

TINJAUAN MENGENAI BEBERAPA SEGI DAYA FUNGSIONIL APARATUR PELAKSANA MENJELANG TAHUN 1977

Rufinus LAHUR

"Our aims in founding the commonwealth was not to make any one class specially happy, but to secure the greatest possible happiness¹ for the community as a whole." (Plato)

PENGANTAR

Sejalan dengan kemauan politik dari pemimpin Orde Baru untuk melaksanakan pembangunan pada pelbagai bidang kehidupan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, maka bersamaan dengan itu muncul kembali faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaannya, sesuai dengan kepentingan pelbagai kelompok masyarakat yang tidak selamanya mendorong pelaksanaannya.² Makin banyak kepentingan kelompok yang tidak dipenuhi, semakin besar adanya faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan pembangunan. Untuk lebih melihat besarnya kemampuan potensiil dari hambatan ini, mungkin dapat dikemukakan bahwa, bagaimanapun idealnya suatu pemerintah atau ruling group, berikut aparatur pelaksanaannya namun tidak ada jaminan bahwa yang demikian itu dapat memenuhi kepentingan semua kelompok dalam masyarakat. Jadi dapat dipastikan adanya selalu kelompok (kelompok-kelompok) yang tidak dipenuhi keinginannya. Kalau ungkapan ini ada benarnya, dapat dibayangkan bagaimana membesarnya kelompok-kelompok yang tidak dipenuhi keinginannya, kalau the ruling group ataupun aparatur pelaksana, kondisinya tidak ideal, apalagi kalau di bawah minimal.

¹*The Republic of Plato Translated with Introduction and Notes by Francis MacDonald Conford Litt. D., F.B.A., p. 110*

²*Kepentingan kelompok tentu banyak jenisnya, baik ideologis, politik maupun ekonomis dan bisa terdapat tidak saja pada masyarakat akan tetapi juga dalam ruling group, maupun aparatur pelaksana pada pelbagai tingkatan.*

Atau dengan kata lain kelompok yang dikecewakan (frustrated group) semakin membesar. Keadaan semakin berbelit (complicated) kalau ada pertindihan antara macam-macam kepentingan yang tidak dipenuhi itu dengan ketimpangan-ketimpangan sosial ekonomis di wilayah tertentu misalnya kemiskinan dan pengangguran di desa-desa; komplikasi mana akan dapat dimanfaatkan oleh siapa saja, sesuai dengan strategi dan taktiknya masing-masing.³ Pendalaman persepsi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pembangunan menjadi sangat penting, oleh karena these Orde Baru, sebagai jawaban terhadap perkembangan keadaan tahun-tahun 1960-1965, malah sebelumnya lagi ialah keberhasilan pembangunan berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pendalaman persepsi ini mempermudah usaha untuk mentransformasi semua faktor-faktor tersebut, menjadi komponen yang bertanggung jawab dalam memikul beban pembangunan secara merata.

Kita sudah 11 tahun ber-Orde Baru, dan tahun-tahun ini telah diisi dengan thema pembangunan; baik dengan pelaksanaan REPELITA I, maupun II, berikut pelaksanaan PEMILU dan penataan organisasi negara dan pemerintah serta organisasi kemasyarakatan pada umumnya. Pertanyaan sentral ialah, sejauh mana semua konstituen Orde Baru, yaitu lembaga negara dan masyarakat umumnya berfungsi dalam melaksanakan pembangunan tersebut. Mempertanyakan kembali apa yang dilakukan selama ini pada dasarnya merupakan suatu kritik diri di mana semua pelaksanaan dan perencanaan termasuk asumsi-asumsi yang dipakai ditinjau kembali, demi perbaikan yang diperlukan. Mengenai pentingnya kritik ini, juga telah berulang kali dikemukakan oleh kepala negara dalam pelbagai kesempatan. Hal ini dapat dijadikan petunjuk mengenai kemauan pucuk pimpinan negara, untuk berkembangnya peranan kritik di negeri ini.⁴ Dalam hubungan dengan kritik ini

³ Mengenai strategi revolusi agraris ini, misalnya dari PKI dapat dilihat pada "Documents: Manifesto of the PKI Central Committee Politbureau, September 1967," Pacific Community Quarterly Journal of the Pacific Institute, Number 1 - June 1969, p. 89. Lihat juga Sartono Kartodirdjo, Peasant Mobilization and Political Development in Indonesia, Institute of Rural and Regional Studies, Yogyakarta, Indonesia, 1975 hal. 12 dan 17

⁴ Lihat antara lain dalam Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR tanggal 12 Maret 1973, juga dalam Pidato Kenegaraan tanggal 16 Agustus 1976

ada yang mengemukakan bahwa "Perbedaan yang paling pokok di antara Orde Lama dan Orde Baru tidaklah bahwa Orde Baru tidak dapat menjalankan kesalahan. Kita alami bahwa juga dalam Orde Baru manusia-manusia selalu dapat berbuat salah. Perbedaan terletak pada kemauan dan kemampuan Orde Baru untuk membaharui dan mengoreksi dirinya secara terus-menerus.

Sekiranya Orde Baru mulai kehilangan kemauan dan kemampuannya untuk membaharui dan mengoreksi dirinya secara terus-menerus, maka kita perlu menyalakan lampu merah. Sebab apabila kemauan dan kemampuan tadi lenyap, maka tidak ada lagi perbedaan pokok antara Orde Baru dan Orde Lama".⁵

Kemenangan Orde Baru tahun 1966, pada hakekatnya suatu beban ataupun suatu ujian, yang kemudian kita isi dengan pelaksanaan pembangunan. Pemenangannya terutama ditentukan oleh sejauh mana semua konstituennya turut bertanggung jawab secara menyeluruh, secara merata.⁶ Makin besar dosis tanggung jawab semua konstituen semakin besar kans untuk berhasilnya, dan demikian pula sebaliknya. Salah satu indikator untuk melihat dosis tanggung jawab ialah kemampuan (daya) untuk melakukan fungsi sesuatu lembaga, atau semua konstituennya. Untuk keperluan tinjauan ini perhatian terutama dipusatkan pada aparatur pelaksana; yang dilihat ialah beberapa segi pelaksanaan fungsinya. Karenanya tinjauan ini akan berturut-turut mengemukakan, alasan-alasan mengapa aparatur pelaksana dijadikan pokok perhatian berikut beberapa hal yang berhubungan dengan pelaksanaan fungsinya, yaitu hal-hal yang berhubungan dengan transmigrasi, daya menggunakan APBN, kondisi Otonomi Daerah dan kondisi komunikasi. Kemudian disusul dengan rangkuman dan penutup.

Dengan memilih aparatur pelaksana, bukanlah mau mengatakan bahwa gejala-gejala yang terwujud pada tahun-tahun 1966 sampai tahun 1976 ini penyebabnya hanya satu faktor tunggal saja; malah sebaliknya disadari benar

⁵"Apa yang dimaksud dengan Fase Kedua Orde Baru?", *Tajuk Rencana, Sinar Harapan*, 18 Desember 1976

⁶Mengenai keseluruhan bagian (konstituen) tersebut dapat juga dilihat dalam "Program Karya Pembangunan dalam DPRGR", Jakarta, 1969, halaman 12

ada begitu banyak faktor yang menyebabkannya, paling tidak turut mempengaruhi gejala yang ada, sehingga karenanya jalan keluarnya pun tidak mungkin tunggal apalagi final. Kalaupun di sini dikemukakan hanya satu faktor, hal ini terutama sebagai titik tolak. Bolehlah dikatakan pemilihan itu pun berbau subyektif, hal mana tidak dapat dihindari. Walaupun begitu dapat juga dikemukakan segi-segi yang mendorong diajukannya, sehingga barangkali dapat dianggap sebagai faktor utama, atau paling tidak dianggap sebagai salah satu faktor yang penting.

