

Hak Budget : Dominasi Eksekutif atas Legislatif

Pengantar

Fluktuasi harga minyak bumi di pasaran dunia sangat berpengaruh pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yang besarnya tergantung dari fluktuasi itu sendiri. Pendapatan dari minyak bumi yang diandalkan selama bertahun-tahun kini makin disadari punya dampak negatif dalam perkembangan keuangan dan perekonomian negara. Terutama ketika harga minyak bumi merosot. Padahal dana untuk pembangunan tidak bisa dicitrakan secepat jatuhnya harga minyak bumi itu. Berbagai alternatif untuk menggantikan hilangnya pendapatan dari minyak bumi sudah dijalankan. Di berbagai sektor telah ditempuh pengetatan pemakaian dana yang ada. Kebocoran-kebobrokan yang selama ini seakan "dibiarkan" berlangsung, kini mulai dikekang dan memejahijaukan para pelaku penyalahgunaan dana pembangunan. Juga telah diambil langkah untuk menggalakkan ekspor nonmigas, di samping niat meningkatkan pendapatan melalui tarif pajak baru yang pelaksanaannya ditunda.

Langkah-langkah apapun yang ditempuh banyak disangsikan orang, karena sarana untuk melaksanakan kebijakan-kebijaksanaan itu yang masih perlu pembenahan,

sementara lembaga legislatif dianggap kurang tangguh menjalankan peranan yang seharusnya mereka emban, terutama dalam menetapkan sektor-sektor yang perlu mendapat prioritas. Hadi Soesastro, Ketua Departemen Ekonomi CSIS (Center for Strategic and International Studies) misalnya, menyangsikan kemampuan tarif pajak yang diatur dengan undang-undang karena kurang fleksibel dalam menghadapi suasana yang cepat berubah. Katanya juga, sulit mengetahui keadaan keuangan negara, karena adanya sektor-sektor nonbudgeter yang tidak tercantum dalam APBN. Sementara itu T.A.M. Simatupang, Konsultan dan Pengamat Ekonomi mengatakan, lemahnya peranan DPR dalam menentukan sektor mana yang perlu diprioritaskan karena mereka seakan tidak mempunyai alternatif lain kecuali menyetujui. Walaupun buku laporan dari pemerintah dibaca, tidak mungkin bisa dimengerti DPR. Sementara Hamzah Haz, Wakil Ketua Komisi APBN DPR-RI menjelaskan, bahwa dalam beberapa kebijaksanaan DPR tidak diikuti sertakan, seperti halnya dalam mendevaluasi mata uang rupiah, padahal sebagai pemegang hak budget DPR harus diikuti sertakan.

Redaksi.

Pembahasan APBN : DPR Hanya Melihat Segi Makro-nya

Hamzah Haz, Wakil Ketua Komisi APBN Dewan Perwakilan Rakyat, RI.

Tanya : Sampai seberapa jauh sebenarnya peranan DPR dalam menentukan besarnya anggaran dari departemen dan nondepartemen di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)?

Jawab : APBN disusun berdasarkan Repelita, dan Repelita itu sendiri berdasarkan dan merupakan pelaksanaan dari GBHN, yang merupakan produksi MPR di mana DPR ada di dalamnya. Penjabaran dari GBHN inilah

yang dapat kita teliti dalam Repelita dan APBN. Dalam rangka melaksanakan GBHN inilah Mandataris membuat Repelita berdasarkan KEPPRES, bukan berdasarkan Undang-undang Dasar. Peranan DPR hanya mensahkan program yang terdapat dalam APBN. Apakah program yang dituangkan di dalam APBN itu sesuai dengan Repelita dan GBHN. Misalnya, di dalam GBHN dicantumkan bahwa titik berat pembangunan sekarang di dalam sektor ekonomi. DPR harus meneliti, apakah APBN mencerminkan pembangunan di sektor ekonomi atau tidak. Kalau hal itu sudah tercermin, maka tugas DPR sudah selesai, dan tinggal mensahkan.

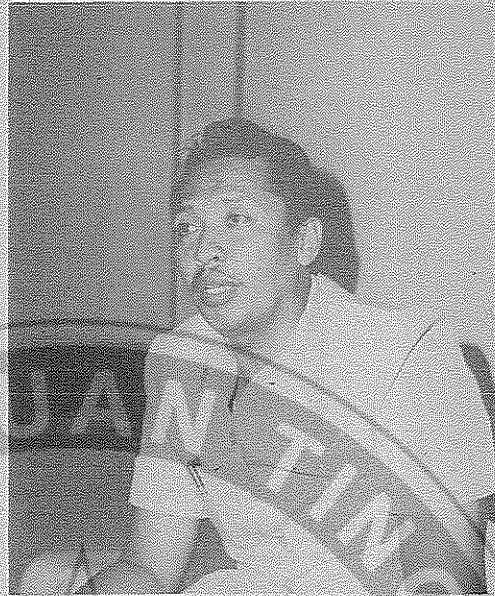
T: Sampai seberapa jauh fungsi komisi APBN dalam menentukan anggaran dan pendapatan dari tiap-tiap departemen dan non-departemen di dalam lembaga eksekutif?

J: Tidak sampai ke sana. Tidak sampai pada menentukan besarnya anggaran dan pendapatan. Kami hanya melihat makronya; apakah APBN itu sudah mencerminkan program Repelita dan GBHN. Bila bidang ekonomi pertanian yang hendak dikembangkan, maka kami harus melihat sektor ini mendapat prioritas tinggi, yang jumlahnya lebih besar daripada sektor-sektor lain. Sedangkan berapa persentase anggaran, berada di tangan BAPPENAS. Kami tidak menjangkaukan tangan sampai ke tiap departemen. Tidak menanganai sampai pada detail program.

T: Lantas, apakah dengan begitu DPR tidak mempunyai kekuatan untuk menekankan kepada lembaga eksekutif, agar bidang yang memperoleh prioritas adalah bidang yang oleh DPR dianggap penting?

J: Semua sudah tercermin dalam GBHN. Dalam GBHN semua perintah sudah diakomodir. Kuncinya adalah GBHN. Wakil-wakil rakyat di dalam MPR-lah yang diuji mampu apa tidak mengakomodir suara rakyat yang diwakilinya. Sedangkan APBN hanya merupakan pelaksanaan operasional tahunan. Bila misalnya dalam perjalanan pelaksanaan prioritas berubah, maka hal itu akan ditekankan dalam pandangan umum. Namun prioritas pertama tetap seperti yang tercermin di dalam GBHN. Perubahan-perubahan ini dapat dilaksanakan dalam tahun anggaran baru.

Untuk menyusun tahun anggaran baru itu terlebih dahulu diadakan pembicaraan antara lembaga eksekutif dengan DPR. Pembicaraan



HAMZAH HAZ

pendahuluan itu biasanya dilakukan pada bulan November sampai Desember. Fraksi-fraksi yang ada memberikan pendapat, sementara pihak pemerintah mengakomodir semua pikiran dan saran yang diberikan DPR melalui fraksi-fraksi tadi. Namun semua tipuan atau saran dan pikiran fraksi itu oleh pemerintah akan disesuaikan dengan GBHN dan Repelita. Jadi di sini DPR tidak bisa meminta perubahan ini dan itu, lantas permintaan itu harus diikuti oleh pemerintah. Itulah sebabnya, sering APBN terlihat tidak ada perubahan. Secara keseluruhan akan senantiasa sama dengan apa yang tercermin dalam GBHN dalam perbandingan yang akan diberikan prioritas. DPR hanya menguasai persoalan dalam batas-batas sektor dan subsektor. Ini berada dalam APBN. Sedangkan dalam APBD yang disahkan oleh DPRD adalah proyek. DPR sendiri tidak menguasai anggaran proyek. Kami tidak mempunyai sarana untuk mengetahui nilai proyek.

Kecemasan DPR

T: Ketidaktahuan secara persis proyek tersebut, nampaknya merupakan kelemahan DPR dalam ikut serta mensahkan proyek yang ada di dalam APBD, apakah begitu?

J: Kami memang tidak mempunyai sarana untuk mengetahui sampai pada tingkat

proyek. Ini sangat terasa. Untuk itu memang kami sudah mengajukan permintaan agar kami juga diperlengkapi dengan tenaga ahli seperti halnya senator di luar negeri yang mempunyai tenaga-tenaga ahli yang ditempatkan di ruangan tersendiri. Tenaga-tenaga ahli ini terkadang lebih banyak mengetahui mengenai daerah yang diwakilinya ketimbang eksekutifnya. Paling tidak pengetahuan tenaga ahli itu berimbang dengan tenaga eksekutif. Itu sebabnya, kami belum bisa bekerja dengan kemampuan maksimal.

T: *Lantas apa manfaat yang didapat DPR dengan perjalanan peninjauan ke proyek-proyek yang diselenggarakan pemerintah?*

J: Peninjauan yang kami lakukan sangat dibatasi oleh keterbatasan dana yang tersedia. Menyesuaikan dengan dana yang ada, peninjauan pun tidak dapat menjangkau hal-hal yang lebih jauh. Pengolahannya pun sangat terbatas pada kemampuan yang kami miliki, terutama karena tidak mempunyai tenaga ahli, seperti yang saya katakan tadi.

