

MODAL SOSIAL: KONSEP DAN APLIKASI

Rusydi Syahra¹

Abstract

This article is aimed at explaining the development of social capital theory and its contribution in addressing social problems. Despite its first introduction in the early 20th century by Lyda Judson Hanifan the term social capital has gained prominence in social science only since its reintroduction by James Coleman in 1988 and through the subsequent work of Robert Putnam. Social capital defined by Putnam as features of social organization such as networks, trust and norms of reciprocity that facilitate cooperation for mutual benefits, has inspired many social scientists to conduct studies on the conditions of social capital in various communities in many countries. Interestingly, some of the studies have contributed to the enrichment of the social capital theory by introducing new related concepts and methods of measurement. On the practical side social capital has gained wider recognition by international aid agencies, especially the World Bank, and has been used as a powerful concept for poverty alleviation through people empowerment in many developing countries, including Indonesia.

Tulisan ini bertolak dari pemahaman tentang bagaimana konsep modal sosial dapat diaplikasikan dalam upaya percepatan peningkatan keberdayaan masyarakat sebagai salah satu langkah penting untuk mencapai keberhasilan pembangunan di bidang ekonomi. Prinsip dasar dari modal sosial adalah bahwa hanya kelompok-kelompok masyarakat yang memiliki seperangkat nilai sosial dan budaya yang menghargai pentingnya kerjasama yang dapat maju dan berkembang dengan kekuatan sendiri.

Suatu kelompok masyarakat tidak cukup hanya mengandalkan bantuan dari luar untuk mengatasi kesulitan ekonomi, tetapi mereka sendiri juga harus secara bersama-sama memikirkan dan melakukan langkah-langkah terbaik guna mengatasi masalah tersebut dengan mengerahkan segenap potensi dan sumberdaya yang dimiliki. Dengan demikian modal sosial menekankan perlunya kemandirian dalam mengatasi masalah sosial dan ekonomi, sementara bantuan dari luar dianggap sebagai pelengkap guna memicu inisiatif dan produktivitas yang muncul dari dalam masyarakat sendiri.

¹ Peneliti pada Puslit. Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB) LIPI

Sebagai sebuah konsep sosiologis modal sosial merupakan pendekatan yang semakin intensif digunakan dalam mengatasi masalah kemiskinan di banyak negara, termasuk di Indonesia. Bertolak dari pemikiran tersebut tulisan ini akan menguraikan pengertian konsep modal sosial, dan bagaimana konsep ini telah diterapkan dalam berbagai upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Perkembangan Konsep Modal Sosial

Konsep modal sosial muncul dari pemikiran bahwa anggota masyarakat tidak mungkin dapat secara individu mengatasi berbagai masalah yang dihadapi. Diperlukan adanya kebersamaan dan kerjasama yang baik dari segenap anggota masyarakat yang berkepentingan untuk mengatasi masalah tersebut. Pemikiran seperti inilah yang pada awal abad ke 20 mengilhami seorang pendidik di Amerika Serikat bernama Lyda Judson Hanifan untuk memperkenalkan konsep modal sosial pertama kalinya. Dalam tulisannya berjudul *'The Rural School Community Centre'* (Hanifan, 1916:130) Hanifan mengatakan modal sosial bukanlah modal dalam arti biasa seperti harta kekayaan atau uang, tetapi lebih mengandung arti kiasan, namun merupakan aset atau modal nyata yang penting dalam hidup bermasyarakat. Menurut Hanifan, dalam modal sosial termasuk kemauan baik, rasa bersahabat, saling simpati, serta hubungan sosial dan kerjasama yang erat antara individu dan keluarga yang membentuk suatu kelompok sosial.

Sekalipun Hanifan telah menggunakan istilah modal sosial hampir seabad yang lalu, istilah tersebut baru mulai dikenal di dunia akademis sejak akhir tahun 1980an. Pierre Bourdieu, seorang sosiolog Perancis kenamaan, dalam sebuah tulisan yang berjudul *"The Forms of Capital"* (1986) mengemukakan bahwa untuk dapat memahami struktur dan cara berfungsinya dunia sosial perlu dibahas modal dalam segala bentuknya, tidak cukup hanya membahas modal seperti yang dikenal dalam teori ekonomi. Penting juga diketahui bentuk-bentuk transaksi yang dalam teori ekonomi dianggap sebagai non-ekonomi karena tidak dapat secara langsung memaksimalkan keuntungan material. Padahal sebenarnya dalam setiap transaksi modal ekonomi selalu disertai oleh modal immaterial berbentuk modal budaya dan modal sosial. Bourdieu menjelaskan perbedaan antara modal ekonomi, modal budaya dan modal sosial, dan menggambarkan bagaimana ketiganya dapat dibedakan antara satu sama lain dilihat dari tingkat kemudahannya untuk dikonversikan.

Modal ekonomi, menurut Bourdieu, memang dengan mudah dapat dikonversikan ke dalam bentuk uang, dan dapat dilembagakan dalam bentuk hak kepemilikan. Tetapi dalam kondisi tertentu modal budaya juga dapat dikonversikan menjadi modal yang memiliki nilai ekonomi, dan dapat dilembagakan, seperti kualifikasi pendidikan. Demikian pula modal sosial dalam kondisi tertentu dapat dikonversikan ke dalam modal ekonomi dan bahkan dapat dilembagakan dalam bentuk gelar kesarjanaan. Sekalipun

diperoleh melalui perguruan tinggi yang sama dan dalam jangka waktu pendidikan yang sama, masing-masing gelar kesarjanaan dengan bidang keahlian yang berbeda memiliki “nilai jual ekonomi” yang berbeda. Bahkan gelar kesarjanaan dalam bidang sama tetapi diperoleh dari perguruan tinggi yang berbeda akan mengandung nilai ekonomi yang berbeda. Seorang tamatan perguruan tinggi yang memiliki nilai akreditasi tinggi pada umumnya akan lebih mudah mendapat pekerjaan dengan penghasilan yang lebih besar dibandingkan dengan seorang tamatan perguruan tinggi, baik negeri maupun swasta yang rendah nilai akreditasinya.

Bertolak dari pola pikir tersebut maka Bourdieu mendefinisikan modal sosial sebagai keseluruhan sumberdaya baik yang aktual maupun potensial yang terkait dengan kepemilikan jaringan hubungan kelembagaan yang tetap dengan didasarkan pada saling kenal dan saling mengakui. Dengan kata lain, dengan menjadi anggota dari suatu kelompok orang akan memperoleh dukungan dari modal yang dimiliki secara kolektif. Selanjutnya ia mengatakan bahwa besarnya modal sosial yang dimiliki seorang anggota dari suatu kelompok tergantung pada seberapa jauh kuantitas maupun kualitas jaringan hubungan yang dapat diciptakannya, serta seberapa besar volume modal ekonomi, budaya dan sosial yang dimiliki oleh setiap orang yang ada dalam jaringan hubungannya (Bourdieu, 1986: 249).

Seperti telah disebut di atas istilah *social capital* sudah diperkenalkan Lyda Judson Hanifan dalam sebuah tulisan tentang keberhasilan seorang kepala sekolah membangun rasa kebersamaan dalam sebuah komunitas masyarakat, sehingga kemajuan tidak hanya dicapai oleh anak didik tetapi juga oleh warga masyarakat dalam berbagai bidang kehidupan. Dalam tulisan tersebut Hanifan bukan hanya sekedar memperkenalkan istilah dan memberi definisi terhadap istilah tersebut tetapi juga jelas menunjukkan suatu pemikiran yang konseptual tentang strategi pengembangan modal sosial dalam masyarakat. Pendekatan terhadap masalah yang ditunjukkannya memang kelihatan lebih bersifat praktis dan sederhana sehingga mudah dipahami oleh kalangan pembaca pada umumnya. Sementara pemikiran Bourdieu ini, karena sebelumnya disampaikan dalam bahasa Perancis dan lebih bersifat gagasan filosofis dan teoritis, hanya terbatas dikenal di kalangan akademisi, tidak menjangkau kalangan pembaca yang lebih luas. Oleh karena itu konsep modal sosial yang digagasnya tetapi tinggal sebagai bahan wacana di dunia perguruan tinggi.