MENGAPA APARATUR PELAKSANA

Salah satu segi kelemahan negara yang dikatakan sedang berkembang ialah bahwa bentuk pemerintahan apapun yang telah dipilihnya, ternyata belum mampu melakukan, apalagi memenuhi apa yang dicita-citakan masyarakatnya. Selama puluhan tahun mengalami kemerdekaan, mereka seringkali dibingungkan oleh aneka sistem dari negara-negara maju yang ditawarkan kepada mereka; terpujau oleh keberhasilan sesuatu sistem di negara asalnya seringkali membuat pemimpin negara berkembang lupa untuk mencari sistem sendiri yang mungkin lebih cocok dengan tingkat perkembangan dan kebutuhan mereka sendiri. Kegagalan melaksanakan sistem-sistem tersebut, seringkali menimbulkan suatu kebijakan (policy) negasi dari negara-negara tersebut, sebagai pertanda kapok terhadap sesuatu sistem, karena tidak mengetahui bagaimana menggunakannya. Hal ini mempersulit mereka sendiri untuk mengsynthesekan sesuatu sistem baru yang lebih sesuai yang dapat dilaksanakan. Setelah melewatkan begitu banyak kesempatan akhirnya mereka semakin sadar bahwa, masalahnya tidak sekedar apa yang dicita-citakan, atau bentuk pemerintahan apa yang dipakai, akan tetapi yang tidak kalah pentingnya ialah apakah aparatur pelaksana mampu melaksanakannya.

Kemampuan sesuatu bangsa untuk melaksanakan cita-citanya telah menimbulkan suatu sistematika tersendiri di antara bangsa-bangsa, yaitu bahwa bangsa-bangsa dibagi atas dua kelompok, yaitu negara maju dan negara yang belum maju atau sedang berkembang; klasifikasi ini pada dasarnya menunjukkan efektif tidaknya mesin pemerintahan dari suatu negara,

terlepas dari bagaimana bentuk pemerintahannya. Seperti halnya pada negara maju, apakah pemerintahannya ala Inggris, Perancis, Amerika atau Uni Soviet, mereka mempunyai persamaan, yaitu apa yang diputuskan oleh perdana menteri, kabinet, presiden atau politbiro, besar kemungkinan untuk dapat dilaksanakan oleh aparaturnya; sedang yang lain yaitu negara berkembang, mungkin saja semua yang indah dan suci sudah diucapkan namun sukar sekali terlihat refleksinya dalam kehidupan sehari-hari dan mungkin malah sebaliknya yang dirasakan oleh masyarakatnya. Terhadap aparaturnya yang tidak kuat (strong) dan tidak efektif yang dimiliki negara berkembang ini, Huntington menyebutnya sebagai "debile system"⁷, alias kurang mampu. Penglihatan semacam Huntington ini banyak juga dikemukakan oleh pengamat-pengamat lain baik yang berasal dari negara maju maupun yang berasal dari negara berkembang. Sebagai contoh, Syed Hussein Alatas, mahaguru studi tentang Malaya di Universitas Singapore, mengemukakan bahwa penghambat pembangunan utama di Malaysia adalah "the ruling group". Dikatakan bahwa "the ruling group" di sana adalah "undeveloped ruling group", sebab tidak dipenuhinya kualitas yang diperlukan untuk pembangunan. Menurut sarjana ini kualitas yang diperlukan oleh "the ruling group" yaitu: "ethical integrity, thinking capacity", dan terakhir ialah "stamina for development thinking and development work, not stamina for non development activities".⁸ Keunikan dari pernyataan yang diungkapkan di atas seperti juga diakui sendiri oleh Alatas ialah bahwa kualitas seperti integritas, kemampuan berpikir, stamina, tidak bisa diukur dengan angka-angka statistik. Akan tetapi walaupun begitu tidak mengurangi maknanya dalam kehidupan negara yang sedang berkembang, sebab ada atau tidak adanya sifat-sifat tersebut dapat dirasakan akibatnya baik dalam tubuh aparaturnya sendiri maupun dalam masyarakat secara luas. Pernyataan Alatas ini mungkin dapat dipakai sebagai peringatan bagi negara-negara berkembang umumnya, agar bayangan mereka mengenai keberhasilan pembangunan yang telah dilaksanakan

⁷ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, (New Haven and London: Yale University Press, 1972), p. 1

⁸ S.H. Alatas, 'Obstacles to Development', *Trends in Malaysia II*, edited by Yong Mun Cheong, published by Singapore University Press for ISEAS, 1974, p. 107

jangan semata-mata dibina (direkonstruksi) berdasarkan laporan-laporan perkembangan penggambaran kuantitatif di atas kertas, akan tetapi lebih berdasar pada pelaksanaan tanggung jawab kemasyarakatan mereka sehari-hari. Atau menurut Alatas, sejauh mana kualitas-kualitas yang sangat diperlukan tadi sudah dilaksanakan.

Baik Huntington maupun Alatas pada dasarnya mengakui betapa pentingnya peranan aparatur pelaksana; pada negara maju saja, yang lembaga negara dan kemasyarakatannya telah berfungsi efektif dan efisien, tokoh peranan aparatur pelaksana menonjol, apalagi pada negara yang sedang berkembang, di mana lembaga-lembaga umumnya debile (kurang mampu), sedang harapan utama ialah aparatur pelaksana. Bagi negara Indonesia, di mana lembaga nasionalnya umumnya baru, nampak peranan pemerintah atau aparatur pelaksana sangat menonjol, bukan saja secara formil konstitusional akan tetapi juga secara kemasyarakatan. Mengenai posisi dan kondisi aparatur pelaksana di Indonesia ini juga telah banyak disorot secara luas baik secara langsung maupun secara tidak langsung; terutama dengan cara yang terakhir ini banyak dilakukan, mungkin hal itu dianggap lebih sesuai dengan suasana sosial budaya yang berlaku.⁹

Masalah aparatur pelaksana bagi Indonesia, bukanlah masalah baru, akan tetapi suatu penyakit menahun (chronis).¹⁰ Yang baru dan yang berbeda sekarang ini ialah sikap terhadap masalah ini yang dapat dikatakan

⁹ Lihat antara lain "Pola-pola Kepemimpinan Dalam Pemerintahan (Lamunan Selo Sumardjan)", Ketahanan Nasional No. 18 tahun 1976, hal. 54

¹⁰ Secara eksplisit organisasi negara menjadi thema program kabinet dapat dilihat pada program Kabinet Wilopo (1952) dan diteruskan dengan kabinet-kabinet berikutnya seperti dalam Kabinet Ali Sastroamidjojo ke-I (1953) di mana ditonjolkan juga pemberantasan korupsi dan birokratisasi. Sesudah kembali pada UUD 1945, maka dibentuk Kabinet Kerja I serta mulai diadakan Badan Pengawas Kegiatan Aparatur Negara, yang diketuai Sri Sultan Hamengkubuwono ke-IX (berkedudukan Menteri), yang kemudian diteruskan dalam Kabinet Kerja II dan III (sampai dengan tahun 1963); tahun-tahun menjelang tahun 1965-an, tidak lagi menjadi fokus perhatian. Kemudian muncul lagi dalam Kabinet Pembangunan yang dimulai 6 Juni 1968, yaitu Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara, yang dalam Kabinet sekarang ini menjadi tugas Menteri Negara Penertiban Aparatur Negara.

