosial, politik dan lingkungan. Pendekatan ini harus dilakukan untuk dapat menyusun perencanaan pengembangan kualitas penduduk, terutama pertimbangan terhadap tata nilai sosial budaya yang dimiliki masyarakat. Dimensi tata-nilai sosio budaya sangat menentukan kecepatan kemajuan dan tingkat kemajuan penduduk di suatu komunitas kecil maupun besar. Dengan elemen tata nilai yang lebih lengkap dan kuat, terutama pada komponen tata nilai komposit, akan menentukan tingkat kemajuan penduduk terutama dilihat dari dimensi kemandirian, keadilan, solidaritas, dan keberlanjutan secara generasional.

**Kata kunci:** *penduduk, pengembangan kependudukan, nilai sosio-budaya*

### PENDAHULUAN

Salah satu "prestasi" besar bangsa Indonesia, selama 62 tahun merdeka, adalah peningkatan jumlah penduduk yang relatif besar. Kini Indonesia menempati peringkat empat penduduk terbesar di dunia, dengan taksiran jumlah penduduk sebesar 245 juta jiwa (2006). Laporan HDI (*Human Development Index*) Indonesia menempati peringkat 114 dari 117 negara (HDI, 2004). Menurut laporan *The Economist Intelligence Unit's Quality-of-life-index* (The World in 2005)

Indonesia berada pada peringkat 71 dari 117 negara. Peringkat kemajuan Indonesia di bidang kependudukan masih lebih rendah dibanding negara Asia Selatan lainnya, misalnya dibanding dengan Filipina (44), Sri Lanka (43), dan Vietnam (61).

Dilihat dari tingkat kemiskinan absolut (di atas 50 juta) dan relatif (> 23%) hal ini menunjukkan bahwa kualitas penduduk Indonesia masih relatif rendah. Kualitas penduduk yang rendah ini juga ditunjukkan secara kolektif, terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good government*). Peringkat

korupsi di Indonesia relatif tinggi, masuk pada 7 persen golongan negara yang paling korup (peringkat 80 dari 85 negara, peringkat 1 menunjukkan negara paling bersih dari praktek korupsi). Ini menunjukkan kualitas budaya penduduk Indonesia (Lipset dan Lenz, 2000) dalam mengelola kepentingan umum relatif rendah. Secara sosiologis, kualitas manusia yang rendah ini juga akan ditunjukkan oleh modal sosial dan budaya yang rendah.

Menarik untuk didiskusikan lebih intensif tentang perencanaan pembangunan yang diarahkan untuk peningkatan kualitas penduduk dan tata nilai sosio-budaya untuk kemajuan bangsa Indonesia. Para perancang pembangunan dalam 3-4 dekade terakhir masih berada dalam kerangka *economic trap*, sehingga kualitas penduduk Indonesia direduksi pada indikator fisiknya, antara lain: tingkat pendapatan, kesehatan, tingkat kecukupan pangan, ketersediaan perumahan, dan pendidikan. Indikator seperti modal sosial, kebebasan dalam berekspresi secara politik dan berpendapat belum dijadikan indikator kualitas penduduk yang penting.

Tujuan penulisan makalah ini adalah untuk mengajukan suatu gagasan tentang bagaimana merancang kualitas penduduk dengan visi bahwa "kualitas penduduk harus dilihat dari dunia fisik, ekonomi, sosial, politik dan lingkungan". Bisa jadi pembangunan ekonomi menunjukkan kinerja yang relatif baik, misalnya antara 1980-1990, namun dilihat dari pencapaian keadilan sosial menunjukkan kinerja yang buruk. Sajogyo (1974) dan Tjondronegoro (1990) membuka gambaran bahwa kesenjangan yang semakin tajam dan terus bertambahnya orang miskin menggambarkan perencanaan kualitas penduduk belum sesuai sasaran. Dimensi kualitas penduduk yang menyangkut aspek kompetensi dan keorganisasian sosial masih jarang dijadikan indikator keberhasilan pembangunan nasional dan sekaligus sebagai bagian dari penjabaran amanah konstitusi (UUD 1945).

Selain aspek kualitas fisik, kualitas non-fisik penduduk perlu dilihat dalam satu kesatuan. Sebagai gambaran bahwa pencapaian tingkat kesejahteraan penduduk relatif tinggi pada penduduk yang memiliki modal sosial yang relatif tinggi (Pranadji, 2006). Dimensi kompetensi (individu) penduduk, tata nilai, kepemimpinan, manajemen, keorgani-

sasian sosial, dan tatanan politik dan pemerintahan sangat besar perannya dalam menentukan dan sekaligus sebagai indikator kualitas penduduk suatu masyarakat. Kualitas modal sosial suatu masyarakat dapat semakin menurun disebabkan penekanan pembangunan kependudukan yang terlalu besar dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi dan budaya material lainnya.

Tingkat kemajuan penduduk suatu masyarakat sangat ditentukan oleh kekuatan tata-nilai sosio-budaya. Dengan tata-nilai sosio-budaya yang kuat maka dapat diramalkan bahwa kecepatan dan tingkat kemajuan suatu penduduk akan relatif tinggi. Perencanaan pengembangan kualitas penduduk perlu dibarengi dengan penguatan energi sosial yang digerakkan oleh tata-nilai sosio-budayanya. Peningkatan kesejahteraan, keadilan sosial, dan kemandirian suatu masyarakat juga sangat ditentukan sejauh mana elemen-elemen tata-nilai sosio-budaya dapat dikembangkan.

## PENDUDUK DAN PEMBANGUNAN

Pengertian pembangunan beberapa dekade lalu banyak menyiratkan pada arah "penduduk untuk pembangunan", bukan "pembangunan untuk penduduk". Pembangunan di Indonesia pada 3-4 dekade terakhir masih terbawa arus penerapan pertumbuhan aspek fisik (budaya material). Dari sudut pandang pembangunan berbasis keadilan sosial, Model pembangunan seperti ini, sangat jauh dari pencapaian keadilan sosial, karena tidak diarahkan langsung pada peningkatan kualitas penduduk secara individu maupun kolektif. Peningkatan elemen non-fisik diharapkan digerakkan oleh visi yang kuat dari pimpinan negara.