Sementara Pierre Bourdieu lebih menekankan pada pemahaman teoritik James Coleman menuangkan gagasan pemikiran tentang modal sosial berdasarkan hasil-hasil penelitian (Coleman 1988, 1990) dan disusun kemudian oleh tulisan-tulisan Robert Putnam (1983, 1985) dan Francis Fukuyama (1995). Melalui tulisan-tulisan mereka konsep modal sosial mulai mendapat perhatian besar dari berbagai kalangan. Baik sebagai sebuah pendekatan teoritis yang baru untuk memahami dinamika suatu

masyarakat maupun sebagai alat yang efektif untuk membantu percepatan perbaikan kondisi ekonomi, terutama pada masyarakat di negara-negara berkembang.

Coleman dalam sebuah tulisan yang berjudul “*Social Capital in the Creation of Human Capital*” (1988) memperkenalkan modal sosial sebagai sarana konseptual untuk memahami orientasi teoritis tindakan sosial dengan mengaitkan komponen-komponen dari perspektif sosiologi dan ekonomi. Dengan cara demikian ia menggunakan prinsip-prinsip dalam ilmu ekonomi untuk menganalisis proses sosial. Coleman membahas bagaimana modal sosial terbentuk dan menyoroti modal sosial dalam tiga bentuk yang berbeda. Dengan menggunakan data yang berasal dari sebuah penelitian mengenai siswa di sebuah sekolah menengah, ia menggambarkan bagaimana modal sosial (*social capital*) berperan dalam menciptakan modal manusia (*human capital*) dengan cara memperlihatkan apa yang berlangsung dalam keluarga dan masyarakat dalam proses perkembangan pendidikan anak-anak. Sebuah contoh yang jelas dalam hal ini adalah bagaimana pentingnya keterlibatan orang tua murid dan para guru dalam wadah POMG untuk bersama-sama membahas langkah-langkah terbaik guna meningkatkan kemajuan anak didik.

Coleman berpendapat bahwa pengertian modal sosial ditentukan oleh fungsinya. Sekalipun sebenarnya terdapat banyak fungsi modal sosial tetapi ia mengatakan bahwa pada dasarnya semuanya memiliki dua unsur yang sama, yakni: pertama, (1) modal sosial mencakup sejumlah aspek dari struktur sosial, dan (2) modal sosial memberi kemudahan bagi orang untuk melakukan sesuatu dalam kerangka struktur sosial tersebut. Ia memberi penekanan terhadap dua aspek dari struktur sosial yang sangat penting dalam memudahkan tercipta dan berkembangnya modal sosial dalam berbagai bentuk. Pertama, aspek dari struktur sosial yang menciptakan pengungkungan dalam sebuah jaringan sosial yang membuat setiap orang saling berhubungan sedemikian rupa sehingga kewajiban-kewajiban maupun sanksi-sanksi dapat dikenakan kepada setiap orang yang menjadi anggota jaringan itu. Kedua, adanya organisasi sosial yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan bersama.

Selanjutnya Coleman mengidentifikasi tiga unsur utama yang merupakan pilar modal sosial. Pertama, kewajiban dan harapan yang timbul dari rasa kepercayaan dalam lingkungan sosial. Ia mengambil contoh sistem arisan yang populer dalam masyarakat di banyak negara Asia Tenggara, termasuk Indonesia. Sistem arisan yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memiliki hubungan pertemanan, tetangga atau kekerabatan merupakan sebuah contoh yang jelas tentang bagaimana pentingnya arti kepercayaan. Pilar kedua modal sosial menurut Coleman adalah pentingnya arus informasi yang lancar di dalam struktur sosial untuk mendorong berkembangnya kegiatan dalam masyarakat. Arus informasi yang tidak lancar cenderung menyebabkan orang menjadi tidak tahu atau ragu-ragu sehingga tidak berani melakukan sesuatu. Pilar ketiga adalah norma-norma yang harus ditaati dengan sanksi yang jelas dan

efektif. Tanpa adanya seperangkat norma yang disepakati dan dipatuhi oleh segenap anggota masyarakat maka yang muncul adalah keadaan anomie dimana setiap orang cenderung berbuat menurut kemauan sendiri tanpa merasa ada ikatan dengan orang lain. Juga tidak ada mekanisme untuk menjatuhkan sanksi karena tidak ada norma yang disepakati bersama berkaitan dengan sanksi tersebut. Dengan demikian pengembangan modal sosial pada dasarnya ditujukan untuk membangun ketiga pilar yang dimaksudkan Coleman itu.

Coleman lebih mengembangkan lagi pemikirannya tentang modal sosial melalui sebuah karya besarnya yang terbit dua tahun kemudian dengan judul *Foundations of Social Theory* (Coleman, 1990). Dalam bukunya itu Coleman mengatakan antara lain bahwa modal sosial, seperti halnya modal ekonomi, juga bersifat produktif. Tanpa adanya modal sosial seseorang tidak akan bisa memperoleh keuntungan material dan mencapai keberhasilan lainnya secara optimal. Sebagaimana modal-modal lainnya, seperti modal fisik dan modal manusia, modal sosial tidak selalu memberi manfaat dalam segala situasi, tetapi hanya terasa manfaatnya dalam situasi tertentu. Suatu bentuk modal sosial bisa bermanfaat untuk memudahkan seseorang melakukan tindakan dalam suatu situasi, tetapi dalam situasi lain tidak ada gunanya dan bahkan bisa menimbulkan kerugian.

Untuk memahami pemikiran Coleman tersebut dapat diberikan contoh sebagai berikut. Seseorang yang memiliki modal sosial berupa hubungan baik dengan seorang pejabat atau penguasa bisa memperoleh keuntungan berupa materi atau perlindungan dari pejabat atau penguasa itu. Tetapi apabila kemudian situasi berubah modal sosial semacam itu justru bisa berbalik merugikannya. Orang-orang yang berseberangan paham politik dengan pejabat itu pasti tidak akan memberikan kesempatan padanya untuk mendapat keuntungan dalam bentuk apapun, bahkan dalam situasi tertentu bisa mencelakakannya. Paling tidak ia akan dikucilkan dan tidak akan mendapat kepercayaan di dalam jaringan hubungan lain yang para anggotanya tidak menyenangi pejabat tersebut. Dalam literatur yang muncul belakangan (Portes, 1997) sisi modal sosial yang mengandung ciri eksklusivisme disebut *downside social capital*.

Pemikiran Coleman dalam dua karyanya tersebut menjadi titik tolak bagi para pakar lain untuk menjelaskan pentingnya peranan modal sosial dalam berbagai aspek kehidupan. Akan tetapi adalah Robert Putnam yang paling berhasil mempopulerkan konsep modal sosial kepada berbagai kalangan pembaca, baik di dunia akademis, para praktisi sosial, media massa, maupun kalangan pembaca pada umumnya. Dalam bukunya *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1993: 36) Putnam mendefinisikan modal sosial sebagai '*features of social organisation, such as networks, norms, and trust, that facilitate co-ordination and co-operation for mutual benefit*,' ciri-ciri organisasi sosial, seperti jaringan, norma-norma, dan kepercayaan yang memudahkan koordinasi dan kerjasama untuk mendapatkan manfaat bersama. Definisi ini paling mudah dipahami kalangan masyarakat luas dibandingkan dengan

definisi Bourdieu maupun Coleman yang lebih berbobot akademis. Putnam menganggap modal sosial sebagai seperangkat hubungan horizontal antara orang-orang. Maksudnya modal sosial terdiri dari “*networks of civic engagements*” jaringan keterikatan sosial yang diatur oleh norma-norma yang menentukan produktivitas suatu kelompok masyarakat atau komunitas. Jadi, menurut Putnam, ada dua hal yang merupakan asumsi dasar dari konsep model sosial, yakni adanya jaringan hubungan dengan norma-norma yang terkait, dan keduanya saling mendukung guna mencapai keberhasilan di bidang ekonomi bagi orang-orang yang termasuk dalam jaringan tersebut.

