

Teknokrasi: Dari Gerakan Sosial ke Dominasi Tekno-Ekonomi

Oleh M. Dawam Rahardjo

Terwujudnya masyarakat masinal di negara-negara industri maju merupakan perwujudan cita-cita teknokrasi yang sebelumnya dianggap utopian. Revolusi manajerial dan matematisasi ilmu ekonomi positif yang empiris telah menjembatani kontradiksi antara bisnis dan industri. Melalui ekspansi kapitalisme, menurut M. Dawam Rahardjo, doktrin dan praktek teknokrasi yang masuk ke negara-negara Dunia Ketiga, ternyata hanya membentuk satelit manajemen dari perusahaan multinasional (MNC) dan birokrasi elitis, yang pada tingkat masyarakat telah menciptakan komoditisasi tenaga kerja, marginalisasi dan alienasi.



Bagi pembaca sejarah Amerika Serikat, terutama tentang masa "Depresi Besar" tahun 1930-an, istilah "teknokrasi" memang cukup dikenal, terutama dihubungkan dengan nama Howard Scott. Insinyur ini memulai sebuah gerakan sosial radikal dengan suatu keyakinan, bahwa keadaan masyarakat kelak akan menjadi baik, dan krisis yang melanda pada waktu itu bisa diatasi apabila pengelolaan kehidupan ekonomi berada di tangan para insinyur dan mereka yang memiliki keahlian dan pengetahuan teknis.

Ketika mula-mula dipropagandakan pada tahun 1932, dengan cepat gerakan itu memperoleh popularitas nasional, mungkin karena suasana pada waktu itu memang merangsang dan menyuburkan gagasan-gagasan mesianis serta mendorong munculnya pemimpin-pemimpin yang membawa janji-janji utopia. Namun dengan cepat pula gerakan itu layu sesudah tahun 1934. Sebagian menilai bahwa sebabnya adalah karena gerakan itu ditanggapi umum sebagai telah menimbulkan sikap ekstrim yang menghambat tindakan-tindakan politik yang kongkrit, sebagian pula menilai bahwa gagasan yang utopis itu lenyap dengan sendirinya berkat kemajuan-kemajuan sosial-ekonomi yang di-

hasilkan oleh program *New Deal* di bawah pimpinan Presiden Roosevelt.¹

Menghidupkan Kembali Teknokrasi

Dalam sejarah intelektual di Barat, pengertian tentang teknokrasi, menurut Guy J. Pauker, telah didefinisikan dengan baik. Dengan perkataan lain, istilah itu mempunyai makna tertentu sebagai suatu doktrin yang pernah dikenal luas, terutama di Perancis pada abad ke-19 dan di AS pada masa sebelum Perang Dunia II, tapi kemudian telah dilupakan orang. Ketika Pauker mendengar istilah "teknokrat" yang dikenakan pada kaum modernisator yang berorientasi ke Barat—yang muncul pada dasawarsa 1960-an di Asia Tenggara dan di Indonesia pada tahun 1966-an itu—karena mengenal orang-orang itu pada masa ma-

1. Baca misalnya Henry W. Bragdon & Samuel P. Mc Catches, *History of A Free People*, (New York: The Mac Millan Company, 1960), hal. 575; John R. Alden, *Rise of the American Republic*, (New York: Harper & Row, 1963), hal. 772-773. Juga *Encyclopedia Americana* (EA), Volume 26, dan *American Corporation*, 1978, hal. 356.

siswanya di AS, dengan cepat ia mengambil kesimpulan bahwa para "teknokrat" itu bukanlah orang-orang yang secara intelektual mempunyai kaitan, apalagi mendasarkan diri pada aliran yang telah dilupakan tersebut.²

Sepanjang terbatas menyangkut gagasan Scott, teknokrasi memang tidak lagi merupakan suatu gerakan sosial, seperti ketika Scott membentuk organisasi *Technical Alliance*. Tapi apakah tepat jika dikatakan bahwa teknokrasi merupakan doktrin yang telah dilupakan? Sebenarnya Pauker sendiri juga telah mengatakan, bahwa pada tahun 1940 James Burnham, dengan bukunya yang sensasional *The Managerial Revolution*, berusaha menghidupkan kembali ideologi teknokrasi. Walaupun ia tidak berhasil membentuk suatu doktrin baru yang bulat, namun gagasannya itu sempat memperoleh sambutan hangat oleh berbagai kalangan di AS dan Eropa yang menolak kapitalisme maupun komunisme tapi menjunjung tinggi teknologi. Malah kemudian di Paris pada tahun 1949, sebuah simposium tentang teknokrasi telah diselenggarakan.³ Data itu saja telah membantah keterangan Pauker bahwa teknokrasi di negerinya sendiri telah dilupakan.

Pada tahun 1964, terbit sebuah buku filsafat yang sangat terkenal berjudul *One-Dimensional Man*, karya Herbert Marcuse. Buku itu, secara tajam mengeritik masyarakat industri maju di AS, Eropa Barat dan Uni Soviet yang dikuasai oleh prinsip rasionalitas teknologis, di mana pengelolaan terhadap alam dan manusia dilakukan secara teknokratis. Di situ Marcuse tidak sedang berusaha menghidupkan lagi dan mempropagandakan teknokrasi. Ia bahkan melakukan kritik yang sengit bertolak dari pandangan manusia-sentris yang melihat kedudukan dan peranan manusia dalam sistem teknologis. Tapi kritik itu sendiri sebenarnya bagaikan filem negatif yang di dalamnya terkandung suatu konstruksi masyarakat dengan ciri-ciri tertentu, seperti misalnya sikap instrumentalisasi dan operasionalisasi ilmu pengetahuan, yang membentuk gambaran adanya suatu sistem teknologis-totaliter

yang telah menguasai hidup manusia dalam masyarakat industri maju.⁴

Marcuse sebenarnya tidak sendirian. Beberapa orang pemikir terkemuka yang tergolong dalam satu generasi, walaupun mengambil segi-segi yang berbeda, secara bersama-sama, membangkitkan kesadaran bahwa yang terbentuk atau berkembang dalam masyarakat industri adalah sebuah sistem teknokrasi. Itu nampak sangat menonjol dalam karya-karya Max Horkheimer, Theodor Adorno, Eric Fromm dan juga Ivan Illich dari generasi yang lebih muda. Dari kritik-kritik itu sebenarnya terkandung suatu pandangan, bahwa teknokrasi bukan saja merupakan doktrin yang masih tetap diingat, tapi bahkan merupakan aspirasi yang hidup dan berkembang. Bagi para pendukungnya, teknokrasi bukanlah suatu utopia. Justeru timbulnya kritik itu membuktikan bahwa sistem teknokrasi bukan saja mungkin dicapai di masa mendatang, malahan kini pun telah terjadi.

Tapi perlu diingat bahwa pada istilah teknokrasi sebagaimana pada istilah-istilah lain telah terjadi pergeseran arti. Istilah itu diambil dari masa lampau, kemudian dipakai untuk menafsirkan sebuah dunia yang sedang berubah. Apa yang kini terjadi tidak persis seperti yang dibayangkan pada masa lalu, namun istilah itu terasa cocok seperti yang dimaksudkan oleh suatu interpretasi. Scott sendiri sebetulnya bukanlah penemu istilah itu. Ia hanya mengambil dan menghidupkan kembali istilah teknokrasi dari sebuah artikel yang dimuat di majalah *Industrial Management*, tulisan William Henry Smyth pada tahun 1919, yang substansinya didasarkan pada gagasan Thorstein Veblen dalam bukunya, *The Engineers and the Price System*. Melihat istilah penemuannya itu diartikan lain oleh Scott, maka Smyth pun melakukan protes bahwa teknokrasi yang dimaksudkannya bukan "pemerintahan oleh para teknisi yang tidak bertanggung jawab kepada siapa saja", seperti ditafsirkan oleh Scott, melainkan suatu

4 Pembahasan tentang pikiran Marcuse, misalnya Vincent Geoghegan, *Reason & Eros: The Social Theory of Herbert Marcuse*, Pluto Press Limited, 1981. Juga dalam K. Bertens, *Filsafat Barat Dalam Abad XX*, (Jakarta, Gramedia, 1981), hal. 204-211.