T: *Apakah penyediaan dana yang terbatas itu merupakan sesuatu yang disengaja oleh pihak eksekutif terhadap pihak legislatif? Dan DPR tidak mempunyai kekuatan?*

J: Saya kira demikian. Tapi selama Orde Baru ini, kita memang mencoba mendudukan lembaga konstitusi pada tempatnya. Kita sedang dalam taraf pertumbuhan ke arah itu. Karena itu, fungsi seperti apa sebenarnya yang diamanatkan oleh pasal 23 UUD 45 masih memerlukan satu kurun waktu tertentu untuk pemantapannya. Tapi dengan adanya penekanan pada sektor pengawasan seperti sekarang ini, saya kira sudah waktunya pemerintah memberikan bagian dan perhatian yang lebih sungguh-sungguh terhadap DPR.

Kebocoran

T: *Di masyarakat sudah santer disebutkan, bahwa kebocoran dari anggaran yang diajukan berkisar antara 20 sampai 40 persen. Dalam mensahkan anggaran itu, apakah sebenarnya pihak DPR juga sudah memperhitungkan faktor kebocoran ini?*

J: Seperti saya katakan tadi, DPR belum mempunyai tenaga untuk melakukan perhitungan dalam pelaksanaan teknis sebuah proyek. Namun kebocoran antara 20 sampai 30

persen dari anggaran, memang ada. Ini secara praktis dapat dilihat dari adanya proyek yang hasilnya tidak seperti yang diharapkan. Misalnya, sebuah bangunan dikatakan akan mampu bertahan untuk sekian tahun, tetapi sebelum tiba waktu yang dijanjikan bangunan tersebut sudah rusak. Lebih jelasnya dapat dilihat dari adanya kasus-kasus korupsi dari para pejabat seperti yang sekarang mulai diumumkan, termasuk reboisasi, dan proyek-proyek lain. Cuma berapa besar persentase kebocoran itu, belum dihitung. Hanya saja, kalau misalnya angka yang diajukan fiktif, bukankah kebocoran sudah bukan lagi 20 persen, tetapi 100 persen? Tapi jangan lupa, bahwa proyek sering menimbulkan sisa anggaran. Ini berarti kelebihan dari nilai proyek, yang diajukan. Seharusnya dilakukan perhitungan yang tepat, dan penghematan. Kecermatan menghitung nilai proyek itu bukan pada kami, tetapi pada BAPPENAS.

T: *Bila kita lihat peranan senat di Amerika Serikat, nampaknya cukup besar. Termasuk misalnya dalam menentukan anggaran untuk angkatan bersenjata yang sering mengundang perdebatan sengit. Dibandingkan dengan mereka, bagaimana sebenarnya peranan DPR dalam menentukan budget yang dianggap sangat urgen?*

J: Peningkatan anggaran itu bisa terjadi. Misalnya sekarang ini, sektor pendidikan mencapai anggaran 1 triliun. Paling tinggi. Ini karena pendidikan dianggap urgen. Ini akan menyebabkan adanya sektor yang anggarannya dikurangi. Hal seperti itu dapat kami sarankan kepada pemerintah. Tapi tidak otomatis harus dilaksanakan. Namun itu bisa dicantumkan sebagai tambahan perubahan di dalam perjalanan APBN.

Anggaran nonbudgeter

T: *Dalam APBN yang tertera melulu anggaran yang bersifat budgeter. Namun sebenarnya ada yang nonbudgeter, yang tidak masuk di dalam APBN. Untuk itu, seberapa jauh peranan DPR dalam melihat besarnya anggaran di luar APBN ini?*

J: Memang pengolahan keuangan negara kita belum tertib sepenuhnya. Itu sebabnya sering saya kemukakan agar nonbudgeter di dalam anggaran negara, tidak ada lagi. Sebab, di dalam UUD 45 disebutkan, bahwa segala

pungutan kepada rakyat harus berdasarkan Undang-undang. Jadi segala pungutan harus berdasarkan Undang-undang. Karena itu, segala anggaran yang bersifat nonbudgeter seharusnya diakhiri secara perlahan-lahan. Semua jenis anggaran seharusnya dimasukkan dalam APBN. Selama yang nonbudgeter ini masih ada akan selalu ada peluang untuk menciptakan beban masyarakat, seperti yang kita lihat dalam pemungutan SPP, walaupun SPP sudah masuk dalam APBN. Namun apa yang kita lihat dengan ONH (Ongkos Naik Haji). ONH ini tidak masuk di dalam APBN, tapi dari ONH ada kelebihan yang masuk ke dalam tangan pemerintah. Andaikata ONH ini masuk dalam APBN, kita akan bisa melihat bagaimana realitasnya. Nonbudgeter ini sebenarnya merupakan penggunaan anggaran yang tidak disiplin, dan secara keseluruhan tidak mendorong perkembangan ekonomi, bahkan condong kepada penekanan, karena berada di luar aparat resmi, seperti lembaga-lembaga moneter. Ini uang masyarakat yang berada di luar kontrol. Tidak terkuasai. Padahal jumlahnya bisa mencapai puluhan milyar rupiah per sektornya.

T: Dewasa ini setiap departemen mempunyai BUMN yang bertugas memberikan hasil tambahan pada anggaran departemen bersangkutan. Bagaimana kontrol DPR terhadap BUMN sebagai pemberi profit dari usaha yang dilakukannya?

J: Penyertaan modal pemerintah melalui BUMN ini sekarang sudah hampir 2 triliun rupiah. Hasil yang diberikan kecil sekali. Hanya puluhan milyar. Ini dapat kita lihat

di dalam APBN sebagaimana penerimaan negara dari sektor nonpajak.

T: Dalam mengejar anggaran yang berimbang, pemerintah sudah beberapa kali men-devaluasi mata uang rupiah. Apakah ada kewajiban pemerintah untuk melaporkan pen-devaluasi-an itu sebelum diumumkan kepada masyarakat?

J: Devaluasi itu sebenarnya mengubah apa yang sudah tertera dalam APBN; karena itu, harus dibicarakan lebih dahulu dengan DPR.

T: Maksudnya?

J: Men-devaluasi mata uang rupiah dan menaikkan atau menurunkan harga BBM sebenarnya mengubah APBN. Sebagai pemegang hak budget, seharusnya dibicarakan dulu dengan DPR. Walau bagaimanapun besarnya devaluasi dan kenaikan harga BBM, harus dibicarakan dengan DPR sebelum di-umumkan. DPR tidak bisa diremehkan dalam hal ini. Anggota DPR yang disumpah untuk memegang teguh rahasia negara, tentunya tidak bisa diremehkan. Sebab, perubahan APBN harus dibicarakan dengan DPR.

T: Apakah selama ini tidak pernah dilakukan pembicaraan terlebih dahulu dengan DPR dalam mengambil keputusan men-devaluasi mata uang rupiah atau menaikkan harga BBM?

J: Belum pernah! Bahkan yang terakhir ini, sebelum devaluasi diumumkan, kalangan pengusaha menelpon saya menanyakan kebenaran kemungkinan devaluasi. Ini kan mereka lebih dulu tahu dari saya?

Masalahnya, Banyak Pajak Tak Masuk Negara

T.A.M. Simatupang, Konsultan dan Pengamat Ekonomi, bekas Wakil Ketua Fraksi PDI di DPR.

Tanya : Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kita pernah bertumpu pada minyak ketika kita mengalami boom minyak di tahun 1973 dan 1979. Pada saat itu, apakah DPR tidak mengingatkan pihak pemerintah, bahwa minyak tidak bisa diandalkan untuk jangka panjang?

Jawab : Harga BBM memang pernah meningkat sebanyak dua kali, sehingga menjadi sumber pendapatan yang paling utama. Pendapatan dalam negeri sendiri relatif makin kecil. Orang-orang di DPR juga sudah memperingatkan agar kenaikan dan permintaan minyak yang besar itu dipergunakan sebaik-



T.A.M. SIMATUPANG

baiknya untuk mengembangkan produksi dalam negeri agar pertanian akan menjadi penggerak pembangunan di masa datang. Tetapi kenaikan penerimaan dari minyak bumi ini membuat kita telena cukup lama. Mungkin pihak pemerintah berpikir, bahwa *boom* minyak tidak akan pernah selesai. Ketika harga minyak bumi turun, kita pun belum siap menerima kenyataan itu. Itu menjadi salah satu faktor yang menyebabkan keadaan berubah seperti sekarang.

T: Apakah pada waktu itu DPR sudah dapat memprediksi harga minyak bumi dalam beberapa tahun ke muka sehingga pemerintah lepas dari pengaruh keterlenaan mereka terhadap minyak bumi yang sedang membaik itu?

J: Kemampuan DPR memprediksi memang terbatas. Yang punya ahli untuk itu jelas pihak pemerintah. Saya kira, yang harus memprediksi itu adalah BAPPENAS, sedangkan di DPR lebih bersifat politis. Kalau lah kepada mereka dijelaskan pihak pemerintah dengan ekonometri yang rumit, tentunya mereka tidak akan mengerti.

T: Kelemahan pihak DPR tentunya punya arti penting dalam menentukan APBN dalam artian untuk memperimbangan ajukan RAPBN sebelum disahkan?

J: Itulah, saya kira, salah satu masalah di negara-negara berkembang.

T: Negara-negara berkembang yang anda maksudkan?