sangat berlainan. Pada masa-masa sebelumnya (yaitu sebelum tahun 1966), kemacetan-kemacetan yang ada tidak pernah secara sungguh-sungguh dicari sebabnya pada segi-segi pelaksanaan, akan tetapi lebih dilihat sebabnya pada bidang-bidang lain seperti perubahan atau pergantian ideologi, konstitusi, ataupun sistem politik misalnya sistem parlementer. Atau dikalahkan oleh pertimbangan-pertimbangan lainnya. Karenanya setiap kali diadakan pergantian konstitusi, bentuk pemerintahan seperti yang dapat dilihat misalnya antara tahun 1945 sampai tahun 1955, yaitu dalam tempo 10 tahun; begitupun dalam 10 tahun berikutnya, dari 1955 sampai tahun 1965. Hal ini dicerminkan juga oleh adanya pergantian-pergantian kabinet yang susul-menyusul sehingga sukar dibayangkan bagaimana mereka dapat melakukan tugasnya secara minimal.¹¹

Salah satu persamaan dari semua macam pergantian-pergantian ini ialah bahwa tidak ada suatu sistem pun yang pernah dicobakan itu dilaksanakan secara utuh, karenanya tidak dapat diambil pelajaran yang berarti, sebagaimana biasanya pelajaran yang ditarik dari sesuatu eksperimen; akan tetapi sebaliknya, hasil dari penyelesaian semacam itu, membuat aparatur dalam keadaan tidak menentu (konfusi) dan karenanya tidak berfungsi (disfungsi). Masalah aparatur pelaksana walaupun disadari pentingnya oleh setiap rejim namun selalu disubordinir oleh kepentingan-kepentingan lainnya, baik yang dianggap prinsipial maupun demi kepentingan taktis yang sesaat. Sehingga tidak ada sesuatu kewibawaan yang dapat mengendalikan berfungsinya aparatur pelaksana, secara keseluruhan, akan tetapi menjadi koyak oleh pelbagai kepentingan kelompok dalam masyarakat.

¹¹ Lihat: R. Lahur, "Catatan mengenai 'Waktu Pengajuan' RUU-APBN", Analisa, Tahun V, No. 7 (CSIS: Jakarta, Juli 1976), hal. 27

TANTANGAN BAGI ORDE BARU

Sejak lahirnya Orde Baru, nampak tekad untuk memperbaiki kondisi aparatur pelaksana.¹² Lembaga-lembaga Tinggi sudah diletakkan kembali kedudukannya menurut UUD 1945, tinggal lagi dinamika masing-masing lembaga dalam melaksanakan fungsinya. Dalam rangka ini sejak semula masalah pegawai negeri mulai ditangani dengan sungguh-sungguh, antara lain dengan mengadakan pembersihan aparatur dari unsur-unsur G-30-S/PKI, depolitisasi pegawai negeri dan pembentukan KORPRI. Selanjutnya untuk mengadakan penertiban aparatur secara menyeluruh dan kontinu diberikan tugas kepada Departemen Penertiban Aparatur Negara dengan dibantu oleh badan-badan lainnya. Walaupun usaha perbaikan telah dilakukan terus-menerus, namun mental aparatur tidak mungkin dapat diubah dalam waktu yang singkat. Misalnya dikemukakan oleh Menteri Negara Penyempurnaan dan Pembersihan Aparatur Negara, pada bulan Desember 1972, bahwa "Kita melihat betapa banyak pejabat dan pegawai negeri yang bersikap seperti nabi-nabi kecil dan raja-raja kecil dalam melayani masyarakat. Seolah-olah melayani masyarakat bukanlah kewajiban melainkan hal-hal yang dipaksakan. Seolah-olah masyarakat tidak berhak menerima pelayanan mereka. Dan tanda tangan mereka menentukan mati hidup seseorang. Ini merupakan percerminan dari keadaan aparatur negara pada waktu ini".¹³ Kenyataan-kenyataan seperti ini antara

¹² Misalnya Tap. MPRS XIII/1966, menetapkan perlunya aparatur pelaksana yang "sederhana, efektif dan efisien"; Tap. MPRS XLI/1968 mengenai tugas kabinet Pembangunan ditekankan perlunya "melanjutkan penyempurnaan dan pembersihan secara menyeluruh Aparatur Negara dari tingkat Pusat sampai Daerah". Begitupun dalam SU MPR 1973, ditegaskan lagi mengenai penertiban dan pendaya-gunaan aparatur negara di segala bidang dan tingkatan (Tap X MPR 1973). Perintah MPR (S) ini selanjutnya dituangkan oleh Mandataris dalam program Kabinet Pembangunan I dan II, yang berturut-turut dikenal sebagai Panca Krida dan Sapta Krida; selanjutnya juga dapat dilihat perkembangannya dalam Pidato Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris, 12 Maret 1973. Juga usaha perbaikan dapat dilihat dalam: 'Landasan dan Pedoman Induk Penyempurnaan Administrasi Negara Republik Indonesia', yang diterbitkan oleh Lembaga Administrasi Negara 1972.

¹³ Kompas, 4 Desember 1972

lain mendorong pemerintah untuk mengadakan penertiban secara kontinu, mengingat usaha yang demikian sebagai suatu cara untuk menampung perkembangan pembangunan.

Dalam serah terima jabatannya kepada Menteri PARAN yang baru (Sumarlin) pada awal April 1973, Menteri Emil Salim mengemukakan bahwa penyempurnaan aparatur dilaksanakan dengan pendekatan institusionil yang meliputi tiga macam penyempurnaan yaitu penyempurnaan kelembagaan yang dalam pelaksanaannya dibantu oleh Lembaga Administrasi Negara, penyempurnaan personil yang dibantu oleh Badan Administrasi Kepegawaian Negara dan penyempurnaan management tata kerja yang pelaksanaannya dibantu oleh BAPPENAS, Sekneg dan Departemen Keuangan¹⁴. Untuk memungkinkan pelaksanaan pelbagai usaha-usaha penyempurnaan inilah maka telah diadakan pendaftaran ulang pegawai negeri sipil pada tahun 1974, yang meliputi pegawai negeri pusat, termasuk yang diperbantukan kepada daerah dan instansi lain, pegawai daerah otonom, pegawai perusahaan jawatan, perusahaan umum dan yang belum digolongkan. Pendaftaran semacam ini sangat diperlukan, karena ternyata informasi yang ada mengenai pegawai bukan saja tidak lengkap, tidak jelas, akan tetapi juga tidak dapat dipercayai, sebagai warisan administrasi sebelumnya. Juga telah disyahkan UU tentang Kepegawaian, yang antara lain meletakkan hakekat pegawai negeri sebagai abdi masyarakat. Nasib pegawai negeri secara lambat laun juga diperhatikan antara lain dengan menaikkan gajinya, walaupun juga belum cukup untuk hidup secara layak, lebih-lebih bagi pegawai bawahan.

Akan tetapi yang mungkin dapat dianggap sebagai pencapaian utama sekarang ini ialah bahwa pemerintah telah menyadari keparahan kondisi aparturnya terutama pegawai negeri dan sekaligus menyadari posisinya yang sangat strategis, serta rangkaian usaha penanggulangannya secara konsisten dan operasionil. Jika dibandingkan dengan cara penguasa sebelum tahun 1966, maka dapat dikatakan bahwa apa yang dilakukan oleh pemerintah

¹⁴Kompas, 2 April 1973

sekarang ini cukup prinsipil dan bersungguh-sungguh.¹⁵ Namun warisan penyakit demikian menahunnya ditambah lagi dengan menumpuknya beban kerja baru yang harus ditangani sehingga hasilnya belum dirasakan secara menyeluruh dalam waktu yang singkat; sedang proses perkembangan selama 11 tahun terakhir baik secara nasional maupun dalam tubuh aparatur akan turut mempengaruhi kondisi mereka sekarang ini. Sehingga nampak bahwa jawaban yang telah mulai dirintis, pada dirinya merupakan awal dari pertanyaan-pertanyaan baru yang juga terus bermunculan.