2 Guy J. Pauker, "Are There Technocrats in Southeast Asia?", *Asian Survey*, December 1976, hal. 1197.

3 *Ibid.* Hal. 1198 dan 1199.

pemerintahan oleh rakyat yang dibuat efektif melalui pelembagaan para pengabdinya, yaitu para ilmuwan dan teknisi.”⁵

Scott memang bukan seorang pemikir, walaupun ia seorang peneliti di bidang teknik yang pernah menjadi direktur pada lembaga Industrial Workers of the World. Karena itu orang tidak mencari asal-usul gagasan teknokrasi sebagai aliran pemikiran darinya. Ternyata pokok-pokok gagasan itu dijumpai, mula-mula pada pemikiran filsuf sosial Perancis Claude-Henri de Rouvroy, comte de Saint-Simon (1760-1825), seorang yang dinilai ikut merintis dan mengilhami kecenderungan-kecenderungan pemikiran moderen seperti sosialisme, positivisme dan internasionalisme, termasuk pula tentang teknokrasi.

Yang lebih dekat, gagasan tentang teknokrasi diperkirakan bersumber pada pemikiran Thorstein Bunde Veblen (1857-1929), seorang yang kerap kali disebut sebagai pemikir besar Amerika di bidang ekonomi, tapi sebagian orang lebih menilainya sebagai seorang sosiolog dan kritikus sosial. Tapi sebagai kedua-duanya ia adalah pemula “aliran institusional”, terutama dalam pemikiran ekonomi.

Ada seorang lagi yang dianggap mempunyai kaitan dengan gagasan teknokrasi, yaitu Frederick W. Taylor (1856-1915) pendiri “manajemen ilmiah”, pengarang buku *The Principle of Scientific Management*. Tokoh ini dinilai paling bertanggung jawab terhadap penerjemahan pola teknokratis ke dalam praktek nyata dalam proses produksi yang berdasarkan prinsip efisiensi untuk menghasilkan *output* sebesar-besarnya. Dari kata-katanya: “status harus didasarkan pada keunggulan pengetahuan dari pada nepotisme dan kekuasaan finansial”, maka dapat disimpulkan bahwa Taylor sejalan dengan pandangan teknokrasi bahwa yang berhak me-

mimpin adalah para teknisi.⁶

Dengan melihat cara orang mencari asal-usul doktrin teknokrasi itu, maka kita dapat menarik kesimpulan, bahwa gagasan teknokrasi tidak dianggap bersumber dari satu orang saja, bahkan terutama bukan berasal dari Howard Scott yang memang diakui sebagai pemula gerakan sosial itu. Rupanya ada suatu benang merah yang mewarnai perkembangan suatu pokok pemikiran sejak Saint-Simon.

Ciri pertama dari kompleksitas pemikiran itu adalah adanya kepercayaan besar pada ilmu pengetahuan positif sebagai dasar untuk mengatur dan mengembangkan masyarakat. Kepercayaan itu, menurut Saint-Simon, perlu ditumbuhkan menjadi suatu kultus terhadap ilmu pengetahuan yang bersifat supranasional. Itu harus menjadi kekuatan rohaniah baru (*nouveau pouvoir spirituel*) untuk bisa menggantikan teologi feodal. Sebagai konsekuensinya, maka masyarakat harus ditata secara ilmiah dari atas oleh suatu kediktatoran di antara orang yang memiliki keahlian; pada tingkat pertama oleh para ilmuwan bersama dengan pemilik kekayaan, kemudian oleh para teknisi, usahawan dan bankir.

Garis berpikir itu membuat Saint-Simon merasa perlu untuk menjungkir-balikkan pengertian yang lazim. Misalnya, ketika ia mengeluarkan semboyan “Semuanya oleh industri; semuanya untuk industri”, maka yang dimaksud industri di situ bukan sesuatu yang serba mesin, melainkan “semua pekerjaan damai yang menghasilkan kegunaan positif”. Ia juga mendefinisikan sebuah bangsa sebagai “masyarakat industri besar” dan ilmu politik sebagai “ilmu pengetahuan produksi.” Dari pemikirannya itu kita dapat menangkap sesuatu yang ingin dicapai, yaitu sebuah kemakmuran material yang menurut pendapatnya hanya bisa dicapai jika seluruh sistem masyarakat dapat diganti dengan

5 Daniel Bell, *The Coming of Post-Industrial Society*, (New York: Basic Books, 1976), pada catatan kakinya hal. 349 mengungkapkan siapa sebenarnya yang pertama melontarkan istilah teknokrasi. Protes terhadap Scott, Smyth menulis *Technocracy Explained by its Originator* (San Francisco 1133), dimuat juga dalam George Frederick ed., *For and Against Technocracy: A Symposium* (New York, 1933).

6 Buku *International Encyclopedia of the Social Sciences* (IESS), Edisi 1962 maupun 1968, ternyata tak memuat keterangan khusus tentang teknokrasi, cuma memuat riwayat Saint-Simon dan Veblen yang menyinggung mereka sebagai pengilham doktrin itu. Keterangan tentang Taylor juga tak ada, termasuk di EA. Tapi Bell dalam buku di atas menghubungkan Taylor dengan doktrin itu, lihat hal. 352.

sistem lain, yaitu suatu sistem "teokrasi" ilmu-pengetahuan dan industri. Ia memang memperlakukan ilmu pengetahuan dengan sikap religius, dengan menjadikan ilmu-pengetahuan itu sebagai dogma-dogma keagamaan, menggantikan dogma-dogma agama yang telah ada.⁷

Gaya pemikiran Saint-Simon yang "religius" dan utopis itu ternyata berhasil juga melahirkan pengikut-pengikut yang fanatik. Sebagian dari mereka ada yang pergi ke Mesir dan mengilhami pembuatan proyek raksasa terusan Suez, sebagian lagi menjadi tokoh-tokoh penting dalam pendirian bank-bank, jalan-jalan keretaapi dan industri di Perancis. Saint-Simon memang banyak mengilhami—terutama di Perancis—upaya-upaya pembentukan kelas *technicien*, yang pengertiannya lebih luas dari kata Inggris *technician* atau insinyur, yaitu meliputi para ahli yang dilatih dalam ilmu-ilmu terapan, seperti dokter, insinyur mesin, ahli kimia dan sebagainya. Merekalah yang mampu mendukung dan memimpin suatu masyarakat industri, menurut Saint-Simon, di mana tidak lagi ada "pemerintahan atas manusia" (*rule over men*), melainkan telah diganti dengan "pengelolaan terhadap barang-barang" (*administration of things*). Mereka itu memegang kekuasaan bukan karena mereka itu tuan-tuan penguasa, melainkan karena mereka memiliki kemampuan teknis. Di sini, prinsip "pengaturan barang-barang" telah menggantikan prinsip "rasionalitas politis".⁸

