

Dialog

Teknokrat: Kekuatan Baru

Pengantar

Teknokrasi pernah hampir tampil di Indonesia dalam masa pemerintahan Syahrir, walaupun dalam bentuk yang masih samar. Kini, dalam masa Orde Baru, terutama dalam 15 tahun terakhir ini, peran para teknokrat begitu besar. Mereka memiliki keleluasaan untuk berkarya dalam era pembangunan sekarang. Jalan lebih lapang ini menurut B.M. Diah, Pemimpin Redaksi Harian Merdeka, karena memperoleh dukungan kuat dari nonteknokrat yang mempunyai kekuatan politik. Pelaksanaan dari rencana teknokrat pun dapat berjalan langgeng karena jaminan keamanan dan kestabilan yang diberikan pihak militer.

Jusuf Wanandi, Direktur Eksekutif GSIS berpendapat, peranan teknokrat dewasa ini semakin besar. ABRI yang memberikan jaminan keamanan dan kestabilan ini semakin undur ke belakang dalam pengambilan kebijaksanaan pembangunan. Namun, katanya, bukan teknokrat saja sebagai penentu kebijaksanaan yang akan diambil, nonteknokrat pun mempunyai peranan yang cukup besar. Namun ini bukanlah berarti adanya perebut-

an pengaruh dari kelompok-kelompok tertentu. Sementara itu, Dr. Mubyarto, Guru Besar Ekonomi dan Direktur Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan Universitas Gadjah Mada, dalam wawancara dengan Amir Siregar di Yogyakarta mengatakan bahwa kekompakan kerja dan pengalaman praktek di lapangan merupakan syarat penting bagi berhasilnya teknokrat dalam perencanaan pembangunan. Bekal itikad baik dan asumsi teoritis hanya bisa dipakai untuk sektor moderen, tapi banyak yang macet bila diterapkan untuk membenahi sektor ekonomi rakyat kecil di pedesaan. Soetandyo Wignyosoebroto, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Airlangga dalam wawancara dengan Hotman Siahaan di Surabaya mengatakan, tidaklah tepat kalau teknokrat ditempatkan sebagai suatu subyek di luar struktur kekuasaan. Seorang teknokrat adalah juga pengambil kata putus politik, atau setidaknya-tidaknya merupakan bagian integral dari struktur kekuasaan dan pengambil kata putus itu. Berbagai pendapat mengenai teknokrasi ini ditampilkan dalam rubrik "Dialog" kali ini.

Redaksi.

Diperlukan Pendidikan Politik Nyata

B.M. Diah, Pimpinan Redaksi Harian Merdeka

Teknokrasi yang kembali dipergunakan di Indonesia sekitar tahun 1970-an, sebenarnya sudah diterapkan Sutan Syahrir dalam masa pemerintahannya di tahun 1948. Teknokrasi dalam masa pemerintahan Syahrir dulu mengalami kegagalan karena tidak dapat berbuat banyak akibat tarik-menarik

yang begitu kuat dari partai-partai politik. Barulah pada pemunculannya yang kedua kali para teknokrat ini mendapat dukungan dari nonteknokrat yang mempunyai kekuatan politik, sehingga memungkinkan mereka bekerja dengan lebih leluasa.

Teknokrat sendiri mempunyai keterbatas-



B.M. DIAH

an dalam melaksanakan suatu tindakan politik. Didukung pemegang kekuasaan yang

rada-rada mutlak, yakni kaum militer, dengan sendirinya kedudukan kaum teknokrat ini berada dalam posisi baik, sehingga mereka dapat dengan bebas membuat rencana dan melaksanakannya. Pelaksanaan itu tentu dengan jaminan keamanan dan kestabilan pihak militer. Dengan begitu terjalin suatu kerjasama erat antara teknokrat dengan pihak militer.

Militer Berpolitik dan Kekuatan Sipil bagi Teknokrasi

Keleluasaan dalam merencana dan melaksanakan rencana ini menimbulkan kesombongan pada diri para teknokrat. Itu kesombongan yang sifatnya universal, di mana tidak ada perbedaan antara seorang teknokrat di Indonesia maupun di Amerika Serikat, sebab mereka pikir mereka mampu menyelesaikan segala masalah yang ada. Kesombongan seperti itu memang bisa terjadi kalau bebas

Teknokrat Bukan Sekedar Orang Berkemahiran

Soetandyo Wignyoebroto, Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Airlangga

Tanya: Pembangunan yang dilaksanakan Orde Baru sering dianggap digerakkan oleh para teknokrat, yang berkat peranannya dalam pembaruan sistem politik, dalam investasi modal asing dan dalam sistematisasi administrasi memperlihatkan suatu gaya bekerja dan gaya berpikir yang lain dari para politisi konvensional yang berorientasi ideologi. Kualifikasi umum tentang teknokrat tersebut ialah bahwa kehadiran mereka dalam eksekutif tidak langsung membawa atau melaksanakan cita-cita politik sekelompok orang yang mendukung mereka dan yang mereka wakili, melainkan terutama sebagai wakil dari suatu jenis keahlian yang dibutuhkan program pembangunan pemerintah. Menurut pendapat anda, apakah selain kualifikasi yang demikian umum, ada juga ciri-ciri khusus dalam cara kerja dan berbagai pandangan mereka misalnya tentang masyarakat, pembangunan, perencanaan, politik dan

sebagainya yang dapat dipandang sebagai karakteristik teknokrat?

