

PELEMBAGAAN POLA HIDUP SEDERHANA

Kirdi DIPOYUDO

Pada 27 Mei 1978 Presiden Soeharto memberikan instruksi kepada Menteri Negara Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup Emil Salim untuk menjabarkan lebih lanjut "pola hidup sederhana" agar benar-benar menjadi operasional, termasuk pelaksanaan sanksi-sanksi yang telah ditetapkan bagi pelanggar-pelanggarnya. Dalam rangka itu perlu dikembangkan ukuran atau patokan yang dapat digunakan untuk membatasi pola hidup sederhana dan mengetahui bila terjadi penyimpangan dari gaya hidup yang wajar. Atas pertanyaan apakah Keputusan Presiden 5 Maret 1974, yang menggariskan patokan-patokan umum bagi pegawai negeri untuk melaksanakan pola hidup sederhana, sejauh ini belum dilaksanakan dengan baik, Menteri Emil Salim menjawab: "Kalau Presiden tidak menganjurkan penjabaran ini, tentunya pola itu sudah dianggap berjalan". Dengan demikian dikeluarkannya instruksi itu merupakan suatu petunjuk bahwa keputusan itu belum dijalankan secara memadai, dan bahwa pemerintah bertekad untuk melaksanakannya. Hal ini dapat disambut dengan baik karena seperti akan kita lihat di bawah, hidup sederhana adalah sangat penting bagi suksesnya pembangunan nasional yang sedang berjalan. Oleh sebab itu masalah pelembagaan pola hidup sederhana ini perlu mendapat perhatian yang memadai.

Dalam membahas persoalan ini, sebaiknya kita bertolak dari Keputusan Presiden tersebut. Keputusan itu membatasi kegiatan pegawai negeri dalam rangka pendayagunaan aparatur pemerintah dan kesederhanaan hidup, dan merupakan implementasi keputusan Dewan Stabilisasi Ekonomi Nasional tanggal 22 Januari 1974, yang memuat sejumlah patokan pola hidup sederhana bagi pejabat-pejabat pemerintah. Dia mewajibkan pegawai negeri untuk hidup sederhana dan memuat sejumlah larangan untuk membatasi kegiatan-kegiatannya. Pertama-tama semua pegawai negeri, termasuk anggota ABRI dan instansi-instansi pemerintah, dilarang menghambur-hamburkan uang negara. Antara lain mereka dilarang memberikan pelayanan yang berlebihan kepada pegawai negeri yang mengadakan kunjungan ke daerah mereka, baik dalam rangka tugas rutin maupun tugas khusus lainnya, seperti kunjungan kerja, peresmian suatu proyek, penelitian dan sebagainya. Yang dimaksud dengan pelayanan yang berlebihan antara lain ialah penyambutan dengan resepsi, pesta atau pengawalan dan penghormatan yang melebihi ketentuan yang berlaku, lagi pula pemberian hadiah atau tanda kenang-kenangan berupa apapun. Mereka juga dilarang menyelenggarakan hari ulang tahun departemen, instansi pemerintah, perusahaan milik negara, satuan ABRI dan badan resmi lainnya dengan pesta, selamat atau acara-acara lain yang serupa, tetapi harus melakukannya secara sederhana dengan upacara bendera. Mereka juga tidak boleh menguasai atau menggunakan kendaraan yang tergolong mewah atau lebih dari satu kendaraan dinas, biarpun menduduki lebih dari satu jabatan. Mobil-mobil mewah yang sejauh itu mereka kuasai atau gunakan harus diserahkan kepada Sekretariat Negara, sedangkan mobil-mobil dinas lainnya (lebih dari satu) harus diserahkan kepada instansi masing-masing. Akhirnya mereka juga dilarang menempati lebih dari satu rumah dinas, dan rumah-rumah dinas lainnya harus diserahkan kepada instansi yang bersangkutan. Pendek kata, pegawai negeri dilarang menggunakan uang negara secara leluasa seperti sebelumnya dan harus melakukannya secara ekonomis dan bertanggung jawab untuk keperluan-keperluan semestinya.