Berdasarkan hasil penelitiannya yang dilaporkan dalam buku tersebut Putnam menyimpulkan modal sosial yang berwujud norma-norma dan jaringan keterkaitan merupakan prakondisi bagi perkembangan ekonomi. Selain itu juga merupakan prasyarat yang mutlak diperlukan bagi terciptanya tata pemerintahan yang baik dan efektif. Ada tiga alasan penting bagi Putnam untuk mengatakan demikian. Pertama, adanya jaringan sosial memungkinkan adanya koordinasi dan komunikasi yang dapat menumbuhkan rasa saling percaya di antara sesama anggota masyarakat. Kedua, kepercayaan (*trust*) memiliki implikasi positif dalam kehidupan bermasyarakat. Hal ini dibuktikan dengan suatu kenyataan bagaimana keterkaitan orang-orang yang memiliki rasa saling percaya (*mutual trust*) dalam suatu jaringan sosial memperkuat norma-norma mengenai keharusan untuk saling membantu. Ketiga berbagai keberhasilan yang dicapai melalui kerjasama pada waktu sebelumnya dalam jaringan ini akan mendorong bagi keberlangsungan kerjasama pada waktu selanjutnya. Lebih jauh Putnam mengatakan bahwa modal sosial bahkan dapat menjembatani jurang pemisah antara kelompok-kelompok yang berbeda ideologi dan memperkuat kesepakatan tentang pentingnya pemberdayaan masyarakat.

Kebenaran pendapat Putnam yang terakhir ini antara lain didukung oleh sebuah fakta empirik tentang bagaimana pemerintah di Polandia berhasil menghimpun para pakar dan pengusaha tanpa memandang ideologi untuk membangun negara pada masa pasca komunisme. Sebagaimana dikemukakan Sztompka (1999), berbeda dengan negara-negara Eropa Timur lain yang melakukan “dekomunikasi” atau pembersihan pemerintahan dari unsur-unsur pengikut paham komunisme, pemerintah Polandia justru menunjukkan kemauan politik yang baik dan melupakan pertentangan ideologi masa lampau. Seluruh lapisan masyarakat yang memiliki kemampuan pemikiran dan material tanpa memandang ideologi diajak dan diberi kepercayaan untuk bersama-sama membangun negara. Dengan dikesampingkannya perbedaan ideologi maka pemerintah dan masyarakat Polandia lebih berpeluang untuk berkonsentrasi dalam membangun ekonomi. Kasus Polandia ini memperlihatkan bahwa modal sosial berupa kepercayaan dan jaringan hubungan antara pemerintah dan seluruh lapisan masyarakat merupakan salah satu kunci utama bagi kelancaran pelaksanaan pembangunan ekonomi.

Pentingnya kepercayaan dalam mencapai kesejahteraan ekonomi merupakan sorotan utama dalam kajian yang dilakukan Francis Fukuyama. Dalam karyanya *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (1995) Fukuyama, seorang pakar sosiologi Amerika keturunan Jepang kelahiran Chicago yang terkenal ini, mengatakan kondisi kesejahteraan dan demokrasi serta daya saing suatu masyarakat ditentukan oleh tingkat kepercayaan antara sesama warga. Bertolak dari karya pakar modal sosial sebelumnya, terutama James Coleman, Fukuyama menggunakan konsep kepercayaan untuk mengukur tingkat modal sosial. Ia berpendapat modal sosial akan menjadi semakin kuat apabila dalam suatu masyarakat berlaku norma saling balas membantu dan kerjasama yang kompak melalui suatu ikatan jaringan hubungan kelembagaan sosial. Fukuyama menganggap kepercayaan itu sangat berkaitan dengan akar budaya, terutama yang berkaitan dengan etika dan moral yang berlaku. Karena itu ia berkesimpulan bahwa tingkat saling percaya dalam suatu masyarakat tidak terlepas dari nilai-nilai budaya yang dimiliki masyarakat bersangkutan. Berdasarkan penelitiannya di beberapa negara di Asia, seperti Cina dan Jepang, Fukuyama menemukan bahwa untuk mencapai keberhasilan ekonomi diperlukan adanya organisasi-organisasi ekonomi berskala besar dan korporasi yang demokratis. Namun, menurut pendapatnya, kelembagaan itu baru dapat berfungsi secara baik apabila terdapat cukup perhatian terhadap pentingnya peranan kebiasaan-kebiasaan dalam budaya tradisional. Peraturan, kontrak, dan rasionalitas ekonomi semata tidak cukup menjamin stabilitas dan kesejahteraan masyarakat secara merata. Diperlukan adanya nilai-nilai resiprositas, tanggungjawab moral, kewajiban terhadap masyarakat dan kepercayaan yang lebih didasarkan pada adat kebiasaan daripada perhitungan rasional.

Selanjutnya masih dalam bukunya tersebut Fukuyama mengatakan bahwa kepercayaan muncul apabila masyarakat sama-sama memiliki seperangkat nilai-nilai moral yang memadai untuk menumbuhkan perilaku jujur pada warga masyarakat. Kelangsungan hidup organisasi dan kelembagaan besar ekonomi juga ditentukan oleh masyarakat sipil (*civil society*) yang sehat dan dinamis, yang pada gilirannya tergantung pula pada adat kebiasaan dan etika, sebagai hal-hal yang hanya bisa terbentuk secara tidak langsung dengan adanya kemauan untuk itu, serta adanya kesadaran yang semakin besar dan penghargaan terhadap budaya.

Bertitik tolak pada keyakinan bahwa nilai-nilai budaya yang berkaitan dengan kepercayaan pada suatu bangsa merupakan faktor penentu perkembangan ekonomi negara bersangkutan, akhirnya Fukuyama sampai pada pembedaan bangsa-bangsa dalam dua kategori. Kategori pertama adalah bangsa-bangsa yang memiliki tingkat kepercayaan yang rendah (*low-trust society*) dalam nilai budayanya. Masyarakat seperti ini sulit untuk dapat mengembangkan usaha-usaha yang berskala besar karena dalam nilai budayanya tingkat kepercayaan terbatas pada lingkungan keluarga atau familistik. Di luar lingkungan keluarga itu kepercayaan sulit ditumbuhkan. Fukuyama menyebut Cina, Perancis dan Korea sebagai contoh-contoh masyarakat yang memiliki nilai budaya kepercayaan rendah.

Sebaliknya, bangsa-bangsa telah lebih dahulu berhasil menjadi kekuatan ekonomi besar dunia, seperti Amerika Serikat, Jepang dan Jerman, menurut Fukuyama, adalah berkat masyarakatnya memiliki nilai budaya kepercayaan yang tinggi (*high trust society*).

Tetapi tesis Fukuyama tentang keterkaitan antara nilai budaya tradisional dengan tingkat kepercayaan ini barangkali hanya merupakan salah satu faktor saja dalam menjelaskan perkembangan dan kemajuan ekonomi yang dialami suatu bangsa. Faktor-faktor lainnya, seperti adanya kemauan politik yang juga disinggung Fukuyama, tingkat pendidikan dan pengalaman kosmopolitan yang membawa pergeseran nilai budaya di kalangan generasi yang lebih muda, bisa juga menjadi faktor pendorong perkembangan ekonomi pada bangsa-bangsa tertentu. Cina, khususnya Taiwan, dan Korea Selatan, yang dikategorikan Fukuyama sebagai bangsa-bangsa yang memiliki nilai budaya kepercayaan rendah atau *low-trust society*, ternyata juga berhasil menjadi kekuatan ekonomi besar, dengan produk-produk di bidang elektronika, komputer dan otomotif yang turut merajai pasaran dunia. Mungkin sekali keinginan untuk terus menerus mencapai hasil terbaik (*need for achievement, n-Ach*) sebagai faktor pendorong kemajuan ekonomi seperti yang dikemukakan McClelland (1961) dapat digunakan untuk menjelaskan kemajuan ekonomi spektakuler yang dicapai Taiwan sejak dua dekade belakangan ini. Sementara itu, kemauan politik dan tekad pemerintah untuk memacu pertumbuhan ekonomi masyarakat, seperti yang ditunjukkan oleh Presiden Park Chung-Hee dari Korea Selatan melalui program *Saemaul Undong* atau Gerakan Komunitas Baru (*Saemaul Undong in Korea*, 1983) merupakan salah satu faktor penentu lainnya. Kerajinan, kemandirian dan kerjasama (*dilligent, self-help and cooperation*) sebagai tiga prinsip dasar yang didorong untuk ditumbuhkan dalam masyarakat melalui Gerakan tersebut sejak awal tahun 1970an, telah memberi kontribusi penting bagi bangkitnya Korea Selatan sebagai kekuatan ekonomi dunia.