Pengunggulan pada suatu kelompok masyarakat tertentu, seperti dilakukan oleh Saint-Simon, dengan sendirinya mengimplikasikan sikap meremehkan peranan kelompok lain. Saint-Simon mengatakan, bahwa masa lampau adalah suatu masyarakat militer dikepalai oleh tokoh-tokoh pendeta, prajurit dan pangeran, yang semuanya membentuk kelompok parasit dan konsumen kekayaan masyarakat. Tapi hari depan, dalam visinya yang teknokratis itu, adalah suatu masyarakat industri yang dipimpin

oleh para produsen, seperti para insinyur dan wiraswasta.⁹

Pandangan yang membedakan kelompok-kelompok masyarakat menurut ukuran produktif tidaknya ini, tentu mengingatkan kita pada pandangan aliran ekonomi Physiokrat di Perancis, khususnya Francois Quesnay dan Richard de Cantillon. Mereka membagi masyarakat menjadi tiga golongan, yaitu kelas produktif (*classe productive*) yang terdiri dari kaum tani, kelas pemilik (*classe des proprietaires*) yang terdiri dari pemilik tanah dan kelas steril (*classe sterile atau classe stipendiee*) yang terdiri dari para pedagang dan industriawan. Hanya saja, dalam pandangan Saint-Simon, terutama para industriawan dan usahawan, juga para pedagang dan petani, mereka tergolong dalam kelompok produktif.¹⁰ Dalam hal ini para pengikut Saint-Simon yang fanatik, mengambil sikap keras, khususnya terhadap para politisi dan mereka yang duduk dalam pemerintahan pada waktu itu. Para pengikut itu sangat meremehkan peranan dan menyamakan mereka dengan laba-laba jantan yang tak menghasilkan madu, sedangkan mereka yang terlibat dalam kegiatan produksi—baik sebagai manajer maupun pekerja—adalah bagaikan tawon betina penghasil madu.¹¹

Konflik antara Bisnis dan Industri

Satu hal yang perlu dicatat di sini, bahwa para pemikir dan pembaru di kemudian hari dengan satu dan cara lain mengambil dan menghidupkan kembali tema-tema yang telah dikemukakan oleh tokoh, yang pandangan-pandangannya sekaligus cemerlang tapi aneh itu sehingga membuat Karl Marx menyebutnya utopis. Dan itulah yang mungkin terjadi pada Veblen, seorang yang masa mudanya di Amerika Barat-Tengah, diliputi oleh suasana pergolakan, berupa pemberontakan-pemberontakan agraris dan perjuangan buruh di kota-kota. Pada masa seperti itu, sekitar akhir abad 19, masyarakat di mana ia hidup, sangat reseptif terhadap

⁹ *Ibid.*, hal. 49.

¹⁰ L.J. Zimmerman, *Sejarah Pendapat-Pendapat tentang Ekonomi*, Penerbit "Sumur Bandung", 1962, hal. 25.

¹¹ IESS, edisi 1962, hal. 510.

⁷ IESS, Vol. 13-14, The Mac Millan Company & Free Press, New York, edisi 1968, hal. 509-511.

⁸ Bell, *op.cit.*, hal. 79, 92, juga Pauker, *op.cit.*, hal. 1198.

pandangan-pandangan reformis Henry George dan Edward Bellamy, atau kritik sosial dan serangan-serangan tajam terhadap korporasi-korporasi besar dari Henry Lloyd dan Upton Sinclair. Ketika itu entusiasme tumbuh pada gerakan populis-radikal dan suatu sosialisme tertentu di AS—suatu kecenderungan yang pada akhirnya menyurut juga dan dikalahkan oleh dukungan terhadap kekuatan bisnis dan nilai-nilai imperialis, yang akhirnya memadamkan gerakan-gerakan kiri pada tahun 1920-an dan menandai suatu titik balik besar dalam sejarah di Amerika.

Namun Veblen pada dasarnya tetap cenderung ke kiri, malah dengan caranya sendiri yang khusus, mengambil dan menyadur gagasan Marx, terutama dalam menganalisa masyarakat abad mesin. Di situ ia mengidentifikasi adanya konflik yang mendasar antara bisnis dan industri. Menurut pendapatnya konflik itu timbul karena "seni berindustri" yang telah berkembang sejak berabad-abad dan merupakan warisan masyarakat itu terhalang perkembangannya oleh kontrol ketat para pemiliknya. Mereka membatasi *output* agar bisa memaksimalkan laba. Mencapai *output* yang maksimum dengan ongkos serendah-rendahnya itulah inti semangat industri yang berlawanan dengan semangat bisnis yang hanya memikirkan keuntungan belaka.¹²

Kesimpulan tersebut sebenarnya merupakan konsekuensi dari pendekatan "institusional" yang ditemukannya sendiri yang kemudian berkembang menjadi suatu "aliran" analisa ekonomi. Dalam pendekatan itu ia membedakan apa yang disebutnya *instincts* atau naluri dan *institution* atau lembaga-lembaga sosial tapi dalam konteks pemikiran Veblen lebih tepat diartikan sebagai kebiasaan-kebiasaan (*habits*) yang melembaga. Secara apriori, naluri-naluri manusia itu dinilai "baik", sedangkan lembaga-lembaga sosial dianggap "buruk". Dalam kerangka teorinya tentang "kesenjangan kultur" (*culture lag*), Veblen melihat ketidak mampuan institusi dan organisasi menyesuaikan diri dengan perubahan dan persoalan sosial yang diakibatkan oleh kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi. Konflik antara industri yang

memanifestasikan naluri *sense of workmanship* dan hasrat untuk memaksimalkan produksi barang-barang dan jasa-jasa di satu pihak, serta bisnis yang diwujudkan dalam manajemen untuk mengejar keuntungan, merupakan fenomena dari kesenjangan kultural itu. Manajemen bisnis itulah yang menurut hemat Veblen bertanggung jawab atas terjadinya depresi.

Bagi Veblen, jika ada suatu "revolusi" dalam abad ke dua puluh di AS, maka itu hanya bisa terjadi melalui jalur industri. Bukan minoritas pimpinan partai politik yang akan memimpin seperti halnya di Rusia, melainkan para insinyur produksi yang berdiri pada lini-lini organisasi dan manajemen industri. Dalam pimpinan produksi ini, Veblen membuat perbedaan yang tegas antara insinyur teknik yang kepentingannya adalah memperbaiki dan mengembangkan teknik produksi dengan kapitalis-finansial atau manajer keuangan yang selalu cenderung membatasi produksi demi keuntungan. Dalam konteks pemikiran seperti ini Veblen dianggap sebagai sumber intelektual dari gerakan teknokrasi, walaupun ia secara hati-hati menghindarkan diri dari keterlibatannya dengan gerakan sosial ini.¹³

Sebagaimana kaum Physiokrat dan Saint-Simon, Veblen juga membuat perbedaan antara golongan yang disebut produktif dan tidak produktif. Dalam konsepnya tentang *absentee ownership*, ia membedakan dan memisahkan pengertian antara pemilikan dan kontrol dalam korporasi moderen, juga antara lapangan kerja yang hanya menghasilkan uang dan pekerjaan industri yang menciptakan produksi. Perbedaan itu tentu saja mengandung suatu penilaian, yaitu penghargaan yang tinggi pada mereka yang berproduksi dan sikap kritis terhadap dunia bisnis dan nilai-nilai bisnis. Di sini Veblen memang mempunyai pengertian tersendiri tentang kalangan "bisnis" itu, yaitu kelas pemilik; juga tentang "nilai bisnis", yang cenderung membatasi produksi demi keuntungan.