Selain itu semua pegawai negeri dan isteri mereka tidak boleh menghamburkan uang mereka sendiri. Khususnya mereka tidak boleh memasuki tempat-tempat perjudian, klub malam, permandian uap dan tempat-tempat lain serupa itu. Selanjutnya perayaan-perayaan yang bersifat pribadi seperti perkawinan, khitanan dan lain sebagainya harus diselenggarakan secara sederhana dan tidak berlebihan dalam arti bahwa untuk satu peristiwa tidak boleh diselenggarakan upacara atau acara lebih dari dua kali dan setiap acara tidak boleh dikunjungi lebih dari 250 pasangan undangan. Perjalanan ke luar negeri juga harus dibatasi sebanyak mungkin. Perjalanan luar negeri untuk kepentingan pribadi tidak boleh dilakukan tanpa ijin tertulis dari pejabat yang berwenang.

Selain itu pegawai negeri dilarang menerima hadiah atau pemberian lain yang serupa dalam bentuk apapun kecuali dari suami atau isteri, anak, cucu, orang tua, nenek atau kakek pada kesempatan-kesempatan tertentu seperti hari ulang tahun, tahun baru, lebaran, natal dan peristiwa-peristiwa lain yang serupa, kecuali bila adat belum memungkinkannya. Pada kesempatan-kesempatan lain dia dilarang menerima hadiah atau pemberian lain yang serupa dalam bentuk apapun juga jika mengetahui atau patut dapat menduga, bahwa pihak pemberi mempunyai maksud yang bersangkutan paut atau mungkin bersangkutan paut secara langsung atau tidak langsung dengan jabatan atau pekerjaannya.

Dalam rangka pelaksanaan ketentuan-ketentuan tersebut setiap pimpinan departemen, instansi pemerintah, perusahaan milik negara, satuan ABRI dan badan resmi lainnya diwajibkan memberikan instruksi atau petunjuk bagi pelaksanaannya, menjadi teladan bagi bawahannya, mengadakan pengawasan dan mengambil tindakan-tindakan terhadap pelanggar-pelanggar. Untuk menegakkan pelaksanaannya dapat digunakan sebagai sanksi hukuman jabatan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 11 tahun 1952 dan hukuman pidana berdasarkan UU No. 3 tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan hukuman pidana lain berdasarkan KUHP.

Secara juridis patokan-patokan pola hidup sederhana tersebut hanya berlaku untuk pegawai negeri, termasuk anggota ABRI dan pejabat instansi-instansi pemerintah, akan tetapi menurut penjelasan pemerintah pola hidup sederhana itu harus menjadi suatu gerakan nasional. Seruan hidup sederhana itu ditujukan kepada mereka yang mampu dan hidup secara mewah, tidak kepada mereka yang tidak mampu atau mampu tetapi menggunakan kekayaan mereka untuk kegiatan produktif. Akan tetapi secara istimewa seruan itu dimaksud untuk pegawai negeri, terutama pejabat-pejabat pimpinan, karena mereka ini harus menjadi "panutan" bagi masyarakat. Bagi mereka hidup sederhana seperti dirumuskan dalam ketentuan-ketentuan itu bukan hanya merupakan suatu kewajiban moral, melainkan juga suatu kewajiban hukum yang harus dilaksanakan dengan ancaman hukuman.

Sebagai gerakan nasional, pola hidup sederhana tidak hanya meliputi hal-hal yang diatur dalam peraturan-peraturan tersebut, tetapi lebih luas dan mencakup hal-hal yang menurut pandangan masyarakat merupakan tuntutan hidup sederhana pada tahap pembangunan ekonomi nasional dewasa ini. Tingkat konsumsi tidak boleh melebihi apa yang benar-benar dibutuhkan orang masing-masing sesuai dengan kemampuan dan kedudukannya dalam masyarakat. Selain menghindari konsumsi mewah, orang-orang harus juga menghentikan pengeluaran-pengeluaran yang merupakan pemborosan.

