

# PERANAN PENGAWASAN DALAM PEMBANGUNAN\*

Soedjono HOEMARDANI

## PENGANTAR

Usaha pengawasan merupakan bagian yang integral dari setiap usaha pembangunan, lebih-lebih bila yang dipertaruhkan oleh yang terakhir disebut ini, di dalam pengertian apapun, menjadi semakin kompleks dan menyeluruh. Anehnya, hubungan antara kedua jenis usaha tersebut tidak selalu disadari adanya. Kalaupun disadari, ada kalanya difahami secara negatif, yaitu pengawasan sebab kemacetan ataupun keterlambatan pembangunan dan bukan demi efektifitas dan kelancaran pembangunan. Tindakan teknis yang keliru dari seseorang pejabat pengawas pada sesuatu waktu digeneralisir secara gampang menjadi seolah-olah azas pengawasan bagi pembangunan.

Tulisan berikut ini berusaha membahas peranan pengawasan dalam pembangunan. Pembahasan dilakukan tidak secara deskriptif, menceritakan kembali kejadian-kejadian yang pada umumnya sudah disajikan oleh surat-surat kabar. Pembahasan secara sadar diletakkan di bidang pemikiran belaka. Saya kira usaha membawa kenyataan ke arah pemikiran tidak kalah pentingnya dengan usaha membawa atau menerapkan pemikiran ke arah kenyataan. Dunia konseptuil tidak kalah pentingnya dengan dunia eksistensiil. Memang benar bahwa tindakan-tindakan pragmatis kadang kala perlu diambil. Tetapi kiranya tidak dapat dimungkiri kenyataan bahwa apabila tindakan pragmatis tersebut dituntun oleh pandangan dan pengertian yang tepat mengenai masalah yang dihadapi, maka tindakan tersebut mempunyai bentuk dan akibat yang jauh berlainan. Dan ke arah pengertian masalah itulah saya ajak para pembaca melalui suatu penalaran analitis.

---

\* Diangkat dari kuliah di depan siswa-siswa LEMHAMNAS.

Keseluruhan pembahasan dibagi ke dalam tiga bagian pokok. Pertama, mengenai pengertian pembangunan itu sendiri. Di bagian kedua, akan dibahas berbagai masalah yang ditimbulkan secara otomatis oleh proses pembangunan. Dengan berlandaskan isibagian kedua ini, di bagian ketiga akan dibahas aktipitas pengawasan yang diperlukan oleh proses pembangunan. Pengawasan di sini dibahas sebagai aksi, sebagai tindakan dan bukannya dalam termen lembaga ataupun orang yang diperlukan dalam rangka pengawasan itu. Sebab saya kira yang perlu diteliti lebih dahulu adalah *rationale* dari pengawasan itu sendiri. Dan seperti lazimnya, uraian dan pembahasan ini akan diakhiri dengan suatu catatan penutup.

## I. PENGERTIAN PEMBANGUNAN

Dengan pembangunan dimaksudkan suatu *proses* pertumbuhan beberapa *indikator bidang kehidupan* melalui *perubahan struktur* ekonomi dan non ekonomi.

Dengan pengertian seperti ini kiranya menjadi jelas bahwa apa yang disebut sebagai *pembangunan* itu meliputi tiga aspek konstitutif, yaitu (i) proses, (ii) indikator bidang kehidupan, dan (iii) perubahan struktur.

Memang pembangunan dalam dirinya merupakan satu *proses*, satu proses pertumbuhan dan bukannya satu keadaan momentan. Berhubung dengan itu pembangunan ini harus dilihat dan ditanggapi sebagai proses, sebagai rangkaian pertumbuhan yang berjalan, berjalan terus-menerus, pada azasnya tanpa titik final. Sudah tentu terhadap rangkaian kejadian pertumbuhan ini dapat dibuat satu moment opname, seperti pembuatan potret dari satu lakon yang sedang berjalan, tetapi terang tidak tepat bila opname momentan ataupun potret tadi dipakai untuk menghakimi (to judge) terhadap keseluruhan lakon yang sebenarnya belum selesai. Mengingat rangkaian pertumbuhan yang disebut pembangunan itu memakan waktu yang lama, dari generasi ke generasi,

maka ia dapat saja disusun secara bertahap, lebih-lebih bila pembangunan itu tidak mau diserahkan kepada faktor kebetulan, tetapi hendak dibuat secara sadar dan sistimatik, artinya digerakkan secara berencana, misalnya dibagi dalam jangka *pendek, menengah* dan *panjang*, ataupun tahapan *satu tahun, lima tahun* dan *duapuluhlima tahun*.

Mengenai aspek konstitutif kedua, yaitu *indikator bidang kehidupan*, dimaksudkan bidang-bidang yang menentukan kehidupan warga masyarakat, bangsa dan negara yang bersangkutan, yaitu bidang ekonomi, sosial, budaya, politik, demi eksistensi dan ketahanan bangsa itu sebagai keseluruhan. Dengan ini kiranya menjadi jelas bahwa bila yang tumbuh itu hanya satu indikator saja, misalnya ekonomi, maka tidak dapat dikatakan ada apa yang disebut *pembangunan* itu. Sebab, dengan pembangunan seharusnya dimaksudkan sekaligus, (a) pembangunan peri kehidupan, dan (b) pembangunan sarana penghidupan. Artinya, untuk dapat membangun manusia yang utuh dan seimbang melalui pemberian kepadanya satu kualitas hidup yang sesuai dengan martabat manusia, diperlukan pembangunan prasarana penghidupan yang terang bersifat aneka ragam, tidak hanya ekonomi, tetapi juga budaya dalam arti yang luas.