J: Negara-negara di Asia, Afrika dan Amerika Latin. Sumber-sumber keuangan di luar negeri sebagai pemberi bantuan ke negara-negara berkembang pada umumnya cenderung bekerja sama hanya dengan pihak pemerintah, karena mereka beranggapan pihak DPR sebagai suatu badan politis yang dianggap sebagai penghambat pembangunan. Negara-negara donor ini umumnya membicarakan bantuan-bantuan proyek dan sebagainya dengan pihak eksekutif. Dan bertambahnya proyek-proyek ini menyebabkan birokrasi bertambah besar dan berkembang menjadi ukuran raksasa, sedangkan jarak antara eksekutif dengan legislatif menjadi semakin jauh. Malah sebagai raksasa, eksekutif ini semakin tidak tanggap lagi terhadap kepentingan rakyat. Itu semua merupakan kecenderungan umum di negara berkembang setelah Perang Dunia Kedua. Saya kira, gejala itu sedikit banyak terlihat juga di sini. Itulah sebabnya pemerintah ingin menjadikan DPR sebagai lembaga legislatif yang kuat.

DPR seakan tak punya alternatif

T: Di negara-negara lain, bagaimana menurut Anda cara mengatasi kekurangan yang ada di antara anggota DPR ini?

*J: Bukan hanya di negara berkembang yang terjadi bila pemerintah semakin kuat, maka lembaga legislatifnya akan tertinggal. Di Senat Amerika Serikat sendiri, hal yang sama dirasakan. Karena itu, di sana mereka dibantu oleh *General Accounting Office* untuk menganalisa data-data yang disampaikan pihak eksekutif. Karena itu, Senat bisa memberikan dukungan terhadap kebijaksanaan yang diambil pihak eksekutif, tetapi juga bisa tidak mendukung. Lembaga-lembaga yang memberikan informasi analisa laporan pihak eksekutif ini menyebabkan pihak legislatif tidak menerima saja apa yang sudah disajikan pihak pemerintah.*

Di Indonesia, DPR seakan tidak punya alternatif lain kecuali menyetujui. Buku laporan yang diserahkan pemerintah begitu tebal, banyak data, sehingga tidak mungkin bisa dibaca orang dalam sekian bulan saja. Walaupun sudah dibaca, tidak mungkin bisa dime-

ngerti. Di sini mungkin perbedaannya dengan Amerika Serikat. Di sini, BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) merupakan lembaga negara yang sama tinggi kedudukannya dengan DPR; sedangkan di Amerika Serikat, Senat lebih tinggi dari *General Accounting Office (GAO)*, dan bertanggung jawab kepada Senat. Karena itu, kalau ada anggapan bahwa BPK kurang memberikan data dan analisa kepada DPR, mungkin karena hubungan kerja antara kedua lembaga tinggi negara ini kurang diperinci lebih lanjut.

T : *Dalam APBN, anggaran pembangunan senantiasa membesar, sementara anggaran rutin senantiasa lebih kecil daripada anggaran pembangunan. Apakah ini lebih pada pertimbangan aspek politis?*

J : Mungkin. Namanya saja anggaran. Ini salah satu alat politik ekonomi. Jadi ada aspek politisnya. Karena kita katakan sedang berorientasi pada pembangunan, tentunya diusahakan agar anggaran pembangunan lebih besar daripada anggaran rutin. Artinya, memang sering ada hal-hal yang timpang. Kita ingin mengadakan aparatur yang bersih dan berwibawa. Tapi ini menyebabkan gaji orang menjadi tidak mencukupi. Pemerintah jadi menentukan gaji yang rendah, tetapi harga tarif listrik terpaksa dinaikkan. Juga harga-harga lain, untuk memperoleh dana pembangunan.

Kemampuan aparat pajak

T : *Kalau kita mau merombak struktur pendapatan, kita mencoba beralih ke pendapatan negara melalui pajak, ke tabungan masyarakat. Menurut pendapat Anda, apakah dewasa ini pajak sudah dapat diandalkan?*

J : Undang-undang pajak yang baru nampaknya memang lebih baik. Yang lama memang sudah ketinggalan zaman. Namun masalahnya sekarang adalah dari pihak pelayanan Direktorat Jenderal Pajak itu sendiri. Kemampuan aparat pajak itu sendiri untuk memperbaiki dirinya. Dengan undang-undang pajak yang baru ini janganlah hanya diharapkan terjadi kenaikan beberapa ratus ribu saja. Karena itu kesadaran masyarakat dalam pembayaran pajak perlu ditingkatkan. Mereka juga harus mempergunakan akuntan publik, dan pembukuan yang baik. Akuntannya sendiri janganlah hanya sebagai calo

pajak. Jadi masalahnya, banyak pajak tidak masuk negara.

T : *Kalau Anda mengatakan bahwa pendapatan dari pajak masih belum dapat kita andalkan sepenuhnya, nampaknya pemerintah masih mempunyai banyak alternatif untuk meningkatkan penerimaan. Salah satu di antaranya Agribisnis. Apakah Anda melihat kemungkinan Agribisnis ini dapat diandalkan sebagai salah satu sektor penerimaan negara?*

J : Beberapa tahun yang lalu, ekspor non-migas sudah dibicarakan. Namun penyusunan anggarannya saja sudah memakan waktu tahunan. Untuk itu sampai dua tahun mungkin belum akan bisa selesai. Namun sekarang sudah masuk dalam APBN yang baru.

T : *Konon, setiap pemerintahan dapat melahirkan pengusaha baru dalam waktu singkat, karena berbagai peraturan yang dikeluarkan pihak pemerintah dapat cepat mereka manfaatkan. Sekarang ini, dalam usaha menggalakkan peranan pihak swasta, sebaiknya sampai seberapa jauh peranan pihak pemerintah dalam menumbuhkan peran serta pihak swasta ini?*

J : Hubungan lahirnya pengusaha baru sangat banyak. Tidak seluruhnya tergantung dari penguasa. Memang dalam menentukan harga, menentukan hal-hal yang lain, tidak akan terlepas dari peraturan pemerintah. Orang yang tidak mengerti arah perkembangan ekonomi memang akan bisa salah investasi. Jadi banyak orang bisa berkembang dari kebijaksanaan pemerintah, tapi banyak juga yang bisa hancur.

T : *Dalam mengejar keseimbangan yang dinamis dalam APBN yang sedang berjalan, adakalanya pihak eksekutif menaikkan harga BBM atau mendevalusi mata uang. Dalam dua hal ini, terutama devaluasi, apakah pihak legislatif mempunyai hak untuk diberitahukan sebelum keputusan diambil?*

J : Sampai sekarang ada dua pendapat yang berbeda. Seperti halnya pinjaman luar negeri. Pendapat pertama, pinjaman luar negeri harus melalui DPR, karena selama ini DPR tidak tahu syarat-syarat yang mengikat dalam perjanjian antara pihak eksekutif dengan kreditor asing. Pendapat lainnya, dengan disetujuinya APBN, pinjaman luar negeri dengan segala persyaratannya itu pun sudah disetujui pihak legislatif.

Lepaskan Diri dari Ketergantungan pada Migas

Hadi Soesastro, Ketua Departemen Ekonomi, Centre for Strategic and International Studies (CSIS).

Pemerintah sudah sejak lama melihat bahwa ketergantungan pembiayaan negara dari penerimaan minyak bumi, sebagai sesuatu yang kurang baik. Masalahnya adalah bagaimana harus terlepas dari ketergantungan ini. Tindakan apa yang harus diambil, dan bagaimana melakukannya secara serius. Sebab, sejauh usaha itu hendak dilaksanakan, senantiasa pula terjadi peningkatan harga minyak bumi, sehingga urgensi untuk lepas dari ketergantungan pada minyak bumi tidak begitu dirasakan seperti sekarang ini.

Sekarang kita melihat ada beberapa tanda bahwa urgensi untuk terlepas dari ketergantungan pada minyak dalam penyusunan APBN menjadi makin nyata. Untuk itu beberapa tindakan telah diambil oleh pemerintah, antara lain dengan Undang-undang Perpajakan yang baru, walaupun pelaksanaannya terpaksa ditunda. Ini merupakan tindakan pemerintah untuk secara berangsur-angsur merombak struktur penerimaan negara. Namun seberapa jauh keberhasilan dari sistem pajak yang baru ini belum bisa diperkirakan sekarang. Yang kita harapkan ialah adanya pihak-entah di mana-dalam pemerintahan ini, yang memonitor dan mengevaluasi terus menerus sejauh mana sistem perpajakan yang baru itu dapat memperbesar penerimaan nonminyak dengan tidak memikul beban biaya administrasi yang terlalu tinggi. Misalnya, tambahan marginal dari pajak ini yang kita harapkan enam ribu rupiah per orang, tetapi ongkos administrasi untuk menggaet yang marginal itu seribu rupiah, maka yang terjadi bukannya memperbesar penerimaan negara, malah merugikan, memperbesar pengeluaran. Itulah sebabnya, basis pajak harus dimulai dengan baik, selain penetapan tarif yang juga harus dilakukan secara baik dan tepat pula.

Dalam menetapkan tarif pajak ini harus benar-benar dipertimbangkan seberapa jauh

pengaruhnya terhadap kehidupan ekonomi secara keseluruhan. Sebagian orang mengatakan, sebaiknya tarif pajak itu secara eksplisit ditetapkan dengan undang-undang. Tapi saya sangsi, apakah benar penetapan tarif pajak melalui undang-undang itu merupakan upaya yang terbaik. Atau, apakah sebaiknya tarif itu ditetapkan bersamaan dengan pengajuan APBN setiap tahun, dan mendapat pengesahan dari DPR. Dengan cara seperti itu mungkin tarif pajak menjadi lebih bisa disesuaikan dengan keadaan ekonomi yang sedang berlaku. Bila jalan ini ditempuh, maka tarif pajak akan juga menjadi instrumen daripada fiskal, yang pada suatu ketika, di mana ekonomi membutuhkan rangsangan, bisa dilakukan perubahan tarif untuk maksud tersebut. Cara penetapan tarif pajak seperti ini menurut hemat saya dipergunakan Amerika Serikat dan negara-negara Eropa. Ini karena mempertimbangkan, bahwa penetapan tarif pajak dengan undang-undang agak sulit disesuaikan dengan kebutuhan perkembangan ekonomi.