Jawab: Teknokrat adalah hasil perpaduan karakteristik teknolog dan karakteristik politisi. Teknokrat bukanlah teknolog dalam artinya yang murni, dan bukan pula politisi dalam artinya yang murni, melainkan perenyawaan dari keduanya. Kemampuan seorang teknokrat menyiratkan dua sisi sekaligus; pertama, kemampuan menerapkan kemahiran teknis tertentu di alam kenyataan yang fisik ini, dan kedua, kemampuan mengontrol—atau setidaknya—mempengaruhi—proses pengambilan kata putus guna mengefektifkan kemahiran teknisnya itu ke arah tercapainya tujuan-tujuan yang dinilai ideal. Teknokrat bukanlah sekedar orang suruhan. Ia pun bukanlah orang yang aspirasinya cuma merujuk secara searah dan berat sebelah ke cita-cita dan ideologi me-

dari tekanan apapun juga dalam melaksanakan suatu pekerjaan. Namun bila para teknokrat ini sudah bekerja dengan mempunyai tujuan politik tertentu, maka dia bukan lagi orang yang ingin bersih dalam melaksanakan ilmunya, untuk melihat segala sesuatu secara obyektif.

Melihat secara obyektif ini tentunya akan dia kurban bila ingin mencapai suatu kedudukan tertentu. Untuk itu mereka dapat memperoleh bantuan positif dari sesuatu kekuatan politik atau militer yang sudah tentu lebih kuat daripada golongan sipil. Di sini saya melihat kekuatan riil itu berada di tangan nonteknokrat, yaitu ABRI. ABRI yang mempunyai kekuatan politik. Bukan ABRI yang hanya mempunyai kekuatan senjata.

GOLKAR sebetulnya hanya sebagai tangan lain daripada kekuatan ABRI yang mengaku dirinya sebagai kekuatan sosial tersendiri. Dengan mengaku sebagai kekuatan

sosial tersendiri, ABRI mempunyai hak untuk berperan dan sebagai kekuatan politik. Apakah nanti kekuatan ABRI yang berpolitik ini akan lebih meluas, dengan demikian juga kekuatan teknokrat, bukanlah persoalan yang utama selama kaum teknokrat bisa dipergunakan dalam pengertian yang baik. Barangkali dalam setiap kali PELITA, di mana keahlian dan kemampuannya dipergunakan.

Melihat perkembangan internasional, saya pikir, pihak militer akan lebih banyak berperan dalam bidang militer sambil mengembangkan kekuatan kaum teknokrat. Kaum teknokrat ini, biar dalam keadaan seperti apa pun tidak akan mengambil peran dalam bidang politik. Mereka hanya menjalankan apa yang sudah diputuskan MPR, yang sebenarnya merupakan kekuatan yang dikuasai golongan militer berpolitik.

Pusat kekuatan sendiri sebenarnya berada pada tangan Mandataris MPR. Itu pusat



SOETANDYO WIGNYOSOEBROTO

lulu dan karenanya lalu melupakan pandangan-pandangan realistik yang teruji secara empiris.

T: Dengan karakteristik teknokrat sedemikian itu, bagaimanakah sebenarnya pe-

ranan yang dijalankan kelompok teknokrat dalam beberapa kali Repelita hingga tahap sekarang? Bagaimana pula peranannya tatkala mulai diadakannya persiapan secara nasional untuk tahap lepas landas?

J: Menurut pendapat saya peranannya cukup besar. Pembangunan Lima Tahun yang kita laksanakan dari tahap ke tahap ini merupakan suatu upaya terencana secara nasional, dan dalam realisasinya jelas telah berangkat dari suatu keputusan politik yang diperjuangkan sampai ke peringkat nasional, bahkan internasional. Sebagai pelaksana, menurut hemat saya mereka pun paham benar liku-liku upaya dan perjuangan politik guna mengontrol dan mengamankan pelaksanaan pembangunan yang telah direncanakan secara sistematis itu. Anda bisa mengamati dan menilai sendiri apa yang telah berlangsung selama ini.

Tidak Hanya dengan Scientific Approach

T: Apakah kelompok teknokrat ini dengan "scientific approach-nya" dapat mempengaruhi pemegang kekuasaan untuk menggunakan metode mereka yang berarti, scien-

kekuatan secara juridis formal. Sebagai mandataris dia dapat menggunakan kekuatan sosial manapun juga. Dalam hal ini tentu dia dapat melihat mana yang lebih menguntungkan di antara kekuatan militer dan kekuatan sipil untuk digunakan sebagai kekuatan politik. Mungkin dalam politik luar negeri harus dipertimbangkan, apakah mempergunakan kekuatan militer ataukah melalui diplomasi kekuatan sipil, ataukah keduanya sekaligus. Dalam militer kita juga melihat adanya kelompok ahli-ahli ekonomi yang sudah terdidik untuk itu. Mereka inilah yang sekarang dipakai oleh presiden untuk menyelesaikan beberapa masalah mengenai pembangunan 5 tahun yang akan datang dan sebagainya. Jadi saya melihat, penggunaan kekuatan-kekuatan ini terserah pada kebutuhan menurut penglihatan presiden sebagai mandataris MPR.

Politik luar negeri kita sendiri praktis berada di tangan Departemen Luar Negeri.

Memang ada kelompok yang berpengaruh dalam menjalankan politik luar negeri ini, tetapi bukanlah sebagai kelompok yang menentukan atau membuat suatu diagnose, atau prediksi dalam arti mengarahkan politik luar negeri di masa datang. Mereka hanya memberikan *input*, dan *input* ini harus digodok dulu di dalam Departemen Luar Negeri, bahkan mungkin di Departemen Pertahanan dan Keamanan, karena kedua departemen ini mempunyai kaitan sangat erat.