James Coleman, Robert Putnam dan Francis Fukuyama merupakan tokoh-tokoh yang pemikirannya telah mendorong para pakar lainnya untuk melakukan pengkajian mengenai peranan modal sosial dalam berbagai bidang, seperti politik dan pemerintahan, pelayanan umum, transaksi ekonomi, pendidikan, kesehatan, rekrutment tenaga kerja, pertanian, pengelolaan sumber air, pengentasan kemiskinan, dan sebagainya. Kajian-kajian yang telah dilakukan kemudian dijadikan sebagai titik tolak dalam mengembangkan berbagai unsur pokok modal sosial, seperti jaringan hubungan, norma-norma sosial, kepercayaan dan kemauan untuk saling berbalas kebaikan (*resiprositas*) guna meningkatkan kualitas dari bidang-bidang tersebut. Para pakar yang muncul belakangan melalui berbagai tulisannya berusaha menetapkan lebih lanjut kerangka konseptual bagaimana bentuk operasionalisasi modal sosial dengan menetapkan berbagai kriteria yang dapat digunakan untuk mengukur kondisi modal sosial pada suatu kelompok masyarakat. Dengan adanya alat pengukur ini maka kemudian dapat dilakukan langkah-langkah intervensi

yang diperlukan untuk meningkatkan kualitas modal pada kelompok masyarakat tersebut.

Dimensi-dimensi Modal Sosial

Bain dan Hicks (dikutip dalam Krishna dan Shradder, 2000) mengajukan dua dimensi modal sosial sebagai kerangka konseptual untuk mengembangkan alat pengukur tingkat keberadaan modal sosial. Dimensi pertama yang disebutnya dimensi kognitif, berkaitan dengan nilai-nilai, sikap dan keyakinan yang mempengaruhi kepercayaan, solidaritas dan resiprositas yang mendorong ke arah terciptanya kerjasama dalam masyarakat guna mencapai tujuan bersama. Setiap kelompok etnik sebenarnya memiliki dimensi kognitif – atau bisa juga disebut sebagai dimensi kultural - ini, sekalipun dalam kadar yang berbeda. Ada yang kaya dengan nilai-nilai budaya sebagai modal sosial yang memungkinkan terpeliharanya hubungan yang harmonis, baik sesama warga masyarakat secara internal maupun dengan orang-orang dari kelompok sukubangsa atau etnik yang berbeda. Sementara kelompok etnik tertentu lebih menekankan nilai-nilai solidaritas dan kerjasama dalam kelompok sendiri dan secara tradisional tidak memiliki pedoman untuk berinteraksi secara baik dengan kelompok lain.

Pada nilai-nilai budaya yang dimiliki kelompok masyarakat yang pertama secara tradisional terdapat keseimbangan antara modal sosial yang mengatur keharmonisan dan solidaritas hubungan internal sesama anggota kelompok, yang disebut dengan istilah *bonding social capital* atau modal sosial pengikat, dengan modal sosial yang memungkinkan terciptanya kerjasama dan hubungan yang saling menguntungkan dengan warga dari kelompok etnik lain, yang disebut dengan istilah *bridging social capital* atau modal sosial jembatan. Disebut modal sosial jembatan karena menjembatani perbedaan-perbedaan yang terdapat antara kelompok masyarakat yang memiliki nilai-nilai budaya yang berbeda, dengan lebih mengutamakan persamaan yang terdapat pada kedua pihak. Kelompok masyarakat yang secara tradisional kurang memiliki nilai-nilai budaya yang merupakan modal sosial jembatan ini cenderung lebih mementingkan kelompok sendiri, bersifat eksploitatif dan mudah terlibat dalam konflik dengan kelompok lain. Konflik akan lebih mudah lagi terjadi kedua pihak sama-sama tidak memiliki modal sosial jembatan.

Dimensi kedua modal sosial adalah dimensi struktural, yang berupa susunan, ruang lingkup organisasi dan lembaga-lembaga masyarakat pada tingkat lokal, yang mewadahi dan mendorong terjadinya kegiatan-kegiatan kolektif yang bermanfaat bagi seluruh warga masyarakat. Dimensi struktural ini sangat penting karena berbagai upaya pembangunan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat akan lebih berhasil bila dilakukan melalui kelembagaan sosial pada tingkat lokal. Dimensi struktural modal sosial yang secara umum adalah berupa jaringan hubungan dalam kelembagaan mendapat perhatian penting di

dalam menelaah pentingnya modal sosial dalam pembangunan ekonomi. Beberapa tulisan dan kajian seperti yang disajikan berikut ini menjelaskan hal tersebut.

Peranan Modal Sosial Dalam Pembangunan Ekonomi

Penelitian-penelitian yang pernah dilakukan sejumlah pakar terhadap berbagai kelompok masyarakat di beberapa negara menemukan bahwa modal sosial berperan penting dalam mencapai keberhasilan ekonomi mereka (Gittell, et al., 2001:122). Studi ini memperlihatkan bagaimana modal sosial berperan dalam menjalin kerjasama antara masyarakat dengan lembaga-lembaga keuangan yang diharapkan untuk membantu pengembangan usaha masyarakat. Pendekatan modal sosial ini merupakan alternatif dari strategi pengembangan ekonomi masyarakat golongan ekonomi lemah yang lazimnya ditunjang dana yang berasal dari bantuan proyek yang dikelola pemerintah.

Keberhasilan ini dimungkinkan karena prinsip dasar modal sosial yang menekankan pentingnya menjaga hubungan baik dan kepercayaan baik antara sesama warga masyarakat maupun dengan pihak pemberi bantuan, telah dapat menggantikan jaminan berupa agunan yang merupakan peraturan standar dalam pemberian kredit bank pada umumnya. Dengan kata lain modal sosial yang kuat merupakan “agunan” yang dapat diandalkan. Agunan alternatif ini bisa diterima pihak bank karena dalam masyarakat sendiri telah terdapat kesepakatan untuk memikul tanggungjawab bersama dan saling mengontrol antara sesama warga. Penyimpangan yang dilakukan oleh seorang warga di dalam penggunaan dan pengembalian kredit tidak hanya dianggap sebagai masalah pribadi tetapi merupakan tindakan yang menyebabkan hilangnya kepercayaan terhadap masyarakat secara keseluruhan. Oleh karena itu masyarakat dapat menjatuhkan sanksi sosial terhadap warga yang menyebabkan hilangnya kepercayaan itu. Hal ini sejalan dengan pemikiran Coleman sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa “pilar utama modal sosial berupa struktur sosial yang menciptakan pengungkungan dalam sebuah jaringan sosial yang membuat setiap orang saling berhubungan sedemikian rupa, sehingga kewajiban-kewajiban maupun sanksi-sanksi dapat dikenakan kepada setiap orang yang menjadi anggota jaringan itu” (Coleman, 1988).

Kesepakatan bersama dan sanksi sosial sekalipun merupakan prasyarat yang diperlukan sebagai dasar agunan semata tentu saja tidak cukup untuk menjamin keberhasilan suatu usaha. Sebab yang penting bagi pihak bank bukan saja jaminan kolektif dari komunitas tetapi juga modal yang dipinjamkan benar-benar dapat dikelola dalam usaha ekonomi produktif sehingga perseorangan atau kelompok warga yang memperolehnya dapat memenuhi kewajiban pengembalian pinjaman sesuai dengan peraturan yang berlaku. Sehubungan dengan hal ini maka Gittell dan kawan-kawan (2001:124-126) melihat dua peranan lainnya yang dapat

dimainkan modal sosial dalam upaya peningkatan kemampuan masyarakat dalam menjalankan kegiatan ekonomi.

Peranan pertama berkaitan dengan bagaimana modal sosial dapat memperkuat kapasitas organisasi yang mewedahi kegiatan ekonomi. Mereka menganggap modal sosial sebagai aset dalam pengembangan ekonomi dapat dilihat dari kapasitas dan kinerja organisasi-organisasi berbasis komunitas, perusahaan-perusahaan, lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang berorientasi nirlaba dan badan-badan pemerintah. Berbagai bentuk lembaga pembangunan masyarakat dan organisasi berbasis masyarakat lainnya itu, misalnya, telah memainkan peranan utama dalam pengembangan ekonomi masyarakat miskin di banyak negara berkembang. Faktor-faktor kunci yang memberi sumbangan terhadap keberhasilan lembaga-lembaga pembangunan masyarakat itu termasuk keterampilan manajemen, kemampuan membuat perencanaan teknis dan kemampuan anggota personil dalam mengelola proyek, serta kemampuan menjalin hubungan baik dengan warga masyarakat.