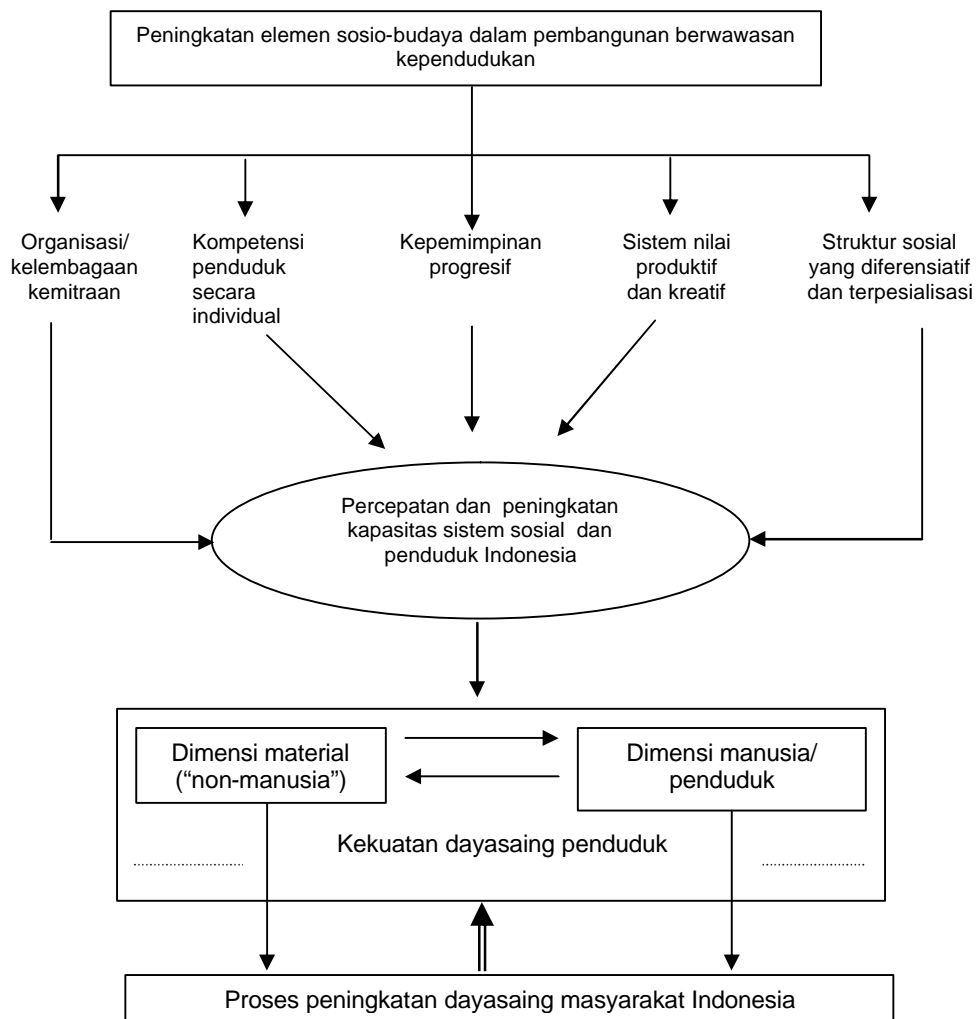
Setelah pasca 1990 terjadi pergeseran konsep pembangunan yang sangat berarti, yang lebih memfokuskan perhatian pada peningkatan kualitas kehidupan (*wellbeing*) manusia. Sejak Rio Earth Summit (1992), perlunya mengubah arah pembangunan menjadi lebih berorientasi pada peningkatan kesejahteraan umat manusia (penduduk) merupakan hal yang sangat serius dan sekaligus menjadi kritik berat terhadap pembangunan yang terlalu mengidolakan pertumbuhan ekonomi. Patut disayangkan bahwa amanat



UUD 1945 yang telah sangat tegas menyebutkan tentang pentingnya penyelenggaraan pembangunan yang harus diarahkan untuk peningkatan kualitas kehidupan secara lebih merata dan keadilan sosial; ternyata masih banyak tidak dipahami kalangan perancang pembangunan di kalangan EKUIN. Pembangunan yang tidak terarah pada peningkatan kualitas penduduk secara keseluruhan dan merata dapat dikatakan telah menyimpang dari amanat UUD 1945.

Gambar 1 menjelaskan perbedaan yang cukup tajam antara konsep pembangunan dan modernisasi. Modernisasi oleh pandangan ahli ekonomi dan teknologi pertanian dianggap sebagai pembangunan; namun oleh kalangan ahli sosial (budaya dan

politik) pembangunan dibedakan dengan modernisasi. Dengan kata lain bahwa modernisasi lebih sesuai jika dimaknai sebagai pembangunan yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi dan dimensi fisik; sedangkan pembangunan lebih menekankan pada dimensi kemajuan penduduk ("masyarakat"). Pada pembangunan dengan pendekatan modernisasi tampak jelas bahwa kualitas penduduk kurang mendapat penekanan, karena pembangunan lebih mengutamakan pada peningkatan produksi fisik dan nilai ekonomi. Pada pembangunan yang lebih menekankan pada dimensi manusia atau peningkatan kualitas penduduk, maka unsur pemenuhan kebutuhan manusia secara fisik-biologis, status sosial, dan keadilan relatif lebih diutamakan. Dimensi



Gambar 2. Hubungan antara Peningkatan Elemen Sosial-Budaya, Proses Peningkatan Kapasitas Sistem Sosial, Penduduk dan Daya saing Masyarakat Indonesia

ekologis adalah bagian dari pembangunan yang arahnya untuk memberikan dukungan agar peningkatan kualitas penduduk dapat dilakukan dan berlangsung secara berkelanjutan.

Gambar 2 menunjukkan peningkatan elemen sosio-budaya apa saja yang sangat besar pengaruhnya terhadap peningkatan daya saing bagi penduduk Indonesia. Perencanaan kualitas penduduk sebaiknya diarahkan juga pada bagaimana memproses kekuatan penduduk Indonesia menjadi kekuatan untuk menghasilkan daya saing masyarakat Indonesia secara sistematis. Jika aspek kualitas penduduk tidak diarahkan pada tujuan ini dikhawatirkan pembangunan masyarakat Indonesia yang berwawasan kependudukan akan mengalami kemacetan serius.

### **INDIKATOR KUALITAS PENDUDUK**

Indikator kualitas penduduk digunakan untuk mengukur tingkat kemajuan suatu masyarakat atau bangsa. Upaya mencari indikator kualitas penduduk masih terus berkembang, yaitu untuk menentukan indikator yang lebih mencerminkan gambaran yang sebenarnya tentang kemajuan suatu masyarakat. Setiap negara berhak mengembangkan sendiri indikator kualitas penduduk yang dianggap sesuai. Dari sisi konstitusi (UUD 1945), seharusnya dapat dikembangkan indikator kualitas penduduk Indonesia, yaitu yang terkait erat dengan pencapaian kesejahteraan dan keadilan sosial. Para pakar pembangunan nasional seharusnya dapat merumuskan indikator kemajuan yang sejalan dengan misi konstitusi, sekaligus bagaimana melaksanakan misi konstitusi dan mengukur keberhasilannya.

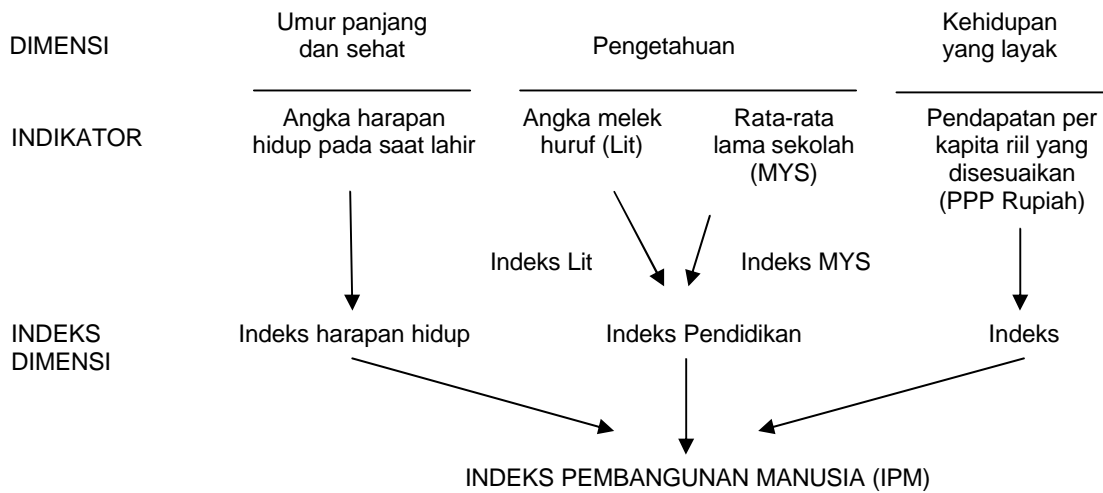
Pada Pra-Kongres I Nasional Pembangunan Manusia Indonesia 21-22 Maret 2006 dibahas tentang bagaimana membangun manusia ("penduduk") Indonesia yang dilandaskan pada kualitas. Paling tidak ada empat cara untuk mengukur kemajuan kualitas penduduk, yaitu: dengan menggunakan beberapa indeks sekaligus, yaitu: (1) Indeks Pembangunan Manusia; (2) Indeks Kemiskinan Manusia; (3) Indeks Pembangunan Jender; and (4) Indeks Pemberdayaan Jender. Pada 3-4 dekade terakhir indikator ekonomi terlalu mendominasi pengukuran kemajuan suatu masyarakat atau

penduduk suatu bangsa. Keempat indikator untuk mengukur kualitas penduduk ini dapat dipandang sebagai kritik terhadap pengukuran penduduk yang semata-mata dilihat dari dimensi material atau ekonomi.