Memang ada suara di masyarakat yang seakan-akan memperlihatkan peranan suatu kelompok itu sangat besar, terutama dalam kaitannya dalam hubungan antara Jepang dan Indonesia, di mana semakin banyaknya modal Jepang yang ditanamkan di Indonesia. Menurut saya tidaklah seperti itu. Memang hubungan Indonesia dengan Jepang semakin erat, tetapi apakah benar hal ini karena peranan kelompok di luar pemerintahan, ataukah karena lembaga di dalam struktur peme-

tization of political decision making, *atau hanya melaksanakan dan memberi legitimasi ilmiah kepada keputusan politik yang sudah diambil tanpa pengaruh mereka?*

J: Seorang teknokrat tidaklah akan menggunakan *scientific approach* murni dalam tindakan-tindakannya. Seorang teknokrat bertindak lebih lanjut dari apa yang bisa dilakukan seorang teknolog, sedangkan seorang teknolog saja sudah bertindak lebih lanjut dari apa yang bisa dilakukan seorang ilmuwan yang serba ilmiah itu. Maksud saya begini, seorang ilmuwan memiliki pengetahuan untuk menjelaskan dan membuat prediksi-prediksi; seorang teknolog menguasai keterampilan praktis untuk bertindak atas dasar perhitungan daya guna dan hasil guna mematerialisasi prediksi-prediksi ke-ilmuwan, sedangkan seorang teknokrat akan juga menguasai intuisi atau apa yang disebut *gnosis*, seni, dan kemampuan pragmatis untuk mengontrol dan mengamankan upaya-upaya pematerialisasian itu, dan sekaligus juga merasa terpanggil dan terlibat secara sah melaksanakan upaya-upaya itu. Tak pelak, *scientific approach* bukanlah satu-satunya ancangan seorang teknokrat. Tak

kalah pentingnya adalah juga ancangan politiknya yang pragmatik. Bagi saya, per definisi teknokrat itu bukanlah apa yang dinamakan Ortega Y Gasset, *The New Barbarian*, yang amat mahir tetapi tidak beradab. Teknokrat harus orang yang tidak hanya berkemahiran mengendalikan teknostruktur, tetapi sekaligus sebagai orang yang merasa terpanggil menjalankan suatu misi sejarah, sebab ia adalah pejuang yang tahu mengendalikan diri di tengah dinamika politik dan perubahan sosio-kultural yang tegah berlangsung.

T: *Lalu bagaimana keadaan di Indonesia, apakah sejak Orde Baru ada suatu kelompok teknokrat per definisi?*

J: Ya.

T: *Apakah para teknokrat di Indonesia harus melakukan banyak penyesuaian dalam "tingkah laku" yang sebenarnya tidak selalu sesuai dengan model teoritis teknokrasi, sehingga bisa dikatakan bahwa yang berkembang dalam masa Orde Baru adalah suatu bentuk teknokrasi sui generis yang khas Indonesia?*

rintahan. Masalahnya, apakah juga modal Jepang itu mendapat kesempatan untuk berkembang karena melalui kelompok di luar struktur pemerintahan, ataukah melalui jalur-jalur formal di dalam struktur pemerintahan, seperti Departemen Perdagangan, atau BKPM. Saya pikir, BKPM mempunyai peranan terbesar, bukan dari kelompok di luar sistem pemerintahan. Itu sebabnya saya melihat kelompok di luar sistem pemerintahan ini hanyalah sebagai alat untuk mengadakan hubungan yang lebih erat dengan Jepang, sementara tindak lanjutnya berada dalam departemen di dalam struktur pemerintahan.

Kesadaran Politik Diperlukan di Masa Datang

Meskipun belakangan ini ada keinginan yang kuat untuk meningkatkan industri berteknologi tinggi, namun saya tidak melihat

adanya pergeseran peranan BAPPENAS dalam pembangunan nasional. Hingga kini semua bidang pembangunan, proses perencanaannya haruslah melalui BAPPENAS, bukan instansi lain. Hanya saja timbul pertanyaan, apakah sudah waktunya kita memasuki tahap industri dengan teknologi tinggi sebab kita belum lagi memiliki industri dasar dalam arti berkecukupan. Itu sebabnya saya melihat, kemungkinan BPPT menggerakkan industri teknologi tinggi, seperti industri pesawat terbang, masih jauh.

Di masa datang, yang perlu ditingkatkan dalam masyarakat kita adalah pengetahuan dan kesadaran politiknya, karena pendidikan politik yang dewasa ini sedang dianjurkan sebetulnya belum dilaksanakan. Saya melihat pendidikan politik ini perlu sekali untuk mempertebal rasa cinta tanah air dan melihat tanah airnya sebagai sesuatu yang paling mulia. Janganlah sempat berpikir,

J: Penyesuaian memang selalu ada tetapi janganlah cepat dinilai sebagai suatu *trade off* yang licik. Penyesuaian itu mungkin wajar-wajar saja sebagai bagian yang tak terpisahkan dari proses sosial dan proses sejarah. Teknokrat Indonesia, bukanlah orang-orang kampus yang elitik. Mereka itu tumbuh dan menjadi dewasa di tengah-tengah kenyataan perjuangan. Banyak di antara mereka adalah bekas pejuang bersenjata semasa revolusi phisik dahulu. Mereka itu malahan sudah lama berpolitik sebelum mereka itu berkeilmuan dan berkemampuan teknologik pada perkembangan hidup mereka yang kemudian.

Bagi saya, suatu model itu betapapun juga teoritisnya mestilah tetap merujuk ke kenyataan, karena bagaimanapun juga sebuah model itu merupakan hasil dan diangkat dari alam kenyataan.