Negara moderen, menurut hematnya, hanyalah "komite eksekutif" dari orang-orang bisnis; dan dalam keyakinannya negara terikat untuk selalu melibatkan diri dalam pe-

12 IESS, edisi 1968, hal. 305.

13 *Ibid*, hal. 305.

rang. Baginya, bermacam-macam institusi dibutuhkan oleh dunia bisnis, seperti misalnya nasionalisme, praktek atau upacara keagamaan serta hak milik perorangan, yang kesemuanya menyandang sifat-sifat buruk, seperti boros dan mencari mangsa atau kurban. Namun dalam keyakinannya institusi-institusi yang mendukung atau dibutuhkan oleh dunia bisnis tapi yang cenderung membatasi dan menghambat produksi itu, pada akhirnya akan dikalahkan oleh proses teknologi mesin—ciri-dari masyarakat yang akan datang—yang bisa mendatangkan kelimpahan tak terbatas. Dalam masyarakat seperti itu, nilai-nilai pun akan berganti. Umpamanya nilai mengejar keuntungan akan diganti dengan *workmanship* atau keterampilan teknik, efisiensi dan motivasi untuk menghasilkan sebanyak-banyaknya. Demikian pula institusi hak milik perorangan akan diganti dengan prinsip *absentee ownership*, di mana yang dianggap sebagai pemilik sebenarnya dari suatu perusahaan adalah mereka yang secara langsung bertanggung jawab dalam proses produksi.¹⁴

Revolusi Manajerial

Visi seperti itulah yang juga terdapat dalam angan-angan Burnham dalam bukunya *The Managerial Revolution*. Dalam masyarakat teknologis, yang akan dijadikan kriteria kekuasaan bukanlah pemilikan, melainkan fungsi seseorang dalam proses produksi. Apabila di masa lalu, para petani yang tertindas tidak berhasil mengambil alih kekuasaan, melainkan digantikan oleh kelas borjuis yang membentuk kembali masyarakat menurut gambaran dirinya, maka di masa datang bukan kelas proletariat yang bakal mengambil alih kekuasaan dari kelas kapitalis, melainkan para manajer-lah, yang berdasarkan superioritas tekniknya, bakal menjadi kelas yang benar-benar memerintah dan memegang kekuasaan. Di sini yang dimaksudkan dengan para "manajer", terutama adalah para manajer produksi, insinyur administratif, dan teknisi pengawas, tapi jelas bukan eksekutif yang memegang pengelolaan uang. Manajer semacam itu bukan hanya terdapat dalam perusahaan, melainkan dalam penger-

tan Burnham yang memang agak kabur, termasuk juga dalam birokrasi negara. Inti gagasannya ialah, bahwa yang seharusnya memegang kekuasaan dalam masyarakat kelak bukanlah politisi birokrat, melainkan para manajer dan administrator ekonomi.¹⁵

Baik gagasan-gagasan Saint-Simon, Veblen, Burnham, maupun Scott yang sejenak mengemparkan dan mampu menimbulkan gerakan sosial itu, kesemuanya lebih banyak mendatangkan kritik dan kontroversi dari pada penerimaan masyarakat. Namun tidak dapat diingkari, bahwa cetusan-cetusan pikiran yang cemerlang tapi tidak cukup cermat rumusan dan analisisnya itu, dalam kenyataannya telah banyak mengilhami dan menggerakkan pemikiran yang lebih luas atau penelitian-penelitian yang lebih mendalam, lebih metodologis dan tentu saja lebih cermat. Umpamanya tentang pola konsumsi dan perilaku konsumen (istilah Veblen *conspicuous consumption*, kini telah menjadi kata sehari-hari dalam pembicaraan ekonomi), pengaruh kemajuan teknologi dalam manajemen maupun perkembangan ekonomi, peranan korporasi besar dalam produksi atau perubahan-perubahan nilai dalam manajemen korporasi, juga tentang perkembangan status dan peranan berbagai kelompok elit dalam struktur politik dan ekonomi.

Satu hal yang patut diperhatikan di sini adalah, bahwa kritikan maut sekalipun, ternyata tidak seluruhnya memadamkan atau mematikan gagasan yang semula nampak kurang logis atau terlalu utopis. Bahkan kritik itu kerap kali malah menghidupkan kembali suatu tema pemikiran yang sejenak atau telah lama dilupakan. Sebagian bahkan telah berkembang menjadi gagasan besar atau kenyataan yang dipraktikkan. Di samping itu, di sini sebagian orang kurang menyadari, bahwa berbagai perubahan besar telah terjadi, baik melalui proses evolusi jangka panjang, maupun melalui revolusi sosialis, misalnya di Rusia dan RRC. Seperti dikatakan oleh Boulding, selama dua abad terakhir ini, perubahan-perubahan besar telah terjadi, di antaranya yang terpenting adalah disebabkan oleh kesadaran umat manusia pada sistem sosial serta penggunaan

14 *Ibid.*, hal. 306.

15 *Bell. op.cit.*, 93.

dinamika sistem sosial itu untuk mencapai perubahan.¹⁶

Sejalan dengan itu, yakni dalam proses interaksi dengan perubahan sosial itu sendiri, ilmu pengetahuan dan penggunaan ilmu pengetahuan terapan, baik di bidang fisika, biologi maupun sosial, telah berkembang cepat. Termasuk di sini, perkembangan pengetahuan dan teori-teori ekonomi dalam menjawab persoalan-persoalan sosial dan sejarah. Di situ, baik perubahan teknik maupun kultur teknologi, memberikan dampak yang besar dalam pemikiran ekonomi. Antara lain dalam mengembangkan dan membentuk, bahkan juga merealisasikan sebagian citra ideal hari depan umat manusia.

Salah satu hal yang menyebabkan perubahan besar dalam perkembangan ilmu ekonomi adalah ditemukannya model-model operasional yang menggunakan proses inferensi matematika dan logika. Demikian pula dengan ditemukannya metodologi penelitian empiris dan pengumpulan data statistik, terutama statistik pendapatan nasional. Pengembangan statistik pendapatan nasional, antara lain berkat rintisan Wesley Mitchel, salah seorang pengikut Veblen, sangat mendukung dan mengoperasionalkan teori-teori Keynes, bagaikan penemuan teleskop bagi teori Copernicus. Penerapan teori-teori ekonomi mikro maupun makro, lebih banyak dimungkinkan berkat perkembangan di bidang *management science*, *operations research* atau *decision theory*. Sebagaimana dikatakan oleh Boulding, hal itu merupakan bagian dari subkultur ilmu pengetahuan, yang terdiri dari kesatuan teori, proses pengumpulan dan pengolahan informasi lapangan berikut analisisnya, serta praktek dan penerapan pengetahuan ilmiah dalam ilmu ekonomi.¹⁷

Perkembangan ilmu pengetahuan itu, tidak saja mendekatkan angan-angan teknokrasi kepada realisasi, melainkan juga menguji angan-angan itu dengan kenyataan yang dialami dan dapat diketahui. Tapi Saint-Simon, yang dianggap sebagai sumber

pertama gagasan teknokrasi itu, bukan hanya seorang utopis, sebaliknya ia juga penganjur ilmu pengetahuan positif. Karl Marx, termasuk salah seorang yang diilhami oleh Saint-Simon. Sebagaimana dikatakan oleh Engels, Sosialisme Perancis di mana Saint-Simon termasuk salah seorang penganjurnya, bersama-sama dengan Filsafat Idealisme Jerman dan Ekonomi-Politik/Inggris, adalah tiga sumber utama Marxisme. Tapi Marx dan Engels ingin mencapai cita-cita sosialisme itu, secara teoritis dengan ilmu pengetahuan positif. Mereka menyelidiki dan merumuskan hukum-hukum perkembangan masyarakat dari tahap ke tahap, dari tahap masyarakat primitif, perbudakan, feodal, kapitalis akhirnya ke masyarakat sosialis. Secara khusus mereka menjelaskan, bagaimana masyarakat dengan sistem ekonomi kapitalis muncul dan berkembang kemudian mengalami krisis dan akhirnya digantikan dengan sistem sosialis.