Tabungan cukup potensial

Selain pendapatan negara melalui pajak, yang terasa cukup potensial termasuk juga tabungan, yakni dana pembangunan yang ada dalam masyarakat. Kenaikan bunga tabungan yang ditetapkan dengan kebijaksanaan 1 Juni 1983 yang lalu memperlihatkan hal itu. Pertambahan tabungan sebagai salah satu dana pembangunan ini sampai akhir tahun 1983, menurut Bank Indonesia, meningkat jauh lebih besar dibandingkan dengan peningkatan selama 8 tahun, antara tahun 1975 sampai dengan Mei 1983. Namun tabungan ini merupakan sumber dana yang lain. Masih banyak sumber dana untuk pembangunan, disamping masih banyak pula sumber pendapatan negara yang bisa di-

catat, termasuk apa yang dihasilkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Namun tidak semua BUMN memberikan pendapatan pada negara, sebab hanya beberapa yang bisa dikatakan sebagai BUMN yang memperoleh profit, sementara lainnya merugi. Hanya saja, kita mengalami kesulitan dalam menentukan seberapa besar pengaruh BUMN ini dalam membantu penerimaan negara, karena tidak pernah ada laporan pembukuannya (*account*), walaupun sudah dari dulu hal itu diminta dilakukan.

Di Malaysia, apa yang diterima perusahaan-perusahaan negara itu sudah termasuk dalam anggaran pemerintah. Tapi kita di Indonesia tidak melakukan hal itu. BUMN di Indonesia mungkin selalu kalah bersaing dengan pihak swasta. Kekalahan ini cenderung karena terlalu banyaknya diatur oleh pemerintah sendiri. Misalnya, bagaimana pemerintah menentukan bidang gerak BUMN dengan batasan-batasan yang ketat sehingga sulit bagi BUMN mengambil langkah-langkah yang menguntungkan.

Pihak swasta memang lebih efisien daripada BUMN. Cuma di sini pun pemerintah terlalu banyak ikut campur tangan. Misalnya dengan adanya pembatasan jumlah industri untuk satu bidang. Padahal seharusnya, kalau kita memperjuangkan kepentingan konsumen, akses ke industri harus dibuka ke segala arah. Namun dengan alasan agar tidak ada pemborosan investasi, dan karena negara membangun dengan dana yang langka, perlu pengaturan dari pemerintah. Perlu perizinan, pembatasan jumlah industri tertentu, seperti misalnya semen, sehingga yang harus 'membayar' dari kebijaksanaan ini adalah konsumen yang berpenghasilan rendah. Padahal untuk ini sebenarnya pemerintah tidak perlu ikut mengatur terlalu jauh. Menurut saya banyak sekali sektor industri yang sudah tidak perlu diatur sama sekali. Biarkan siapa pun masuk ke dalam sektor-sektor industri seperti itu. Dan bila sudah masuk dalam sektor ini tetapi tidak mampu memberikan yang terbaik bagi konsumen, biarkan saja mati. Secara alamiah mereka ini seharusnya mati. Karena itu dalam sektor-sektor tertentu pemerintah dapat mengaturnya dengan lebih sederhana daripada apa yang dilakukan dengan Daftar Skala Prioritas (DSP) seperti yang sekarang. Dengan



HADI SOESASTRO

mengurangi campur tangan pemerintah, saya kira peran swasta dalam pembangunan untuk menambah pendapatan negara, akan menjadi lebih besar.

Tak mungkin jalan sendiri-sendiri

Pihak pemerintah—menurut hemat saya—sebaiknya melakukan lebih banyak kerja sama dengan pihak swasta dalam merebut pasar dunia untuk memperbesar pendapatan negara dari sektor nonmigas. Pemerintah tidak mungkin berjalan sendiri, sebab bila berjalan sendiri beban yang dipikulnya menjadi terlalu besar. Namun pihak swasta pun tidak bisa berjalan sendiri, sebab dalam menghadapi negara lain, adakalanya mereka pun menggunakan palu negara, seperti dalam menghadapi proteksi yang dilakukan negara lain itu. Karena itu bagaimana kerja sama antara pihak pemerintah dengan pihak swasta dalam kordinasi yang baik merupakan masalah yang sekarang ada dalam merebut pasaran dunia untuk meningkatkan ekspor sebagai salah satu sumber pendapatan negara.

Hanya saja, seberapa pun besarnya peranan BUMN, sulit kita ketahui selama dalam APBN berada dalam sektor nonbudgeter. Tapi saya tidak tahu kenapa mereka tidak

mau terkonsolidasi dalam APBN secara pembukuan. Padahal, suatu ketika bisa terjadi kegiatan pembangunan yang dilakukan Pertamina lebih besar daripada anggaran pembangunan. Seharusnya pembukuan dari BUMN-BUMN ini sudah ada dan menjadi tradisi, karena semuanya harus melaporkan keadaannya kepada Departemen Keuangan. BUMN ini pun, bila hendak mengeluarkan sesuatu harus lewat pemerintah untuk mendapat izin dari menteri yang bersangkutan. Namun kenapa tidak dimasukkan dalam budget.

Sistem accounting kita memang agak aneh. Dalam anggaran proyek, anggaran belanja tahunan pun bisa menjadi anggaran belanja tiga tahunan. Namun ini tidak untuk semua, sebagian. Pada sebagian yang aneh inilah, uang proyek yang belum keluar sudah dianggap keluar, lalu proyeknya dianggap belum selesai. Padahal ini seharusnya dimasukkan pada anggaran tahun berikutnya, sebab tiap tahun ada saldo yang harus dibawa ke pembukuan tahun depan. Tapi dalam pembukuan yang saya katakan aneh itu, semua anggaran dianggap habis seluruhnya, yang dalam kenyataannya tidak terpakai. Itu yang pertama. Yang kedua—yang saya lihat agak berlainan—adalah prinsip bahwa anggaran rutin harus lebih kecil dari anggaran pembangunan. Pada saat uang pemerintah banyak, hal ini bisa diterima. Namun kalau uang pemerintah sudah menipis, apakah anggaran pembangunan yang lebih besar daripada anggaran rutin itu harus terus dipertahankan dengan alasan "anggaran pembangunan lebih penting dari-

pada anggaran rutin"? Ini berarti harus menekan terus anggaran rutin. Sementara ini penekanan terhadap anggaran rutin bisa dilakukan dengan menghapus subsidi terhadap pemakaian BBM. Tapi bila yang hendak ditekan sudah habis, akan sampai juga pada gaji pegawai negeri. Kalau ini terjadi, berarti anggaran pembangunan yang besar itu dikelola oleh orang-orang yang untuk hidupnya saja sudah tidak cukup.

Menurut hemat saya, keadaan seperti ini karena paksaan dari pihak IGGI. Di sini IGGI telah memaksa pemerintah memperlihatkan tabungan pemerintah yang terus meningkat untuk bisa memperoleh bantuan IGGI, yang dilihat dari penerimaan dalam negeri dikurangi pengeluaran rutin. Ini dipaksakan untuk terus-menerus menjadi besar. Anggaran pembangunan itu pun menjadi dipaksakan selalu berada di atas 50 persen. Sedikitnya 50,3 persen. Itu sudah tidak masuk akal. Di Malaysia, anggaran rutinnya di atas 60 persen, dan ini dipergunakan untuk gaji pegawai agar hidup cukup. Kita di Indonesia berbeda. Anggaran rutin dibuat kecil, sedangkan anggaran pembangunan besar. Hanya tidak semua anggaran pembangunan itu dipergunakan untuk pembangunan. Dari proyek-proyek itu sebagian dipergunakan untuk menambah gaji pegawai negeri. Itu hanya bisa diperoleh oleh mereka yang berada di pos-pos yang basah, sehingga timbul pemerataan yang tidak baik. Yang berada di tempat basah memperoleh banyak, sementara mereka yang di tempat kering memperoleh sedikit.



Tinjauan Etis Sekitar Pembangunan

Oleh Hendrik Berybe

Di samping sukses, pembangunan juga menimbulkan eksek, yang dampak negatifnya kadang tidak tampil di permukaan, karena masyarakat cenderung mendiamkannya. Karena itu, menurut Hendrik Berybe, modernisasi pembangunan, di tengah semua dampak negatif yang ditimbulkannya, perlu memiliki bahasa "chiliasme", atau superioritas manusia atas alam lewat teknologi. Dan modernisasi pembangunan yang humanistik, hanya mungkin terwujud kalau terjadi proses internalisasi dan radikalisis nilai-nilai manusiawi dan kemanusiaan dalam seluruh aspek pembangunan itu lewat pendidikan, baik formal maupun informal.



Dampak Teknologi

Teknologi pada abad kita ini merupakan satu gejala historis yang sangat mempengaruhi perkembangan kebudayaan dan peradaban bangsa-bangsa di hampir semua bagian dunia. Teknologi yang hadir sebagai badan dunia berstruktur raksasa dan kolektif itu melibatkan begitu banyak orang, lewat organisasi, pembagian kerja, spesialisasi menurut disiplin ilmu, sistem perencanaan-persiapan,¹ dalam hubungan mata rantai sangat ketat dengan hukum-hukumnya yang mau tidak mau mesti ditaati demi tercapainya kemajuan atau perkembangan.