Indeks pembangunan manusia dapat dipandang sebagai alternatif untuk mengukur tingkat kemajuan suatu penduduk (Gambar 3). Ada tiga indikator utama kualitas penduduk, yaitu: indeks harapan hidup, indeks pendidikan, dan indeks pendapatan. Pengukuran kualitas penduduk seperti ini cocok untuk membandingkan tingkat kemajuan pendidikan negara yang memiliki latar belakang dalam aspek geografis, sosial, budaya, dan kepercayaan. Indikator fisik (kesehatan, pendidikan, dan ekonomi) dapat dinilai memadai untuk secara cepat mengetahui tingkat kemajuan penduduk di suatu wilayah atau negara. Perlu dijelaskan bahwa dari gambaran rendahnya kualitas penduduk tidak langsung diartikan bahwa "indikator" tersebutlah yang menjadi penyebabnya.

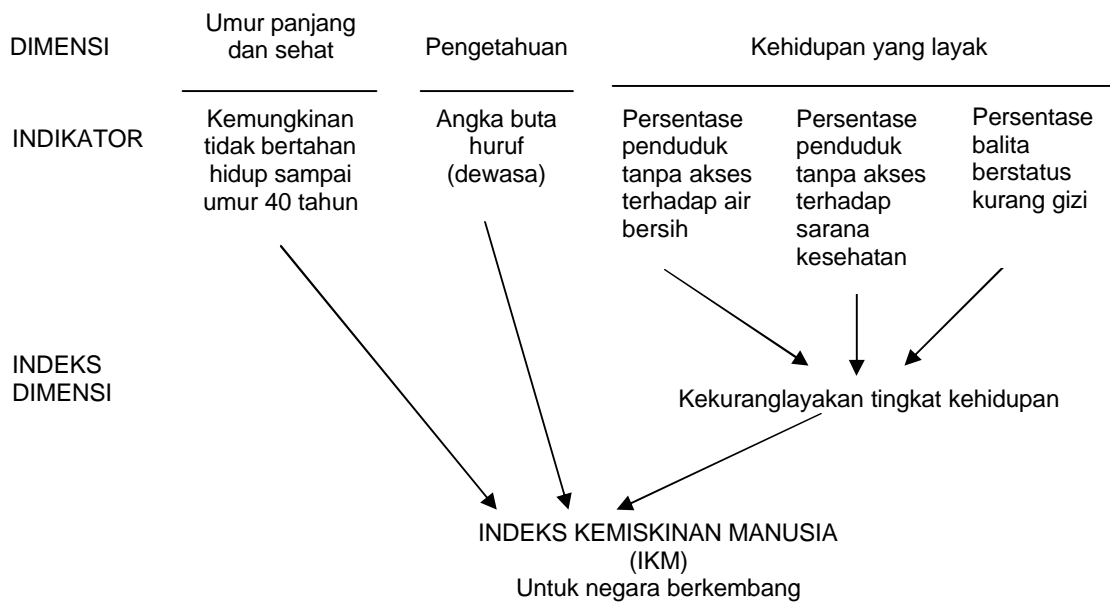
Tingkat kemiskinan merupakan indikator keterbelakangan suatu penduduk atau negara. Jika tingkat kemiskinan melewati 10 persen dari keseluruhan jumlah penduduk, maka secara keseluruhan dapat dikatakan bahwa kualitas penduduk relatif rendah. Dengan gambaran ini, kualitas penduduk Indonesia tergolong rendah. Gambar 4 dapat dipandang sebagai proksi kemiskinan dilihat dari indikator demografi (angka harapan hidup), tingkat pengetahuan, dan kelayakan tingkat kehidupan (akses terhadap air, akses terhadap sarana kesehatan, dan gizi balita buruk). Untuk masyarakat agraris seperti Indonesia, indikator akses terhadap lahan usaha (pertanian) sangat penting untuk dimasukkan. Sayangnya indikator akses terhadap lahan usaha belum diperjuangkan secara meyakinkan sehingga pihak Departemen Pertanian pun tidak menganggap hal ini sebagai hal yang penting.

Dari sudut pandang ahli sosial-ekonomi, akses terhadap lahan sangat menentukan tingkat kehidupan penduduk yang sebagian besar masih berperadaban agraris. Dengan membiarkan mayoritas penduduk bekerja di pertanian, dan sebagian besar penduduk pertanian hanya menggarap lahan pertanian kurang dari 0,5 ha per KK, hal ini cukup menggambarkan betapa sangat seriusnya masalah kualitas penduduk pertanian di Indonesia. Ma-



Gambar 3. Penghitungan Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Sumber : Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, 2006



Gambar 4. Indeks Kemiskinan Manusia.

Sumber : Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, 2006

Mayoritas penduduk bekerja di pertanian tidak dapat dijadikan sebagai indikator rendahnya penduduk. Secara sederhana juga dapat dikatakan bahwa besar penduduk pertanian hanya menggarap lahan pertanian kurang dari 0,5 ha per KK, hal ini cukup menggambarkan

betapa sangat seriusnya masalah kualitas penduduk pertanian di Indonesia. Mayoritas penduduk bekerja di pertanian tidak dapat dijadikan sebagai indikator rendahnya penduduk. Secara sederhana juga dapat dikatakan bahwa besarnya penduduk pertanian yang

menggarap lahan kurang dari 1 ha per KK dapat dijadikan indikator rendahnya kualitas penduduk. Angka penguasaan lahan pertanian kurang dari 0,5 ha per KK bukan saja menunjukkan adanya gejala kemiskinan yang gawat, melainkan juga menunjukkan adanya kemelaratan yang meluas di masyarakat. (Hal ini sekaligus juga menunjukkan bahwa betapa kaburnya pandangan perancang pembangunan nasional terhadap akar penyebab keterbelakangan masyarakat Indonesia).

Pengukuran kualitas penduduk dengan indikator kesehatan (indeks harapan hidup), pendidikan, dan pendapatan dapat dikembangkan dalam perspektif kesetaraan jender. Gambar 5 menunjukkan gambaran pengukuran kualitas penduduk terkait dengan aspek kesetaraan jender. Pengukuran yang juga dapat dikembangkan lebih lanjut adalah pada aspek wilayah (misalnya: desa dan kota), geografis (misalnya: penduduk pantai, dataran rendah dan pegunungan), dan geopolitik. Pengukuran ini juga dapat dikembangkan pada berbagai kegiatan menurut sektor, misalnya: sektor pertanian, industri dan perdagangan. Kesenjangan antar sektor yang tinggi menunjukkan rendahnya kualitas penduduk Indonesia, dan juga rendahnya kualitas masyarakat antar sektor.

Gerakan arus pengutamaan jender telah masuk dalam wacana pembangunan nasional, termasuk pembangunan berwawasan kependudukan. Dimensi partisipasi dan penguasaan sumberdaya ekonomi dalam

kaitannya dengan hubungan antara laki-laki dan perempuan telah berhasil disusupkan dalam wacana pembangunan nasional (Gambar 6).mDalam pandangan penulis, penekanan pada hubungan antara laki-laki dan perempuan (jender) seyogyanya ditempatkan pada dimensi keadilan. Aspek keadilan dalam pembangunan tidak seyogyanya dibatasi hanya pada aspek jender, melainkan dalam dimensi sosial-politik yang lebih luas. Aspek keadilan dapat dikembangkan dalam hubungan antar wilayah, antar sektor; dan antara wilayah Jawa dan Indonesia Bagian Barat di satu sisi serta wilayah luar Jawa dan Indonesia Bagian Timur di sisi lain.