Selanjutnya, menurut Gittel dan kawan-kawan, sejumlah lembaga dengan kemampuan organisatoris yang bekerja ditengah-tengah masyarakat miskin juga bisa memainkan peranan penting baik dalam mengembangkan modal sosial maupun mengorganisasikan masyarakat. Tetapi salah satu masalah penting dalam menggunakan dan mengembangkan modal sosial dalam masyarakat miskin adalah bagaimana memilih dengan tepat warga masyarakat yang dilibatkan sejak awal dalam upaya pengembangan modal sosial, apa insentif buat mereka, serta bagaimana menelusuri hasil-hasil yang dicapai yang jelas berkaitan dengan hal ini dan faktor-faktor lainnya. Masalah ini menjadi penting karena adanya kecenderungan berbagai organisasi berbasis masyarakat yang cenderung menghabiskan energi untuk berkompetisi memperoleh bantuan dana dari pemerintah dan lembaga-lembaga donor. Akibatnya peranan mereka dalam mengorganisasikan masyarakat menjadi terkendala.

Namun demikian, menurut Gittel, masih ada lembaga-lembaga lain yang diharapkan dapat digunakan sebagai wahana untuk mengorganisasikan masyarakat dan mengembangkan modal sosial, seperti organisasi keagamaan, koperasi, serikat pekerja dan kelompok-kelompok pencinta lingkungan. Masing-masing memiliki kepentingan, daya tarik, dan kapasitas dalam mengembangkan modal sosial, yang bisa memprakarsai pengorganisasian masyarakat dalam kegiatan-kegiatan yang bermanfaat. Selain itu, para wirausahawan secara perseorangan yang melakukan transaksi di pasar juga dapat memainkan peranan penting dalam pengembangan modal sosial. Bagaimana yang terakhir ini mengembangkan modal sosial dapat dijelaskan dengan menggunakan konsep modal sosial yang diajukan oleh Robison (Robison et al., 2002).

Robison dan kawan-kawan berpendapat bahwa dalam berbagai transaksi ekonomi orang-orang yang memiliki modal sosial akan mendapatkan keuntungan yang lebih besar daripada mereka yang tidak memilikinya. Modal sosial, menurut Robison, tidak lain adalah perasaan

simpati dari seseorang atau suatu kelompok orang kepada seseorang atau kelompok lainnya. Perasaan simpati itu dapat berupa rasa kagum, perhatian, peduli, empati, penghargaan, rasa tanggungjawab, atau kepercayaan terhadap seseorang atau sekelompok orang (Robison et al., 2002: 5). Menurut Robison seberapa besar nilai modal sosial yang dimiliki seseorang terhadap orang lain ditentukan oleh seberapa jauh adanya unsur-unsur yang berupa rasa kagum, perhatian, kepedulian, dan lain-lainnya itu pada seseorang terhadap orang lain. Dalam dunia hiburan, misalnya, karena rasa kagum kepada penyanyi tertentu, para penggemarnya bersedia mengeluarkan sejumlah uang yang cukup besar untuk membeli tiket konser musik penyanyi tersebut. Sementara orang-orang lain yang tidak mengagumi penyanyi tersebut, jangankan mengeluarkan uang, bahkan diberi uangpun belum tentu mau menonton konser penyanyi tersebut.

Sebuah contoh sederhana lainnya dapat ditemukan dalam urusan jual beli di pasar. Seorang pembeli yang menaruh simpati kepada seorang pedagang buah atau sayur yang ramah, akan langsung membayar harga barang yang dibelinya tanpa menawar. Bahkan kalau ia tahu kesulitan ekonomi yang dialami si pedagang kecil itu, ia akan dengan senang hati untuk membayar lebih dari harga sebenarnya atau bisa juga memberikan saja uang kembalian kepada penjual. Sementara itu, seorang pembeli yang tidak menaruh perasaan simpati terhadap seorang pedagang cenderung untuk menawar sejadi-jadinya harga barang yang hendak dibelinya. Untuk menekan harga menjadi lebih rendah lagi bahkan kadang-kadang ia juga mencari-cari kelemahan dari barang yang hendak dibelinya itu, dengan mengatakan misalnya “ini ‘kan barang lama, sayurnya sudah banyak yang busuk, barang ini kualitasnya rendah”, dan sebagainya.

Nilai lebih yang bersumber pada rasa simpati seperti yang tergambar dalam contoh-contoh di atas oleh Robison dan kawan-kawan disebut sebagai barang sosio-emosional (*socioemotional goods*). Disebut dengan istilah tersebut karena nilai itu terbentuk oleh perasaan atau emosi dari seseorang terhadap orang lainnya. Nilai yang berada di luar nilai simpati ini adalah nilai transaksi ekonomi yang biasa, atau nilai intrinsik dari suatu benda. Sedangkan pemberian nilai terhadap sesuatu yang bersumber pada kondisi sosio-emosional itu dapat dikatakan sebagai nilai nominal yang tinggi rendahnya ditentukan oleh sikap pribadi. Pemberian nilai atau *value attachment* inilah yang dianggap oleh Robison dan kawan-kawan yang merupakan faktor penentu modal sosial.

Dalam kehidupan sehari-hari pada masyarakat kita bisa ditemukan banyak sekali contoh bagaimana *value attachment* memperlihatkan modal sosial yang dimiliki seseorang. Seperti dicontohkan di atas, ada para penggemar musik yang mau mengeluarkan uang dalam jumlah besar karena kagum kepada seorang penyanyi, tapi pada kesempatan lain hanya menyumbang sedikit atau tidak mau samasekali menyumbang untuk pembangunan rumah ibadah, anak yatim, bencana alam dan sebagainya, karena mereka tidak punya rasa peduli dengan hal-hal tersebut. Seorang pedagang adakalanya tidak bersedia menerima uang yang

dibayarkan oleh seorang tokoh masyarakat karena ia menaruh rasa hormat dan penghargaan yang tinggi kepada tokoh tersebut. Ada orang-orang mampu yang mau menanggung biaya operasi seorang pasien dari sebuah keluarga miskin karena punya rasa empati terhadap kesulitan yang dialami keluarga itu.

Nilai sosio-emosional juga dapat ditemukan dalam acara lelang dalam rangka menggalang dana untuk bantuan bencana alam, misalnya. Ada peserta lelang yang bersedia membayar harga yang sangat jauh di atas harga sebenarnya (nilai intrinsik) dari sebuah lukisan, sebuah kue, benda antik, dan sebagainya, untuk menunjukkan kepeduliannya yang besar terhadap sesama warga yang terkena musibah bencana alam tersebut. Sementara yang kurang rasa kepedulian, sekalipun punya uang banyak, hanya menawar dengan harga rendah atau bahkan tidak menawar samasekali.

Dapat dikatakan bahwa konsep modal sosial yang diajukan Robison dan kawan-kawan mampu menjelaskan dengan baik sekali berbagai bentuk manifestasi modal sosial dalam masyarakat. Modal sosial yang dicakup dalam konsep tersebut tidak terbatas pada modal sosial yang ditemukan dalam satu kelompok atau komunitas atau *bonding social capital* tetapi juga menjangkau modal sosial antar kelompok, yang disebut sebagai *bridging* dan *linking social capital*, seperti telah dijelaskan di atas. Orang-orang yang menerima bantuan bencana alam, misalnya, pada umumnya berasal dari kelompok masyarakat yang tinggal berjauhan dan samasekali tidak kenal dengan kelompok orang yang memberi sumbangan. Hubungan antara mereka hanya dijembatani oleh *bridging social capital* yang dibangun oleh rasa simpati, empati dan peduli terhadap sesama.

Sementara itu nilai sosioemosional dalam modal sosial yang berbentuk perhatian dari suatu kelompok terhadap terhadap kelompok lain dapat juga dilihat dari seberapa jauh adanya *linking social capital*, yang tercermin dari kerjasama yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Dalam hubungan ini dapat diambil sebagai contoh program pembangunan ekonomi untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin. Banyak pihak yang terlibat dalam program ini, mulai dari sponsor sebagai penyandang dana, pemerintah pusat maupun pemerintah lokal atau daerah, para pengusaha, lembaga-lembaga swadaya masyarakat, organisasi-organisasi kemasyarakatan, lembaga-lembaga sosial di tingkat desa, kelurahan, nagari, dan sebagainya. Keberhasilan program pengentasan kemiskinan sangat ditentukan seberapa jauh *linking social capital* bisa terbentuk dalam kerjasama antara semua *stakeholder*, semua pihak yang berkepentingan dengan tercapainya tujuan program tersebut.