Di bawah ini akan disampaikan beberapa segi dari pertanyaan baru tersebut, yang banyak berhubungan dengan pelaksanaan fungsi aparatur, yaitu masalah kemampuan melaksanakan fungsinya. Semuanya masing-masing diajukan sebagai ilustrasi dan secara sepintas.

KEMAMPUAN MENYERAP TRANSMIGRASI

Mobilitas penduduk di Indonesia khususnya pemindahan penduduk dari pulau Jawa ke luar pulau Jawa banyak dipengaruhi oleh keangkeran pulau-pulau luar pulau Jawa, daya tarik "pulau kota Jawa", mental penduduk terhadap transmigrasi, keterbatasan dana berikutan kemampuan aparatur untuk melaksanakan transmigrasi; semua hal ini akhirnya juga menyentuh apa yang disebut sebagai kebijakan tingkat nasional yang meliputi segala bidang secara menyeluruh, yaitu bidang ekonomi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan.

Nampak bahwa kebijakan aparatur yang ada sekarang ini, belum mampu untuk menyerap sebagian besar dari jumlah pertambahan penduduk pulau Jawa tiap tahunnya. Sebagai sekedar gambaran dapat dilihat pada tabel I.

¹⁵ *Tulisan ini tidak bermaksud untuk memperinci lebih lanjut apa yang telah dicapai tersebut; bagi yang mempunyai perhatian kiranya dapat melihatnya antara lain dalam Prospek Ekonomi Indonesia 1973; juga dalam Nota Keuangan 1977/1978, di mana dipaparkan perkembangan pada pelbagai bidang, sejak tahun 1969/1970. Secara sepintas juga dapat dilihat pada "Wawancara dengan Pejabat Sementara Ketua Lembaga Administrasi Negara", Sondang Siagian dalam Majalah Progres No. 109, Desember 1976, halaman 4-5.*

TABEL I

KEADAAN PELAKSANAAN TRANSMIGRASI DARI PULAU JAWA DIBANDINGKAN DENGAN PER-TAMBAHAN JUMLAH PENDUDUK TIAP TAHUNNYA MULAI TAHUN 1966 SAMPAI TAHUN 1976

| | Kepala Keluarga (1) | Jiwa (2) | Pertambahan penduduk (3) | Prosentase (2) dari (3) |
|---------|------------------------|-------------|--|----------------------------|
| 1966 | 1.048 | 4.105 | antara 1960-1970 per- tambahan penduduk pu- lau Jawa sekurang-ku- rangnya 1.500.000 ti- ap tahun | 0,27 |
| 1967 | 1.787 | 8.426 | | 0,56 |
| 1968 | 2.862 | 13.202 | | 0,88 |
| 1969 | 2.094 | 9.660 | | 0,64 |
| 1970 | 3.523 | 15.424* | sesudah tahun 1970 di- | 0,77 |
| 1971/72 | 4.171 | 18.870 | perkiraan meningkat | 0,94 |
| 1972/73 | 10.000 | 46.159 | dengan 2.000.000 per | 2,30 |
| 1973/74 | 14.280 | 66.079 | tahun*** | 3,30 |
| 1974/75 | 4.216 | 16.656** | | 0,83 |
| 1975/76 | 2.949 | 12.109** | | 0,60 |
| Jumlah | 46.930 | 210.690 | idem | 10,53 |

* juga termasuk transmigran dari daerah lain

** Diambil dari Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden RI, 16 Agustus 1976 halaman 533; dalam jumlah ini mungkin juga termasuk dari daerah lain

*** Perkiraan ini diambil dari Nugroho, Indonesia sekitar tahun 2000, (Jakarta, 1972), halaman 10

Sumber: BPS

Dari tabel I dapat dilihat bahwa hanya dalam tahun 1972 dan 1973, prosentase transmigran mencapai angka 2% dan 3% dari jumlah pertambahan penduduk, sedang tahun-tahun lainnya tidak sempat mencapai angka 1%. Kalau kita melihat prosentase transmigran sejak kita merdeka, maka kecuali tahun 1959 yang mencapai 4,6%, tahun-tahun lainnya berada di bawah 4%. Satu-satunya angka prosentase transmigrasi yang mencapai lebih dari 5% ialah pada tahun 1940, yaitu sebanyak 52.208 transmigran.¹⁶ Kalau kita melihat jumlah

¹⁶ Nugroho, Indonesia sekitar tahun 2000, (Jakarta, 1972), halaman 10

transmigran sejak tahun 1966 sampai tahun 1976, yaitu dalam 10 tahun nampak jumlah 210.690 transmigran, yaitu 10,53% dari pertambahan penduduk setahun. Prosentase ini cukup menunjukkan bagaimana rendahnya dosis penerapan transmigrasi oleh aparaturnya pelaksana selama 10 tahun terakhir ini.

Berdasarkan penelitian terhadap beberapa transmigran nampak, bahwa bahkan mereka yang jumlahnya demikian tipis inipun malah dipersulit oleh tingkah laku birokrasi, pada phase pertama mereka pergi ke tempat tujuan.¹⁷ Belum lagi dihitung kesulitan yang dialami dalam perjalanan serta di tempat tujuan.

Selama ini nampak semacam perlombaan antara transmigrasi yang dihasilkannya oleh kegiatan pemerintah, yaitu dari pulau Jawa ke luar, dan transmigrasi yang tidak menjadi program pemerintah, yaitu dari luar ke pulau Jawa. Yang terakhir ini walaupun bukan menjadi program pemerintah, namun sebenarnya juga merupakan jawaban terhadap kebijakan pemerintah selama ini, atau apa yang telah terjadi di negeri ini sadar atau tidak. Mungkin sekali arah gerak penduduk ini sejalan dengan adanya alokasi kegiatan-kegiatan yang tidak seimbang antara pulau Jawa dan daerah sekitarnya, baik pada bidang ekonomi maupun pada bidang lainnya.¹⁸ Sebagai contoh dari kuatnya daya tarik pulau Jawa mungkin dapat dilihat pada jumlah kegiatan industri, berdasarkan sensus 1974. Didapatkan bahwa jumlah perusahaan industri yang mempergunakan tenaga orang sejumlah lima orang ke atas, ada 55.273 perusahaan. Yang terdiri dari industri kecil, yaitu yang mempergunakan tenaga orang lima sampai 19, sebanyak 87,2%; industri sedang,

¹⁷ Suharso dkk, 'Transmigran dan latar belakangnya', penelitian yang dilakukan bulan Maret dan April 1976, atas kerjasama Pusat Penelitian Penduduk, LEKNAS-LIPI dan Direktorat Pembinaan Program Transmigrasi.