Dalam visi Marx dan Engels, masyarakat sosialis adalah masyarakat yang terdiri dari kaum pekerja dan dipimpin oleh kaum pekerja sendiri. Lenin, yang memimpin revolusi Rusia dan mendirikan negara sosialis Marxis pertama di dunia, menjelaskan bahwa dalam masyarakat sosialis—suatu tahap transisi dari masyarakat kapitalis ke komunis—kaum pekerja akan mendapatkan penghasilan sesuai dengan kemampuan atau sumbangannya dalam proses produksi. Kemudian setelah dicapai tingkat produksi yang mencukupi maka tiap warga negara akan memperoleh pendapatan menurut kebutuhannya. Ini mengingatkan kita pada visi Saint-Simon yang mencita-citakan, bahwa hendaknya setiap pekerja yang ikut serta dalam proses produksi, menerima upah tidak berdasarkan kebutuhan, melainkan pada sumbangannya dalam proses produksi.

Di negara-negara sosialis dewasa ini pada dasarnya dan pada intinya yang berkembang adalah suatu masyarakat industri seperti gambaran Saint-Simon, di mana seluruh kegiatan dan upaya masyarakat dikerahkan dan diarahkan untuk meningkatkan produksi melalui proses industrialisasi. Tidak sebagaimana yang dibayangkan oleh Marx, maka yang menjadi pimpinan negara adalah suatu kelas baru yang terdiri dari pimpinan partai politik, tokoh militer dan manajer

16 Kenneth Boulding, *The Impact of the Social Sciences*, (New Brunswick, Rutgers University Press, New Jersey, USA, 1966), hal. 6.

17 *Ibid.*, hal. 41.

atau administrator ekonomi yang diangkat menjadi pimpinan politik. Di sini, sebagian dari visi Saint-Simon telah terjelma di negara sosialis seperti Rusia, Eropa Timur atau RRC.

Walaupun para manajer tidak menduduki posisi puncak dalam struktur elit politik, namun para manajer perusahaan-perusahaan negara dan satuan-satuan pertanian kolektif telah menduduki posisi penting dalam birokrasi. Seperti dikatakan oleh Burnham, Rusia adalah negara yang paling maju menuju ke struktur manajerial. Dengan perkataan lain, visi teknokratis telah terjelma secara luas di negara sosialis, di mana seperti dikatakan oleh Daniel Bell kelas manajer telah memperoleh bagian yang terbesar dari pendapatan nasional.¹⁸

Berbeda dengan pandangan Sosialis-Marxis, bagi Saint-Simon, para pemilik kekayaan atau modal, pengusaha dan bankir masih mempunyai hak atau bahkan dianjurkan untuk menduduki pimpinan masyarakat, bersama-sama dengan para teknisi dan ilmuwan. Cukup baginya jika suatu proses sosialisasi yang dilakukan terhadap kekuatan-kekuatan ekonomi dan perusahaan-perusahaan swasta disubordinasikan kepada peraturan serta kebijaksanaan dan pimpinan suatu dewan yang terdiri dari para ahli, walaupun para pengikutnya menegaskan hendaknya tidak ada eksploitasi manusia oleh manusia. Dengan demikian ada emansipasi buruh dan di pihak lain nilai lebih (bagian pendapatan karena pemilihan modal) harus ditekan yang kesemuanya itu diatur dalam suatu perencanaan ekonomi.¹⁹ Sisi lain dari pandangan Saint-Simon itu terjadi, bukan di negara-negara sosialis tapi—seperti akan kita lihat berikut ini—telah berkembang dalam perekonomian kapitalis.

Matematisasi Ilmu Ekonomi

Di negara-negara kapitalis proses industrialisasi lebih dahulu telah berlangsung di Eropa Barat, Amerika Utara dan Jepang. Seperti dikehendaki oleh Saint-Simon di situ maksimisasi *output* telah ditetapkan sebagai tujuan utama. Tapi

apa yang tidak diharapkan Saint-Simon juga terjadi, di mana perusahaan-perusahaan swasta tetap mempertahankan tujuan lain yang lebih esensial: maksimisasi laba. Dua tujuan itu ingin dicapai bersama-sama melalui prinsip dan rumusan optimalisasi. Bagaimana mencapai kondisi maksimum maupun optimum itu diselidiki dengan teori-teori ekonomi dan aplikasi teori-teori itu dalam operasi matematika, yaitu melalui proses reduksi dan abstraksi dari gejala-gejala, perilaku dan tendensi ekonomi, dalam model-model matematika, pemberian bobot kuantitatif serta pembuktian dari model-model teoritis itu secara logis-matematis. Lebih dari itu, usaha mencapai tujuan ke arah maksimisasi dan optimalisasi itu diselidiki secara historis berdasarkan catatan statistik tentang pengalaman orang dalam proses produksi dan perkembangan ekonomi. Dengan cara itu bisa diperoleh gambaran deskriptif yang lebih akurat tentang suatu keadaan ekonomi, analisa persoalan dan kesimpulan mengenai pemecahan persoalan serta prediksi berbagai kemungkinan, tentu saja berdasar asumsi tertentu tentang faktor yang berpengaruh terhadap masa depan.

Kuantifikasi dan matematisasi ilmu ekonomi yang dilakukan oleh para ekonom Neo-Klasik mulai berkembang pesat sejak dua-tiga dasawarsa terakhir abad 19 dan telah membuat ilmu ekonomi menjadi "lebih ilmiah" karena lebih eksak atau lebih mendapat pengakuan sebagai ilmu pengetahuan positif, karena sifatnya yang lebih empiris, setelah mendasarkan diri pada hasil-hasil penelitian lapangan. Ilmu yang diajarkan dan diperoleh para ekonom telah berkembang menjadi pengetahuan dan keterampilan teknis, karena secara relatif telah berkurang kadar spekulatifnya. Di situ, ilmu ekonomi—sebagai ilmu sosial—telah banyak memanfaatkan metode penyelidikan ilmu-ilmu fisika, biologi dan teknik. Dengan menggunakan metode itu, persoalan yang diajukan oleh filsuf sosial seperti Saint-Simon atau sosiolog seperti Veblen bisa lebih diperjelas. Misalnya tentang penerapan prinsip efisiensi untuk mencapai *output* sebesar-besarnya sebagai akibat dari kemajuan teknik.

Seorang ekonom Neo-Klasik, J.R. Hicks umpamanya, dalam analisisnya mengenai

¹⁸ Bell, *op.cit.*, hal. 910.

¹⁹ IESS, edisi 1962 hal. 910.

teori upah, memberi jalan agar bisa memahami secara lebih spesifik dan akurat, bagaimana pengaruh kemajuan teknik terhadap produksi. Pertama-tama ia melihat pengaruh kemajuan teknik terhadap penggunaan kapital per tenaga kerja. Pengaruh itu bisa menghemat tenaga kerja (*labour saving*), bisa netral, bisa pula menghemat modal (*capital saving*). Selanjutnya berdasarkan rasio modal terhadap tenaga kerja itu ia melihat kemungkinan pengaruhnya terhadap *output*, yaitu meningkatkan, tidak mengubah atau mengurangi *output*, dengan melihat rasio pertambahan hasil sebagai akibat perubahan penggunaan modal tersebut. Ekonom lain R. Harrod, juga lebih menjelaskan arti efisiensi dalam produksi, dengan menunjukkan bagaimana mengukur pengaruh teknologi melalui penggunaan modal terhadap *output* dengan melihat rasio *output* terhadap tenaga kerja. Dengan perkataan lain, Harrod menunjukkan bagaimana pengaruh teknologi terhadap efisiensi tenaga kerja.²⁰

Hasil penelitian Taylor tentang penggunaan waktu (*time*) dan gerak orang serta mesin (*motion*) dalam proses produksi, telah memberi sumbangan besar terhadap perwujudan angan-angan Saint-Simon dan Veblen. Hasil penelitiannya tentang "manajemen ilmiah" (*scientific management*) dapat memberi pedoman, bagaimana mengukur hasil pekerjaan seseorang dihubungkan dengan ongkos yang terjadi, serta bagaimana mengukur upah seseorang sesuai dengan sumbangannya terhadap proses produksi, sehingga dapat disusun sistem upah yang adil dan wajar atau sistem insentif yang dapat mendorong kenaikan produksi. Hasil studi itu tentu saja bermanfaat baik bagi negara dengan sistem perekonomian kapitalis maupun sosialis, walaupun dengan cara penerapan yang berbeda. Baik itu berguna bagi sistem kapitalis atau sosialis, yang jelas, hasil studi tentang pengaruh teknologi terhadap proses produksi itu telah lebih mengkongkritkan visi teknokrasi.