Teknokrasi dan Oligarkhi

T: Sebagai suatu konsep ilmu sosial, teknokrasi tidaklah terlepas dari teori-teori sosial khususnya, teori-teori politik. Bagaimanakah hubungan antara teknokrasi dengan demokrasi, dalam pengertian apakah

hubungan itu dapat disebut sebagai hubungan antara oligarkhi para ahli dan kedaulatan rakyat?

J: Pada dasarnya memang benar teknokrasi adalah suatu oligarkhi. Itu apabila kita mengartikan konsep kepenguasaan tersebut dari sudut jumlah pemegang kewenangan dan kekuasaan pemerintahan. Teknokrasi itu wajar kalau condong bersifat oligarkhi. Bagaimanapun juga keilmuan dan keahlian tidaklah akan mudah disebarluaskan dan disosialisasikan begitu saja secara cepat dan masal sebagaimana halnya dengan hak-hak politik. Menurut hemat saya tidak tepat untuk menghadapkan oligarkhi dengan kedaulatan rakyat. Demokrasi kiranya lebih tepat dan lebih jujur apabila dihadapkan dengan otokrasi. Oligarkhi hanya bicara soal jumlah orang secara riil dan karena alasan praktis memegang tampuk kekuasaan politik pada suatu waktu. Oligarkhi, seperti juga monarkhi, tidak atau belum bicara apa-apa mengenai soal kedaulatan dan pertanggungjawaban. Ia baru berbicara tentang bentuk pemerintahan (*arkhes*), dan belum berbicara tentang sumber kekuasaan dan legitimasinya (*kratos*).

bahwa pembangunan itu cukup hanya dengan mengisi perut dengan roti. Pembangunan adalah untuk membangun manusia seutuhnya, material maupun spiritual sampai ke masyarakat di desa-desa. Kesadaran berpolitik ini jangan hanya berkembang di kota-kota besar, karena kebetulan teknokrat berada di kota. Bila ini terjadi, kita akan mengalami ketimpangan dalam kesadaran politik. Ketimpangan ini saya khawatirkan akan menimbulkan gejala sosial seperti di zaman revolusi Meksiko, di mana desa memberontak terhadap kota, hanya karena kota dirasakan selalu mengatur kehidupan di desa tanpa menghayatinya.

Pendidikan politik ini dapat dilakukan melalui media massa, atau partai-partai politik. Pemerintah sendiri akan agak sulit melaksanakan pendidikan politik apabila harus dilakukan oleh para pemimpin formal. Karena itu sebaiknya pendidikan politik

ini dilaksanakan oleh pemimpin-pemimpin informal yang paham akan politik.

Kesadaran berpolitik ini kita harapkan akan mengubah cara berpikir orang-orang di DPR, agar berpikir kritis dan sebagai seorang politikus, bukan sebagai seorang pegawai negeri. Sebab bila seorang anggota DPR tetap berpikir sebagai seorang pegawai negeri, dia tidak akan berani membuat serangan terhadap atasannya di pemerintahan. Katakanlah, bila anggota DPR ini hanya sebagai orang kedua di dalam sebuah departemen, maka dia tidak akan berani menyerang orang pertama, walaupun hanya dalam soal korupsi. Padahal mereka seharusnya bertindak sebagai kontrol sosial bagi pelaksanaan rencana oleh para teknokrat.

Setelah itu kendala. Sekarang ini pendidikan politik tidak jalan. Jadi dengan sendirinya apabila kita mau mengadakan pendidikan politik, tidak mungkin jalan, walaupun pemerintah sendiri yang menganjurkan.

T: Kalau demikian, jenis rasionalitas apa yang sebaiknya berlaku dalam teknokrasi dan bagaimana sebaiknya hubungannya dengan political decision-making?

J: Teknokrasi adalah suatu model *political decision making*. Tidaklah tepat kalau teknokrat dikonsepsikan sebagai suatu subyek yang berada di luar struktur kekuasaan, sehingga lantas perlu dicari model hubungannya. Seorang teknokrat adalah pengambil kata putus politik itu sendiri, atau setidaknya merupakan bagian integral dari struktur dan proses pengambilan kata putus itu. Dia tidak berposisi netral dengan pandangan-pandangan yang bersifat epistemologis atau sejauh-jauhnya ontologis saja. Dia itu ikut terlibat, dan pandangannya yang aksiologis mewarnai sikap dan tindakannya sejak awal.

Rasionalitas Keilmuan dan Politik

T: Tapi, adakah persamaan dan perbedaan antara rasionalitas teknis ilmiah dan rasionalitas politis?

J: Sejak awal saya memang berpendapat

per definisi bahwa teknokrasi tidaklah identik dengan saintisme, dan seorang teknokrat dengan ilmuwan. Seorang teknokrat pada gilirannya memang (bekas) seorang ilmuwan, atau malahan berawal dari seorang teknolog yang berkualifikasi sebagai *social engineer*; tetapi lebih dari sekedar membatasi diri dalam pemikiran-pemikiran serba keilmuan yang abstrak. Seorang teknokrat melibatkan diri secara kongkrit di dalam proses politik untuk dengan mendayagunakan kekuatan-kekuatan riil dapat merealisasi gagasan-gagasan keilmuan demi tujuan-tujuan ideal. Rasionalitas keilmuan bukanlah satu-satunya pegangan baginya. Upaya keilmuan adalah upaya memperoleh kebenaran dalam maknanya yang empirik. Ia mencoba mendapatkan penjelasan-penjelasan tentang apa yang terjadi. Dalam teknokrasi, upaya yang dikembangkan meliputi juga upaya untuk memperoleh kebenaran dalam maknanya yang sekaligus normatif. Ia mencoba mempertimbangkan alternatif-alternatif kebijakan tentang apa yang seharusnya dijadikan dan dilaksanakan. Tak pelak, seorang teknokrat sejati tidaklah hanya akan setia kepada kebenaran-kebenaran dari alam fisik yang terobservasi, ia akan juga setia kepada kebenaran-