¹⁸ Rata-rata 66% daripada APBN-Pembangunan terdapat di pulau Jawa/Madura. Sedang hampir separuh dari RAPBN-Pembangunan berlokasi di Jawa Barat dan DKI. Alokasi investasi ini dapat dikatakan berbanding lurus dengan kepadatan penduduk. Pola semacam ini juga kelihatan pada program bantuan Daswati tingkat II dan program desa. Keseluruhan proporsi alokasi ini pada dirinya juga memperbesar daya tarik pulau kota Jawa terhadap daerah-daerah sekitarnya. Untuk selanjutnya mengenai 'Perkembangan Daerah' ini lihat uraian Hariry Hady, dalam Prospek Perekonomian Indonesia 1973, halaman 102.

yang mempergunakan tenaga 20 sampai 99 orang, sebanyak 10,4%, dan industri besar yang mempergunakan tenaga orang 100 atau lebih, sebanyak 2,4%. Kalau jumlah lokasi perusahaan ini kita bagi menurut pulau, maka dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

TABEL II

=====

LOKASI INDUSTRI BESAR, SEDANG DAN KECIL DI INDONESIA MENURUT PULAU (SENSUS INDUSTRI 1974)

| Pulau | Industri Besar | | Industri Sedang | | Industri Kecil | |
|-------------------|----------------|-------|-----------------|-------|----------------|-------|
| | Jumlah | % | Jumlah | % | Jumlah | % |
| Pulau Jawa-Madura | 1.089 | 83,4 | 4.924 | 85,7 | 33,859 | 70,2 |
| Pulau lainnya | 217 | 16,6 | 822 | 14,3 | 14,362 | 29,8 |
| Jumlah | 1.306 | 100,0 | 5.746 | 100,0 | 48.221 | 100,0 |

=====

Sumber: Biro Pusat Statistik

Dari tabel ini dapat dilihat bahwa kegiatan industri lebih dari 70% untuk industri kecil dan lebih dari 80% untuk industri sedang dan besar berada di Pulau Jawa, sedang pulau lain adalah sisanya. Atau secara keseluruhan 72% dari jumlah industri berlokasi di Pulau Jawa.

Reaksi spontan yang paling mudah terhadap kenyataan semacam ini ialah bahwa keadaan ketidak-seimbangan ini adalah warisan sejarah, seperti halnya juga pada bidang-bidang lainnya. Pertanyaan yang selalu menagih perhatian ialah, apakah sekarang ini belum ada kesempatan untuk menciptakan suasana lain, dibandingkan dengan suasana jaman penjajahan misalnya, sehingga alokasi kegiatan-kegiatan tidak menumpuk pada satu tempat saja. Selama ini sudah terlalu amat sering diungkapkan kegawatan kepadatan penduduk Pulau Jawa, namun belum nampak adanya suatu kebijakan yang konsisten, yang mau dan mampu menjawab masalah tersebut baik pada bidang politik, ekonomi, sosial budaya maupun pertahanan keamanan. Di sini sekali lagi nampak bahwa transmigrasi bukan sekedar masalah teknis pemindahan penduduk, akan tetapi ia lebih merupakan fungsi dari keseluruhan kebijakan pada semua bidang, dan barangkali terutama bidang sosial politik.

Dalam 11 tahun terakhir ini, sudah begitu banyak isu mengenai masalah eksplosif penduduk, masalah lingkungan (ecology) baik tingkat internasional maupun nasional, namun refleksi kegawatan masalah belum nampak dituangkan pada kebijakan nasional.¹⁹

DAYA FUNGSIONIL LEMBAGA, MELAKSANAKAN ANGGARAN

Sejauh mana lembaga-lembaga yang ada dapat melakukan fungsinya, belum ada informasi yang dapat memberikan kepastian ataupun kejelasan. Dengan masih berkembangnya sikap tertutup dari aparaturnya maka kurang diungkapkan ke luar apa sebenarnya yang terjadi dalam lembaga-lembaga publik kita. Sikap tertutup ini pada dirinya mempersulit pengawasan dan karenanya memperbesar kemungkinan penyalah-gunaan kekuasaan antara lain seperti gejala komersialisasi jabatan yang dalam tahun-tahun terakhir ramai diisyukan.

Misalnya adanya sikap tertutup ini pada gilirannya mempengaruhi daya fungsi pers di negeri ini. Sehingga seringkali mengenai hal-hal tertentu diketahui melalui sumber asing, atau diketahui kalau sudah pada stadium gawat, seperti kasus Pertamina, korupsi oleh Dolog di Kalimantan Timur, dan sebagainya. Jadi secara keseluruhan daya fungsi lembaga tidak jelas dosisnya. Dan ketidak-jelasan ini pada gilirannya mempengaruhi kondisi perencanaan baik tingkat nasional maupun daerah.

Akan tetapi sejalan dengan ketidak-jelasan ini, ada gejala-gejala yang menarik. Misalnya menonjolnya kegiatan-kegiatan lembaga negara dan pemerintahan di pusat maupun di daerah-daerah menjelang akhir tahun

¹⁹ Lihat Nugroho, *Indonesia sekitar tahun 2000* (Jakarta, 1972), halaman 10-11; juga: Prof. Selo Sumardjan, *Komunikasi dan Pembangunan Masyarakat*, April 1975.

anggaran, yang mengesankan sekedar menghabiskan uang,²⁰ seperti seminar-seminar dan semacamnya.²¹

Di samping gejala seperti tersebut di atas, juga mulai menonjol gejala menumpuknya uang anggaran pembangunan, yang tidak dapat dipakai, yang dikenal dengan nama: Sisa Anggaran Pembangunan dengan singkatan SIAP. Misalnya pada tahun 1975/1976 secara menumpuk terdapat jumlah SIAP sebesar Rp 254 milyar.²² Jumlah ini hampir sama dengan jumlah realisasi bantuan luar negeri selama dua tahun yaitu tahun kedua dan ketiga dari REPELITA I, yang jumlahnya Rp 255,9 milyar.²³

Untuk meninjau kondisi dari unit yang paling rendah, dapat dikemukakan daya serap uang dari desa-desa di seluruh Indonesia, dari tahun 1969 sampai 1975.²⁴ Uang yang akan ditinjau ialah uang bantuan pembangunan desa.

²⁰ Gejala ini sudah menjadi cemoahan umum, seperti terungkapkan melalui pers. Lihat misalnya pada Editorial Majalah Keuangan No. 27, halaman 2 dengan judul 'Akhir tahun anggaran 1972/1973'; juga 'April Hampir Tiba', Tajuk Rencana, Kompas, 17 Maret 1976

²¹ Kegiatan-kegiatan seminar untuk sekedar menghabiskan uang semacam ini, dapat menurunkan arti dari seminar, dari kegiatan ilmiah sebagaimana yang terkandung dalam istilahnya, menjadi semacam tameng. Sedihnya justru penyelenggaranya ada juga lembaga perguruan tinggi

²² Lihat Suara Karya, 20 Desember 1976, di bawah judul 'Buku Kuning Golkar dan hak anggaran DPR'; di mana dikemukakan juga sebab daripada SIAP yaitu pada pembuatan rencana Pembangunan, kesulitan memperoleh tanah, dan ijin tata kota.

²³ Nota Keuangan 1977/1978, halaman 74

²⁴ Istilah 'daya serap', yang dipakai di sini diambil dari uraian Kebijakan Umum Keuangan Negara dan Pembangunan Desa, dari Departemen Keuangan RI, 1975, halaman 29; istilah ini dapat diartikan sebagai 'daya fungsional', atau 'kemampuan fungsional' suatu lembaga yang juga dipakai dalam paper ini.