Beberapa hal telah mendorong pemerintah untuk mengeluarkan keputusan mengenai hidup sederhana itu. Di kota-kota besar makin terasa adanya sikap boros dan gaya hidup mewah yang dilakukan sekelompok kecil masyarakat di tengah gejolak pembangunan yang memerlukan pengerahan segala tenaga dan dana yang tersedia. Kelompok yang terdiri atas pejabat-pejabat dan pengusaha-pengusaha yang dekat dengan mereka ini suka meniru gaya hidup golongan atas di negara-negara yang telah maju dan menunjukkan suatu pola hidup yang mewah. Pola hidup mewah ini tidak hanya meliputi konsumsi barang merah, tetapi juga cara-cara hidup mewah seperti berliburan mahal,

ANALISA

berlangganan butik dan salon kecantikan, kebiasaan mengunjungi tempat-tempat judi, klub-klub malam, panti-panti pijat, permandian uap dan lain sebagainya. Kesenangan dengan kemewahan itu juga terungkap dalam kecenderungan instansi-instansi pemerintah untuk membangun gedung-gedung dan kantor-kantor yang megah, menggunakan mobil mewah, perlengkapan kantor yang serba hebat dan sebagainya. Pendek kata, sejak Proklamasi Kemerdekaan tidak pernah sekian banyak uang dikeluarkan untuk kemewahan oleh begitu sedikit orang.

Gaya hidup itu jauh melebihi kemampuan pertumbuhan ekonomi dan oleh sebab itu menghambat pembangunan. Lebih dari itu, dia tidak terpukul oleh kekuatan ekonomi nasional dewasa ini, lagi pula merongrong kesetiakawanan sosial, yang justru harus ditingkatkan untuk menghadapi dan menundukkan tantangan-tantangan pembangunan. Sama sekali tidak dapat dibenarkan pendapat yang menghalalkan gaya hidup mewah, biarpun yang dibelanjakan itu adalah hasil usaha sendiri, karena milik pribadipun mempunyai fungsi sosial. Selain itu gaya hidup mewah memboroskan dana-dana yang seharusnya dikerahkan untuk pembangunan guna meningkatkan taraf hidup rakyat banyak yang masih sangat rendah.

Gaya hidup mewah itu lebih tidak masuk akal kalau dibandingkan dengan taraf hidup sebagian terbesar rakyat, yang kecil pendapatannya dan kurang untuk membiayai keperluan hidup sehari-hari secara yang layak bagi kemanusiaan. Sebagian besar pendapatan mereka harus dibelanjakan untuk membeli pangan, sehingga mereka kurang mampu untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan lain seperti sandang, perumahan, perawatan kesehatan, pendidikan anak-anak dan lain sebagainya. Lagi pula gaya hidup mewah lapisan kecil masyarakat di tengah-tengah rakyat yang miskin dan hidup dalam keadaan serba kekurangan itu sangat mempersulit usaha untuk membina solidaritas sosial demi suksesnya pembangunan dan merupakan suatu bom waktu, terutama karena rakyat banyak tahu bahwa sebagian besar kekayaan yang dihambur-hamburkan itu diperoleh dengan cara-cara tak halal yang sangat merugikan mereka, seperti korupsi,

komersialisasi jabatan, manipulasi, penyyuapan pegawai negeri, penyelundupan, penggelapan pajak dan sebagainya.

Seruan hidup sederhana itu terutama dimaksud untuk meningkatkan pembangunan nasional dengan mengerahkan segala kemampuan yang ada dan menggunakan seefektif dan se-efisien mungkin. Suatu bangsa yang sedang membangun dan rendah pendapatan per jiwanya seperti Indonesia harus hidup hemat dan membatasi konsumsinya pada kebutuhan-kebutuhan pokok, agar dapat menabung dan meningkatkan investasi guna hari depan yang lebih baik. Sehubungan dengan itu pola hidup sederhana harus disertai usaha untuk meningkatkan penerimaan negara dan mobilisasi tabungan masyarakat lewat bank-bank, lembaga-lembaga asuransi dan tabungan perusahaan-perusahaan berupa penanaman kembali keuntungan-keuntungan, paling tidak untuk sebagian.