Peran ABRI Surut ke Belakang

Jusuf Wanandi, Direktur Eksekutif CSIS (Centre for Strategic and International Studies)

Tanya: *Peranan teknokrat dewasa ini dinilai sebagai salah satu model yang tepat untuk menggalakkan pembangunan dalam mengejar tahap demi tahap Repelita. Bagaimana pendapat Anda?*

Jawab: Peranan teknokrat nampaknya tidak bisa dielakkan, karena kalau kita lihat sejarah, dalam sistem multipartai, teknokrat pernah tidak dapat berfungsi. Keadaan waktu itu sangat liberal antara tahun 1950-1959. Setelah itu dalam sistem demokrasi terpimpin pun teknokrasi masih belum berfungsi, karena tidak bisa berbuat apa-

apa. Dengan penyederhanaan menjadi 2 partai ditambah GOLKAR, dirasakan ada ketertiban, dan teknokrat bisa berperan.

T: *Pada awalnya dalam penyusunan rencana pembangunan mengikutsertakan unsur partai. Kini ada kesan bahwa kedudukan mereka ganti oleh para teknokrat dari kelompok perguruan tinggi dan militer. Melihat keadaan seperti itu, seberapa jauh kemungkinan kelompok di luar teknokrat bisa ikut berperan dalam proses pengambilan keputusan di tingkat tinggi?*

kebenaran etis dari dunia moral. Tak salah kalau dikatakan bahwa seorang ilmuwan dan teknolog hanya akan menguasai teori dan informasi, sedangkan seorang teknokrat akan juga menguasai makna dan kebijaksanaan, malahan juga kebajikan.

T: *Apakah sebaiknya para teknokrat memerlukan legitimasi khusus?*

J: Mungkin ya. Tetapi legitimasi itu tidaklah perlu berupa legitimasi artifisial yang bersifat formal-legal. Legitimasi sosial-politik nyatanya mempunyai efek yang lebih riil. Legitimasi riil diperlukan karena para teknokrat memang bergerak di bidang kepemimpinan dan manajemen sosial-politik ini. Pengakuan masyarakat, bahwa untuk membangun negara dan bangsa berikut peningkatan kesejahteraan rakyatnya memang sungguh-sungguh diperlukan kontribusi ilmu dan teknologi, telah serta merta memberikan dasar legitimasi kepada "turut campurnya" para sarjana dan teknologi dalam kancub pembangunan serta dalam cara-cara pengamanannya secara politik.

T: *Bagaimana pula halnya dengan depol-*

litisasi misalnya dalam bentuk floating mass. Apakah kenyataan sedemikian itu merupakan suatu konsekuensi yang tidak terhindarkan dari teknokrasi?

J: Saya tidak melihatnya sebagai konsekuensi, tetapi sebagai suatu kebersamaan atau kesejajaran. Depolitisasi yang menuju ke bentuk *floating mass* bermaksud membebaskan warga masyarakat dari kemungkinan menjadi kurban "pengatasanamaan" golongan. Setiap warga masyarakat bukanlah pengikut-pengikut buta demagog, melainkan pemikir-pemikir kritis dan partisipan-partisipan yang rasional. Moral demikian adalah juga moral masyarakat sarjana dan teknolog. Anda tahu, setiap pendapat dan penemuan di bidang kesarjanaan tidaklah pernah dicanangkan atas nama suatu kolektivitas dan kemudian daripada itu dipertanggungjawabkan kepada kolektivitas ini.

Depolitisasi massa, di mana pemikiran kritis dikembangkan dan muncul teknokrat dalam aktivitas politik kenegaraan sebagai suatu peristiwa kebijakan yang lahir bersama upaya untuk kian mendemokraskan dan merasionalkan kehidupan politik dalam masyarakat kita dewasa ini.

J: Bila kita lihat dari awal zaman Orde Baru, peranan Presiden dan ABRI kuat sekali, yaitu antara tahun 1966 sampai sekitar tahun 1975. Setelah itu, untuk mengambil keputusan-keputusan politik sudah beralih ke dalam Dewan Pembina GOLKAR, meskipun figur yang tampil tetap Presiden. Sebagai pimpinan, Presiden cukup dominan, kendatipun beliau tidak mengambil keputusan sendiri. Dengan adanya pembenahan di GOLKAR, keputusan yang akan diambil itu dipertimbangkan bersama-sama. Hanya teknis pembangunan ekonomi, terutama dalam menentukan budget, semuanya berada di tangan teknokrat, sedangkan *Center of Strategic and International Studies* (CSIS) memberikan masukan dari sisi *political economy* sebagai bahan pertimbangan dalam mengambil keputusan teknisnya, sementara segi-segi politis mereka terima dari GOLKAR.

T: Bila tadi anda katakan bahwa peranan ABRI begitu besar selama sekitar sepuluh tahun pertama pemerintahan Orde Baru, bagaimana peranan mereka di masa datang?