Hal ini juga bukan berarti bahwa setiap indikator harus tumbuh dengan ritme yang sama. Berhubung terbatasnya sumber pembangunan, dapat saja satu indikator diberikan prioritas pertumbuhan terhadap yang lain. Tetapi indikator yang *lain* itu tetap diberikan kesempatan tumbuh, walaupun dengan ritme ataupun tingkat yang relatif rendah. Justru pembangunan yang berencana dan sistimatik memakai sistim prioritas, tanpa mengabaikan keseimbangan bidang, bahkan demi terdapatnya pertumbuhan yang seimbang dan lestari di kelak kemudian hari. Pada gilirannya setiap indikator bidang dapat diperinci, untuk ekonomi misalnya, diperinci secara sektoral: pertanian, industri, perdagangan, pemberian jasa, dan lain-lain. Kalau pada tingkat indikator bidang dapat ditentukan sistim prioritas, sistim prioritas ini juga dapat diterapkan di dalam setiap sektor. Misalnya untuk indikator ekonomi, prioritas diberikan pada pertanian lebih tinggi dari sektor perindustrian. Jadi kalau tadi dikatakan bahwa indikator ekonomi diberikan prioritas terhadap, misalnya, indikator budaya, bukanlah lalu berarti

bahwa seluruh sektor ekonomi mempunyai prioritas terhadap seluruh sektor budaya. Mungkin saja di dalam indikator ekonomi itu prioritas yang tertinggi diberikan pada sektor pertanian, sama tingginya dengan prioritas yang diberikan pada sektor pendidikan dari indikator budaya. Sebaliknya, demi penentuan sistim prioritas, setiap sektor dari indikator bidang, masih dapat diperinci lagi. Misalnya sektor pertanian dari indikator ekonomi dapat diperinci menjadi, pertanian bahan makanan, pertanian bahan perdagangan, perikanan laut, perikanan darat, peternakan unggas, peternakan hewan besar, dan lain-lain. Jadi misalnya, kalaupun tadi disebut prioritas diberikan pada indikator ekonomi, sebenarnya prioritas ini diberikan pada satu sektor di bidang itu, yaitu pertanian, dan di sini juga tidak untuk seluruh sektor, tapi hanya satu sub-sektor, yaitu pertanian bahan makanan. Biasanya salah satu pertimbangan pokok bagi pemberian prioritas utama adalah arti yang penting dari pertumbuhan yang diberikan prioritas itu bagi pertumbuhan indikator lainnya atau demi ketenangan dan kelancaran bagi indikator lainnya.

Mengenai aspek konstitutif ketiga, yaitu perubahan struktur, dimaksudkan secara essensiil penciptaan struktur baru, dalam hal ini: struktur baru ekonomi dan non ekonomi. Dengan ini berarti bahwa kenaikan pendapatan nasional saja tanpa dibarengi pada waktu yang bersamaan dengan sesuatu perubahan struktur, tidak dapat dianggap sebagai suatu usaha pembangunan. Sebab pembangunan harus juga diartikan sebagai usaha merubah dualisme di dalam struktur berbagai bidang kehidupan, khususnya bidang ekonomi dan dichotomi di dalam sistim dunia bisnis, yang selama ini tidak hanya merupakan sebab dari keterbelakangan ekonomi tetapi juga sebab dari ketergantungan yang terlalu menyolok dari kehidupan nasional terhadap kehidupan nasional lainnya. Perubahan ini dianggap penting juga karena satu negara modern harus dapat menyesuaikan struktur berbagai bidang kehidupan masyarakat, termasuk strukturnya sendiri, pada perluasan yang terus menerus daripada aktipitasnya dan tanggung jawabnya di bidang ekonomi, sosial dan politik.

Pengertian pembangunan sebagaimana yang telah diuraikan di atas dapat dikatakan suatu pengertian yang banyak sedikitnya bersifat universal, diterapkan dimanapun. Khusus untuk bangsa kita kiranya perlu

ditegaskan bahwa usaha pembangunan yang kita jalankan hendak kita jalankan dalam satu sistim demokrasi, sebab hanya dalam sistim inilah martabat manusia dijunjung tinggi dan tidak diperlakukan sebagai robot yang digerakkan oleh satu mekanisme totaliter. Berhubung dengan itu, pengertian pembangunan di atas perlu diperluas menjadi: pembangunan adalah suatu proses pertumbuhan beberapa indikator bidang kehidupan melalui perubahan struktur ekonomi dan non ekonomi dengan mengindahkan sepenuhnya azas-azas demokrasi Pancasila.

## **II. MASALAH YANG DITIMBULKAN PEMBANGUNAN**

Pembangunan, di samping menghasilkan hal-hal yang berguna dan positif, menimbulkan pula masalah-masalah, yang dalam dirinya merupakan ongkos yang harus ditanggung demi penikmatan hasil pembangunan. Sebagaimana halnya dengan setiap gejala ongkos, ia tidak dapat dielakkan sama sekali, tetapi dapat dikurangi sampai ke tingkat minimum. Cara terbaik untuk menekannya serendah mungkin adalah lebih dahulu berusaha memahami dan mengertinya dengan tepat. Sebagai keseluruhan, masalah-masalah ini dapat digolongkan ke dalam dua kategori masalah pokok pembangunan, yaitu (A) masalah lingkungan dan, (B) masalah gangguan.