Tabel 1 menggambarkan faktor-faktor apa saja yang menentukan kualitas penduduk. Dari buku "The Economist Unit's Quality-of-life Indeks" dapat dijelaskan bahwa faktor non-ekonomi dan non-material sangat menentukan kemajuan penduduk dilihat dari dimensi kualitasnya. Selain faktor ekonomi dan kesehatan masih ada tujuh faktor lagi yang menentukan tingkat kualitas penduduk. Di luar ekonomi dan kesehatan, ada tiga faktor yang bersifat *tangible* yaitu: faktor jaminan kerja (*job security*), kehidupan keluarga (*family life*) dan alam (iklim dan geografi). Sedangkan empat faktor lainnya lebih menekankan pada aspek sosial dan politik, yaitu: stabilitas politik dan keamanan, kebebasan politik, dan keharmonisan kehidupan sosial (*community life*). Indikator dari sembilan faktor penentu dapat diikuti pada Tabel 1.

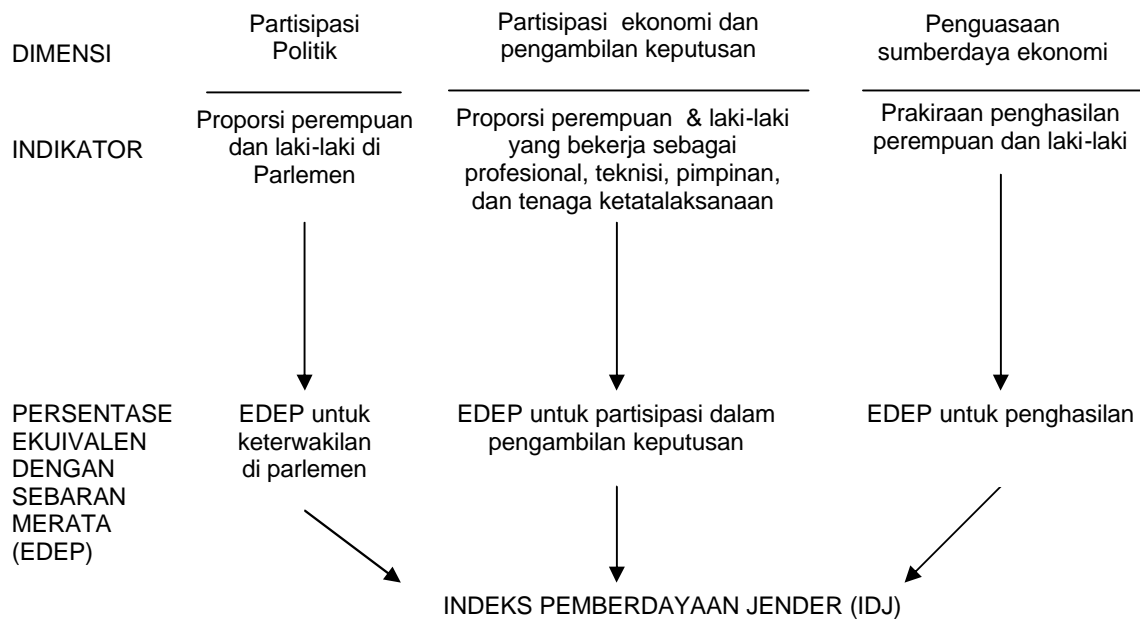
Tabel 1. Faktor Penentu dan Indikator Kualitas Penduduk Indonesia di Masa Datang

Faktor penentu	Indikator
Tingkat kemajuan material ( <i>material well-being</i> )	Rata-rata pendapatan penduduk (GDP per kapita)
Kesehatan ( <i>health</i> )	Tingkat harapan hidup bayi saat lahir (tahun)
Stabilitas politik dan keamanan ( <i>political stability and security</i> )	Kemampuan sistem politik dan keamanan
Jaminan kerja ( <i>job security</i> )	Tingkat pengangguran
Kehidupan keluarga ( <i>family life</i> )	Tingkat perceraian keluarga (per 1000 penduduk)
Iklim dan geografi ( <i>climate and geography</i> )	Tingkat ketinggian tempat dan perbedaan suhu (antara musim panas dan dingin)
Kehidupan sosial ( <i>community life</i> )	Tingkat kehadiran masyarakat dalam acara keagamaan dan keanggotaan dalam keorganisasian sosial-budaya
Kebebasan politik ( <i>political freedom</i> )	Kebebasan masyarakat dalam menyampaikan pendapat di muka umum dan representasi politik
Kesetaraan jender ( <i>gender equality</i> )	Rasio pendapatan antara laki-laki dan perempuan

Sumber: The World in 2005. The Economist Intelligence Unit's Quality-of-life index.







Gambar 6. Penghitungan Indeks Pemberdayaan Gender

Sumber: UNDP (2001)

Penentuan indikator kualitas penduduk seperti yang tampak pada Tabel 1 merupakan langkah cukup besar dalam mengkoreksi indikator kualitas penduduk yang hanya menekankan pada dimensi fisik (kesehatan, pendidikan dan ekonomi). Pada faktor kehidupan sosial, akan lebih baik jika dimasukkan juga elemen sosio-budaya penduduk. Pada faktor kebebasan politik perlu dikaitkan dengan keterwakilan penduduk dan sistem pengambilan keputusan publik pada (pemerintahan) pusat dan daerah. Aspek keadilan, sebagai bentuk penguasaan pada budaya material dapat dikembangkan menjadi indikator kemajuan kualitas penduduk Indonesia.

Kualitas penduduk sangat erat dengan kemajuan masyarakat di bidang sosial, ekonomi, politik, budaya dan hukum. Oleh sebab itu sangatlah logis jika dikatakan bahwa penentuan kualitas penduduk bersifat multi dimensional; dan dapat dibedakan pada tatanan individu maupun kolektif (bersama). Tabel 2 dapat dijadikan gambaran bahwa pengukuran kualitas penduduk hanya didasarkan pada individu dinilai tidak memadai. Pada tingkat individu pun, pengukuran kualitas penduduk berdasar dimensi fisik dinilai belum memadai. (Masih perlu ditambah dengan pengukuran dari di-

mensi non fisik, yaitu kompetensi individu). Pengukuran kualitas penduduk dari dimensi fisik belum dapat menggambarkan kekuatan suatu penduduk dalam menggerakkan suatu kemajuan. Justru berdasarkan indikator kompetensi individu penduduk lebih dapat diprediksi sampai seberapa jauh suatu penduduk mempunyai energi dan potensi untuk berkembang.

Kemajuan suatu penduduk tidak hanya bersifat individual, melainkan juga bersifat kolektif. Untuk mengetahui potensi kemajuan penduduk secara kolektif dapat ditelusuri dari struktur dan kekuatan keorganisasiannya. Penduduk yang secara kolektif terorganisir akan memiliki kekuatan dayasaing lebih besar (untuk maju) dibanding yang tidak terorganisir. Seperti halnya suatu tim sepak bola, tim yang memiliki organisasi pertahanan dan penyerangan yang baik akan berpeluang maju ke pertandingan putaran berikutnya dibanding tim sepak bola yang sistem pertahanan dan penyerangannya tidak terorganisir dengan baik.

Jenis organisasi juga harus disesuaikan dengan fungsi suatu segmen atau kumpulan suatu penduduk. Suatu kumpulan penduduk berbaju hijau ("tentara") memiliki keorganisasian relatif lebih ketat dibanding kumpu-



lan penduduk yang berbaju biru (buruh pabrik) atau berkerah putih (pegawai negeri sipil). Keorganisasian mereka mencirikan fungsi kolektivitas yang terorganisir dibentuk. Sebagai gambaran organisasi buruh pabrik, yang strukturnya relatif tidak ketat, akan berbeda dengan organisasi suatu kelompok militer. Ciri keorganisaian suatu kolektivitas penduduk tidak dapat dipertukarkan begitu saja, misalnya keorganisasian militer tidaklah diterapkan dalam keorganisasian penelitian sosial ekonomi dalam keorganisasian pegawai negeri sipil; ataupun sebaliknya. Terdapat hubungan erat antara ciri suatu organisasi dan tujuan yang akan dicapai dalam pengorganisasian suatu masyarakat yang bersifat kompleks (Etzioni, 1961).