Teknologi hadir sebagai satu badan dunia dengan struktur global, memiliki otonomi dengan kategori-kategori sistem yang mengandaikan ketundukan hampir 100 persen sebagai *conditio sine qua non* setelah kehadirannya dilegitimasi efektif bagi pembauran masyarakat. Teknologi lalu berwatak tuan besar, bertangan besi, mempunyai kekuatan dan kuasa yang represif.²

1 John Kenneth Galbraith, *Tuntutan-Tuntutan Teknologi* (terjemahan), dalam Y.B. Mangunwijaya (ed.), *Teknologi dan Dampak Kebudayaan*, vol. 1 (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1983), hal. 13-22.

2 Lihat dan bandingkan: Jacques Ellul, "Ma-

Dengan kekuatan represif ini, sebagaimana dilukiskan Marshall McLuhan, teknologi menciptakan struktur global baru yang merombak semua struktur masyarakat lama dalam laju kecepatan perkembangan melampaui kecepatan normal sebagai kriteria. Teknologi memasukkan manusia dalam struktur global berkuasa itu di bawah pengawasan mekanistik tanpa kemerdekaan. Teknologi secara radikal mengubah organ-organ persepsi manusia, mengubah sama sekali gambaran manusia tentang dirinya sendiri dan orang lain. Pada gilirannya manusia kehilangan identitas diri, menjadi manusia primitif tanpa identitas.³

Dampak Perusahaan Dunia

Teknologi tak dapat dipisahkan dari satu badan dunia yang lain, yakni 'perusahaan dunia' sebagai organisasi karya pengelola pengembangan serta transfer teknologi. Perusahaan dunia menjadi satu kekuatan raksasa paling ampuh menggali, mengelola, menda-

syarat Teknologi dan J.K. Galbraith, Sifat dari Inteligensi Kolektif", dalam Y.B. Mangunwijaya (ed.), *op.cit.*, hal. 105-112 dan 98-104. Istilah kunci yang dipakai J.K. Galbraith, yaitu *teknostuktur*.

3 Marshall McLuhan, "Teater Global" dalam Y.B. Mangunwijaya (ed.), *op.cit.*, hal. 115-119.

yagunakan kekayaan dunia sambil merencanakan masa depan dunia menurut skema manager-manager dunia itu. Perusahaan dunia-lah pendorong utama perubahan paling dinamis dan aktif masyarakat moderen.⁴ Itulah peranan yang telah dan sedang dimainkan perusahaan dunia *de facto*.

Namun persoalan pokok bukan di situ. Soalnya ialah peranan transformasi apakah yang seharusnya dimainkan perusahaan dunia *de iure*, sehingga nafsu mereguk keuntungan besar dari kekayaan dunia atas nama kemajuan dan perkembangan, sedikit dijinakkan agar ia bisa tampil sebagai kekuatan perdamaian, stabilitas dan perkembangan. Dengan peranan semacam ini, sebagian penduduk dunia yang miskin dan lapar sedikit ditolong. Itulah memang suatu pertanyaan etis.⁵

Melihat strategi dan motivasi ekonomis yang melatarbelakangi peranan perusahaan dunia, tak ada harapan begitu banyak bagi perbaikan mutu hidup sebagian terbesar penduduk dunia. Kemiskinan massal, kelaparan massal, pengangguran massal bahkan semakin menjadi-jadi. Perbedaan antara negara-negara kaya dan negara-negara miskin, antara kelompok kaya dan kelompok miskin dalam satu wilayah nasional, semakin melebar.⁶ Bukan pemerataan melainkan ketidakmerataan itulah yang semakin gamblang. Jelas ini bukan jawaban paling relevan dari dan untuk pertanyaan etis di atas, malah sebaliknya. Sistem sosial baru yang dihasilkan perusahaan dunia—yang coraknya lain dari sistem sosial lama—membawa guncangan-guncangan yang memperparah semua persoalan yang ada.⁷ Sistem sosial perusahaan dunia bertolak belakang dengan kebutuhan dasar manusia untuk menikmati keseimbangan sosial, keseimbangan ekologis, dan keseimbangan psikologis. Perusahaan dunia mengganggu dan mengguncangkan ketiga keseimbangan itu dengan segala akibatnya.⁸

Peranan perusahaan dunia sebagai pemilik, produser dan distributor tunggal paling kuat mengelola kekayaan alam dunia, mempercepat dan mendukung proses pemusatan (sentralisasi) kekayaan dalam satu wadah tunggal yang sebetulnya tidak lagi terlalu membutuhkan kekayaan-kekayaan itu. Itulah suatu kepincangan sosial. Ideologi konsumtif kekayaan alam dalam industri, teknologi tinggi meninggalkan sisa-sisa dan sampah yang semakin bertimbun. Biosfera, hidrosfera dan wajah kulit bumi—sebagai wilayah pemukiman manusia—menjadi keruh dan kotor.

Prinsip mobilitas, organisasi hirarkis, efisiensi sebagai ideologi sentral dan kenikmatan konsumtif sebagai tawaran nilai perusahaan dunia, menantang kesetiaan orang pada keluarga dan bangsanya. Keterlibatan dalam sistem ini membuat partisipan, pengembara yang berpindah-pindah tempat tanpa akar, dijauhkan dari dunia kekerabatan, kebersamaan familiar, sebagai konteks sosio-budaya yang memberikan rasa aman secara psikologis.⁹ Orang membutuhkan suatu wilayah/lingkungan budaya, sebagai *home basenya*, tempat di mana manusia menghayati makna hidup. Manusia membutuhkan 'stabilitas loci'. Orang yang berjam-jam di muka TV, terasing dari dunia lingkungan kekerabatan dan masuk dalam dunia asing—dunia fantastis ciptaan teknologi—yang sering kali tidak klop dengan dunia pengalaman nyata kita sehari-hari. Itulah situasi yang dapat dicap 'krisis dan kritis', karena pada tahap itu kita terjebak dalam 'ketidaktahuan' untuk memilih jalan terbaik bagi perwujudan hidup yang berbudaya. Organisasi hirarkis-sentralistis perusahaan dunia, bertentangan dengan aspirasi sebagian terbesar penduduk dunia—yang menginginkan kebebasan (kemerdekaan) lebih banyak untuk mengatur hidup mereka sendiri—kesempatan lebih banyak untuk turut serta dalam memutuskan, memilih, merencanakan cara, model, program transformasi masyarakat demi masa depannya.

Manusia Situasional

Uraian di atas mungkin dapat memberikan sedikit gambaran mengenai situasi riil tanpa

4 Richard J. Barnet dan Ronald E. Muller, "Transformasi Kekayaan dan Krisis Pengertian", dalam Y.B. Mangunwijaya (ed.), *op.cit.*, hal. 26-37.

5 *Ibid.*, terutama hal. 27.

6 Richard J. Barnet dan Ronald E. Muller, *op.cit.*, *loc.cit.*, hal. 27-28.

7 *Ibid.*, hal. 28.

8 *Ibid.*, id.

9 Richard J. Barnet dan Ronald E. Muller, *op.cit.*, *loc.cit.*, hal. 30

kamuflase, bagaimana manusia *de facto* menghayati makna hidupnya dalam suatu wajah kebudayaan baru, yakni kebudayaan teknologistic dan ekonomistic.

Orang sekarang hidup dalam suatu situasi yang dipagari keliling oleh hasil karyanya sendiri: teknik, industri, ilmu, organisasi, dan barang benda penemuannya. Manusia masyarakat kita sekarang sangat disituasikan oleh lingkungannya dengan bermacam-macam ideologi baru sebagai mitos hasil dari cara berpikir, cara menilai, dan cara kerja yang diciptakannya sendiri. Itulah lingkungan yang turut mempengaruhi — bahkan sangat menentukan — cara manusia memandang dirinya (identifikasi), meragakan dirinya (ekspresi) dalam bahasa kebudayaannya. Lingkungan begitu berkuasa mendefinisikan eksistensi manusia sehingga ia sangat tergantung (dependensi total) pada hasil-hasil karyanya sendiri, misalnya teknik, robot, produk-produk industri, TV dan sebagainya.

Akibatnya, manusia mengidentifikasi dirinya atau diidentifikasi dengan barang-benda material ciptaannya sendiri. Manusia menjadi lebur dan anonim dalam produksinya, karena barang-benda material buataannya tidak lagi hanya menjadi 'bagian' atau 'medium' dari pribadi manusia, melainkan sudah menjadi 'satu' dan 'sama'. Seakan-akan tidak ada lagi perbedaan atau distingsi karakteristik antara 'barang-benda material' ciptaan manusia — seperti mobil, TV, perusahaan, uang — dan 'manusia pembuat dan pencipta kebudayaan'. Antropologi indiferentisme ini menenggelamkan manusia dalam proses anonimasi diri.¹⁰ Schubungun dengan soal ini Jurgen Moltmann menulis:

"It becomes increasingly difficult to distinguish between himself and his man-made environment, for his tools are not just instruments over which he has absolute control; they are at the same time part of his own form, as he himself is part of his form. The relationship between man and machine, if we understand machine now in the wider sense of human work, is not the relationship of subject and object, or of subject and instrument, but rather a new unitary form of man-machine."¹¹

¹⁰ Lihat dan bandingkan: Jurgen Moltmann, *man* terjemahan dari edisi dalam bahasa Jerman, (Philadelphia: SPCK and Fortress Press, 1974), hal. 22-23.