J: Mereka sudah surut ke belakang, dan saya kira GOLKAR tidak punya prangka atau kekhawatiran mengenai peranan ABRI ini. Bahkan di dalam Musyawarah Nasional GOLKAR dinyatakan mendukung dwifungsi ABRI. ABRI memang perlu di dalam sistem politik nasional. Mereka juga melihat kenyataan itu. Hanya saja, dalam implementasinya tergantung juga pada situasi dan kondisi. Yang jelas, kalau mereka mau tetap berperan di depan tentunya mereka tidak akan mengurangi jumlah personal, dan mereka pun akan mengambil anggaran yang lebih besar dari yang sekarang hanya sekitar 5 persen dalam APBN. Namun untuk mengarah pada hankamrata, kemampuan mereka harus ditingkatkan. Bukan sekarang. Nanti sekitar 10 tahun lagi di mana mereka harus melihat akan adanya ancaman dari luar. ABRI sendiri mengakui bahwa setelah sepuluh tahun sejak sekarang, yakni sekitar tahun 1990-an, tidak akan cukup hanya dengan hankamrata, tetapi dengan hankam plus dalam menghadapi segala kemungkinan. Mereka harus sudah siap menghadapi ini sekitar tahun 1995.

T: Ada pendapat yang mengatakan bah-



JUSUF WANANDI

wa di Indonesia ada kelompok-kelompok yang saling berebut pengaruh di bidang politik. Sejauh ini ada kesan, bahwa kelompok-kelompok sosial ini beralih dari satu pusat kekuatan ke pusat kekuatan lain. Kalau ini benar, seberapa jauh peran kelompok kekuatan ini dalam proses pengambilan keputusan politik? Apakah kelompok-kelompok kekuatan ini terbentuk dengan sendirinya ataukah memang sengaja dibentuk?

J: Saya kira terbentuk sendiri. Namun satu-satunya pusat kekuatan adalah di tangan Mandataris MPR, karena semua keputusan eksekutif berada di tangan Mandataris. Dia pula yang menjadi puncak kekuasaan. Memang banyak yang mengatakan hubungan Presiden dengan kelompok pemberi umpan balik seakan terputus. Padahal, menurut penglihatan saya sampai sekarang tidak berubah. Beliau masih tetap menggunakan kelompok-kelompok kekuatan yang ada untuk memperoleh masukan, informasi dan menanyakan sesuatu. Cara itu tetap dipergunakan sampai sekarang. Beliau selalu menahan diri terhadap semua kelompok kekuatan di sekitarnya, karena itu tidak pernah terjadi Tanah Abang (CSIS, Red.) versus HANKAM, atau Tanah Abang versus SEKNEG, karena beliaulah yang akhirnya mem-

beri keputusan. Kami sendiri tidak mempunyai kekuatan apa-apa. Kami baru mempunyai kekuatan kalau kami memang sedang dipergunakan. Beliau pun tidak hanya minta masukan dari HANKAM, SEKNEG atau CSIS, tetapi juga dari banyak pihak, termasuk juga teknokrat memberikan input, BPPT juga memberikan masukan. SEKNEG pasti memberi input, karena paling dekat dengan beliau.

T: Dalam penanaman modal asing, bagaimana menurut Anda pengaruh penanaman modal asing dalam pembangunan di Indonesia dan peran pusat-pusat kekuatan yang ada sekarang ini?

J: Mereka mempunyai perhitungan ekonomi tersendiri dalam menentukan ikut menanam modal di Indonesia atau tidak. Untuk itu mereka juga mengamati kehidupan politik di Indonesia. Tentu mereka tidak ingin punya pengalaman seperti yang terjadi di Iran, karena mereka ingin menanam modal dalam jangka panjang. Kita berbeda dengan apa yang terjadi di Amerika Latin, karena Indonesia memberikan pembatasan-pembatasan terhadap modal asing. Pengusaha kita pun punya perasaan nasional yang tinggi. Rasa nasionalisme ini tidak hanya pada mereka yang pribumi, tetapi juga pada mereka yang nonpribumi. Ini bisa kita lihat dari pemilikan saham pada perusahaan yang mengadakan *joint venture*, di mana mula-mula modal asing yang besar, tetapi lambat laun sebagian besar kepemilikan perusahaan itu harus beralih kepada pengusaha dalam

negeri. Itu sebabnya kita tidak perlu khawatir terhadap masuknya modal asing. Posisi Dunia Ketiga dan pemerintahannya sekarang ini jauh lebih kuat dalam menghadapi MNC, sebab kita mempunyai penduduk dan kemampuan yang cukup.

T: Lantas bagaimana peranan teknokrat dalam penanaman modal asing ini?

J: Sebenarnya tidak bisa hanya tergantung pada teknokrat. Harus dilihat juga peranan swasta. Seperti di Amerika misalnya, walaupun pemerintah menghadapi seperti yang diputuskannya, tetapi Wall Street menghendaki lain, pemerintah mau apa? Jadi bukan teknokrat saja yang menentukan kebijakan-kebijakan yang akan diambil tetapi juga masukan dari banyak pihak.

T: Kalau begitu seberapa jauh peranan "negara-negara naga" dengan swasta nasional yang nonpribumi di Indonesia?

J: PMDN di sini sebagian memang bukan hanya modal dari sini, tetapi juga dari Hongkong, Taiwan dan sebagainya, yang masuk ke Indonesia melalui kenalan mereka dan sebagainya. Saya kira ini jelas kalau kita lihat betapa PMDN itu meningkat jika dibandingkan dengan PMA. Jadi kami tahu, dan memang kami anjurkan, sebab hal ini kita anggap sesuai dengan kebutuhan kita di masa datang. Ini kan tidak merugikan, karena dengan begitu kita akan cukup kompetitif dalam menghadapi modal asing di Indonesia.