Keberhasilan dalam program yang berupa pembangunan fisik, seperti pembangunan gedung, jalan, jembatan dan sebagainya, dan terlebih lagi program yang bersifat pelayanan, hanya mungkin berhasil bila masing-masing stakeholder memberi kontribusi yang optimal sesuai dengan posisi masing-masing. Masyarakat tidak cukup hanya menuntut dan menunggu pejabat atau dinas terkait untuk memberikan pelayanan di

bidang kesehatan, pendidikan, bantuan sosial dan sebagainya, karena tanpa adanya aktifitas yang mereka laksanakan sendiri dalam kaitan pelayanan tersebut maka hasil yang dicapai tidak akan optimal. Betapapun pintarnya seorang guru dalam memberikan pelajaran, misalnya, tidak akan banyak artinya bagi kemajuan pendidikan apabila para siswa sendiri malas belajar, para orang tua tidak memberikan perhatian yang cukup terhadap kebutuhan pendidikan anak-anak, dan sebagainya. Jadi, dengan kata lain keberhasilan dari *linking social capital* ini terletak pada adanya kesadaran untuk menunjukkan partisipasi aktif dan kontribusi optimal dari masing-masing stakeholder. Proses untuk mencapai suatu tujuan bersama yang dilaksanakan melalui partisipasi aktif semua stakeholder itu dalam literatur modal sosial disebut sebagai koproduksi. Apa kelebihan konsep koproduksi ini dibandingkan dengan pelaksanaan suatu program pembangunan hanya oleh pihak-pihak yang terbatas saja tanpa melibatkan semua stakeholder, akan dijelaskan lebih jauh pada bagian berikut ini.

Koproduksi dan Pembangunan dengan Kendali Masyarakat

Istilah koproduksi dalam literatur tentang modal sosial digunakan pertama kali oleh seorang pakar bernama Elinor Ostrom dalam sebuah tulisan yang berjudul "*Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*" (Ostrom, 1996). Koproduksi, menurut Ostrom, adalah suatu proses yang mencerminkan adanya peran aktif suatu kelompok masyarakat dalam penyediaan barang dan pelayanan yang ditujukan untuk kepentingan mereka. Adanya peran aktif itu menunjukkan bahwa masyarakat tidak hanya bersikap untuk dilayani tetapi ikut berpartisipasi melakukan segala hal yang menyangkut kepentingan ekonomi, sosial, politik dan budaya, serta kepentingan lain-lain demi kesejahteraan hidup mereka sebagai suatu kelompok sosial. Istilah koproduksi dimunculkan Ostrom untuk memperlihatkan hubungan potensial yang dapat dimanfaatkan antara pemberi jasa yang "resmi" (seperti polisi yang bertugas menjaga keamanan, guru yang mengajar di sekolah, dan pegawai puskesmas yang memberi pelayanan kesehatan, dan sebagainya) dengan warga yang menginginkan lingkungan tempat tinggal yang aman, anak didik yang pandai dan warga yang sehat.

Dalam banyak hal pelayanan yang diberikan oleh petugas resmi tidak memberi manfaat yang optimal tanpa adanya koproduksi. Bagaimanapun ahlinya seorang dokter di Puskesmas dalam melakukan diagnosa dan memberikan terapi, misalnya, kecil kemungkinan seorang pasien akan sembuh seperti yang diperkirakan dokter, apabila ia tidak meminum obat sesuai dengan aturan dan tidak mengindahkan pantangan. Demikian pula, bagaimanapun pintarnya seorang guru memberi pelajaran kepada siswa, bila para siswa sendiri malas belajar dan orangtua mereka tidak memberi dukungan yang memadai untuk kemajuan pendidikan anaknya, maka sulit diharapkan sekolah tersebut menghasilkan lulusan yang bisa melanjutkan ke jenjang pendidikan lebih tinggi.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa koproduksi akan lebih menjamin tercapainya hasil yang optimal, baik di dalam penyediaan barang dan bahkan terutama dalam pemberian jasa kepada masyarakat. Dalam keadaan tertentu partisipasi masyarakat, yang merupakan bagian dari koproduksi, bahkan lebih berperan daripada pelayanan yang diberikan petugas resmi. Dalam keadaan jumlah personil kepolisian yang terbatas, misalnya, swadaya masyarakat untuk menjaga keamanan lingkungan sendiri melalui kegiatan “siskamling” akan sangat besar peranannya dalam mencegah terjadinya gangguan keamanan di lingkungan tempat tinggal.

Koproduksi seperti yang digunakan memang merupakan konsep yang relatif baru. Tetapi salah satu unsurnya, “swadaya masyarakat” tentu bukan hal yang baru lagi, baik dalam masyarakat Indonesia, maupun dalam kelompok masyarakat di berbagai negara lainnya. Sistem swadaya ini beberapa tahun belakangan semakin mendapat perhatian, antara lain dari Bank Dunia (World Bank). Proyek Pengembangan Kecamatan (*Kecamatan Development Project*, KDP) yang dilaksanakan sejak Agustus 1998, misalnya, merupakan suatu contoh bagaimana Bank Dunia telah mengubah strategi dan kebijakan pemberian bantuan yang sebelumnya mempercayakan pelaksanaan pembangunan hampir sepenuhnya kepada aparat pemerintah dari tingkat pusat sampai ke daerah menjadi pembangunan yang lebih berorientasi pada kehendak dan kebutuhan masyarakat atau *community-driven development* (Edstrom, 2002). PKM pada dasarnya memberi peluang dan kendali kepada kelompok-kelompok masyarakat untuk mengambil keputusan dan pengelolaan sumberdaya. Kebijakan PKM menganggap masyarakat sebagai aset dan mitra dalam proses pembangunan. Dukungan terhadap PKM meliputi penguatan dan pendanaan kelompok-kelompok masyarakat, fasilitas akses informasi bagi komunitas, dan mendorong tumbuhnya suasana yang kondusif bagi reformasi kelembagaan sosial (Alkire et al., 2001). Dengan demikian swadaya masyarakat bukan saja dalam bentuk tenaga dan material, tetapi juga mencakup pemikiran untuk merencanakan dan melaksanakan sendiri proyek pembangunan yang ada di daerahnya, sedangkan fungsi dan peran pemerintah lebih terbatas sebagai pemberi dana dan fasilitator.

Modal sosial yang dimiliki merupakan faktor yang sangat menentukan bagi keberhasilan Proyek Pengembangan Kecamatan (PPK) yang perencanaan dan pelaksanaannya dipercayakan kepada masyarakat ini. Dalam hal ini sangat diperlukan adanya modal sosial dalam bentuk rasa kebersamaan, saling percaya, kejujuran, kerjasama, kelembagaan sosial yang dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta hubungan komunikasi yang baik antara sesama warga masyarakat maupun dengan pihak pemerintah dan penyandang kepentingan (*stakeholder*) lainnya. Peranan yang menentukan dari modal sosial tercermin pada hasil pelaksanaan PPK tahap I (1998-2001). Pada kelompok masyarakat yang memiliki modal sosial yang baik, tingkat pengembalian pinjaman untuk usaha ekonomi yang diberikan melalui PPK tahap I bisa mencapai rata-rata 90 persen. Sedangkan pada kelompok masyarakat lainnya tingkat pengembalian itu berada di bawah 50-60 persen yang merupakan rata-rata

nasional. Oleh karena itu pada pelaksanaan PPK Tahap II yang dimulai tahun 2002 Bank Dunia mempertimbangkan kembali apakah bantuan dalam bentuk pinjaman untuk modal usaha masih akan diberikan kepada masyarakat yang rendah tingkat pengembaliannya ini (Edstrom, 2002).

Edstrom juga menyangsikan apakah *community-driven development* (CDD) atau “pembangunan dengan kendali masyarakat” (PKM) ini masih akan bisa berlanjut ketika PPK selesai beberapa tahun yang akan datang. Artinya apakah PPK bisa menjadi semacam stimulan bagi masyarakat untuk kemudian bisa menjadi *self-propelling* atau berjalan sendiri tanpa bantuan dari luar, atau malahan akan menyebabkan mereka akan menjadi semakin tergantung pada dana dari luar. Sebab, dalam pemikiran tim World Bank yang menggagas PPK ketika Proyek itu berhasil pada suatu kelompok masyarakat maka pada saat itu pula bantuan dianggap tidak perlu diberikan lagi dengan asumsi masyarakat akan bisa melanjutkan pembangunan dengan kekuatan dan kemampuan sendiri. Jadi masalahnya adalah apakah PKM itu hanya bersifat temporer, yang hanya bertahan sepanjang adanya bantuan dari luar, ataukah bisa terus berlanjut sekalipun bantuan sudah tidak lagi diberikan. Pada waktu dijanjikan akan mendapat bantuan masyarakat memang bergairah menyepakati, merencanakan dan melaksanakan proyek apa saja yang mereka anggap sesuai dengan kebutuhan desanya (*open menu*). Tetapi begitu proyek selesai, apakah mereka akan tetap bisa mempertahankan semangat untuk terus melanjutkan PKM dengan menggali potensi yang dimiliki sendiri tanpa mengharapkan bantuan dari luar?