### **TATA NILAI SEBAGAI ELEMEN KUALITAS PENDUDUK**

Mempelajari sejarah kemajuan Eropa Barat, Max Weber (*"Protestant Ethics and the Spirit of Capitalism"*) telah memperkenalkan kerja keras sebagai "ibadah" dan sekaligus faktor penjelas mengapa suatu penduduk (masyarakat) bisa lebih cepat maju dibanding penduduk lain. Dengan membandingkan antara Korea Selatan dan Ghana, Huntington (2000) dapat menjelaskan bahwa nilai budaya yang menjadi penentu kemajuan suatu penduduk; Korea Selatan lebih maju dibandingkan dengan Ghana. Indikator kemajuan tidak semata-mata ditentukan oleh kemajuan budaya material, misalnya besarnya nilai PDRB (Produk Domestik Regional Bruto), melainkan juga oleh aspek penghormatan terhadap hak-hak kehidupan golongan penduduk lain, terciptanya keadilan, kesatuan ("solidaritas") penduduk, dan pemeliharaan sumberdaya alam dan lingkungan untuk generasi mendatang. Mengandalkan nilai kerja keras saja untuk kemajuan penduduk tidak lagi dinilai memadai. Penerapan nilai lain, misalnya rasa malu yang tinggi, seperti yang dianut dalam kehidupan penduduk Jepang dan pedesaan setempat (di masa lalu), tidak kalah pentingnya dibanding hanya dengan penerapan nilai kerja keras.

Kemajuan dan keberdayaan suatu penduduk juga bisa dijelaskan dari apakah nilai-nilai berikut telah menjadi bagian kehidupan sehari-hari bangsa tersebut, yaitu: rajin, menghargai prestasi, menjunjung tinggi peng-

gunaan cara berpikir logis dan sistematis, menempatkan visi ke depan sebagai pedoman bersama dalam bertindak, dan menjunjung tinggi sifat amanah (*high trust*) atau kejujuran. Secara sosiologis besarnya investasi (termasuk modal dari luar) bukan faktor utama pemberdayaan penduduk; melainkan lebih cocok ditempatkan sebagai indikator atau salah satu instrumen untuk memprediksi kemajuan ekonomi suatu penduduk. Ketidak-berdayaan penduduk bukan sekedar disebabkan tidak adanya investasi atau program dari luar, melainkan lebih disebabkan tidak tepatnya pendekatan yang digunakan untuk menjalankan program atau pengelolaan investasi tersebut. Budaya dan praktek korupsi yang meluas merupakan indikator betapa sangat tidak efisiennya keorganisasian suatu penduduk negara dalam mengelola investasi, termasuk investasi yang bersumber dari pinjaman luar negeri.

Kemajuan suatu sistem penduduk sangat ditentukan oleh sejumlah nilai yang hidup dalam kehidupan sehari-hari. Setidaknya ada 12 elemen tata nilai sistem penduduk atau TNM (Tabel 3). Masing-masing dari 12 elemen TNM bisa dihubungkan dengan empat komponen atau kumpulan TNM yang membentuk bingkai (nilai) kemajuan penduduk. Hubungan antara TNM dan bingkai kemajuan penduduk dapat dilihat pada Tabel 4. Tampak bahwa TNM yang membangkitkan rasa malu dan harga diri, kerja keras, rajin dan hidup hemat merupakan sekumpulan TNM (atau nilai komposit) yang berperan dalam kemajuan atau penguatan modal sosial setempat. TNM lain yang juga penting ditegaskan adalah yang berkaitan dengan penerapan berpikir sistematis, rasional, serta sabar dan syukur. Nilai amanah bisa dipandang sebagai kombinasi antara nilai rasa malu dan harga diri, berpikir sistematis, empati tinggi dan visi jangka panjang

Penerapan nilai-nilai kemajuan harus memiliki konsistensi sejak tingkat individu atau keluarga, komunitas kecil hingga kolektivitas masyarakat besar. Jika penerapan TNM atau sejumlah TNM tidak konsisten mengikuti tingkatan pelaku sosial, maka akan terjadi sejumlah distorsi terhadap kemajuan atau modal sosial suatu sistem penduduk. Bisa terjadi pada tingkat individu atau keluarga nilai kerja keras berhasil diterapkan, namun penerapan nilai empati atau rasa malu dikesampingkan. Secara individu atau keluarga seseorang bisa

Tabel 3. Perbandingan Nilai-nilai yang Mencerminkan Kemajuan dan Keterbelakangan Suatu Individu, Komunitas Kecil dan Komunitas Besar

Nilai-nilai Kemajuan	Tingkatan Pelaku Sosial			Nilai-nilai Terbelakang
	Individu/ keluarga	Komunitas kecil (desa)	Komunitas besar (negara)	
Rasa malu & harga diri				<i>Rai gedheg</i> & rendah diri
Kerja keras				Kerja lembek
Rajin & disiplin				Malas & seenaknya
Hidup hemat & produktif				Boros & konsumtif
Menyenangi inovasi				Resisten inovasi
Menghargai prestasi				Askriptif/primordial
Sistematik & terorganisir				Acak & difuse
Empati tinggi				Antipati tinggi
Rasional/impersonal				Emosional/personal
Sabar dan syukur				Pemarah dan penuntut
Amanah ( <i>high trust</i> )				Tidak bisa dipercaya
Visi jangka panjang				Visi jangka pendek

Tabel 4. Hubungan antara Nilai-nilai Dasar dan Komponen (Nilai Komposit) Kemajuan Penduduk menurut Tingkat Kekuatannya

Nilai-nilai Dasar	Komponen Kualitas Kemajuan Penduduk			
	Produktivitas	Keadilan / kemanusiaan	Solidaritas/ gotong-royong	Keberlanjutan/ generasional
Rasa malu & harga diri	+++	+++	+++	+++
Kerja keras	+++	+++	+++	+++
Rajin & disiplin	+++	+++	+++	+++
Hidup hemat	+++	+++	+++	+++
Gandrung inovasi	+++	++	++	+++
Menghargai prestasi	+++	++	+	++
Berpikir sistematis	+++	++	+++	+++
Empati tinggi	++	++	+++	+++
Rasional/impersonal	+++	+++	++	+++
Sabar dan syukur	++	+++	+++	+++
Amanah ( <i>high trust</i> )	+	++	+++	+++
Visi jangka panjang	+	++	+++	+++

Keterangan: (1) +++ = keterkaitan sangat kuat  
 ++ = keterkaitan sedang  
 + = keterkaitan kecil

(2) Pemuatan tanda (+) dalam tabel bersifat hipotetik dan masih perlu dikaji secara lebih kritis dan diuji secara empirik.

maju, namun keberadaan seorang individu atau keluarga tersebut pada akhirnya justru membahayakan keberadaan komunitas kecilnya atau bahkan komunitas besarnya (negara). Ini sebagai salah satu atau bagian dari penerapan nilai "kebinatangan ekonomi" yang a-sosial dan a-histori. Yang mungkin diabaikan adalah menjunjung tinggi rasa malu, amanah dan empati. Keberadaan aparat atau elit masyarakat yang demikian cenderung memperlemah dan melakukan marginalisasi penduduk secara umum.

Mengikuti pendapat Blau (1967), kemungkinan terjadinya aktualisasi TNM segolongan penduduk di tingkat pusat mendistorsi perkembangan TNM pada golongan penduduk besar di tingkat pedesaan sangat terbuka. Legitimasi nilai konsumtif dan manja, misalnya, yang secara sepihak dipaksakan dari atas akan membuat ruang gerak dan kreativitas individu dan kolektivitas penduduk tidak bisa berkembang secara wajar. Bagaimanapun juga TNM di tingkat masyarakat pedesaan tetap perlu dibangun, paling tidak untuk mengatasi

berkembangnya nilai-nilai permisif dari luar yang tidak terkendali. Terbukanya iklim keterbukaan politik hingga tingkat desa sedikit banyak bisa menjadi "jembatan" atau mekanisme alamiah pengembangan TNM penduduk di pedesaan hingga kota.