TABEL III

 DAYA SERAP UANG BANTUAN PEMBANGUNAN DESA 1969 SAMPAI 1974/1975

| Tahun anggaran | Jumlah dalam milyar rupiah | Prosentase yang diserap |
|----------------|-------------------------------|-------------------------|
| 1969/1970 | 4,6 | 85,6 |
| 1970/1971 | 5,5 | 68,5 |
| 1971/1972 | 5,2 | 55,5 |
| 1972/1973 | 5,6 | 74 |
| 1973/1974 | 5,6 | 84 |
| 1974/1975 | 11 | 77,6 |

Sumber: Diolah berdasarkan bahan dari Departemen Keuangan RI 1975 Kebijakan-
sanaan Umum Keuangan Negara dan Pembangunan Desa

Dari tabel ini dapat dilihat ilustrasi penggunaan uang dari unit yang paling bawah pemerintahan kita. Daya serap terletak antara 55% sampai 85%, dalam enam tahun. Pada umumnya dikatakan oleh pemerintah bahwa rendahnya daya serap ini antara lain karena sudah banyak proyek-proyek yang memerlukan partisipasi masyarakat: Inpres Kabupaten, Padat Karya dan Proyek-proyek Desa yang dilaksanakan secara swadaya murni; di samping itu juga alasan sulitnya komunikasi dan atau karena terbatasnya kemampuan dalam merencanakan proyek-proyek oleh aparat desa; juga dikatakan adanya kelambatan pengesahan proyek oleh Kabupaten, turut mempengaruhi penyaluran dan pelaksanaannya.²⁵

Walaupun secara tersirat, namun dapat dikatakan bahwa faktor utama dari ketersendatan penyaluran atau penyerapan uang di desa ini, ialah kurangnya persiapan unit-unit menengah dan bawah, termasuk perencanaan, terhadap suatu kebijakan yang sudah diputuskan bahkan dilaksanakan tingkat nasional. Dari tabel ini nampak bahwa adanya dana melulu belum merupakan jaminan; sebab masih harus dipertanyakan cara bagaimana pejabat daerah dan desa memergunakannya. Belum dipertanyakan sejauh mana proyek-proyek yang dikatakan telah selesai itu, dirawat, sebab justru di sinilah kelemahan kita yang

²⁵Departemen Keuangan Republik Indonesia 1975, *ibid.*, halaman 29

terbesar. Hal ini berarti diperlukannya supervisi dan pengawasan unit tingkat atas, menurut suatu pola dan mekanisme tertentu.²⁶

Dari sini menjadi kentarah bahwa kadar tanggung jawab pelaksanaan daripada Inpres Desa ini menentukan arti ekonomi sosialnya dalam masyarakat. Sebenarnya bukan saja untuk Inpres Desa, akan tetapi semua jenis bantuan, bahkan juga untuk APBD dan APBN pada umumnya.

KONDISI OTONOMI DAERAH

Jika kita memperhatikan undang-undang tentang pemerintah daerah yang pernah ada selama ini, umumnya gagal, karena tidak bisa dilaksanakan.²⁷ Sebab-sebabnya antara lain karena kurang relevannya asumsi-asumsi dan ukuran-ukuran yang dipakai, alhasil materi yang didelegasikan juga kurang jelas serta tidak disertai perimbangan keuangan yang memadai.²⁸ Sehingga otonomi yang ada selama ini hanya di atas kertas saja. Kelemahan-kelemahan inipun belum hilang dari materi UU tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang disahkan tahun 1974.²⁹

Dalam alam Orde Baru, walaupun UU tentang Perimbangan Keuangan belum dibuat, namun pelbagai kebijakan telah dirintis, yang akhir-akhir ini dikenal dengan dana bantuan Inpres kepada daerah-daerah. Untuk sekedar mengetahui bagaimana kondisi kemampuan daerah sekarang ini untuk menggali sumber dananya sendiri dapat dilihat pada tabel berikut ini sebagai gambaran.

²⁶ Selo Soemardjan, mengkonstatir: 'dirasakan tidak adanya suatu community development strategi', *opcit.* halaman 31

²⁷ Lihat: UU No. 1/1945 mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah; UU No. 22/1948; UU No. 44/1950; UU No. 1/1957; PenPres No. 6/1959 dan UU No. 18/1965

²⁸ UU Perimbangan Keuangan No. 32/1956, mengandung kelemahan-kelemahan, seperti antara lain juga dikemukakan dalam Laporan Team Survey Hubungan Keuangan Pusat-Daerah di Indonesia, Buku I, Keadaan dan Pokok-pokok Pemikiran Hubungan Keuangan Pusat-Daerah di Indonesia (Departemen Keuangan RI, Direktorat Jendral Moneter: 1975)

²⁹ Lihat Laporan Penelitian: 'Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah', yang dilaksanakan oleh Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Desember 1976, halaman 14

TABEL IV

=====

PROSENTASE REALISASI PENERIMAAN DAERAH SENDIRI SELURUH DAERAH TINGKAT I
DARI PENERIMAAN DAERAH SELURUHNYA, TAHUN 1969/1970 SAMPAI DENGAN 1972/1973
(DALAM JUTAAN RUPIAH)

| Tahun anggaran | Daerah Sendiri (I) | Dari Pusat (II) | Penerimaan seluruh (III) | % (I) dari (III) |
|----------------|-----------------------|--------------------|-----------------------------|---------------------|
| 1969/1970 | 13.622,2 | 57.872,9 | 73.296,1 | 18,58 |
| 1970/1971 | 15.975,6 | 78.720,0 | 97.839,0 | 16,32 |
| 1971/1972 | 20.370,4 | 92.317,0 | 117.556,1 | 17,32 |
| 1972/1973 | 28.023,7 | 110.472,3 | 144.488,7 | 19,39 |

=====

Keterangan: Penerimaan Seluruhnya adalah jumlah Penerimaan Daerah Sendiri di-
tambah Penerimaan dari Pusat dan Sisa Penerimaan Tahun Lalu

Sumber : Departemen Keuangan RI, Laporan Team Survey Hubungan Keuangan
Pusat Daerah di Indonesia, Buku I, Medio Juli 1975, halaman 80

Dari tabel ini kelihatan bahwa secara keseluruhan penerimaan daerah sen-
diri belum sampai 20% dari seluruh kebutuhan rumah tangga, Daerah Tingkat I
seluruh Indonesia. Sehingga sebagian terbesar, yaitu lebih dari 80% masih ha-
rus dipenuhi dengan penerimaan dari Pusat.

Satu-satunya Daerah Tingkat I, yang mempunyai penerimaan Daerah Sendiri,
yang lebih banyak jumlahnya dari Penerimaan dari Pusat, ialah DKI Jaya; se-
hingga Penerimaan Daerah Sendiri dari DKI Jaya kurang lebih 70% dari seluruh
kebutuhan rumah tangganya. Andaikata DKI Jaya tidak dimasukkan dalam tabel di
atas, maka nampak bahwa prosentase Penerimaan Daerah Sendiri dari 25 Daerah
Tingkat I lainnya menjadi berkurang; yaitu masing-masing untuk tahun 1969/
1970 (11%), 1970/1971 (9%), 1971/1972 (11%) dan untuk tahun 1972/1973 (10%).