Seruan hidup sederhana itu juga dimaksud sebagai langkah untuk melengkapi berbagai kebijaksanaan yang telah diambil pemerintah dalam rangka pemberantasan korupsi dan penyalahgunaan kedudukan serta kekuasaan pegawai negeri yang menempati jabatan-jabatan vital, dan sekaligus untuk mencegah para pejabat disangka dan didakwa melakukan korupsi oleh masyarakat, yang tahu bahwa tidak mungkin mereka menjadi kaya raya semata-mata dari gaji dan tunjangan-tunjangan mereka. Pada tanggal yang sama pemerintah mengeluarkan suatu peraturan yang antara lain melarang pegawai negeri dan isterinya untuk mempunyai perusahaan-perusahaan swasta atau memimpinnya dan untuk melakukan usaha dagang. Semuanya itu dimaksud untuk meningkatkan daya guna aparatur pemerintah dan menjamin keberhasilan pembangunan nasional.

Anjuran hidup sederhana itu bukan soal baru. Tujuh belas tahun sebelumnya pemerintah telah mengeluarkan seruan serupa lewat Gerakan Hidup Baru, yang diolah Dewan Nasional dan diumumkan Presiden Soekarno dalam pidato kenegaraannya tanggal 17 Agustus 1957. Tujuannya ialah melancarkan suatu revolusi mental, mengembalikan cita-cita revolusi 17 Agustus

1945 dan merombak masyarakat agar memperoleh kembali kepribadian nasionalnya yang telah kadaden. Hidup sederhana khususnya harus dikembangkan pada lapisan atas masyarakat. Sehubungan dengan itu godaan barang-barang asal luar negeri harus disingkirkan dan impornya dibatasi. Kesadaran berproduksi dan penghargaan terhadap barang-barang buatan dalam negeri perlu dikembangkan. Akan tetapi gerakan itu tidak panjang umurnya dan patah di tengah jalan, seperti pola hidup sederhana yang beberapa tahun sebelumnya dijadikan program kabinet Wilopo dan anjuran-anjuran serupa lainnya. Salah satu sebab pokok kegagalan itu ialah karena para pemimpin yang menggembar-gemborkan hidup sederhana itu hidupnya jauh dari sederhana. Kebanyakan tidak melaksanakan apa yang mereka anjurkan. Dalam suatu masyarakat yang masih memiliki mental feodal yang kuat seperti masyarakat Indonesia, teladan pimpinan lebih menentukan bagi berhasilnya suatu kebijaksanaan pemerintah dari pada dalam masyarakat yang semangat demokratisnya telah tebal.

Seruan hidup sederhana yang dirumuskan dalam Keputusan Presiden itu dapat dan pada umumnya juga disambut dengan gembira sebagai sesuatu yang sungguh-sungguh perlu demi lancarnya roda pemerintahan dan sukses pembangunan. Pada tahap perkembangan ekonomi Indonesia sekarang ini, rakyat termasuk pegawai negeri harus hidup sederhana dan menabung untuk meningkatkan investasi dan mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang dicapai sejauh ini. Bukan saja penerimaan negara harus ditingkatkan, tetapi uang negara yang tersedia harus digunakan se-efisien mungkin dan harus dihindari pemborosan-pemborosan serta pengeluaran-pengeluaran yang belum perlu atau belum pada waktunya. Hal itu juga berlaku bagi kekayaan swasta, yang seperti dikemukakan di atas juga mempunyai fungsi sosial.