Untuk memperkuat terbentuknya kekuatan sosial (modal sosial), masing-masing TNM penduduk tidak bisa berdiri sendiri. Sebagai contoh, nilai yang menjunjung tinggi rasa malu dan harga diri memiliki hubungan erat dengan nilai kerja keras, rajin, empati tinggi, amanah (*high trust*) dan visi jangka panjang. Gabungan beberapa TNM sekaligus akan bisa membentuk nilai komposit penduduk, misalnya berupa produktivitas, keadilan atau kemanusiaan, solidaritas atau gotong-ro-yong, serta keberlanjutan generasional (sumberdaya alam dan lingkungan). Nilai komposit yang mengandung pentingnya menempatkan visi jangka panjang sebagai bagian dari pengembangan modal sosial ke depan bisa menggiring ditegakkannya nilai sabar dan syukur, amanah, berpikir sistematis, empati tinggi, menghargai prestasi, kerja keras dan lain-lain. Kekuatan nilai komposit atau interaksi "sinergis" antar TNM dapat dilihat pada Tabel 4.

Hubungan antar TNM maju yang satu dengan yang lain juga sangat penting untuk diperhatikan. Nilai kerja keras, misalnya, harus dikaitkan dengan rasa malu dan harga diri, dan empati yang tinggi. Penerapan TNM secara parsial bisa bertentangan dengan upaya pemberdayaan masyarakat pedesaan. Tanpa semangat *collective willingness* yang didasarkan pada kematangan emosi dan kecerdasan kolektif, penerapan satu TNM penduduk bisa mendistorsi upaya pemberdayaan penduduk pada umumnya. Sebagai contoh, penerapan nilai kerja keras tingkat individu atau komunitas kecil yang tidak diimbangi dengan nilai empati tinggi, rasa malu dan amanah, maka hal itu akan bisa membentuk nilai "binatang ekonomi" dalam komunitas besar. Tanpa penanaman rasa malu yang tinggi, misalnya, secara kolektif mustahil nilai rasional dan impersonal bisa menjadi bagian utama kekuatan solidaritas atau kegotong-ro-yongan dalam komunitas kecil maupun besar.

Gejala tidak berdaya yang masih tampak pada penduduk Indonesia kemungkinan bukan disebabkan tidak adanya nilai-nilai kemajuan yang dikenal, melainkan tidak dijalani-

kannya nilai-nilai kemajuan dalam kehidupan sehari-hari oleh tokoh dan elit formal. Semakin besar kesenjangan antara nilai ideal dan kenyataan menunjukkan semakin sulitnya dilakukan penguatan modal sosial pada penduduk setempat. Penelaahan terhadap kesenjangan tata nilai ini dinilai penting, bukan saja ditujukan pada seberapa besar kesenjangan yang terjadi, melainkan juga pada apa yang menyebabkan terjadinya kesenjangan tersebut.

Elemen TNM secara jernih bisa digali dari khasanah agama yang dianut oleh sebagian besar penduduk di Indonesia, yaitu Islam. Masalah yang penting untuk dicermati adalah "mengapa nilai-nilai yang ada dalam agama Islam masih banyak yang diabaikan dan tidak dijalankan dalam kehidupan penduduk sehari-hari?". Kesenjangan antara nilai ideal yang ada dalam khasanah agama dengan kenyataan yang dijalankan sehari-hari di kalangan penduduk masih sangat lebar. Mencari penyebab spesifik mengapa TNM maju tidak diadopsi secara budaya, baik di tingkat individu, komunitas kecil maupun komunitas besar merupakan hal yang perlu didalami lebih kritis.

Peran pemerintah dalam menghela pembangunan pedesaan telah diterima sebagai kenyataan. Dalam mengimplementasikan TNM untuk penguatan modal sosial dan pemberdayaan penduduk juga diperlukan intervensi pemerintah yang terarah dan komprehensif. Pedoman untuk intervensi dapat dibuat verdasar pada peta kesenjangan antara nilai ideal dan aktual di setiap golongan penduduk menurut etnis atau wilayah. Pembuatan peta harus melalui dialog kritis antar tokoh desa, pakar sosial, aparat pemerintah dan lembaga sukarela lain, serta didasarkan pada kajian ilmiah lintas keilmuan sosial. Dengan kata lain, peta yang dimaksud dapat dijadikan pedoman untuk merumuskan intervensi apa yang perlu dilakukan (misalnya) desa tertentu agar sejumlah TNM untuk kemajuan di kalangan penduduk bisa diinternalisasikan dalam kehidupan sehari-hari.

Peta kesenjangan merupakan dokumen dinamik, yang setiap saat bisa dinilai ulang melalui proses dialog yang produktif antara masyarakat, pemerintah, pelaku ekonomi, tokoh agama dan pakar keilmuan sosial. Dengan cara demikian, setiap kelompok penduduk di suatu daerah memiliki kekhasan intervensi, dalam arti bisa diintegrasikan dengan

pelaksanaan otonomi daerah (dan desa). Intervensi pemerintah sejauh mungkin ditekankan pada upaya menggalang partisipasi penduduk untuk bersama-sama dengan seluruh elemen *civil society*. Melalui cara demikian, diharapkan dapat ditanamkan secara serentak TNM di setiap kelompok penduduk di seluruh daerah secara simultan.

Keragaman dan kearifan nilai etnis penduduk Indonesia bisa dipandang modal sosial dan budaya untuk membentuk kemajuan setiap kelompok penduduk di berbagai tempat (Koentjaraningrat, 1983; Tjondronegoro, 2004). Energi sosial penduduk Indonesia pada berbagai etnis, baik di Jawa dan luar Jawa, cukup besar untuk mendorong terwujudnya gerakan menutup kesenjangan tata nilai. Dari hasil penelitian lapangan (Pranadji, 2004), diperoleh gambaran bahwa pada penduduk yang memiliki kualitas kandungan nilai-nilai sosial-budaya yang tinggi di tingkat desa (dan relatif merata di tingkat dukuh atau kampung) akan mudah diangkat digunakan untuk menopang kemajuan penduduk setingkat kabupaten dan kota.

## KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Perencanaan pembangunan berbasis kependudukan seharusnya tidak lagi dibahas pada tingkat wacana, melainkan harus sudah pada tataran pemikiran yang sistematis dan operasional. Penekanan perencanaan pada peningkatan kualitas penduduk dewasa ini masih sangat lemah. Jika kecepatan pertumbuhan jumlah penduduk tidak diimbangi dengan peningkatan kualitasnya, maka jumlah penduduk yang besar tidak dapat dianggap sebagai kekuatan bangsa, melainkan akan menjadi sumber bencana kehidupan bangsa Indonesia di masa datang.

Pada 3-4 dekade terakhir pembangunan nasional terjebak dalam pendekatan modernisasi, sehingga peningkatan kesejahteraan penduduk dan keadilan sosial hingga dalam usia 62 tahun (setelah merdeka) masih belum dapat dicapai. Pendekatan peningkatan kesejahteraan penduduk dan keadilan sosial dalam penyelenggaraan pembangunan masih terabaikan. Pembangunan untuk peningkatan kehidupan yang lebih baik melalui peningkatan kualitas penduduk menjadi terpinggirkan. De-

ngan kata lain, pembangunan nasional secara nyata tidak memihak pada manusia ("penduduk").

Perencanaan kualitas penduduk terkait secara sistematis dengan penentuan indikator dan dimensi kualitas penduduk. Penggunaan dimensi indeks harapan hidup, pendidikan dan pendapatan dinilai bisa melengkapi pendekatan dimensi ekonomi. Walaupun demikian, penentuan kualitas penduduk yang menekankan dimensi fisik dinilai belum sempurna. Pendekatan dengan dimensi partisipasi dan keterwakilan dalam parlemen (DPR dan MPR) dinilai sangat strategis untuk melengkapi dimensi peningkatan kualitas penduduk dari segi fisik.