Mungkin dapat dikatakan bahwa kondisi otonomi daerah ini tidak ideal, o-
leh karena sebagian terbesar dari kebutuhan urusan rumah tangganya tidak da-
pat dipenuhinya sendiri, akan tetapi mendapat bantuan dari pusat. Hal ini su-
kar menghindarkan kesan bahwa pemerintah daerah yang ada, apapun kwalifikasi-
nya, adalah sekedar petugas untuk membelanjakan uang di daerah, yang perinci-
an penggunaannya telah ditentukan lebih dahulu oleh pemerintah pusat dengan

segala akibatnya.³⁰ Keadaan semacam ini tidak hanya berlaku untuk daerah tingkat I akan tetapi juga untuk daerah tingkat II di seluruh Indonesia. Memang, hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah suatu masalah lama, yang belum pernah ada jalan ke luar yang memadai sampai sekarang.³¹

Walaupun begitu, dalam 11 tahun terakhir ini masalah daerah tidak menjadi isu yang berarti seperti halnya tahun-tahun sebelum 1960. Ini dapat dianggap sebagai suatu kemajuan. Namun untuk lebih memantapkan kemajuan itu, maka perlu dilihat lebih tenang, hal-hal yang menyebabkan mengapa sampai mengesankan sedemikian positifnya. Mungkin sekali hal itu terutama disebabkan oleh demikian besarnya sumbangan dari pusat, seperti antara lain nampak pada tabel di atas sehingga sudah cukup untuk memuaskan daerah-daerah. Andaikata hal ini benar, maka masalahnya ialah bagaimana kalau subsidi itu berkurang? Rupanya kemungkinan untuk faktor terakhir ini tidak tertutup. Dari sini nampak bahwa sebenarnya dasar yang mantap untuk mengatur keseimbangan belum kita temukan, dan kiranya inilah masalah yang harus diantisipasi sekarang juga. Sebab kepincangan-kepincangan pada bidang lain, seperti halnya bidang keadilan sosial, tidak mustahil mendorong segi ini ke permukaan, yang mungkin dalam proporsi yang belum kita duga semula.

Sedang di pihak lain masih dapat dipertanyakan sejauh mana subsidi-subsidi ini mendorong kemampuan daerah-daerah untuk dapat berkembang sendiri (selfhelp), sehingga walaupun pada suatu waktu jumlah subsidi berkurang, mereka masih berkemampuan untuk meneruskan fungsinya secara memadai.³²

³⁰ Antara lain Pemerintah Daerah tidak berinisiatif dan tidak kreatif dalam mengembangkan pemerintahan daerah yang efisien

³¹ J. Wajong, *Perimbangan Keuangan antara Negara dan Daerah-daerah*, halaman 19; Tap MPRS No. II/MPRS/1960, lampiran A, pasal 395, No. 20; Tap MPRS XXI/MPRS/1966; *The Liang Gie, Pertumbuhan Pemerintahan Daerah*, Vol. III, halaman 167. Juga R.K. Sinaga, 'Bagaimanakah Keuangan Daerah dalam Perundang-undangan yang baru?', *Majalah Keuangan*, No. 45, September 1974, halaman 5-12

³² Dikonstatir oleh Sartono Kartidirdjo (September 1976) bahwa 'Pada umumnya juga dirasakan bahwa segala sesuatu diturunkan dari atas, ialah bermacam-macam Inpres, Puskesmas, BUUD, LSD, PKK, semuanya inisiatif dari atas dan rakyat menjadi obyek saja'

Dengan belum adanya jaminan penggunaan yang tepat dari subsidi-subsidi, berikut belum adanya pengaturan yang diperlukan mengenai perimbangan keuangan selama 11 tahun terakhir ini, sebenarnya penanganan masalah perimbangan keuangan ini baru pada taraf menghindari masalah dan bukan mengatasinya. Atau dengan kata lain sekedar menundanya. Karenanya belum cukup alasan untuk berpuas diri.

KONDISI KOMUNIKASI

Sejauh yang kita tinjau dalam tubuh aparatur selama ini nampak bahwa suasana komunikasi ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain struktur organisasi aparatur yang ada, keadaan sosial budaya masyarakat, serta pengalaman dari proses komunikasi dalam sesuatu badan tertentu, ataupun mendengar pengalaman pejabat atau petugas dalam badan-badan lain yang berhubungan dan karenanya juga mempengaruhi tingkah laku komunikasi secara keseluruhan. Mungkin faktor pengalaman komunikasi ini merupakan faktor yang dominant dalam menentukan pola tingkah laku pejabat dalam melakukan komunikasi, terutama dengan pihak atasannya.

Dengan meningkatnya kegiatan-kegiatan aparatur akhir-akhir ini, maka sejalan dengan itu kebutuhan akan komunikasi juga meningkat. Maka makin dijumpai ketimpangan-ketimpangan yang berhubungan dengan komunikasi. Hal-hal yang sebelumnya mungkin dianggap sebagai biasa, lambat laun dirasakan sebagai tidak sesuai dengan kebutuhan pembangunan. Maka muncullah macam-macam istilah yang berhubungan dengan keadaan komunikasi, seperti: komunikasi dua arah, komunikasi satu arah, korupsi komunikasi, gap communication, bottle neck, silent majority, mental ABS, mumpungisme, menjilat, feed back, KISS dan lain-lain lagi. Yang pada dasarnya menunjukkan adanya kebutuhan yang mendesak untuk terciptanya keadaan yang lebih komunikatif. Membesar dan mendesaknya kebutuhan ini menyebabkan hal-hal yang berhubungan mulai dipertanyakan kembali, baik pada bidang sosial budaya, maupun bidang pengorganisasian aparatur. Misalnya dalam hubungan dengan sosial budaya, dapat dipertanyakan, sejauh mana suasana sosial budaya yang ada dapat mendorong berlangsungnya komunikasi dua arah yang sekarang ini mulai menjadi makanan pu-

blik.³³ Ataukah justru penghambat utama dari kebutuhan komunikasi dua arah adalah kebudayaan? Kalau pertanyaan ini ada benarnya, maka pertanyaan yang menyusul ialah arah politik kebudayaan manakah yang hendak kita pilih? Dan selanjutnya dalam hubungan ini kebudayaan politik manakah yang hendak didorong? Pertanyaan-pertanyaan mungkin dapat diperbanyak, namun tidak maksudnya untuk diuraikan di sini; pengajuannya sekedar menunjukkan arah akar permasalahan, berikut masih panjangnya jalan yang harus ditempuh, dan mendesaknya penanganan dari pihak yang bertanggung jawab.

Di samping adanya keluhan mengenai ketimpangan komunikasi umumnya, maka secara spesifik dapat dilihat dalam tubuh aparatur, baik komunikasi vertikal maupun horisontal. Mengenai komunikasi vertikal, khususnya komunikasi dari atas ke bawah, walaupun dianggap cukup gemuk volumenya namun banyak dipersoalkan kemampuan pejabat menengah dan bawah untuk menterjemahkannya sesuai dengan kebutuhan setempat, sehingga operasional sesuai dengan maksudnya semula secara nasional. Umumnya dapat dilihat bahwa masalah menterjemahkan kebijaksanaan pusat, bukan saja masalah kekurangan-mampuan karena kurangnya staf ahli (walaupun ini juga banyak benarnya), akan tetapi juga para pejabat khawatir karena merasa kurang mempunyai keleluasaan politik, termasuk dana sebagai konsekwensinya.³⁴ Mungkin kemampuan dan keleluasaan ini sangat mempengaruhi daya komunikasi mereka di daerah. Dalam hubungan ini juga nampak bahwa misalnya para petugas dari dinas vertikal kurang mempunyai daya komunikasi antara lain kurangnya pendidikan mereka dibandingkan dengan pemimpin masyarakat dalam lingkungan kerjanya.³⁵

³³ Lihat Murhadiantomo, 'Dilema komunikasi timbal balik, dalam lingkungan sosial budaya Jawa', Basis, Juni 1975, No. XXIV-9, halaman 270; Bintoro Tjokroamidjojo, 'Administrasi Pembangunan di Indonesia', Ekonomi Keuangan Indonesia, Vol. XXIII: No. 2, Juni 1975, halaman 115-120; lihat juga Kompas 16 Nopember 1976, 'Komunikasi timbal balik belum berlangsung wajar'.