Gerakan hidup sederhana harus dimulai dan dipelopori oleh aparatur negara sendiri. Pegawai negeri, terutama yang memegang jabatan pimpinan, tidak cukup menggembar-gemborkan hidup sederhana, tetapi pertama-tama harus memberikan tela-

dan. Oleh sebab itu sangat tepatlah ketentuan-ketentuan bahwa pegawai negeri diwajibkan mengeluarkan uang negara atas dasar kepentingan dan tujuan yang tepat, secara hemat dan dapat dipertanggungjawabkan. Demikianpun ketentuan-ketentuan bahwa pegawai negeri dan isterinya diwajibkan menggunakan uang pribadi mereka secara hemat dan menggunakan-kelebihannya untuk kegiatan-kegiatan yang produktif atau sosial. Salah satu cara yang paling baik dan efektif ialah menggunakan kekayaan pribadi untuk ikut memperluas kesempatan kerja produktif yang merupakan salah satu kebutuhan pokok yang sangat mendesak di Indonesia. Secara demikian akan terjadi sekaligus peningkatan produksi dan pendapatan nasional serta perataan pendapatan dan pemberantasan kemiskinan.

Selain itu kemungkinan pelaksanaannya adalah lebih besar dari pada waktu yang lampau. Keputusan Presiden pada dirinya memuat jaminan-jaminan bahwa ketentuan-ketentuannya akan dilaksanakan. Pegawai negeri yang melanggar peraturan-peraturannya akan dijatuhi hukuman jabatan dan hukuman pidana sesuai dengan UU anti tindak pidana korupsi dan KUHP. Pejabat-pejabat pimpinan tidak hanya diwajibkan memberi petunjuk pelaksanaan dan contoh kepada bawahan mereka, tetapi juga mengadakan pengawasan dan menindak mereka yang tidak mengindahkan peraturan-peraturan itu.

Namun semuanya itu ternyata belum cukup, khususnya karena tiada jaminan secukupnya bahwa pengawasan itu akan benar-benar dilakukan dan bahwa sanksi-sanksi itu akan dikenakan pada para pelanggar. Tetapi justru di sinilah salah satu pokok kelemahan kita. Banyak peraturan bagus kita buat tetapi tidak berguna karena tidak dilaksanakan. Apa yang terjadi kerap kali bertolak belakang dengan peraturan-peraturan itu. The rule of law lebih merupakan suatu slogan yang muluk dari pada kenyataan. Soalnya bukanlah semata-mata merumuskan dan menetapkan peraturan-peraturan perundangan yang tepat, melainkan terutama juga menjamin pelaksanaannya secara efektif. Dan salah satu jaminan pelaksanaan yang penting ialah adanya pengawasan yang saksama. Akan tetapi di sini terdapat

pokok kelemahan kita lain. Mekanisme pengawas kita, baik intern seperti inspektorat jenderal dalam departemen masing-masing maupun ekstern seperti Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Pengawas Keuangan kurang berfungsi. Demikianpun pers kita. Secara jujur harus diakui bahwa kurang dilaksanakannya peraturan-peraturan perundangan sejauh ini sebagian besar adalah akibat kurangnya pengawasan yang efektif. Dalam keadaan serupa itu Keputusan Presiden tentang hidup sederhana tersebut mengalami nasib peraturan-peraturan perundangan lain. Seperti dikatakan di muka, itulah sebabnya mengapa Presiden Soeharto memberikan instruksi untuk menjabarkan lebih lanjut pola hidup sederhana agar pola itu benar-benar menjadi operasional.

Oleh sebab itu sistem hubungan antara lembaga-lembaga tinggi negara seperti diatur dalam UUD 1945 perlu dikembangkan dan disempurnakan pelaksanaannya. Khususnya Dewan Perwakilan Rakyat dan dalam bidang keuangan juga Badan Pengawasan Keuangan harus meningkatkan kegiatannya mengawasi pelaksanaan REPELITA, APBN tahunan dan peraturan-peraturan perundangan. Demikianpun inspektorat-inspektorat jenderal dalam departemen-departemen dan pers yang bebas tetapi bertanggung jawab. Juga peranan pemimpin di setiap tingkatan aparat pemerintah harus lebih dimanfaatkan dari pada praktik selama ini. Pegawai atasan tidak hanya diharap memberikan instruksi kepada pegawai-pegawai bawahannya, tetapi juga mengawasi pelaksanaan tugas masing-masing.