Penyusupan wawasan jender dalam perencanaan kualitas penduduk (manusia Indonesia) dapat dipandang sebagai hal yang positif. Namun, ada baiknya aspek jender ini ditempatkan pada dimensi keadilan. Dengan penekanan pada keadilan, maka hubungan dengan aspek antar wilayah, antar daerah yang berbeda tingkat peradabannya, dan kondisi sosio-budaya setempat dapat tercakup dalam perencanaan kualitas penduduk secara lebih komprehensif, dimana aspek jender juga tercakup di dalamnya.

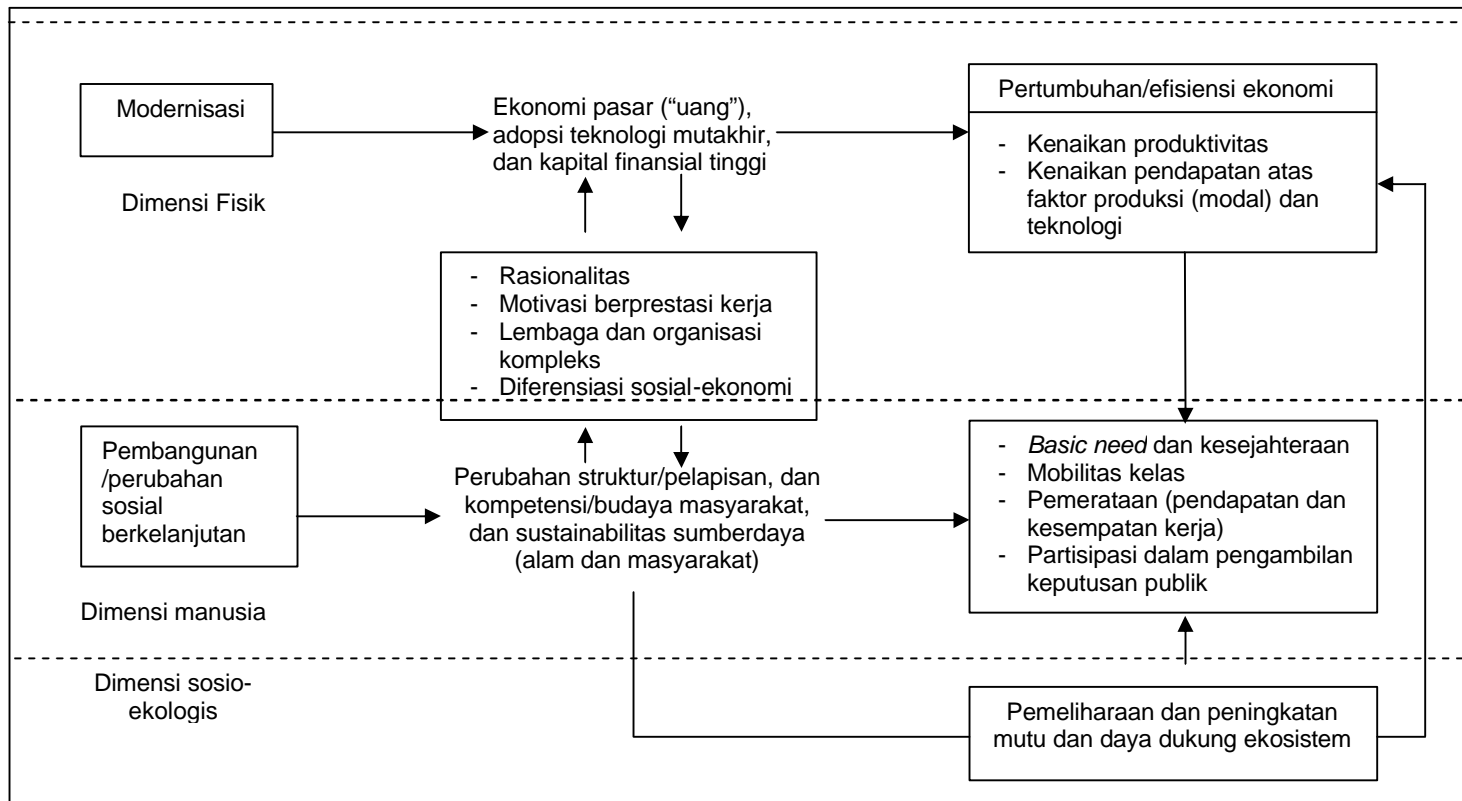
Pemikiran tentang faktor penentu dan indikator kualitas penduduk masih terus berkembang. Peningkatan kualitas penduduk dengan sembilan indikator dinilai lebih baik dibandingkan dengan penggunaan indikator yang hanya terbatas pada tiga indikator dalam dimensi fisik dan ekonomi. Ada enam indikator kualitas penduduk yang perlu ditambahkan, yaitu: stabilitas politik dan keamanan, kebebasan politik, kehidupan sosial, jaminan kerja, kehidupan keluarga, dan kondisi iklim serta geografi.

Dimensi tata-nilai sosio-budaya dinilai sangat menentukan kecepatan kemajuan dan tingkat kemajuan penduduk di suatu komunitas maupun masyarakat tingkat bangsa dan negara. Dengan elemen tata nilai yang lebih lengkap dan kuat, suatu kelompok penduduk akan relatif cepat maju dibanding kelompok penduduk lain yang tata-nilainya lemah dan kurang lengkap. Elemen tata-nilai komposit juga sangat menentukan tingkat kemajuan penduduk terutama dilihat dari dimensi kemandirian, keadilan, solidaritas, dan keberlanjutan secara generasional.

Era desentralisasi pemerintahan dinilai sangat baik untuk melakukan perombakan pendekatan pembangunan ke arah yang lebih menekankan peningkatan kualitas penduduk. Peningkatan kualitas penduduk ini akan lebih efektif lagi jika dilengkapi dengan penguatan elemen sosio-budaya. Elemen yang dimaksud mencakup juga aspek kepemimpinan, manajemen sosial, struktur sosial dan penyelenggaraan pemerintahan secara desentralistik. Penguatan masyarakat madani (*civil society*) juga akan lebih memperkuat pembangunan nasional berwawasan peningkatan kualitas penduduk, karena penguatan masyarakat madani sejalan dengan penguatan modal sosial dalam ukuran besar (lintas etnis dan batas wilayah kedaerahan).