¹¹ Lihat: Jurgen Moltmann, *op.cit.*, hal. 23-24.

Itulah suatu tahap di mana proses alienasi (*Entfremdung*)¹², sesungguhnya sudah mulai terjadi. Manusia masyarakat moderen mengandalkan dirinya pada keyakinan akan pertumbuhan (perkembangan atau kemajuan) teknologis dan ekonomis sebagai nilai normatif yang sesungguhnya melahirkan satu situasi yang tidak adil bagi pribadi manusia.¹³ Keyakinan kuasi iman seperti ini melegitimaskan teknologi sebagai *power*. Teknik menjadi dewa dan Allah dari iman kepercayaan model ini. Padahal *power* tidak pernah netral sebab 'Allah teknologi' telah menjadi roh jahat yang membelenggu manusia dalam penjara-penjara bikinannya sendiri.

Korelasi Modernisasi Pembangunan Teknologi Ekonomi

Perlu dan pentingnya pengamatan di atas dalam rangka pembicaraan etik pembangunan, terletak dalam kaitan soalnya. Pembangunan hampir tidak dapat dibicarakan terlepas dari soal teknologi dan ekonomi sebagai bagiannya yang integral. Modernisasi di negara-negara sedang berkembang (Dunia Ketiga) selalu menyangkut teknologi yang ditransfer — sebelum mandiri — dan perusahaan-perusahaan nasional yang mengelola transfer serta pengembangan teknologi dan organisasi ekonomi nasional, seperti perusahaan nasional atau swasta dalam negeri. Juga kalau suatu negara sedang berkembang tidak mau atau belum bersedia mentransfer teknologi, ia tetap tidak bisa menghindarkan diri dari pengaruh teknologi. Teknologi sebagai *power* hadir di negara berkembang bukan semata-mata karena secara sengaja dialihkan, melainkan juga menyebar secara spontan dari satu tempat (negara) ke tempat (negara) lain tanpa perlu direncanakan secara sengaja, karena teknologi — sebagai salah satu unsur kebudayaan masyarakat moderen — menyebar sama seperti unsur-unsur kebudayaan lainnya menyebar.¹⁴ Alih teknologi mengandai-

¹² Istilah alienasi/*Entfremdung* tidak dipakai dalam arti sebagaimana dipakai Karl Marx. Bandingkan: *Ibid.*, hal. 47-54.

¹³ *Ibid.*, hal. 25-26.

¹⁴ Filino Harahap, "Pemindahan Teknologi", dalam Y.B. Mangunwijaya (ed.), *op.cit.*, hal. 6-7.

kan proses pemilihan sementara teknologi sebaran mengandaikan proses perembesan spontan sebagai arus bawah dengan karakter niscaya. Gandhi yang sangat anti masuknya teknologi Barat sama sekali tak bisa membendung menyusupnya dampak teknologi Barat ke India.

Korelasi aktif teknologi dan ekonomi-perusahaan dunia dengan modernisasi pembangunan, mengandaikan pula bahwa terminologi modernisasi atau pembangunan itu merupakan kategori integral, struktural dan bereeri multidimensional. Modernisasi merupakan proses transformasi atau perkembangan masyarakat secara besar-besaran dalam segala aspeknya.¹⁵ Modernisasi menyangkut banyak bahkan semua segi kehidupan manusia, seperti ekonomi, politik, teknik, sosio-budaya (struktur, lembaga, relasi), pendidikan, ilmu pengetahuan, kepercayaan dan agama, yang kesemuanya mengandalkan ilmu pengetahuan (episteme) untuk mengembangkannya.

Kategori Etis Modernisasi Pembangunan

Interaksi aktif antara teknologi, ekonomi perusahaan dengan modernisasi pembangunan sebagai kategori multidimensional mempunyai implikasi dan relevansi aktual; tidak hanya teoretis melainkan juga praktis, bagi segala usaha pembangunan yang digalakkan masyarakat/bangsa Indonesia bersama pemerintah lewat Pelita, juga tepat menjelang dimulainya Pelita IV awal tahun 1984 ini. Implikasi itu juga oportune bagi Indonesia yang boleh disebut negara berkembang yang sedang giat membangun.

Dalam konteks ini, pengamatan di atas dapat menjadi indikasi etis-normatif bagi 'cara, bentuk, model, rencana, pilihan, obyek, sasaran, cita-cita kongkrit' pembangunan yang sedang dan akan dijalankan masyarakat Indonesia agar sekurang-kurangnya dampak-dampak negatif yang ditimbulkan oleh suatu pilihan modernisasi pembangunan yang teknologistis-ekonomistis (seperti di-

uraikan di atas) tidak mesti terjadi dan menimpa kita sekali lagi. Indikasi etis pengamatan di atas menyarankan bahwa pembangunan nasional semestinya menghilangkan atau sekurang-kurangnya meringankan penderitaan manusiawi warganya tanpa kecuali siapa pun dan apa pun status sosialnya, dan bukannya membiarkan atau malahan menambah serta meningkatkan penderitaan yang ada.

Modernisasi pembangunan, menurut pendekatan dialektika negatif sebagaimana dianjurkan Th.W. Adorno, Peter L. Berger, Gunnar Myrdal dan kawan-kawan, adalah usaha dan upaya manusia memberantas, menghilangkan atau kalau memang tidak bisa dihindarkan, mengurangkan penderitaan manusia sampai pada tahap atau kadar paling minim, sejauh itu menjadi keinginan yang realistis.¹⁶ Penderitaan secara fundamental sesungguhnya meniadakan, menghilangkan suatu kenyataan obyektif yang seharusnya tidak boleh tidak ada demi identitas dan martabat atau harga diri manusia sebagai manusia *qua* manusia. Secara etis penderitaan bukanlah cita-cita dan tujuan walaupun dalam situasi tertentu kita terpaksa—namun bukan harus—menanggung penderitaan dalam suatu harapan bahwa penderitaan bukanlah kata terakhir.

Begitu NKKBS (Norma Keluarga Kecil Bahagia dan Sejahtera), sebagai salah satu wujud pembangunan di bidang kependudukan, akan berlawanan dengan hakikat modernisasi pembangunan sebagai norma etisnya, kalau dalam propaganda Keluarga Berencana (KB), tujuan menghalalkan segala cara propaganda yang berbau 'memberi tekanan-tekanan', entah berupa tekanan sosial, administratif, psikologis, yang mengabaikan malahan melawan sama sekali kehendak bebas dan putusan hati nurani pengikut KB. Akhir-akhir ini timbul keresahan di kalangan masyarakat luas akibat cara dan nada propaganda KB yang represif, mengejar jumlah/target akseptor sebanyak-banyaknya karena adanya insentif, bernada wajib' dengan disertai sanksi-

Istilah 'teknologi transfer' dan 'teknologi sebaran' bukan dari F. Harahap, melainkan dari penulis.

15 Prof. Dr. J.W. Schoorl, *Modernisasi* (terjemahan R.G. Soekadji); (Jakarta: Gramedia, 1980), hal. 1-5.

16 Peter L. Berger, *Piramida Korban Manusia*, terjemahan A.R. Tolleng, (Jakarta: LP3ES, 1974). Th. W. Adorno dari mazhab Frankfurt, Jerman Barat. Sedangkan Peter L. Berger, Gunnar Myrdal bukan dari mazhab yang sama, namun mempunyai 'kesamaan pandangan umum'.

sanksi seperti denda, urusan administratif dipersulit kalau si pembangkang pegawai negeri, anak di luar target tidak mendapat tunjangan, membuat orang hidup dalam ketakutan dan kecemasan.¹⁷ Dan kadang dampak negatif praksis modernisasi pembangunan tidak tampil di permukaan bukan karena tidak ada melainkan karena seringkali dalam penghayatan etis, masyarakat kita cenderung mendiadakan apa yang seharusnya perlu dan harus dikatakan. Di sini terjadilah penjungkir-balikan nilai. Seorang anak tidak boleh mengatakan 'salah' atau 'tidak benar' kepada ayahnya, karena ayah telah dimitoskan sebagai 'tokoh mapan, hero, kriterium kebenaran' tanpa realisme etis yang masuk akal. Dalam etika bangsawan-rakyat biasa (tuan/majikan-hamba/buruh/bawahan), etika ketaatan diberlakukan hampir mutlak, sehingga 'yang bawah tidak bisa lain dari menjalankan ketaatan mutlak'. Itu berarti mempersoalkan 'kesalahan, kepincangan atasan yang memperlakukan mereka secara tidak adil' yang berarti sama dengan melawan norma etis. Itulah semacam etika pendidikan di kalangan masyarakat yang tertindas sebagaimana dijelaskan Paulo Freire.¹⁸ Penindasan dibenarkan atas nama etis.

Itulah barangkali ironi pembangunan. Suatu upaya pembangunan yang bertujuan membawa kesejahteraan untuk manusia justru membawa penderitaan, karena adanya kontradiksi antara cita-cita pembangunan yang kabur dengan praksis pembangunan yang oportunistis. Praksis pembangunan yang membawa penderitaan itu berlawanan dengan cita-cita pembangunan sebagai ajaran (ortodoksi) juga landasan dari ajaran itu, yakni sikap hidup (*way of life*) perikemanusiaan yang adil tetapi juga beradab, sebagaimana tertulis dalam sila ke-2 Pancasila. Se-

17 Sebagai gambaran, lihat: *Tempo* 17 tahun XIII, 25 Januari 1983; *Kompas* 11 Juli, 27 September 1983. Keresahan yang terjadi di Propinsi Nusa Tenggara Timur, Gunung Kidul Jawa Tengah, rupanya tidak sempat 'terekam/terlapor' dan muncul di permukaan. Namun itu tak dapat disimpulkan bahwa tidak ada. Indikasi untuk propinsi Nusa Tenggara Timur dapat diketemukan dalam 'Surat Pembaca' *DIAN*, no. 4, tahun XI, 25 Pebruari 1984, hal. 2. Indikasi kuat tentunya suatu penelitian di lapangan tanpa apriori ideologis.