Kembali pertanyaan ini tentu erat kaitannya dengan kualitas modal sosial yang dimiliki. Berbagai contoh memperlihatkan bahwa dengan modal sosial yang baik sebuah komunitas dapat menolong diri sendiri untuk meningkatkan kesejahteraan tanpa bantuan pemerintah. Fatema Mernissi, seorang pakar sosiologi Maroko, misalnya, menceritakan bagaimana masyarakat di Ait Iktel, sebuah kawasan terpencil di pegunungan Atlas, Maroko, yang jauh dari sentuhan bantuan pemerintah, berhasil membangun sendiri berbagai fasilitas umum dan sosial, serta mengembangkan industri rumah tangga berkat adanya modal sosial yang baik dan hubungan yang erat dengan para perantau. Mernissi menggambarkan apa yang disaksikannya di Ait Iktel sebagai berikut.

Di semua desa yang kami kunjungi seluruh warga desa bergabung dalam perkumpulan-perkumpulan informal dan terlibat aktif dalam proyek-proyek komunitas, seperti pemeliharaan jalan, perbaikan gedung sekolah, pembangunan balai pertemuan, dan sebagainya. Banyak warga desa yang berhasil di rantau pulang setiap tahun turut merencanakan apa saja yang perlu dibangun dan ditingkatkan, dan mereka mengirim uang untuk membeli bahan-bahan yang diperlukan guna menyelesaikan proyek. Meskipun beberapa proyek baru bisa selesai setelah beberapa tahun karena keterbatasan sumberdaya, semua warga desa dengan bangga menceritakannya akhirnya proyek-proyek itu bisa mereka selesaikan dengan kekuatan sendiri. Kelihatannya seluruh warga di semua desa

dapat dikerahkan untuk berbagai urusan yang merupakan kepentingan bersama dan menghasilkan secara bersama (koproduksi) pula barang-barang dan jasa (Memissi, 1997).

Dari kutipan di atas dapat disarikan beberapa hal yang merupakan kunci keberhasilan sebuah komunitas dalam melaksanakan pembangunan. Pertama adanya organisasi atau perkumpulan yang merupakan wahana bagi warga untuk membicarakan dan menyepakati berbagai hal yang merupakan kepentingan bersama. Kedua, seluruh warga, tua dan muda, laki-laki dan perempuan, tanpa kecuali, mendapat tempat masing-masing dalam organisasi itu dan diikutsertakan dalam setiap pembicaraan yang menyangkut kepentingan bersama. Ketiga adanya peran dan partisipasi aktif dari seluruh warga dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan yang memberi manfaat bagi kepentingan bersama. Keempat keikutsertaan dalam kegiatan untuk kepentingan bersama itu didorong oleh keinginan yang timbul dari kesadaran dalam diri sendiri tanpa adanya rasa terpaksa atau dipaksa oleh orang lain. Kelima setiap warga memberi kontribusi sesuai dengan kemampuan dan keahlian yang dimiliki masing-masing. Keenam, yang terakhir tapi tidak kurang pentingnya, tidak cepat patah semangat melihat masih jauhnya perjalanan yang harus ditempuh untuk menyelesaikan suatu pekerjaan. Seperti dipaparkan dalam kutipan di atas warga desa Ait Iktel dengan daya tahan yang tinggi tetap bersemangat meskipun harus menunggu sampai beberapa tahun untuk menyelesaikan sebuah proyek. Dan mereka merasa puas karena pekerjaan itu akhirnya bisa diselesaikan dengan kemampuan sendiri.

Masyarakat desa Ait Iktel mungkin tidak paham istilah modal sosial tetapi jelas mereka telah mempraktekannya dalam kehidupan sehari-hari. Selain dari keenam faktor yang telah disebut di atas yang juga menjadi penentu keberhasilan pembangunan di Ait Iktel adalah perhatian yang besar dari para perantau. Berkat sumbangan pengetahuan, keahlian dan material dari para perantau inilah pembangunan desa tempat kelahiran mereka bisa berjalan pesat. Secara berkala para perantau ini pulang kampung untuk membantu warga yang tinggal di desa mengerjakan berbagai proyek yang belum selesai.

Sebuah kesimpulan yang dapat ditarik dari kasus Ait Iktel ini adalah pembangunan yang dilakukan dengan swadaya murni tanpa bantuan dan intervensi dari pihak luar, membawa dampak positif yakni terciptanya rasa memiliki yang kuat pada seluruh warga. Adanya perasaan seperti itu telah menimbulkan keinginan yang kuat untuk memelihara semua hasil yang dicapai dan dibangun dengan jerih payah sendiri, baik prasarana dan sarana fisik maupun nilai-nilai sosial dan budaya yang merupakan pedoman hidup dan identitas kelompok sosial.

Keberhasilan pembangunan yang dilakukan dengan kekuatan swadaya dan modal sosial seperti yang dicontohkan di atas tentu dapat juga ditemukan pada banyak kelompok masyarakat lainnya. Tetapi barangkali perlu juga disinggung di sini bahwa banyak faktor-faktor lain yang juga turut menentukan tingkat keberhasilan itu. Antara lain, seperti yang

dikatakan McClelland (1961), kemajuan ekonomi suatu masyarakat ditentukan oleh seberapa besar tantangan yang dihadapi oleh masyarakat bersangkutan. Tantangan yang sangat besar, seperti miskinnya sumber daya alam, iklim dan cuaca yang tidak kondusif, bisa menjadi penjebab sulitnya suatu masyarakat mencapai kemajuan ekonomi.

Sama juga halnya, keadaan yang sebaliknya, sumberdaya alam dan ekonomi yang berlimpah serta iklim dan cuaca yang relatif baik sepanjang tahun malahan juga tidak mendorong orang untuk berusaha keras. Tanpa perlu mengeluarkan banyak tenaga dan pikiran orang bisa memenuhi kebutuhan hidupnya dengan tinggal mengambil apa yang sudah disediakan alam kapan saja ia memerlukannya. Tidak ada keperluan untuk menyimpan dan menabung karena tidak ada masa-masa sulit dan paceklik yang akan dihadapi. Yang memiliki kecenderungan paling besar untuk memperoleh kemajuan ekonomi, menurut McClelland, justru adalah masyarakat yang menghadapi tantangan yang sedang-sedang saja, tidak terlalu berat dan juga yang tanpa tantangan samasekali. Berbagai bangsa yang berdiam di belahan bumi beriklim sub-tropis di Asia, Eropa dan Amerika, yang mengalami tingkat kemajuan ekonomi yang pesat, merupakan contoh bangsa-bangsa yang tidak mengalami tantangan alam yang tidak terlalu berat.

Kemudahan yang diberikan alam yang menyebabkan manusia merasa tidak perlu berusaha keras dapat dikatakan bersifat natural. Sementara itu ada pula kemudahan yang bersifat artifisial, kemudahan yang diciptakan manusia sendiri untuk manusia lainnya. Berbagai kemudahan berupa bantuan yang diberikan tanpa adanya kewajiban yang mengikat dan sanksi yang efektif berkenaan dengan bantuan tersebut, misalnya, juga cenderung menyebabkan seseorang atau suatu kelompok masyarakat menjadi tidak giat berusaha. Bantuan-bantuan proyek pembangunan yang diberikan pemerintah untuk masyarakat selama ini banyak yang memiliki sifat kemudahan artifisial ini. Akibatnya, masyarakat tidak terdorong untuk mengambil inisiatif dan menentukan sendiri apa yang mereka anggap paling baik, karena semuanya telah ditentukan dari luar.