### **A. Masalah Lingkungan**

Masalah di sini berhubungan erat dengan akibat-akibat negatif dari sivilisasi industriil yang inheren dengan proses pembangunan yaitu:

#### **a. Penyusutan Sumber**

Tidak semua sumber dan kekayaan yang disediakan oleh alam dapat diganti ataupun diperbarui setelah dipakai. Sumber mineral tertentu diperkirakan semakin lama semakin habis. Tanah dan sumber kehutanan

dan tetumbuhan memang menyusut tetapi dapat diperbarui. Namun bukan berarti bahwa pemakaiannya dapat dilakukan secara serampangan. Pemakaian yang serampangan ini lambat laun tidak hanya merusak sumber yang bersangkutan tetapi dapat merusak total sumber lainnya yang berhubungan. Misalnya, penebangan hutan yang sembrono lambat laun dapat mengakibatkan penggundulan hutan dan ini pada gilirannya menimbulkan erosi tanah dan mengganggu kelestarian perputaran penyediaan air.

#### b. Pengotoran (pollution)

Pengotoran dapat berupa pengotoran biologis dan chemis. Pengotoran biologis berhubungan dengan penyakit, baik secara sumber maupun penyebarannya, yang datang dari manusia ataupun dari binatang dan tanaman. Pengotoran chemis (chemical pollution) adalah pengotoran yang diakibatkan oleh bahan bakar motor penggerak, buangan industri, penggunaan obat (racun), dan lain-lain.

### B. Masalah Gangguan

Masalah di sini berhubungan erat dengan akibat-akibat yang inheren dengan usaha dan proses pembangunan itu sendiri, akibat-akibat yang sama sekali tidak dapat dielakkan dan semakin menjadi menonjol semakin proses pembangunan itu mendekati momentum. Adapun gangguan ini dapat berupa gangguan fisik dan gangguan sosial.

- a. Gangguan fisik berupa keributan suara (noise) dan pengotoran air serta udara.
- b. Gangguan sosial berupa (i) kepenuh-sesakan (kongesti), (ii) perubahan-perubahan dan, (iii) ketidak-samaan (inequalities).

Gangguan sosial yang ditimbulkan secara otomatis oleh proses pembangunan kiranya akan mempunyai akibat yang jauh lebih berat bagi ketenangan dan kelestarian masyarakat serta kehidupan politik daripada gangguan fisik dan pengotoran. Berhubung karena itu saya anggap perlu untuk membahas masalah ini secara lebih terperinci.

Gejala kepenuh-sesakan timbul karena ternyata ruangan tidak elastik. Terutama di kota-kota besar di mana proses pembangunan itu berjalan dengan pesatnya, gejala kepenuh-sesakan itu dari hari ke hari di masa mendatang menjadi semakin menonjol dan semakin mencekam penghidupan. Kota-kota menjadi penuh sesak karena dengan membangun itu orang mengambil ruangan yang lebih banyak. Jalan-jalan menjadi penuh sesak dan untuk sekadar mengurangi kesesakan tersebut -- dan melalui itu mengurangi kemungkinan friksi dan insiden -- ada bagian-bagian tempat tinggal yang harus dibongkar, ada jalan yang terpaksa ditetapkan hanya satu arah, ada tempat di mana tidak boleh berhenti ataupun tidak boleh berputar, yang kesemuanya ini menimbulkan ketidak-puasan. Orang menggerutu karena tempat kediamannya harus dibongkar, orang mengomel karena harus menempuh jalan yang lebih panjang sehingga karenanya lebih banyak membuang waktu. Kepenuh-sesakan ini tidak hanya (akan) merusak keseimbangan individu, tetapi juga merubah tata kehidupan sosial. Kota sebagai tempat hidup menjadi terasa semakin sempit, semakin menyemak, public services menjadi semakin menurun -- baik dalam kuantitas maupun dalam kualitas -- evolusi lembaga-lembaga, perkembangan prasarana fisik dan struktur mental semakin terasa terlalu lambat, orang seperti digiring ke dalam satu suasana immobil. Immobilisme ini, terutama di kota-kota besar, setiap waktu akan dapat berubah menjadi suatu situasi revolusioner, yaitu kenaikan temperatur politik yang tinggi, kalau saja ada yang pandai menawarkan suatu harapan baru yang dikaitkan pada sesuatu ideologi, apapun namanya itu, yang lain dari yang sedang berlaku. Gejala kepenuh-sesakan itu tidak hanya akan terdapat di kota-kota, tetapi juga di daerah-daerah pertanian tertentu, dengan degree yang berbeda-beda.

Di daerah-daerah pertanian masalah agraria tetap merupakan potensi getaran politik. Masalah ini berhubungan erat dengan penggunaan tanah-tanah, terutama di pulau Jawa, baik untuk keperluan produksi (misalnya untuk lokasi pabrik), maupun untuk maksud-maksud *belegging* dan/atau spekulasi pribadi dari orang-orang kota (Jakarta) yang beruang. Masalah ini tetap ada bukan saja berhubung supply tanah -- sebagai faktor ruang -- adalah inelastis, tetapi karena hubungan yang ada antara petani dengan tanahnya bukan saja berupa hubungan ekonomi, tetapi juga terdapat di

dalamnya jalinan magis-religieus. Ketidak-pastian dan kesalah-urusan terhadap tanah dari *petani* dapat berakibat ketidak-stabilan politik yang lama dan serius.