18 Paulo Freire, *Pedagogy of the Oppressed*, Penguin Books, 1972.

bab mesti ada identifikasi nilai dalam ortodoksi dan ortopraksi di mana ortopraksi membenarkan dan mengkritik ortodoksi dan demikian sebaliknya.

Bahasa Etis Modernisasi Pembangunan

Modernisasi-pembangunan juga mempunyai bahasa nilai ambivalen. Bahasa yang bernalar positif, di mana pembangunan dimengerti sebagai ikhtiar yang mendatangkan kebaikan, kesejahteraan, manfaat atau guna bagi manusia/masyarakat. Bahasa yang bernalar negatif, di mana pembangunan dimengerti sebagai upaya menghilangkan, meniadakan, mengurangi penderitaan manusia/masyarakat yang *de facto* ada. Yang satu lebih tertuju pada masa depan, idealisme, harapan dan cita-cita, sementara yang lain berpangkal pada kenyataan obyektif hari ini yang 'negatif' yakni penderitaan sebagai basis. Itulah dua aspek komplementer dari suatu pengertian modernisasi yang integral.

Bahasa modernisasi pembangunan yang ambivalen ini menjadi premis nilai dasar yang bersifat utama dan pratama, wajib, sah, obyektif, realistik, masuk akal dalam setiap penjabarannya di segala aspek, baik di tingkat ortodoksi (misalnya sebagai ideologi) maupun di tingkat praksis di lapangan. Itulah bahasa yang menjadi tolok ukur, sebab dalam bahasa etis seperti ini terungkaplah realisme etis fundamental modernisasi pembangunan.

Dari itu, dalam menggalakkan pembangunan di wilayah nasional kita, perlu dipertimbangkan premis nilai dasar tadi daripada terjebak dalam ideologi-ideologi tertentu yang ditawarkan karena seringkali ideologi (seperti ideologi ekonomi tradisional) sangat oportunistis.¹⁹ Realisme etis pembangunan ini menjadi *principium privilegium* dalam re-evaluasi dan otokritik modernisasi pembangunan, sehingga bisa disebut 'sukses' dan 'gagal' meskipun cuma sebagian. Dengan itu ditutup atau dicegah kemungkinan untuk membenarkan begitu saja semua kemajuan dan perkembangan yang dicapai atas nama suatu nilai populer yang sebetulnya oportunistis. Apalagi kalau membenaran itu dipan-

19 Gunnar Myrdal, *op.cit.*

dang sekaligus diperlakukan seakan-akan sebagai mutlak.

Begitu pembangunan—yang terlalu menitikberatkan nilai kemajuan di bidang teknologi-ekonomi misalnya—memberi peluang untuk mengutamakan perkembangan, kemajuan dalam artian fisik sementara pengembangan dimensi personal, unsur-unsur psikologis, penghayatan nilai etis-keagamaan, pendidikan diterlantarkan. Begitu kemajuan teknologi dan ekonomi yang semakin memperlebar jurang antara kelompok (sangat) kaya dan kelompok (sangat) miskin misalnya tidak dapat dibenarkan begitu saja atas nama GNP sebagai skala nilai. Kemajuan teknik dan ekonomi, sebagai salah satu nilai komplementer dari premis nilai dasar etika pembangunan yang integral-multidimensional, mesti juga bersifat 'universal'. Artinya berlaku umum bagi semua orang, meskipun berbeda-beda dalam skala kuantitatif-kuantitatif menurut peranan sosial, kepentingan, kebutuhan dan situasi, karena kaidah keadilan adalah kaidah universal'.²⁰ Dengan kaidah keadilan universal ini dijaminlah bahwa 'manusia menjadi nilai elementer' menurut kategori imperatif Immanuel Kant, karena 'manusia sebagai pribadi diperlakukan sebagai tujuan dalam dirinya sendiri dan bukan alat'.²¹

Kemajuan teknik-ekonomi sebagai suatu nilai etis meskipun partial, semestinya juga koheren dan jatuh sama dengan rasa keadilan, solidaritas sosial, rasa kesetiakawanan, sebagaimana dirumuskan dalam sila ke-5 Pancasila dan UUD 45 pasal 33 ayat 1-3 sebagai nilai etis lain meskipun partial dan bukannya bertolak belakang. Organisasi perusahaan nasional dalam kerjasama dengan swasta mestinya tetap menjamin adanya peluang dan kesempatan yang sama dalam mengolah kekayaan negara/bangsa, sehingga setidaknya-tidaknya dicegah tendensi atau kemungkinan ke arah penumpukan kekayaan dalam satu tangan/agen dengan *privilege*-

privilege khusus akibat logis sistem sosial sentralistik-hirarkis.

Justeru itulah yang dimaksudkan 'premis nilai' dalam usaha 'pemerataan' pembangunan lewat delapan jalur pemerataan itu, baik ditinjau menurut subyek pelaku pembangunan maupun tempat/lokasi di mana proyek konkret pembangunan dijalankan. Kemajuan kota mestinya juga berarti kemajuan di desa dan pedalaman; kemajuan lapisan atas mestinya juga menjadi kemajuan lapisan bawah, meskipun dalam skala jumlah yang berbeda-beda (dan memang tidak harus sama, namun harus sama dalam skala nilai atau bobotnya menurut ukuran etis: yakni hak yang sama sebagai pribadi). Pembagian kekayaan secara adil—menurut skala etis kebutuhan manusia—adalah yang dimaksudkan dengan 'prinsip subsidiaritas' dalam etika keadilan, khususnya dalam hal keadilan distributif. Karena distribusi kekayaan alam sangat berkaitan dengan organisasi perusahaan nasional, termasuk swasta, maka proses pengambilan keputusan pada organisasi perusahaan nasional inilah kunci permasalahannya.

Relevansi Praktis

Dalam konteks ini, penjelasan J.B. Sumarlin mengenai apa yang ingin dicapai dalam Pelita IV nanti dapat dimengerti. Dalam Pelita IV ingin dicapai pertumbuhan atau kemajuan ganda. Pertumbuhan yang tinggi terutama di bidang ekonomi sekaligus pertumbuhan yang (juga tinggi) serasi dan selaras dengan bidang lain, sosio budaya, politik dan keamanan.²² Konsepsi pertumbuhan yang serasi dan selaras mengandaikan bahwa keserasian (harmonisasi) antara berbagai bidang pembangunan adalah merupakan premis nilai ideal yang mau dicapai; sementara ketidakselarasan atau ketidakseimbangan kemajuan antar berbagai bidang sebagai kenyataan obyektif (kalau memang itu diterima pernah terjadi-bila tidak atau belum terjadi mungkin akan terjadi—adalah merupakan premis nilai keseimbangan, atau tepatnya 'kemerataan' yang bersifat *negatio negationis*.

Apa yang dikatakan J.B. Sumarlin sebagai

²² *Kompas*, 3 Februari 1984, hal. 1.

²⁰ Bandingkan: Dr. F. von Magnis, *Etika Umum*, (Yogyakarta: Kanisius, 1975), hal. 11-34 dan 77-110. Juga: Gunnar Myrdal, *op.cit.*

²¹ Dr. F. von Magnis, *ibid.* hal. 77-110, di mana kaidah keadilan dalam hal 'pembagian' distribusi apa yang baik mengandaikan 'nilai manusia' sebagai tujuan utamanya dan bukan barang benda itu sendiri dalam dirinya sendiri.

kebijaksanaan perencanaan dan pengambilan keputusan mengenai model pembangunan selalu berpatok pada kepentingan dan kebutuhan semua atau sebagian terbesar rakyat, yang tersalur lewat lembaga-lembaga sosial politik yang ada sebagai wadah rembuk nasional dan mufakat berasaskan etika keadilan juga dalam tahap pengambilan keputusan. Itu berarti pembangunan kelembagaan²³ adalah perlu dan penting, sehingga pembangunan sebagai orto praksi menjadi 'suatu proses gerakan menaik dari seluruh badan sosial dalam transformasi'. Dengan demikian tidak hanya gerakan pembaruan dari atas, melainkan juga gerakan pembaruan dari akar rumput (Gunnar Myrdal). Juga dengan itu terbukalah kemungkinan bagi partisipasi rakyat; tidak hanya dalam bentuk pemberian atau pengerahan tenaga fisik (misalnya sebagai pekerja proyek pembangunan), melainkan juga turut memberikan pertimbangan nilai, pendapat dan pilihan sebagai wujud partisipasi kognitif mereka²⁴ berdasarkan konteks sosio-historis-budaya mereka yang aktual, sebagaimana dianjurkan Peter L. Berger.