Kemudahan artifisial yang berdampak buruk terhadap pengembangan modal sosial masyarakat inilah yang hendak diatasi dengan pendekatan koproduksi. Belajar dari berbagai kegagalan yang dialami dalam memberi bantuan selama puluhan tahun maka Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia (ADB) sejak beberapa tahun terakhir mulai menerapkan konsep PKM dan koproduksi dalam strategi dan kebijakan pemberian bantuan pembangunannya. Ini merupakan suatu langkah perubahan yang sangat drastis, karena inisiatif, perencanaan dan pelaksanaan proyek pembangunan masyarakat desa yang sebelumnya merupakan tugas dan tanggungjawab pihak luar sekarang semuanya diserahkan kepada masyarakat sendiri (Edstrom, 2002).

Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia menganggap pendekatan PKM dan koproduksi ini selain memberi peluang kepada

masyarakat untuk dapat berpartisipasi lebih aktif dalam pembangunan terutama juga dimaksudkan untuk menghilangkan berbagai praktek di lingkungan birokrasi yang selama ini sering menjadi penyebab tidak efektifnya bantuan yang diberikan. Tetapi tampaknya tanpa adanya modal sosial yang kuat pendekatan koproduksi juga belum cukup menjamin hasil yang diharapkan akan tercapai. Sebagai contoh, seorang sekretaris Tim Penyelenggara Kegiatan Desa (TPKD) di sebuah desa di Jawa Tengah menggelapkan dan menggunakan sebagian besar dana bantuan Proyek Pengembangan Kecamatan yang diperoleh desa tersebut untuk kepentingan pribadi. Kepala desa sendiri juga mendapat bagian dengan “meminjam” beberapa juta rupiah dana tersebut dari tersangka (Suara Merdeka, 2001). Kasus ini memperlihatkan bahwa apabila mereka yang terlibat dalam suatu proyek pembangunan tidak memiliki rasa kebersamaan dan tidak menyadari pentingnya menjaga kepercayaan yang diberikan, maka penyimpangan akan dengan mudah terjadi.

Sementara itu, ada pemikiran bahwa koproduksi bisa menciptakan modal sosial, terutama dalam hubungan antara warga masyarakat dan para pejabat pemerintah yang menjadi pelaku pembangunan. Pemikiran semacam ini juga digunakan badan-badan internasional seperti Bank Pembangunan Asia dalam menstrukturkan hubungan sinergis antara lembaga pemberi jasa dengan kelompok masyarakat yang mendapat pelayanan (Carroll, 2001). Tetapi masalahnya adalah sejauh mana warga masyarakat secara keseluruhan, terutama yang berperan dalam mengelola sumberdaya untuk keperluan pembangunan menyadari pentingnya modal sosial itu. Bila orang-orang yang dipercaya untuk mengurus organisasi dan keuangan di tingkat desa benar-benar berpihak pada kepentingan bersama seluruh warga, maka modal sosial dalam arti positif memang akan bisa terbangun. Tetapi sebaliknya, apabila mereka lebih mementingkan hubungan dengan pihak yang di atas, maka yang akan terjadi adalah kolusi dan korupsi, sisi negatif dari modal sosial yang disebut sebagai *the downside of social capital* (Portes dan Landolt, 1996). Kasus yang terjadi di Jawa Tengah seperti diungkapkan di atas merupakan sebuah contoh dari sisi negatif modal sosial itu.

Kemungkinan munculnya sisi negatif dari modal sosial sebagai efek samping dari PKM tentu perlu diwaspadai. Sebab hal tersebut dapat menghilangkan kepercayaan badan-badan bantuan seperti Bank Dunia terhadap masyarakat sebagai tempat taruhan terakhir setelah berbagai upaya membantu masyarakat lewat jalur birokrasi pemerintah banyak yang tidak mencapai sasaran. Apakah dengan mem-*‘by-pass’* jalur birokrasi itu dan menurunkan dana langsung kepada masyarakat bantuan yang diberikan akan lebih mencapai tujuan, itulah sebuah pertanyaan besar bagi Tim Bank Dunia yang menangani PPK (Edstrom, 2002). Selanjutnya, menurut Edstrom, ini adalah sebuah terobosan yang besar dan berani dalam kebijakan pemberian bantuan, dari yang selama ini dilakukan dengan sistem sentralisasi diubah secara drastis menjadi sistem desentralisasi. Kebijakan baru yang dianggap masih dalam tahap uji coba ini sebenarnya kebetulan sekali sangat sejalan dengan semangat otonomi daerah dan

tatapemerintahan yang baik, di mana partisipasi dan kontribusi masyarakat dalam pembangunan akan lebih dominan.

Kesimpulan

Tulisan ini merupakan upaya untuk menjelaskan secara singkat konsep modal sosial yang sejak beberapa tahun terakhir semakin populer di kalangan ilmuwan sosial dan praktisi pembangunan. Bermula dari sebuah konsep pemikiran akademis yang mencoba menjelaskan mengapa suatu kelompok masyarakat dapat berhasil dengan kemampuan sendiri untuk mengalami kemajuan sementara kelompok lain tetap terbelakang, seperti yang antara lain dipopulerkan melalui berbagai karya Robert Putnam, modal sosial dianggap dapat memainkan peranan penting dalam mengefektifkan pemberian bantuan untuk pembangunan masyarakat, setelah pendekatan lain yang bersifat lebih teknosentris, ekonosentris dan komodosentris mengalami banyak kegagalan. Apabila berhasil diaplikasikan dengan baik, maka kontribusi terpenting pengembangan modal sosial adalah terciptanya kelompok masyarakat yang semakin mandiri, yang mampu berpartisipasi secara lebih berarti dalam mewujudkan *good governance* atau tatapemerintahan yang baik.

Daftar Bacaan

- Alkire, S., A. Bebbington, T. Esmail, E. Ostrom, M. Polski, A. Ryan, J. Van Domelen, W. Wakeman, dan P. Dongier (2001) "Community Driven Development". World Bank Draft for Comments.
- Bourdieu, Pierre [1983](1986) "The Forms of Capital", dalam J. Richardson, ed. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Carroll, Thomas F. (2001) "Social Capital, Local Capacity Building, and Poverty Reduction" (Social Development Papers No. 3, Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank)
- Coleman, James S. (1988) 'Social capital in the Creation of Human Capital' *American Journal of Sociology* 94: S95-S120.
- Coleman, James S. (1990) *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Edstrom, Judith (2002) *Indonesia 's Kecamatan Development Project: Is It Replicable?* (Social Development Project, The World Bank, Paper No. 39).
- Fukuyama, Francis (1995) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Fukuyama, Francis (2001) "Social Capital and Development: The Coming Agenda". Makalah pada Konperensi "Social Capital and Poverty

- Reduction In Latin America and The Caribbean: Toward A New Paradigm."Santiago, Chile, September 24-26, 2001.
- Gittel, Ross dan J. Phillip Thompson (2001) " Making Social Capital Work: Social Capital and Community Economic Development" dalam Saegert, Susan, J. Phillip Thompson and Mark R. Warren (eds.) *Social Capital and Poor Communities*. New York: Russell Sage Foundation, pp. 115-135.
- Hanifan, L. J. (1916) "The Rural School Community Center", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 67: 130-138.
- Mernissi, Fatema (1997), "Social Capital in Action: The Case of the Ait Iktel Village Association" **"(<http://poverty.worldbank.org/library/topic/4294/5033>)"**
- Ostrom, Elinor (1996) "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development." *World Development*, Vol. 24, No. 6 (June 1996), 1073-87.
- Portes, Alejandro dan Patricia Landolt (1996) "The Downside of Social Capital." *The American Prospect* 26(May-June): 18-21, 94.
- Putnam, Robert dengan Robert Leonardi dan Rafaella Nanetti (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Putnam, Robert (1993) "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life," *The American Prospect*,13 (Spring 1993): 35-42.
- Robison, Lindon J., Marcelo E. Siles, dan A. Allan Schmid (2002) "Social Capital and Poverty Reduction: Toward a Mature Paradigm." Department of Agricultural Economics, Michigan State University: Research Report No. 13. (Revisi dari makalah yang disampaikan dalam konperensi "Social Capital and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean", 24-26 September 2001, di Santiago, Chile.
- Saegert, Susan, J. Phillip Thompson and Mark R. Warren, eds. (2001) *Social Capital and Poor Communities*. New York: Russell Sage Foundation.
- Soos, Gabor (2001) "Dimensions of Local Government Performance" (Makalah pada Workshop on "Local Autonomy and Local Democracy : Exploring the Link", Grenoble 6-9 April), Central European University: Tocqueville Research Center.
- Sztompka, Pyotr (1999) *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