Sejauh yang mengenai perubahan, atau lebih tepat mutasi, ia merupakan konsekuensi proses pembangunan. Dalam banyak hal ia bahkan dapat dikatakan merupakan pembangunan itu sendiri, dalam arti perubahan yang menuju ke arah pembaharuan. Perubahan tersebut lebih banyak merupakan substitusi daripada pengurangan, lebih banyak merupakan transformasi daripada akumulasi. Aktipitas-aktipitas timbul, meningkat, mencapai titik keje-nuhan, menurun dan kemudian menghilang dalam ritme *creative destruction* yang dicetuskan oleh proses pembangunan. Bagi siapa yang terpaksa meninggalkan pekerjaan yang lama, merubah tempat kediaman yang telah dikenal, menggantikan tingkah laku dan kebiasaan hidup, demi penyesuaian pada tuntutan-tuntutan perubahan, semua itu dirasakan sebagai satu ke-pahitan. Tetapi walaupun orang yang bersangkutan tersebut tetap ingin bertahan pada pekerjaan, kediaman dan adat kebiasaan yang lama, keadaan di sekitarnya tidak ikut bertahan tetapi berubah dan lama-kelamaan orang tersebut menjadi *orang asing* di tengah-tengah arus pembangunan. Di pihak lain, mobilisasi sumber-sumber yang dituntut oleh pembangunan, yang dianjurkan oleh banyak orang, menimbulkan mobilitas baik vertikal maupun horizontal. Mobilitas sosial ini akan berubah menjadi getaran politik bila mobilitas ini dihambat ataupun diperlambat.

Proses pembangunan yang menyangkut ribuan proyek dan mempertaruhkan dana jutaan rupiah, dalam dirinya merupakan kesempatan-kesempatan. Perlipat-gandaan kesempatan-kesempatan ini pada gilirannya memancing *responses*. Yang paling cakap, yang paling dapat melihat jauh, yang terberani mengambil risiko dengan menerapkan penemuan dan kombinasi produktif baru, akan lebih dahulu dan lebih banyak dapat menangkap manfaat yang ditawarkan oleh proses pembangunan. Yang lamban berfikir, yang kurang cerdas, yang ragu-ragu dan kurang cakap, akan ketinggalan dan semakin tertinggal. Maka timbullah perbedaan-perbedaan ataupun ketidak-samaan (inequalities) terutama di bidang pendapatan. Walaupun ketidak-samaan ini banyak sedikitnya berhubungan erat dengan faktor-faktor natural-obyektif, jadi tidak dengan sendirinya bertentangan dengan azas keadilan,

setiap ketidak-samaan ataupun perbedaan secara mudah dapat diisyukan sebagai melanggar azas keadilan. Ada tendens si pelempar isyu dengan sadar membelokkan perhatian dari keharusan mencari: mulai titik mana dan pada tingkat yang mana setiap ketidak-samaan itu mulai dapat dikatakan melanggar azas keadilan. Mencari jawaban dari soal ini terang tidak mudah, karena ia bukan hanya merupakan soal ukuran statistik. Ia mengandung fikiran filosofis, sosial dan bahkan politis dan ideologis.

### III. PENGAWASAN

Segala masalah yang secara otomatis ditimbulkan oleh proses pembangunan, walaupun kemunculannya itu tidak dapat dielakkan, namun akibatnya biar bagaimanapun dapat dilunakkan, dapat lebih dihumanisir. Salah satu usaha pokok ke arah ini adalah berupa pengawasan dari pihak penguasa (pemerintah). Memasukkan unsur pengawasan ke dalam rangkaian tugas negara yang sudah ada sama artinya dengan memasukkan unsur preventif di dalam masalah penanggulangan kesehatan.

Pengawasan ini sesedikitnya meliputi bidang-bidang politik, kebudayaan, ekonomi, sosial, hukum penggunaan dana dan sikap serta perilaku pejabat.

#### A. Pengawasan Politik

Idee kebebasan politik terbukti seringkali disalahgunakan. Penyalahgunaan ini semakin dimungkinkan dengan terdapatnya perbedaan pendidikan dan kecerdasan di antara berbagai kelompok dan lapisan masyarakat. Warga masyarakat yang tidak terpelajar dengan mudah ditipu dengan slogan-slogan yang muluk tetapi berupa perangkap politik. Demikian rupa sehingga kebebasan politik yang diberikan oleh azas demokrasi dipakai untuk membunuh secara licik demokrasi itu sendiri, melalui pengacauan kehidupan politik yang digerakkan menurut ajaran-ajaran doktriner. Sedangkan proses pembangunan memerlukan suatu ketenangan kehidupan politik agar dengan demikian seluruh enersi dan sumber yang tersedia di masyarakat dapat diarahkan secara efektif ke arah usaha pembangunan.

Jadi pengawasan politik dalam konteks pembangunan bukanlah berarti guna mematikan inisiatif individuil ataupun membunuh kebebasan politik, tetapi mencegah keliaran dan keonaran politik yang bersembunyi di balik kedok kebebasan politik yang dituntut oleh azas demokrasi.