Dengan proses semacam ini diharapkan modernisasi pembangunan kita pun dijalankan dalam ortopraksis yang 'manusiawi' pula. Pembangunan lalu bermakna humanisasi, sejauh pembangunan merupakan proses penanaman nilai manusia dan kemanusiaan dalam proses pembangunan itu sendiri melalui empat faktor, yakni: antropos (manusia), oikos (lingkungan hidup), tekne (peralatan), dan etnos (komunitas).²⁵ Modernisasi pembangunan juga merupakan proses *know how* (segi bagaimana dilaksanakan) dan bukan semata-mata *know what* (segi apa yang saya tahu dan mengerti). Secara moral setiap kemampuan (potensialitas) yang dapat saya budidayakan, kadang tidak mesti saya harus budidayakan kalau hal itu tidak menguntungkan, atau kalau hal itu tidak mengandung nilai dari kaidah sikap baik dan kaidah keadilan.²⁶

Modernisasi pembangunan sebagai proses humanisasi tidak dapat dilepaskan pula dari kaitannya dengan faktor-faktor nonekonomis, faktor-faktor kebudayaan²⁷ yang memainkan peranan menentukan dalam proses humanisasi nilai-nilai modernisasi pembangunan dalam segala aspeknya. Peranan agama juga tidak dapat diremehkan karena agama relatifir semua nilai pembangunan yang intramundan sebagai terbuka ke masa depan (eskatologi pembangunan) yang lebih baik dalam teka-teki harapan. Harapan semacam ini juga realistik, karena futurologi pun bukan lagi sesuatu yang muluk dan fantastis. Eskatologi pembangunan menghindarkan kita dari memutlakkan 'nilai intramundan seperti kekayaan sebagai tujuan dan cita-cita terakhir' dan menilainya sebagai 'medium atau batu loncatan menuju pencapaian nilai yang lebih'. Nilai lebih yang ditawarkan agama tidak bisa dicap sebagai omong kosong religius karena menunjukkan nilai-nilai supranatural. Agama dengan kritik profetisnya menunjukkan bahwa betapapun maksimalisasi usaha pembangunan dijalankan, namun dalam pengalaman kita seringkali penderitaan dan kegagalan selalu saja diketemukan sebagai kenyataan obyektif yang seakan-akan tak kunjung habis karena manusia sebagai makhluk intramundan adalah nisbi, terbatas. Namun kritik profetis agama selalu membuka sejarah dan tidak menutupnya, karena adanya daya transendensi manusia untuk mengatur sejarahnya. Begitulah futurologi—sebagai upaya mempersiapkan masa depan—merupakan perwujudan transendensi manusia dalam segi modernisasi pembangunan²⁸, karena manusia adalah pencipta kebudayaannya dan bukan sebaliknya.

Pengambilan Sikap

Ketidakmampuan realistik untuk meniadakan sehabis-habisnya penderitaan manusia, meskipun modernisasi pembangunan sudah optimal, tidak dapat diganti dengan gerakan melarikan diri ke dalam dunia fantasi seperti dibuat kaum pasifis, yang mogok dan apatis

23 *Kompas*, 29 Februari 1984, hal. IV dan seterusnya, Diskusi Panel Ahli *Kompas*.

24 Peter L. Berger, *op.cit.*

25 Lihat *Kompas* 29 Februari 1984, hal. 1, tentang pelaksanaan pembangunan yang manusiawi dari Dr. Soerjanto Poespowardjo.

26 Dr. F. von Magnis, *op.cit.*, *ibid.*

27 Gunnar Myrdal, *op.cit.*; Soedjatmoko, "Teknologi, Pembangunan dan Kebudayaan", dalam Y.B. Mangunwijaya (ed.), *op.cit.*, hal. 49-57.

28 Bandingkan *Prisma*, (Anatomi Masa Depan), no. 1, Januari 1984.

terhadap semua kemajuan dan perkembangan terutama di bidang teknik dan ekonomi dunia, atau kaum *beatnik* yang ingin menciptakan pulau sendiri sebagai firdaus, yang kembali merindukan zaman kebahagiaan masa lampau sebelum kemajuan teknik dan ekonomi melanda dunia dengan dampak-dampak negatifnya.²⁹

Humanisasi adalah tugas, meskipun membedakan. Di balik itu tersiratlah iman kepercayaan akan martabat diri manusia sebagai makhluk yang menurut maksud dan rencana ilahi mesti menguasai alam raya dengan segala isinya, dan tidak mesti bertekuk lutut. Barangkali modernisasi pembangunan—di tengah semua dampak negatif yang ditimbulkannya—perlu memiliki bahasa *chiliasme*³⁰ yang menaruh harapan dan optimis terhadap 'nilai positif' pembangunan yang memperlihatkan transendensi manusia merencanakan pertumbuhan sejarah kebudayaannya.

Humanisasi modernisasi pembangunan atau modernisasi pembangunan yang humanistik, hanya mungkin terwujud kalau terjadi proses internalisasi dan radikalisasi nilai-nilai manusiawi dan kemanusiaan dalam seluruh aspek pembangunan itu lewat pendidikan baik formal maupun informal.³¹ Proses pembudayaan nilai kemanusiaan dalam praksis pembangunan lewat pendidikan nilai, agar kepekaan tidak hanya terjadi secara

ilmiah-teoretis melainkan juga terjadi secara emosional atau psikologis, pada gilirannya dapat menjadi kadar referensi untuk memilih apa yang terbaik dan berguna dijalankan oleh suatu modernisasi pembangunan untuk meniadakan penderitaan dan menghasilkan kesejahteraan. Karena itu, pendidikan dalam arti luas sangat membantu proses humanisasi atau konsientisasi (Paulo Freire) dalam pembangunan, sehingga tidak mesti terjadi benturan atau tabrakan nilai; tidak mesti terjadi kontradiksi antara ortodoksi dan ortopraksi pembangunan dan nilai kemajuan ekonomis-teknik tidak mesti bertolak belakang dengan nilai keadilan, rasa solidaritas sosial.

Karena itu, peranan lembaga-lembaga pendidikan—baik formal maupun informal—sangat membantu proses penanaman nilai. Media massa, entah cetak, pers, radio TV, sebagai lembaga informal mempunyai peranan penting pula dalam proses internalisasi dan radikalisasi nilai-nilai human. Terlebih bagi generasi muda dan generasi anak yang dalam masa perubahan struktural kebudayaan, sistem sosial, ideologi membutuhkan 'kepastian moral'.

Dan tinggallah pertanyaan ini: Sejauh mana Pelita IV nanti mewujudkan pembangunan, sehingga dalam arti etis bisa dinilai semakin berhasil meniadakan penderitaan bangsa dan masyarakat Indonesia? Sejauh mana pula praksis pembangunan jatuh sama dengan formula-formula yang digariskan dalam Pedoman Pelita, berlandaskan Pancasila dan UUD 45 sebagai ortodoksi dengan premis-premis nilai etisnya dan sekaligus membenarkan dan mengkritiknya sebagai proses humanisasi yang berhasil atau tidak? Itulah yang masih harus dinantikan, diharapkan dan bahkan harus dibuktikan dalam dan selama Pelita IV ini!

29 Jurgen Moltmann, *op.cit.*, hal. 27-45.

30 *Ibid.* hal. 30. Chiliasme dipakai J. Moltmann untuk teknologi, yang secara analog dipakai penulis untuk 'istilah pembangunan' dengan arti pokok, superioritas manusia atas alam lewat teknologi.

31 Lihat dan bandingkan karangan kami: "Pendidikan Nilai dan Pembudayaan Hak-Hak Asasi Manusia", *Kompas* 27 Januari 1984, hal. IV dan seterusnya; dan "Membina Dunia yang lebih baik: Antara Futurologi dan Utopi", *Sinar Harapan*, 2 Januari 1984.

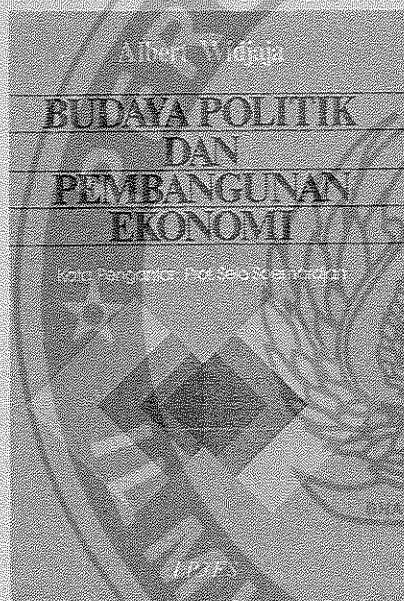
RALAT

Dalam artikel Zamakhsyari Dhofier, *Dampak Ekonomi Ibadah Haji di Indonesia*, (Prisma no. 4, April 1984, hal. 51-61), terdapat kekeliruan penempatan halaman. Halaman 53 seharusnya menjadi 54, dan sebaliknya hal. 54 ditempatkan di hal. 53.

Demikianlah harap menjadikan maklum, dan terima kasih.

Redaksi

Elite politik Orba tak berbeda dengan Orla?



Bagaimana budaya politik
para elite mempengaruhi
pembangunan ekonomi?

Sebuah buku yang
membahas perubahan
politik dari masa
Demokrasi Terpimpin ke
Demokrasi Pancasila.
Corak-corak budaya
politik kaum elite. Peranan
faktor non-ekonomi dalam
pembangunan

Satu kesimpulan yang
berbeda dengan dugaan
umum, tentang timbulnya
orde politik baru setelah
G-30-S.

Budaya Politik
dan Pembangunan Ekonomi
Dr. Albert Widjaja
325 hal. Rp. 3.500,—

Dapatkan segera di toko buku Anda. Pesanan Langsung disertai
pembayaran tambah ongkos kirim 10% (min. Rp. 500,-) ke :

LP3ES

Jln. S. Parman 81, Slipi-Jakarta Barat
Telp. 597211.