20 Teori J. Hick ditulis dalam bukunya *Theory of Wages*, (London; MacMilland, 1963). Teori R. Harrod dalam *Towards A Dynamic Economics*, (London; MacMilland, 1948). Lihat David W. Pearce, "The Dictionary of Modern Economics", The MacMilland Press, 1983, tentang *Technical Progress*, hal. 432.

Namun di sini, pengertian teknokrasi lalu bergeser. Pada visi Veblen, terkandung kontradiksi antara nilai-nilai industri dan bisnis. Yang pertama berdasar pada efek teknik (*technical effect*) dan yang kedua pada efek uang (*pecuniary effect*). Tapi studi teori-teori ekonomi kuantitatif atau matematis menampung dua dasar pertimbangan itu, sehingga wujud dari masyarakat industri moderen dewasa ini untuk meminjam istilah Bell adalah "orde tekno-ekonomi" (*techno-economic order*). Menurut Bell, prinsip aksial dari masyarakat industri moderen adalah *rasionalitas fungsional* sedangkan pola regulatifnya adalah "ekonomisasi", yaitu berdasar nilai-nilai efisiensi, ongkos serendah-rendahnya, hasil yang sebesar-besarnya, maksimisasi dan optimalisasi.²¹

Antara perwujudan teknokrasi dalam sistem kapitalis dan sosialis tentu ada perbedaannya. Kalau memakai rumusan Bell, maka kapitalisme adalah "suatu sistem sosio-ekonomi yang diarahkan kepada produksi komoditi berdasar kalkulus rasional atas ongkos dan harga serta kepada akumulasi kapital yang konsisten untuk tujuan penanaman kapital kembali." Sistem kapitalis ini memenuhi visi teknokrasi, yaitu pengaturan sistem sosial-ekonomi secara ilmiah guna meningkatkan produksi. Sistem sosialis yang ada dewasa ini juga mengandung tujuan dan dasar yang sama, karena inti dari pembangunan sosialis adalah industrialisasi. Bedanya adalah, bahwa di negara-negara sosialis terdapat suatu perencanaan sentral untuk mengatur dan menentukan jenis produksi, penyediaan dan alokasi tenaga kerja tanpa adanya pasar tenaga kerja yang bebas (*free-labour market*) serta mengadministrasikan harga. Namun keduanya bertemu dalam prinsip teknokrasi, yaitu dalam prinsip untuk menggunakan ilmu pengetahuan dan teknologi bagi tujuan instrumental, walaupun perbedaan pengaturan sosial-politiknya tentu menghasilkan kerangka stratifikasi sosial dan struktur pembagian kerja yang berbeda.

Teknostruktur Galbraith

Dalam studinya tentang sistem kapitalis-

21 Daniel Bell, *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Basic Books/Harper, New York., 1978, hal. 11.

me Amerika, khususnya perubahan yang terjadi dalam struktur manajemen korporasi-korporasi besar, John Kenneth Galbraith mengidentifikasi gejala baru dengan sebutan *technostructure*, yaitu suatu kelas manajerial yang tumbuh dari kebutuhan produksi industri moderen terhadap keahlian teknis dan perencanaan. Ini merupakan elit bisnis baru yang besar sekali kekuasaannya dalam menentukan tujuan korporasi, dan dengan begitu juga tujuan ekonomi masyarakat. Karena pengaruh kelas yang membedakan diri dari pemilik atau pemegang saham ini, maka tujuan korporasi besar kini tidak lagi terutama untuk mencapai maksimisasi keuntungan, melainkan lebih untuk mempertahankan kelangsungan hidup dan pertumbuhan perusahaan atau untuk mencapai keunggulan teknologis yang dapat ditunjukkan dalam kemajuan inovasi. Merekalah, yang dalam masyarakat kapitalis, memegang kedaulatan dalam menentukan permintaan atau membentuk pasar.²² Dengan penemuan itu Galbraith seolah-olah mengangkat persoalan Veblen tentang kontradiksi antara kepentingan bisnis dengan industri, dan menjelaskan, bahwa dengan tumbuhnya teknostruktur itu, kesenjangan kultur telah dapat dihapus, dengan menaklukkan kepentingan kelas pemilik yang hanya mengejar keuntungan, kepada kelas manajer yang motivasinya adalah mengabdikan kepada produksi.

Studi Galbraith itu tidak memberitahu kepada kita tentang terjadinya pola teknokrasi di bidang pemerintahan, atau akses manajer terhadap kekuasaan politik. Ia hanya memberi konfirmasi tentang terjadinya "revolusi manajerial" yang menurut versi Burnham terbatas pada korporasi swasta dan bukan dalam birokrasi negara. Tapi studi Kerr, Harbison, Dunlop dan Myers mengatakan bahwa:

"... di semua masyarakat industri, kelas manajer tidak memiliki kemampuan maupun kemauan untuk menjadi kelompok memerintah yang dominan. Para manajer, secara karakteristik hanyalah agen dari pemegang saham, birokrat negara, atau dalam beberapa kasus, dari dewan buruh. Karena mereka terbenam dalam masalah internal perusahaan yang semakin kompleks, maka para anggota kelas manajer telah ditakdirkan

untuk menjadi kompromis dari pada pemimpin dalam kancah kemasyarakatan yang lebih luas".²³

Pernyataan di atas pada umumnya benar dalam masyarakat sosialis, dan benar juga dalam masyarakat kapitalis. Di Rusia—seperti kata Bell—para manajer memang merupakan bagian dari elit yang memerintah, tapi mereka bukan elit itu sendiri. Sungguhpun demikian, kita di sini harus melihat secara lebih cermat tentang terjadinya pergeseran dalam definisi teknokrasi itu sendiri yang tidak hanya ditandai oleh peranan dan kedudukan manajer pabrik. Dalam definisi yang berlaku di Perancis, di mana, seperti kata Bell sendiri, gagasan teknokrasi lebih banyak dibicarakan daripada di negara manapun juga, maka pengertian teknokrasi adalah:

"Suatu sistem politik dalam mana pengaruh yang menentukan berada di tangan para teknisi dan administrator ekonomi. Di mana pengertian teknokrat adalah orang yang memegang otoritas karena kemampuan teknisnya."²⁴

Dalam pengertian seperti itu, maka penilaian kita tentu akan lain dalam melihat jangkauan pengaruh doktrin teknokrasi. Di sini kita tidak hanya melihat kasus McNamara, seorang manajer dari perusahaan Ford yang kemudian bisa menjadi menteri pertahanan AS, yang melakukan tindakan rasionalisasi dalam struktur pemerintahan dan sistem pertahanan atau memperkenalkan penggunaan PPBS (*Planning Programming and Budgeting System*), tapi juga melihat kasus Giscard d'Estaing, seorang ekonom yang berhasil menduduki jabatan presiden di Perancis.