## B. Pengawasan Kebudayaan

Bila dipandang dari sudut warga masyarakat perseorangan, kebudayaan dapat diartikan sebagai perkembangan kesanggupan mental, termasuk didalamnya keseluruhan elemen artistik, sastra lisan dan tulisan serta pengetahuan ilmiah yang membantu perkembangan tersebut. Berhubung dengan ini, bila dipandang dari sudut masyarakat sebagai keseluruhan, kebudayaan adalah modal spirituil dan intelektuil yang, di satu pihak, tumbuh di dalam perjalanan masyarakat dan, di lain pihak, mendorong perkembangan masyarakat itu sendiri. Apapun bentuk kebudayaan itu, didalamnya tersimpul nilai-nilai yang telah dihayati turun temurun dan yang pada azasnya memberikan kepada kita satu identitas tersendiri, katakanlah identitas nasional, yang membuat kita berbeda dari anggota masyarakat lainnya, yang bagi kita merupakan satu kekuatan tersendiri sebagai bagian yang menyeluruh dari ketahanan nasional.

Dari sini kiranya menjadi jelas betapa diperlukannya satu pengawasan kebudayaan yang aktif dan konstruktif. Aktif dalam artian mencegah supaya kebudayaan kita tidak menyusut dan menjadi kabur di dalam arus lalu lintas nilai-nilai asing dan konstruktif dalam artian pengembangan kebudayaan melalui perkenalan kita dengan unsur-unsur kebudayaan asing.

Pengawasan yang aktif dan konstruktif ini terutama ditujukan kepada pemuda kita. Karena, lapisan masyarakat kita yang paling lebih dahulu diserang oleh berbagai myte, nilai dan doktrin asing adalah lapisan pemuda ini berhubung pematangan dan inkubasi mythe dan nilai yang dilontarkan itu memerlukan satu jangka waktu yang tidak terlalu singkat. Maka bila dipandang dari sudut lawan (asing), para pemuda kita ini merupakan garis pertama yang mereka serang, sedangkan bagi kita yang bertahan, mereka ini menjadi merupakan garis pertama pertahanan kita. Harus

diingat bahwa garis ini adalah satu garis yang penting karena menentukan sifatnya. Pada pertarungan di garis pertama ini kita tidak boleh kalah, karena kalau garis ini sampai jatuh *ke tangan* lawan, kita tidak hanya kalah di dalam pertempuran, tetapi besar sekali kemungkinan kita akan kalah di dalam peperangan berhubung di garis ini terpendam investasi masa depan kita.

Dengan uraian di atas ini bukanlah berarti bahwa pengawasan kebudayaan ini sebaiknya dilakukan dalam bentuk menutup pemuda kita dari arus lalu lintas informasi internasional seperti yang dipraktekkan pada umumnya di negara-negara komunis, pada khususnya di Rusia dan RRC. Adalah tidak tepat bila pemuda kita, yaitu pengemban masa depan Indonesia, dikurung seperti katak di bawah tempurung, hanya diizinkan mengenal satu nilai, hanya mendengar satu suara, hanya membaca satu koran. Pengawasan kebudayaan yang aktif dan konstruktif bahkan membiarkan pemuda kita berkenalan dengan nilai-nilai asing, tetapi di samping itu menuntun mereka lebih mengenali kebudayaan kita sendiri, menunjukkan jalan kepada mereka bahwa mereka juga dapat hidup dan bahagia melalui penghayatan nilai-nilai nasional kita sendiri, dan mengajari mereka bangga pada elemen-elemen kebudayaan kita. Dapat dibayangkan betapa besarnya peranan para pendidik dan cendekiawan kita beserta lembaga kepramukaan dan peralatan mass-media nasional yang tersedia di dalam rangka pertahanan garis pertama pertahanan kita ini.

### C. Pengawasan Ekonomi

Perlunya pengawasan negara terhadap ekonomi timbul dari tanggung jawab global negara terhadap kehidupan ekonomi. Tanggung jawab tersebut pada gilirannya berhubungan erat dengan perkembangan teknik dan industriil, dengan kemajuan fikiran di bidang ekonomi dan finansial dan dengan berjalannya demokrasi. Kemajuan ekonomi menimbulkan situasi yang penuh friksi, konflik dan perbedaan kepentingan yang semakin menonjol sedangkan kemajuan demokrasi memberikan hak kepada setiap warga untuk meminta kepada penguasa (negara) untuk bertindak sebagai wasit

di dalam setiap perbedaan dan sebagai hakim di dalam setiap penentuan prioritas, lebih-lebih dalam hal yang dianggap menyangkut kepentingan orang banyak (umum). Dari wasit, negara terdorong untuk menjadi hakim pelindung, dari pelindung menjadi organisator dari organisator menjadi produsen cabang produksi tertentu. Apakah mengenai cabang ekonomi yang terancam oleh saingan asing atau saingan yang tak sebanding dari dalam negeri sendiri, ataukah mengenai aktipitas produktif yang terancam gulung tikar karena kekurangan dana atau kekurangan pasar, ataukah karena ketidak-sanggupan mengikuti kemajuan teknik, ataukah mengenai sektor pertanian yang perkembangannya tidak secepat ritme perkembangan industri, ataukah mengenai sektor industri yang produksinya ternyata kurang sesuai dengan tuntutan komersial yang berlaku, di dalam banyak hal ternyata bahwa kepentingan-kepentingan yang saling berbeda bahkan saling bertentangan semuanya berpaling kepada negara meminta keputusan yang menentukan. Jadi negara diundang untuk campur tangan, untuk turut mengawasi. Setiap pengawasan, demi efektifitasnya, cenderung untuk melahirkan pengawasan baru, pengawasan lain di bidang yang berkaitan, demikian rupa sehingga setiap pengawasan menjadi lebih presis, menjadi berkembang biak.