Itikad Baik Saja Tidak Cukup

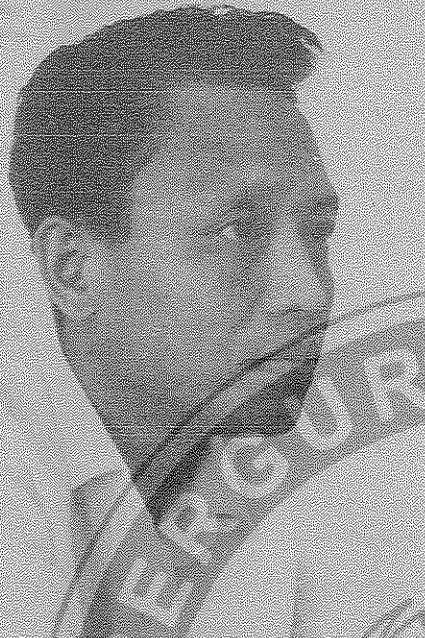
Dr. Mulyarto, Guru Besar Ekonomi dan Direktur Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan Universitas Gadjah Mada

Aliansi Militer Teknokrat

Secara umum dapat dikatakan bahwa hingga kini aliansi militer-teknokrat masih berjalan dengan baik. Kalau kita ingin melihat ke belakang, Sri Sultan Hamengkubuwono IX merupakan tokoh yang memperkenalkan aliansi ini, sekaligus membawa para tekno-

krat dalam pemerintahan kita.

Kesepakatan di kalangan elit politik yang berkuasa, bahwa stabilitas politik dan keamanan merupakan syarat utama bagi pembangunan ekonomi Indonesia, tampaknya merupakan dasar kuat bagi aliansi ini. Kebijakan perekonomian kita kini sepenuhnya berada di tangan para teknokrat



MUBYARTO

sementara elit yang berkuasa mendukung dan menjaga kelancaran jalannya kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut. Dalam hal yang seperti ini peranan para profesional sangat menentukan. Para teknokrat mendapat kesempatan, tapi apakah mereka juga mempunyai *bargaining power*, bagi saya hal itu tidak jelas. Logisnya kekompakan tim kerja para teknokrat merupakan juga salah satu syarat agar perencanaan pembangunan berjalan berkesinambungan. Mungkin ini merupakan *bargaining power* yang tidak langsung.

Top Down Program

Benar bahwa perencanaan pembangunan kita, terutama pembangunan perekonomian, lebih banyak yang bersifat dari "atas ke bawah". Sebagian besar para perencana pembangunan kita tidak berasal dari orang "praktek", termasuk mereka yang tidak berada dalam pemerintahan. Perencanaan yang dibuat berdasarkan asumsi-asumsi teoritis yang dikuasai dan dipelajari dengan bekal "itikad baik" itulah yang dijalankan. Untuk sektor ekonomi moderen, hampir semuanya jalan. Bahkan kita dikagumi oleh dunia luar. Con-

tohnya, dalam mengatasi inflasi. Teori yang dipergunakan untuk mengatasi inflasi ini adalah teori konvensional.

Namun, bila kita lihat yang menyangkut perekonomian rakyat kecil, banyak sekali program yang tidak jalan. Ini karena masyarakat perekonomian kita masih *dualistik*, yaitu yang moderen dan tradisional, sementara teori ekonomi yang dipergunakan oleh para perencana pembangunan kita adalah teori *neo classical* yang hanya bisa digunakan untuk masyarakat yang agak homogen, yang tidak mempunyai ciri *dualistik*. Contohnya, Keppres untuk membantu pengusaha ekonomi lemah, manfaatnya direbut dengan cepat oleh kelompok yang lebih mampu, sehingga banyak yang tidak sampai ke sasaran. Jadi *top down* program bisa jalan di sektor yang moderen.

Para perencana pembangunan ekonomi kita memang berusaha untuk mengatasi masalah ini. Mereka mempergunakan *double standard*. Peraturan untuk ekonomi lemah dibuat berbeda dengan ekonomi kuat, dan peraturan-peraturan itu dianggap akan dapat memecahkan persoalan. Memang benar ada yang jalan, tapi kebanyakan juga macet. Peraturannya yang bagus itu, dalam praktek bisa menjadi banci karena saluran-saluran dan birokrasi.

Saya percaya bahwa para perencana pembangunan kita sudah mencoba dengan berbagai cara. Hanya saja sebagian besar tidak jalan, karena mereka memang tidak memahami secara nyata masalah ekonomi di tingkat yang paling bawah. Kalau kita memang menyadari bahwa sebagian besar masyarakat kita terdiri dari petani dan ekonomi kita masih *agriculture oriented*, tentu pertimbangan sosiologis dan *agriculture economist* sangat dibutuhkan dan perlu untuk memahami kondisi masyarakat perekonomian kita di tingkat bawah. Namun mereka yang duduk di pemerintahan sekarang umumnya ahli industri, ekonomi umum, perdagangan internasional atau moneter, sehingga kalau kita lihat ada program yang tidak jalan atau mendapat kesan kurang berhasil, itu berarti itikad baik saja tidak cukup. Harus dilengkapi dengan pengetahuan yang tidak artifisial. Jangan menganggap petani itu bodoh karena dia tradisional kemudian dipaksa

menerima sesuatu yang baru tanpa memahami realitas hidup para petani, atau hanya membiarkan petani yang berpikir "maju" yang tetap *survive*, atau jangan juga dengan sangat sederhana mengatakan bahwa teknologi baru dapat membuka kunci ke arah kemajuan, kemudian petani harus memilih, mereka yang mau dan mampu mengadopsi teknologi yang akan maju dan yang tidak mampu mengadopsi teknologi dipersilahkan menyingkir. Mereka yang memahami realitas kehidupan para petani tentu tidak akan mengeluarkan pernyataan seperti itu.