Kasus itu memang tidak menggambarkan keseluruhan yang terjadi, namun kita perlu melihat secara lebih cermat meningkatnya peranan para profesor perguruan tinggi seperti Henry Kissinger dalam pemerintahan dan perancangan politik. Kita melihat pula penampilan Partai Demokrat di AS yang banyak mencalonkan tokoh akademis ke panggung pemerintahan dan Dewan Perwakilan Rakyat atau Kongres. Di Perancis, seleksi pimpinan nasional dilakukan di bawah pengaruh yang menentukan dalam se-

22 Lihat John Kenneth Galbraith, *New Industrial State*, A Mentor Book, 1971, hal. 176 dan 177.

23 Bell, 1976, hal. 93 dan 94.

24 *Ibid*, hal. 348.

leksi pendidikan yang terjadi pada *Ecole Nationale d'Administration*, sehingga Jean Meynaud menyimpulkan bahwa "kekuasaan riil" telah bergeser ke luar dari wakil yang dipilih kepada para ahli. Maka mulailah terjadi "pola baru pemerintahan, yang namanya bukan demokrasi dan bukan pula birokrasi, melainkan teknokrasi."²⁵

Buku Theodore Roszak yang berjudul *The Making of a Counter Culture* (1970) dan kemudian dilanjutkan lagi dengan *Person/Planet* (1978), ditambah dengan beberapa buku yang terbit sebelumnya, secara tajam melakukan kritik, bahkan juga membangkitkan oposisi kultural terhadap sistem masyarakat teknokratis.²⁶ Kritik dan oposisi itu menunjukkan, bahwa teknokrasi merupakan ciri yang sangat menonjol dan dirasakan oleh masyarakat industri moderen. Pengaruhnya pun makin meluas serta makin menyusup, dan lebih dari itu, makin menakutkan manusia yang hidup di zaman kemajuan. Roszak mengakui terdapatnya kekuatan hibau pada ideologi teknokrasi, karena memang sejalan dengan kecenderungan imajinatif manusia yang mencari makna *penalaran, realitas, kemajuan dan pengetahuan*. Teknokrasi juga menjanjikan "surga", berupa pemenuhan kebutuhan manusia. Karena teknokrasi merupakan bentuk sosial di mana masyarakat industri telah mencapai puncaknya dalam proses integrasi organisasinya, maka masyarakat yang telah melakukan industrialisasi, pasti arah cita-citanya akan tertuju ke sana. Untuk itu mereka akan menerima keharusan-keharusan menuju ke masyarakat teknokrasi itu: mencapai efisiensi, rasionalisasi, perencanaan, koordinasi manusia dan sumber-sumber alam dalam skala besar dan seterusnya guna sampai pada tingkat kemakmuran yang lebih tinggi. Mungkin akan timbul berbagai keluhan terhadap "hasil samping", tapi prinsip teknokrasi menjanjikan cara untuk mengatasinya. Se-

25 *Ibid*, hal. 78.

26 Theodore Roszak menjadi terkenal karena bukunya *The Making of a Counter Culture: Reflections on the Technocratic Society of Its Youthful Opposition*, (London: Faber and Faber, 1970), khususnya tentang "technocracy's children", hal. 1-41. Bukunya yang lain *Person/Planet: The Creative Disintegration of Industrial Society*, Ancor Books, 1979, bertolak dari buku pertamanya.

perti kata Marcuse, teknokrasi memiliki "daya menyerap" segala persoalan, yaitu kemampuan untuk memberi "kepuasan sedemikian rupa sehingga melahirkan penyerahan serta melemahkan rasionalitas dari gerakan protes."²⁷

Ekspansi Nilai-nilai Tekno-Ekonomi

Terhadap gambaran masyarakat teknokratis itu, Daniel Bell mempunyai keberatan. Ia mengakui bahkan banyak memberi konfirmasi tentang telah berkembangnya sistem teknokrasi. Tapi itu bukan satu-satunya sistem dalam masyarakat. Baginya teknokrasi hanyalah merupakan aspek tekno-ekonomi dalam masyarakat. Di samping itu ada dua subsistem lain, yaitu *polity* yang nilai sentralnya adalah persamaan, serta kultur yang nilai sentralnya adalah realisasi-diri atau gratifikasi-diri. Kedua sub sistem dan nilai itu bertentangan dengan subsistem dan nilai teknokrasi, yaitu efisiensi. Namun diakui, bahwa gagasan pasca-industrialisme dalam masyarakat kapitalis sekarang terbatas pada pembentukan subsistem tekno-ekonomi. Di sinilah ia melihat adanya kontradiksi kultural dalam masyarakat kapitalis yang kurang mampu memadukan tiga nilai yang saling tarik menarik itu.²⁸ Masalahnya bukan sekedar seperti yang dikatakan oleh Bell itu. Melainkan dalam masyarakat teknokratis itu nilai-nilai tekno-ekonomi justeru memasuki bidang *polity* dan kultur. Nilai-nilai persamaan dan realisasi-diri justeru telah mengalami proses ekonomisasi dan komoditisasi.

Nilai-nilai tekno-ekonomi itu, seperti pengakuan Bell sendiri, mendominasi seluruh sistem dalam masyarakat kapitalis. Sementara itu, kapitalisme sendiri merupakan sistem yang dominan pada tingkat global dewasa ini. Setidak-tidaknya, bersama-sama dengan proses globalisasi kapitalisme itu, nilai-nilai tekno-ekonomi mengalami ekspansi dan penetrasi ke bagian-bagian dunia yang lain. Di negara-negara berkembang, nilai-nilai tekno-ekonomi itu

27 Kata-kata Herbert Marcuse tersebut dikutip oleh Theodore Roszak, 1970, hal. 14-30.

28 Bell, 1978, hal. 3-30.

juga sangat dipromosikan untuk menduduki posisi dominan dan mensubordinasikan nilai-nilai *polity* dan kultur. Ini terjadi, karena elit politik di kawasan itu ingin juga melakukan industrialisasi sehingga mereka tak ragu-ragu menengok pola yang telah dicontohkan oleh negara-negara industri maju sebagai tipe ideal dan mengambil nilai-nilai yang mensyaratinya dalam proses modernisasi.

Industrialisasi yang terjadi di negara-negara sedang berkembang, termasuk di Indonesia, bukanlah suatu proses otonom sebagai hasil dari proses evolusi jangka panjang seperti yang terjadi di negara-negara yang sekarang disebut negara industri maju. Tapi industrialisasi itu terjadi juga melalui dua peristiwa. *Pertama*, tindakan pengintegrasian perekonomiannya ke dalam sistem kapitalisme melalui importasi modal, teknologi dan keahlian teknis. *Kedua*, kawasan perekonomian nasional itu menjadi sasaran ekspansi ekonomi dari pusat-pusat metropolitan dunia, bukan saja dalam bentuk perdagangan, tetapi juga melalui penanaman modal untuk mencapai beberapa keuntungan baru seperti: memperoleh bahan baku dan energi dari sumbernya secara langsung, untuk bisa memproduksi di daerah pemasaran, memperoleh tenaga buruh murah, membuang polusi industri dan untuk bisa mempergunakan modal dari negara di mana penanaman modal itu sendiri dilakukan.