#### D. Pengawasan Sosial

Pengawasan negara di bidang sosial diperlukan berhubung kekuatan dan kesanggupan warganya tidak sama. Kekuatan yang tidak sama mudah menimbulkan eksploitasi yang satu oleh yang lain, kesanggupan yang tidak sama mudah menimbulkan manipulasi dan penipuan demi keuntungan yang satu atas kerugian yang lain. Perundang-undangan sosial yang diterapkan oleh negara membuktikan kesadarannya, misalnya di bidang penentuan upah, gaji dan harga bahan-bahan kehidupan pokok. Campur tangan pemerintah di bidang ini semata-mata guna menjalankan missinya ke arah partisipasi yang optimum dari setiap kelompok sosio-profesional di dalam politik pembangunan yang telah digariskan oleh pemerintah,

sesuai dengan apa yang telah digariskan oleh GBHN. Pengawasan sosial dijalankan demi menjamin kelestarian antara perkembangan ekonomi dengan perkembangan sosial yang antara lain tercermin dalam usaha menyebarkan seluas dan se merata mungkin hasil-hasil dari proses pembangunan, serta penyebaran seluas mungkin pengetahuan dan ketrampilan yang diperlukan untuk mencari nafkah penghidupan melalui pendidikan formil dan training yang murah, pemberian beasiswa, dan lain-lain.

#### **E. Pengawasan Hukum**

Dari semenjak semula Negara kita dinyatakan sebagai Negara Hukum, Salah satu hakikat pokok dari pernyataan ini adalah bahwa di dalam wilayah yang terletak di bawah kedaulatan Republik Indonesia, hubungan timbal balik dan interaksi antar warga masyarakat atau antar lembaga ataupun antar individu dan lembaga di bidang apapun diatur oleh peraturan-peraturan yang jelas, pasti dan banyak sedikitnya konstan dan bahwa individu ataupun lembaga dapat menuntut berlakunya dan penghormatan akan peraturan-peraturan tersebut di depan pengadilan sesuai dengan hak yang antara lain diberikan oleh aturan-aturan itu.

Namun proses pembangunan menimbulkan hubungan-hubungan yang serba kompleks yang mungkin sekali belum sempat diatur oleh peraturan-peraturan hukum yang sudah ada. Perencanaan ekonomi yang kita lakukan dalam rangka pembangunan berencana terang banyak sedikitnya menggantikan mekanisme pasar yang spontan dengan organisasi penghidupan ekonomi yang sadar dari pihak pemerintah. Perencanaan seperti ini memerlukan tersedianya peralatan juridis yang cukup dan memberikan kepada peraturan-peraturan hukum peranan yang penting baik pada fase persiapannya, maupun pada fase pemutusan dan pelaksanaannya. Terang sekaligus tersangkut di sini bidang-bidang hukum publik, hukum privat; hukum fiskal, pidana administrasi dan karenanya menuntut hubungan yang jelas antara satu dengan lainnya.

Walaupun ekonomi kita dilakukan secara berencana, kita tetap berpegang pada satu sistem ekonomi di mana individu bebas berusaha ekonomi dan karenanya dibenarkan memiliki alat produksi. Tetapi kenyataan ini bukanlah dapat diartikan bahwa milik seseorang secara natural, baik berupa permodalan, pengetahuan ataupun ketrampilan, boleh secara bebas, sadar dan sengaja, mematikan usaha saingannya. Maka diperlukanlah satu pengawasan hukum di mana yang diawasi bukanlah persaingan itu an sich, tetapi suatu persaingan yang tidak sepadan (*unequal competition*), yang dapat menjurus ke arah mematikan lawan begitu rupa sehingga menimbulkan kedudukan monopoli pada pihak yang menang. Persaingan yang efektif tidak identik *laissez faire*. Persaingan yang efektif sebaliknya harus dipupuk dan dikembangkan sebab dalam banyak hal mekanisme seperti ini membawa perbaikan dalam mutu produksi, mutu pelayanan dan dorongan untuk terus memperbaiki sistem produktif pada pihak pengusaha.

Kedudukan monopolistis memang patut dicegah karenanya pengawasan hukum perlu ditegakkan. Azas ekonomi tidak hanya membenarkan bahkan menonjolkan arti ekonomi berskala besar (*the economics of scale*). Di dalam banyak bidang industri memang terbukti semakin banyak diproduksi dan diperjual-belikan, semakin rendah ongkos satuannya. Karenanya usaha-usaha produksi dan distribusi berkepentingan untuk berkembang menjadi besar begitu rupa sehingga mereka ini menguasai sebagian terbesar dari pasar. Akibatnya adalah lenyapnya persaingan di antara sejumlah besar usaha-usaha kecil dan lahirnya posisi monopoli dari sejumlah kecil usaha-usaha besar: harga tidak lagi merupakan hasil dari persaingan yang sehat dan efisiensi ekonomi belum tentu terjamin secara tepat.

Peraturan-peraturan juridis juga diperlukan untuk melindungi para konsumen terhadap ketidak-perdulian ataupun ketidak-tahuan mereka. Untuk keperluan ini mungkin sekali perlu difikirkan peraturan-peraturan yang mengharuskan para produsen dan distributor memberikan kepada masyarakat informasi mengenai harga, kuantitas dan kualitas dari barang-barang yang mereka tawarkan di pasar.