## DAFTAR PUSTAKA

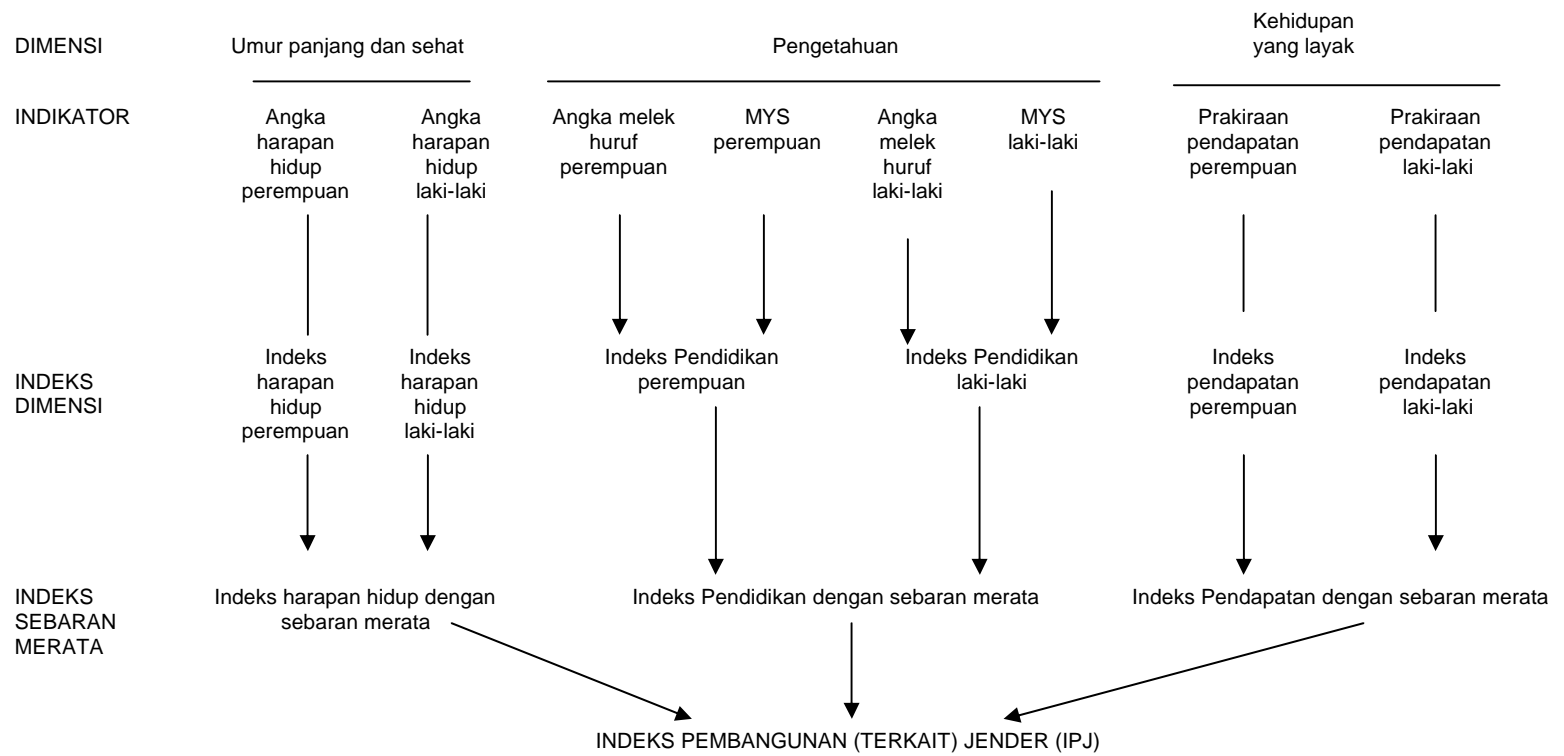
- Blau, P.M. 1967. *Exchange and Power in Social Life*. John Wiley & Sons. New York.
- Dube, S.P. 1988. *Modernization and Development: The Search for Alternative Paradigms*. The United Nations University, Tokyo-Zed Books Ltd. London.
- Etzioni, A. 1961. *A Comparative Analysis of Complex Organization on Power, Involvement, and Their Correlates*. The Free Press of Glencoe, Inc. New York.
- Huntington, S.P. 2000. *Cultures Count. In Cultures Matters : How Values Shape Human Progress* (Edited By L.E. Harrison and S.P. Huntington). Basic Books. New York.
- Inayatullah. 1979. *Conceptional Framework for the Country Studies of Rural Development*. in Inayatullah (ed.). *Approaches to Rural Development: Some Asian Experiences*. Asian and Pacific Development Administration Center. Kualalumpur.
- Koentjaraningrat. 1983. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. Penerbit Djambatan. Jakarta.
- Lipset, S.M. and G.S. Lenz. 2000. *Corruption, Culture, and Market*. in *Culture Matters: How Values Shape Human Progress* (edited L.E Harrison and Samuel P. Huntington). Basic Book. New York.
- Munasinghe, M. 1993. *Environmental Economics and Sustainable Development*. The World Bank. Washington, D.C.
- Pra Kongres I Kongres Nasional: Pembangunan Manusia Indonesia. Kerjasama Antara Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) & UNDP, 21-22 Maret 2006, Jakarta.
- Pranadji, T. 2006. *Model Pemberdayaan Masyarakat Pedesaan Untuk Pengelolaan Agro-ekosistem Lahan Kering. Studi Penguatan Modal Sosial dalam Desa-desa (Hulu DAS) Ex Proyek Bangun Desa, Kabupaten Gunungkidul dan Ex Proyek Pertanian Lahan Kering, Kabupaten Boyolali. Disertasi (tidak dipublikasikan)*.
- Pranadji, T. 1993. *Kajian Ekologi Kebudayaan Terhadap Sektor Informal di Perkotaan: Suatu Proses Adaptasi Ketidakseimbangan Interaksi Kota-Desa Akibat Industrialisasi*. Forum Agro Ekonomi, 10(2) dan 11(1): 38-45. Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian. Bogor.
- Sajogyo. 1974. *Modernization without Development in Rural Java. (A Paper Contributed to the Study on Changes in Agrarian Structure, FAO of UN, 1972-1973)*. Bogor Agricultural University. Bogor.
- Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan. 2006. *Sudahkah Anda Tahu ? Pra-Kongres I Nasional : Pembangunan Manusia Indonesia*, 21-22 Maret 2006, Jakarta.
- Tjondronegoro, S.M.P. 1978. *Modernisasi Pedesaan: Pilihan Strategi Dasar Menuju Fase Lepas Landas*. PRISMA, VII(3): 13-25. LP3ES. Jakarta.
- Tjondronegoro, S.M.P. 1990. *Revolusi Hijau dan Perubahan Sosial di Pedesaan Jawa*. PRISMA, X(2):3-14, Juli 1990. LP3ES. Jakarta.
- Van Dieren, W. 1995. *Taking Nature into Account: A Report to The Club of Rome Toward a Sustainable National Income*. Copernicus, Springer-Verlag New York Inc. New York.



Gambar 1. Perspektif yang Menunjukkan Adanya Perbedaan dan Keterkaitan antara Modernisasi dan Pembangunan Berkelanjutan (Diadaptasi dari Inayatullah, 1979; Munasinghe, 1983; Van Dieren, 1995; Pranadji, 1993; Dube, 1988; dan Tjondronegoro, 1978 dan 1999)

Keterangan : - kotak paling besar yang dibentuk oleh garis tidak terputus adalah daerah pembangunan berdimensi manusia  
 - kotak yang dibentuk oleh garis terputus adalah daerah modernisasi.





Gambar 5. Indeks Kualitas Penduduk dengan Memperhatikan Aspek Jender

Sumber : Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, 2006

Tabel 2. Kerangka Pembangunan Berbasis Peningkatan Kualitas Penduduk ke Arah Penguatan Modal Sosial

Individu			Bersama (Kolektif)			
Fisik dan kesehatan	Kompetensi	Tak terorganisir	Terorganisir		Terorganisir Ketat	
			<i>Social order</i>	<i>Social disorder</i>	<i>Social order</i>	<i>Social disorder</i>
Makanan cukup	Ketrampilan fungsional	Tidak ada diferensiasi peran	Diferensiasi cukup jelas	Diferensiasi tidak terlalu jelas	Diferensiasi sangat jelas	Diferensiasi sangat tidak jelas
Gizi baik	Kematangan emosional	Tidak berstruktur	Struktur bersifat fungsional	Struktur agak kabur	Struktur dan hirarki sangat kuat	Struktur ketat
Ketahanan terhadap penyakit	Kemampuan kerja sama	Tidak ada interdependensi yang jelas	Interdependensi asimetris tidak ekstrim	Interdependensi lemah	Interdependensi sangat ketat	Interdependensi sangat asimetris
Tidak invalid	Apresiasi terhadap IPTEK	Tidak sistematis	Cukup sistematis	Tidak sistematis	Sharing systems sistematis dan tegas	Sharing sistem cukup jelas
Ketrampilan fisik	Apresiasi terhadap tata nilai	Tidak ada pemimpin yang jelas	Ada pemimpin yang cukup jelas	Tidak jelas bentuk kepemimpinannya	Ada pemimpin yang jelas	Ada pemimpin tapi tidak tampak pengaruhnya
Kekuatan emosi kolektif	Respon positif terhadap kepemimpinan dan tatanan sosial yang baik	Tidak ada aturan yang jelas	Ada aturan main bersifat remuneratif	Ada aturan main bersifat resiprositas	Ada aturan dan sangsi yang tegas	Ada aturan dan sangsi yang mencekam