Ketika industrialisasi itu terjadi di negara-negara Dunia Ketiga, masyarakat yang bersangkutan pada dasarnya tidak mengalami revolusi manajerial, karena manajemen moderen itu hanya dipraktekkan di perusahaan-perusahaan asing yang merupakan bagian dari masyarakat industri asalnya. Dalam perusahaan patungan terjadi juga pola-pola manajemen baru, di mana tenaga-tenaga lokal terlibat dalam proses produksi. Tapi posisi-posisi kunci masih tetap dipegang oleh teknisi dan manajer asing, terutama dalam perusahaan-perusahaan murni asing, tenaga lokal hanya menjadi pelaksana saja, di mana perkembangan keterampilan teknis dan penguasaan teknologis sangat terbatas pada tingkat rendah. Dengan perkataan lain alih teknologi tidak terjadi, dan kalau pun ada amat terbatas. Lagi pula, karena mesin-mesinnya masih diimpor, maka kekuasaan atas teknologi itu tetap berada di negara-

negara industri, apalagi perubahan dan perkembangan teknologi terus berlangsung dengan cepat, sehingga tenaga lokal harus selalu mempelajari teknologi baru. Jadi di sektor perusahaan-perusahaan swasta, nilai-nilai teknokrasi baru terjadi pada taraf artifisial saja. Seandainya terjadi pengangkatan staf lokal ke taraf pimpinan, maka peristiwa itu lebih berarti sebagai peristiwa internasionalisasi yang memasukkan tenaga lokal sebagai "kernel" dari sistem perusahaan transnasional yang menciptakan satelit yang dikendalikan dari pusat-pusat metropolitan.

Proses alih nilai-nilai teknokrasi lebih banyak dan lebih dahulu terjadi di sektor birokrasi. Untuk bisa melakukan industrialisasi, elit Dunia Ketiga perlu belajar ilmu ekonomi di negara-negara industri maju. Mula-mula mereka lebih banyak belajar teori-teori ekonomi Klasik, Neo-Klasik, Keynesian dan teori pertumbuhan ekonomi moderen pasca-Keynes yang lebih relevan untuk memahami pengalaman perkembangan dan pertumbuhan ekonomi di negara-negara industri. Tapi dengan berkembangnya cabang ilmu pembangunan (*development economics*), yaitu penerapan ilmu ekonomi Barat untuk negara-negara sedang berkembang, alih pengetahuan itu lebih dimungkinkan dan lebih memperluas cakrawala penerapannya menurut kondisi negara-negara yang bersangkutan.

Perlu dicatat, bahwa sejak berkembangnya teori Keynes dan timbulnya aliran "ekonomi-campuran" (*mixed economy*) yang antara lain tokohnya adalah Paul A. Samuelson, maka telah terjadi perkembangan ruang lingkup pembahasan ilmu ekonomi itu terutama dalam mempelajari pola-pola intervensi pemerintah dan peranan perencanaan ekonomi masyarakat di negara-negara industri moderen dengan sistem kapitalis. Dari sini berkembang apa yang disebut oleh McKenzie dan Tullock, "ilmu ekonomi baru" (*New Economics*) atau "ilmu ekonomi-politik baru" (*Modern Political Economy*).²⁹ Ilmu ekonomi baru ini tidak lain adalah legitimasi

²⁹ Sebagai contoh adalah buku teks yang disusun bersama oleh Richard B. Mc Kenzie & Gordon Tullock, *Modern Political Economy: An Introduction to Economics*, (McGraw-Hill Kogakusha, Ltd., 1978).

dan kenyataan yang sudah lama berlaku di negara-negara industri maju, yaitu berkembangnya revolusi manajerial ke sektor publik. Ini sebenarnya merupakan *counter* terhadap kecenderungan intervensi pemerintah terhadap dunia bisnis dan industri dengan masuknya nilai-nilai efisiensi pabrik ke dalam pemerintahan. Di sini sebenarnya visi Burnham telah menjadi kenyataan yang meluaskan revolusi manajerial ke wilayah birokrasi negara.

Masuknya nilai-nilai teknokrasi ke kawasan pinggiran dunia telah dikondisikan oleh perubahan sistem ekonomi maupun perkembangan ilmu ekonomi tersebut. Pemerintah dan birokrasi yang telah banyak didukung oleh kelas teknokrat di negara-negara industri maju tentu memahami hal yang serupa di negara-negara sedang berkembang. Mereka bisa menerima peranan pemerintah sebagai *development agent*, bahkan ikut meyakinkan MNC bahwa peranan pemerintah justru mempermudah masuknya modal asing, tidak saja dalam menciptakan stabilitas politik, tapi juga dalam pengadaan prasarana bagi industrialisasi, menyediakan atau menciptakan *institutional market* melalui pesanan dan pembelian pemerintah, menyediakan sumber pembiayaan, baik melalui anggaran maupun mobilisasi tabungan, memberikan proteksi terhadap produk-produk MNC atau memberikan subsidi impor bagi industri substitusi impor serta berbagai fasilitas yang memperlancar proses produksi dan pemasaran. Untuk itu diperlukan birokrasi yang memahami hukum-hukum pertumbuhan ekonomi, pola intervensi pemerintah yang tepat dan kebutuhan untuk merangsang perkembangan sektor swasta. Di sinilah nilai-nilai teknokrasi perlu ditanamkan, baik kepada mereka yang langsung bertanggung jawab dalam pengelolaan pertumbuhan ekonomi maupun kepada elit politik yang dominan, terutama kelompok militer yang berkuasa.

Di negara-negara industri sendiri, kapitalisme telah mengalami banyak adaptasi. Heilbroner³⁰ dalam analisisnya tentang hubungan bisnis-pemerintah, telah memberi

gambaran yang meyakinkan, bahwa kultur bisnis lama, di mana korporasi masih memiliki derajat otonomi yang tinggi, dan di mana intervensi pemerintah hanya terbatas pada merangsang dan mengatur pasar secara terbatas, telah merosot. Kini terjadi pola interaksi yang intens antara bisnis dan negara. Korporasi sendiri dewasa ini telah menggunakan sistem perencanaan pertumbuhan jangka panjang. Untuk menjamin ketepatan perencanaan itu, korporasi justru menghendaki agar pemerintah membuat perencanaan jangka panjang pula sehingga pola dan jalan ke arah pertumbuhan produksi dapat diketahui dan diikuti. Ini tentu saja berarti melegitimasi perlunya suatu struktur dan nilai-nilai teknokrasi dalam birokrasi negara. Kultur bisnis yang akan datang, menurut Heilbroner, adalah *state dominated system*, di mana negara memiliki kultur bisnis, seperti yang pernah dibayangkan oleh Saint-Simon.

Baik di negara-negara industri maju, maupun di Dunia Ketiga, peranan teknokrat cenderung makin dominan. Masalahnya di sini bukanlah apakah para teknokrat atau manajer itu pada akhirnya akan menjadi elit di puncak kekuasaan, melainkan apakah nilai-nilai tekno-ekonomi itu akan makin menyusup dan mendominasi *polity* dan kultur, menurut kategori Bell. Apabila nilai-nilai teknokrasi itu akan berkembang di Dunia Ketiga seperti yang terjadi di negara kapitalis maju dewasa ini, maka suatu kontradiksi kultural akan terjadi, walaupun Dunia Ketiga belum memasuki tahap pasca-industri. Teknokrasi yang akan menciptakan manajerialisme-elitis untuk meminjam istilah Roszak atau birokratisme-elitis akan bertentangan dengan keinginan masyarakat yang menghendaki makin meluasnya partisipasi dan persamaan, justru sebagai reaksi terhadap dampak yang ditimbulkan oleh pola pertumbuhan kapitalis yang menimbulkan marginalisasi dan konsentrasi ekonomi. Demikian pula proses teknokratisasi di Dunia Ketiga akan menimbulkan "masyarakat masinal" (*machine society*)—meminjam istilah Veblen—akan bertentangan dengan nilai realisasi-diri yang akan semakin muncul sebagai reaksi terhadap sistem yang terasa semakin ketat.

30 Baca Robert Heilbroner, *Business Civilization in Decline*, (Pelican Books, 1976), terutama hal. 27-31.