Pengawasan hukum juga diperlukan demi tercapainya keadilan distributif. Ajaran ekonomi menunjukkan cara mencapai titik optimum dan tingkat efisiensi usaha produktif, tetapi tidak mempersoalkan apakah

hal itu dicapai berdasarkan satu pola distribusi pendapatan ataupun sumber produktif yang tidak sepadan di kalangan masyarakat. Artinya satu situasi yang optimum dan efisien di bidang ekonomi dapat saja sejalan dengan satu situasi ketidak-rataan pendapatan dan pemilikan sumber produksi. Maka itu hal ini perlu dikoreksi melalui bekerjanya lembaga-lembaga juridis, disposisi fiskal, subsidi, peringanan syarat-syarat bisnis ataupun bank-teknis, demi tercapainya keadilan distributif.

Sampai sekian ini yang ditonjolkan adalah aspek instrumentalisme dari peraturan-peraturan hukum. Peraturan-peraturan tersebut ditonjolkan sebagai alat (instrumen) bagi fungsi-fungsi tertentu agar dapat bekerja seefektif mungkin di bidang-bidang ekonomi, sosial ataupun bidang lainnya. Namun, supaya efektifitas tata juridis ini dapat dicapai, pada gilirannya ia perlu diawasi supaya benar-benar didasarkan pada beberapa azas pokok yang saya kira telah kita ketahui bersama. Izinkanlah saya mengingatkan bahwa azas-azas itu adalah:

Pertama, peraturan (hukum) ini harus bersifat *umum* dan bahwa ia berlaku secara sama bagi setiap subjek hukum yang berada dalam satu situasi yang identik atau banyak sedikitnya sama. Kedua, peraturan itu harus *diumumkan*, artinya harus diciptakan kondisi materiil yang begitu rupa sehingga setiap warga mengetahui peraturan-peraturan yang mengatur gerak-tindaknya. Ketiga, ia *tidak boleh berlaku surut* (retroaktif), kecuali dalam kasus yang sangat khusus dan yang berdasarkan alasan-alasan yang masuk di akal. Keempat, ia harus *jelas*; artinya jelas tujuannya menurut kondisi yang khas sesuai bagi setiap disposisi juridis. Kelima, peraturan itu *tidak boleh mengandung kontradiksi*, baik di dalam rangka teks legal yang bersangkutan, maupun terhadap peraturan-peraturan sebelumnya ataupun sesudahnya. Keenam, peraturan itu tidak boleh menuntut hal yang *tidak mungkin*; ketidak-mungkinan ini riil terhadap pematuhan peraturan yang bersangkutan dan bukannya mengenai hal-hal yang di luar peraturan itu. Ketujuh, peraturan itu harus mempunyai sifat yang *konstant*. Jika sesuatu aktipitas, misalnya aktipitas ekonomi, memerlukan secara wajar modifikasi yang seringkali di dalam peraturan yang mengaturnya, perubahan-perubahan itu seharusnya dilakukan dalam jarak waktu (interval) yang teratur dan sedapat mungkin diketahui

sebelumnya oleh yang bersangkutan. Akhirnya, diperlukan keserasian antara peraturan yang diumumkan dengan penerapannya oleh lembaga-lembaga administratif dan juridis yang berwewenang. Tuntutan ini menyangkut masalah *interpretasi* peraturan, yaitu: metode interpretasi yang bagaimana yang akan dipakai? Bagaimana dapat dicapai kesamaan (uniformitas) di dalam interpretasi tersebut?

#### F. Pengawasan Penggunaan Dana dan Peralatan

Pengawasan penggunaan dana dan peralatan perlu ada berhubung usaha pembangunan menggunakan dana yang bermilyar-milyar rupiah, yang tidak hanya ditarik dari dalam masyarakat sendiri, melalui sistim perpajakan dan penabungan sukarela, tetapi juga dimasukkan dari luar dalam berbagai bentuk, diantaranya dalam bentuk hutang yang terang harus dibayar kembali. Maka pengawasan di sini diperlukan karena berbagai pertimbangan pokok. Pertama, karena adanya sistim prioritas dalam usaha pembangunan. Kedua, berhubung dana itu diperlukan tidak hanya dalam jumlah yang tepat, tetapi juga diperlukan diterima oleh sesuatu proyek pada waktu yang tepat. Ketiga, penggunaan dana tidak hanya harus efektif, tetapi juga harus efisien. Keempat, berhubung adanya kecenderungan untuk mempergunakan alat-alat secara ceroboh sehingga alat-alat itu menjadi lebih cepat menyusut ataupun rusak daripada seharusnya.

#### G. Pengawasan terhadap sikap serta prilaku pejabat

Sebaik-baik ketentuan dan secermat-cermatnya peraturan, selalu mungkin dibelokkan ataupun disalah-gunakan oleh pejabat yang ditugaskan menjalankan ketentuan dan peraturan tersebut. Penyimpangan ini mungkin disengaja, secara sadar dilakukan karena pertimbangan keuntungan diri sendiri ataupun pertimbangan kepentingan kelompok sosial ataupun kelompok politik di mana yang bersangkutan tergolong. Mungkin pula tidak disengaja karena memang kurang pengertian ataupun kurang pengetahuan mengenai arti dan peranan tugas yang dipercayakan kepadanya. Namun