Dalam rangka pelaksanaan pola hidup sederhana itu juga dirasa mendesak pembentukan suatu peradilan administrasi tersendiri, yang akan mengadili pegawai-pegawai negeri yang melanggar ketentuan-ketentuan tersebut tanpa pandang bulu. Selain itu diperlukan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah lain dalam bidang fiskal dan perdagangan. Pola konsumsi dapat dikendalikan dengan suatu sistem bea masuk dan perpajakan yang dapat mengurangi pengadaan barang-barang mewah. Pemerintah kiranya juga perlu mengawasi iklan-iklan barang mewah yang melakukan manipulasi terhadap kehidupan masya-

rakat dengan menimbulkan kebutuhan-kebutuhan yang tidak atau belum perlu. Pendeknya, ekonomi liberal yang membuka Indonesia untuk pembentukan kekayaan yang hanya dapat dinikmati oleh suatu minoritas kecil dan yang kurang memperhatikan nasib rakyat banyak harus diganti oleh suatu sistem yang lebih terarah pada kesejahteraan rakyat banyak. Tekanan dan prioritas harus diberikan kepada produksi dan pengadaan barang-barang kebutuhan pokok dalam jumlah yang mencukupi. Sehubungan dengan itu strategi pembangunan industri dan politik perdagangan luar negeri perlu ditinjau kembali.

Di samping peraturan-peraturan tersebut kiranya juga perlu digiatkan usaha-usaha untuk merubah pandangan yang sejauh ini berlaku tentang status dan kedudukan pegawai negeri, baik di kalangan mereka sendiri maupun di kalangan rakyat. Sejauh ini pejabat-pejabat tidak pertama-tama dilihat sebagai abdi masyarakat, melainkan sebagai penguasa dan pembesar, sehingga dianggap wajar bahwa mereka dilayani oleh rakyat dan hidup mewah secara menyolok. Tetapi sesuai dengan sila ketiga Pancasila, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, harus dibina kesadaran bahwa pegawai negeri bukanlah pertama-tama seorang pembesar, melainkan seorang abdi masyarakat yang digaji dengan uang rakyat untuk melayani kepentingan-kepentingan rakyat, seperti berulang kali ditandaskan oleh Presiden Soeharto, antara lain dalam Pidato Kenegaraan 15 Agustus 1974, dan dikukuhkan dalam UU No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawain. Hal ini tidaklah mudah karena melibatkan sikap-sikap yang berakar pada kebudayaan. Namun tugas itu harus dilaksanakan demi lancarnya roda pemerintahan dan suksesnya pembangunan nasional

Sebagai penutup dapat dikatakan bahwa instruksi Presiden Soeharto untuk menjabarkan lebih lanjut pola hidup sederhana yang telah digariskan dalam Keputusan Presiden tahun 1974 harus benar-benar dilaksanakan, sehingga hidup sederhana menjadi suatu gerakan nasional yang mengikutsertakan seluruh bangsa. Pola hidup sederhana, jika dilaksanakan dengan baik,

ANALISA

khususnya oleh pegawai negeri yang memegang pimpinan, akan memperlancar roda pemerintahan dan menunjang usaha pembangunan, dan bahkan merupakan syarat mutlak bagi berhasilnya. Karena secara demikian uang negara akan digunakan secara efisien dan tabungan masyarakat akan meningkat. Apabila para pejabat hidup sederhana sesuai dengan seruan Kepala Negara itu, rakyat yang mampu akan meniru mereka, menghentikan atau paling tidak mengurangi pemborosan-pemborosan, hidup hemat dan menggunakan kelebihan kekayaan mereka untuk kegiatan-kegiatan produktif. Lagi pula suasana hidup sederhana akan mengurangi godaan untuk mencari uang dengan cara manapun, termasuk korupsi, manipulasi, penggelapan pajak, komersialisasi jabatan, pungutan-pungutan liar dan lain sebagainya. Dengan demikian daya guna aparatur pemerintah akan meningkat, sehingga roda pemerintahan dan pembangunan dapat berjalan dengan lancar.