Harus disadari dan diakui bahwa semua ilmu ekonomi yang kita pelajari betul-betul dari Barat. Mau tidak mau kita tercekoki oleh falsafah yang mendasarinya, termasuk falsafah liberal atau *hedonisme*. Kita seharusnya cukup kritis. Kritis dalam arti kita juga harus mendalami sejarah bangsa, psikologi dan sosiologi bangsa, sosial budaya dari masyarakat kita. Aspek ekonomi hanya merupakan bagian kecil dari pembangunan manusia seutuhnya. Teori ekonomi Barat memang sangat individualistis yang hanya mempelajari bagaimana dapat memenuhi kebutuhan materilnya.

Teknokrat Konvensional dan Non-Konvensional

Tampaknya pembangunan kita dewasa ini di garap oleh dua tipe kelompok teknokrat, yang untuk gampangnya kita sebut saja kelompok konvensional dan yang nonkonvensional. Kelompok konvensional umumnya terdiri para ekonom yang berada di sekitar Bappenas, sedang kelompok nonkonvensional baru belakangan muncul dari kalangan teknolog yang pada mulanya tergabung dalam Pertamina.

Kelompok konvensional selama ini menggunakan pendekatan teori ekonomi yang klasik di mana penanganan masalah-masalah pembangunan ditempuh melalui tahapan-tahapan yang membutuhkan waktu cukup lama, karena mereka juga terikat pada azas pemerataan. Kelompok nonkonvensional ingin lebih mempercepat laju pertumbuhan ekonomi dan kemajuan bangsa dengan menempuh semacam jalan pintas. Mereka mengandalkan pada keunggulan teknologi modern yang bisa segera kita pakai untuk memacu

pembangunan proyek-proyek besar padat modal. Walaupun pernah berhasil membangun suatu *empire* yang cukup hebat bahkan di luar bidang komoditi minyak, namun Pertamina mengalami pukulan berat sekitar tahun 1975. Kendati demikian, kelompok teknologi tinggi itu terus melanjutkan gagasannya di luar lingkungan Pertamina, dan mencoba jalan pintas pada berbagai sektor pembangunan industri moderen.

Tampaknya kedua tipe teknokrat dan pola pendekatan itu berjalan berdampingan, dalam arti kedua-duanya dipakai mungkin dengan harapan akan memberi kontribusi yang positif bagi pembangunan nasional.

Menurut hemat saya, mengingat sifat dan orientasinya, kelompok teknologi tinggi tidak banyak bisa diharapkan untuk menangani masalah pemerataan dan keadilan sosial sebagaimana telah digariskan dalam GBHN. Obsesi mereka lebih pada usaha mengejar ketinggalan negara kita dibandingkan negara industri yang sudah maju. Yang mereka utamakan hanyalah bagaimana memanfaatkan teknologi paling mutakhir secepat mungkin dan kemudian menerapkannya ke dalam pembangunan nasional Indonesia, tidak peduli apakah itu untuk kepentingan rakyat kecil, golongan menengah ataupun besar, karena yang penting bangsa kita perlu dan bisa menguasai teknologi tinggi agar tidak ketinggalan kereta. Bagi pembangunan nasional, memang teknologi tinggi juga diperlukan, walaupun sebenarnya masih menjadi pertanyaan apakah pola industrialisasi kita harus mendahulukan industri besar ataukah industri kecil, dari bawah atau dari atas. Dewasa ini tampaknya Indonesia mencoba kedua-duanya. Namun praktek sering menunjukkan bahwa yang dari atas dan besar bisa cepat berhasil, sedangkan yang kecil-kecil di bawah cepat gulungtikar.

Pemerintah sudah akomodatif

Pimpinan nasional dan para teknokrat yang duduk di pemerintahan telah berusaha membuat kebijaksanaan dan program pembangunan sebaik mungkin. Karena itu banyak hal yang dilontarkan orang di luar pemerintahan sejak 1974 telah diakomodir dan dijadikan program pemerintah, seperti kon-

sep pemerataan, keadilan sosial, dan membangun ekonomi yang bercorak Indonesia. Misalnya di bidang perkebunan. Dulu BKPM (Badan Koordinasi Penanaman Modal, *red.*) diberi tugas memobilisasi dana dari dalam dan luar negeri, karena masa depan kita tak bisa hanya bergantung pada minyak. Kita harus mengusahakan sektor perkebunan yang merupakan salah satu kunci hari depan kita. Pada mulanya BKPM menghubungi pengusaha-pengusaha nasional dan banyak yang bersedia. Tapi kemudian pemerintah memutuskan tidak bisa membiarkan swasta membuka perkebunan besar, karena berdasarkan penelitian dan masukan dari luar pemerintahan, bahayanya bisa jauh lebih besar daripada manfaat yang diharapkan. Perkebunan yang sangat luas akan mendatangkan kesulitan hubungan antara buruh dan majik-

an, berbeda dengan pabrik dengan lokasi terbatas. Perkebunan yang demikian luas dapat memungkinkan hubungan buruh dan majikan tidak termonitor sehingga bisa menimbulkan gejolak sosial seperti di zaman penjajahan Belanda dulu.

Kemudian dicari program lain yang merupakan jalan tengah, yaitu Perkebunan Inti Rakyat (PIR), dengan memberi kesempatan kepada swasta dan sekaligus diberi misi untuk mengembangkan perkebunan rakyat. Jadi ada kesadaran pemerintah akan bahaya yang menjurus ke arah terlalu liberal. Harus disadari bahwa terdapat banyak tanda-tanda menuju ke arah yang lebih baik seperti itu. Jadi pemerintah memang telah berusaha keras, walaupun jalannya tidak terlalu lancar karena memang masalahnya sangat kompleks.