pengawasan dalam hal ini perlu karena satu kenyataan lain: adalah tidak mungkin membayangkan lebih dahulu (*prevoir*) semua kemungkinan yang akan terjadi dan karenanya tidak mungkin secara a priori menetapkan ketentuan dan peraturan yang sanggup mengatur segala sesuatu. Maka itu selalu diperlukan *kebijaksanaan* dari si pejabat yang ditugaskan melaksanakan sesuatu aturan bermain. Dan kebijaksanaan itu juga selalu terbuka untuk kekeliruan, yang mungkin dilakukan secara sengaja ataupun tidak sengaja. Maka itu pengawasan penting karena bagi rakyat biasa, *man in the street*, sikap dan perilaku pejabat itu yang dijadikan dasar penilaian mereka terhadap pemerintah sebagai keseluruhan. Bagi mereka ini, pemerintah itu sesuatu yang abstrak, yang tidak terjangkau oleh kapasitas analitisnya; yang riil dan langsung dapat ditanggapinya adalah para pejabat yang diberi wewenang oleh pemerintah untuk menjalankan beberapa tugas kenegaraan dan kemasyarakatan. Dengan perkataan lain, kepuasan dan penghargaan mereka ini terhadap pemerintah dan negara seringkali timbul dari sikap yang *correct* dari para pejabat yang mereka lihat sehari-hari di sekitar mereka.

#### CATATAN PENUTUP

Usaha pembangunan yang kita jalankan bertujuan untuk mengisi salah satu cita-cita pokok perjuangan kemerdekaan nasional, yaitu: memberikan kemakmuran yang semaksimal mungkin kepada warga Indonesia baik di bidang materiil maupun spirituil. Di samping memberikan harapan-harapan yang masuk di akal, proses pembangunan juga menimbulkan masalah-masalah yang sama sekali tidak dapat dielakkan. Maka itu menyadari masalah-masalah yang inherent dengan pembangunan ini penting, baik dilihat dari sudut sumber pemunculannya maupun dari segi bentuk pemunculannya.

Kalaupun kita menerima masalah ini sebagai fakta, kita seharusnya berusaha menolak fatalitas yang ditimbulkan oleh fakta tersebut. Salah satu caranya menolak fatalitas itu adalah dengan jalan mengurangi tekanan (*impact*) yang ditimbulkan oleh masalah-masalah tadi melalui

pengawasan. Inilah salah satu dasar pokok mengapa pengawasan harus ada di dalam proses pembangunan ini. Jadi peranan pengawasan di bidang apapun bukanlah untuk mematikan inisiatif ataupun hak bertindak individu di bidang yang bersangkutan, tetapi demi mencegah akibat sampingan proses pembangunan di bidang yang bersangkutan yang pada akhirnya, bila dibiarkan berlarut-larut, dapat menggagalkan usaha pembangunan sebagai keseluruhan. Jadi pada tingkat terakhir peranan pengawasan berperanan membantu ke arah suksesnya cita-cita pembangunan.

Pelaksanaan pengawasan tidak hanya memerlukan serangkaian peraturan tetapi lebih-lebih memerlukan manusia yang dipercayakan untuk menjalankan peraturan tadi. Untuk ini diperlukan berbagai kualitas dari pihak manusia yang bersangkutan, kualitas berupa pengetahuan tentang bidang yang harus diawasinya, tentang arti dan peranan bidang yang diawasinya dalam pembangunan, tentang hubungan timbal-balik antara bidang yang diawasinya dengan bidang-bidang lainnya dan tentang arti dan peranan pembangunan itu sendiri bagi eksistensi masyarakat dan bagi ketahanan nasional. Semua pengetahuan yang disebut tadi banyak sedikitnya dapat diperoleh dan dikumpulkan dari pendidikan formil, dari lokakarya, dari seminar, maupun dari briefing kedinasan yang diadakan secara teratur. Tetapi yang tidak kalah pentingnya, bahkan kadangkala sangat menentukan, adalah kualitas yang tidak dapat diperoleh melalui training, pendidikan formil ataupun pengalaman, yaitu integritas, kepribadian, keluhuran budi dan dedikasi. Kualitas-kualitas yang disebut ini harus timbul dari diri manusia itu sendiri, harus timbul dari kesadarannya sendiri bahwa ia mengemban satu tugas kemasyarakatan dan melalui cara ia melaksanakan tugas itu, melalui performance-nya, anggota masyarakat menilai arti dan kegunaan pemerintah dan negara yang telah mempercayakan tugas-tugas tersebut kepadanya.

Perlu diingatkan sekali lagi, pengawasan bukan satu-satunya aksi yang diperlukan untuk mengurangi tekanan akibat sampingan pembangunan. Ia memang merupakan tindakan yang diperlukan tetapi bukan merupakan tindakan yang mencukupi. Di samping ini masih diperlukan aksi yang berupa pemilihan yang tepat mengenai azas pembangunan, mengenai cara pendekatan pembangunan, mengenai program pembangunan dan mengenai strategi pembangunan.

Akhirnya kita semua perlu sekali memikirkan konsep yang tepat mengenai cara pemecahan masalah ketiga gangguan sosial yang saya sebut tadi, yaitu: kepenuh-sesakan (kongesti), *perubahan ataupun mutasi* dan perbedaan serta ketidak-sepadanan. Konsep yang tepat itu diperlukan tidak hanya untuk pengawasan tekanannya, tetapi pula untuk pemecahannya sebagai keseluruhan. Pemecahan ini penting sebab ketiga masalah gangguan sosial ini dengan mudah dapat dijadikan isu politik dan melalui isu politik ini, mengganggu ketenteraman politik dalam negeri yang merupakan salah satu prasyarat penting bagi kelancaran usaha pembangunan yang diperlukan sebagai dasar yang kokoh bagi adanya ketahanan nasional.