³⁴ Lihat juga Selo Soemardjan, 'Ketimpangan-ketimpangan dalam pembangunan: Pengalaman di Indonesia', Pembangunan Politik dan Perubahan Politik, Seri Bunga Rampai No. 2 Fakultas Ilmu-ilmu Sosial UI, Jakarta, 1976, halaman 165

³⁵ Astrid Susanto, 'Pemanfaatan Kepemimpinan Pemimpin Tradisionil dalam Komunikasi Cendekiawan dengan Rakyat', dalam Seminar tentang: "Peranan dan Tanggung jawab Cendekiawan dalam Pembangunan", Manado 29 Maret-2 April 1976

Komunikasi dari bawah ke atas, bukan saja volumenya yang kurus akan tetapi kontinuitasnya belum terjamin. Sedang isi komunikasi, yaitu laporan-laporan sangat diragukan kebenarannya, karena belum tentu menggambarkan keadaan yang sebenarnya di daerah. Semakin menggejala bahwa pejabat daerah nampak takut dan malu untuk melaporkan keadaan apa adanya, seperti kelaparan, busung lapar, dan lain-lain semacamnya;³⁶ apalagi kalau laporan yang demikian itu menurut pengalaman dan anggapan pejabat yang bersangkutan dapat mempengaruhi kepanjangan kedudukannya.

Mengenai ketimpangan komunikasi horisontal, rupanya terdapat pada semua tingkat dari pusat sampai di daerah-daerah. Ada macam-macam sebabnya. Di samping yang telah disebutkan di atas, mungkin dapat ditambahkan lagi hal mental psikologis seperti soal gengsi, berikut kepentingan kelompok-kelompok yang mungkin ada dalam sesuatu badan. Sebelum tahun 1966 terutama faktor yang terakhir ini sangat terasa adanya dalam lembaga-lembaga; malah ada lembaga yang lebih dikenal sebagai milik kelompok tertentu, seperti Departemen Dalam Negeri milik PNI, Departemen Agama milik Partai NU, DKA milik SOBSI, dan seterusnya. Dalam batas-batas tertentu akibat lanjutan (after effect) dari keadaan yang demikian masih ada sampai sekarang dan karenanya masih berperanan dalam mempengaruhi komunikasi horisontal.

Apapun jenis ketimpangan yang ada, namun persamaannya ialah ketimpangan komunikasi, menghasilkan ketimpangan kesan dan gambaran diri (image) dari seluruh tubuh aparatur nasional kita, dengan segala akibatnya. Dan ini pada gilirannya mempengaruhi kewibawaan sistem yang sedang mulai digalakkan.

Mungkin juga untuk mengisi ketimpangan komunikasi yang ada selama ini, maka seringkali diadakan rapat-rapat untuk para pejabat tingkat I dan II seluruh Indonesia di Jakarta. Rapat-rapat semacam itu tidak saja untuk pejabat sipil akan tetapi juga pejabat militer. Selama ini frekwensinya mengesankan sebagai suatu kegiatan rutin. Dengan menyadari hal-hal yang positif dari adanya pertemuan semacam ini maka timbul pertanyaan mengenai kemanfaatan hal yang positif itu dihubungkan dengan pelaksanaan

³⁶, *Harga Beras di NTT Melonjak, Pemda (baca: Pemerintah Daerah, pen.) belum melapor!*, *Kompas*, 1 Desember 1976

tugasnya sehari-hari di daerah. Apalagi pertemuan yang dilakukan ini bersifat masaal untuk mendengar pelbagai wejangan yang biasanya bersifat umum dari pejabat-pejabat pusat di Jakarta. Pertanyaan ini menjadi sangat berarti, oleh karena begitu besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk membiayai pejabat dan rombongan selama di Jakarta, berikut pengangkutan. Belum dihitung pekerjaan yang terbenkakai karena ditinggalkan terus-menerus beberapa kali dalam setahun. Pada hal masalahnya belum terjawab, yaitu sejauh manakah kemampuan dan keleluasaan pejabat untuk dapat menerjemahkan kebijaksanaan-kebijaksanaan umum yang baru didengarnya itu dalam lingkungan kerjanya di daerah.

Kelihatan bahwa karena belum mampunya kita untuk mengembangkan suatu mekanisme yang fungsional, maka pejabatnya secara terus-menerus didatangkan di Jakarta. Pendekatan semacam ini dahulu pernah dilakukan pada kalangan atas. Misalnya³⁷ dalam Kabinet Karya 1957, diadakan Menteri Negara Urusan Kerjasama Sipil Militer, dan Menteri Negara Urusan Hubungan antar Daerah, sebagai pencerminan masalah yang timbul waktu itu. Kemudian dalam Kabinet Dwikora diadakan Menteri Penghubung MPR/DPR/DPA/Front Nasional untuk mengisi kekosongan hubungan yang kemudian juga masih diteruskan dalam Kabinet Pembangunan tahun 1968. Pada umumnya badan semacam ini tidak jelas fungsinya, akan tetapi pada dasarnya antara lain terkandung maksud untuk mengisi kekosongan atau ketimpangan hubungan yang ada. Ia tidak dihadapi dengan mengembangkan fungsi yang seharusnya diperlukan, akan tetapi dihadapi dengan menciptakan forum atau lembaga baru. Lambat laun mulai disadari bahwa perlu dikembangkan mekanisme hubungan yang fungsional, dan bukan dengan memperbanyak orang-orang yang dijadikan penghubung. Karena dengan melakukan cara yang terakhir ini masalah tidak dihadapi akan tetapi sekedar diperbanyak, sebab pejabat penghubungpun tidak mengetahui mekanisme yang bagaimana seharusnya dilakukan untuk menjalankan fungsinya sebagai penghubung. Oleh sebab itu dikumpulkannya pejabat-pejabat terlalu sering di Jakarta bukanlah suatu gejala yang ideal, akan tetapi barangkali sekedar penambah terhadap sesuatu mekanisme yang masih harus dikembangkan lagi. Sebab walaupun semua pejabat terus-menerus menginap di Jakarta, masalah mekanisme komunikasi belumlah selesai.

³⁷ Lihat: *Almanak Pers 'Antara' 1976, halaman 78 dan seterusnya*

Sebagai salah satu akibat daripada keadaan yang belum komunikatif ini ialah bahwa unit-unit yang ada dalam tubuh aparatur kurang mengenal satu sama lain, dengan segala akibatnya, seperti saling lempar tanggung jawab;³⁸ dan akhirnya juga mempengaruhi komunikasinya dengan masyarakat secara keseluruhan.

Sebagai ilustrasi dari kemampuan fungsi komunikatif aparatur, akan disampaikan hasil penelitian di DIY tahun 1976, tentang Pusat Penerangan Masyarakat: suatu studi evaluasi dan efektivitas peranannya di dalam pembangunan nasional. Dua kabupaten yang dipilih, yaitu Gunung Kidul dan Sleman. Dari tiap Kabupaten diambil enam kecamatan dan dari masing-masing kecamatan diambil satu kelurahan. Jadi ada 12 kelurahan dengan jumlah 580 responden. Para responden dibagi atas tiga lokasi, masing-masing menurut daya jangkauan terhadap kota dan fasilitas transportasi. Yang paling tinggi jangkauan terhadap kota dan fasilitas transportasinya diberi lokasi I, sedang yang kurang dan paling rendah berturut-turut diberi lokasi II dan III. Kepada responden diberikan beberapa pertanyaan tentang pengetahuan umum yang dianggap wajar dan seharusnya diketahui oleh setiap WNI. Hasil dari jawaban responden dapat dilihat pada tabel V.

Yang menarik perhatian dari jawaban responden ini paling tidak, ada dua hal; pertama bahwa tidak ada satupun dari pertanyaan-pertanyaan tersebut yang diketahui oleh semua responden, termasuk nama presiden dan wakil presiden, yang sekarang ini sudah berlangsung 10 tahunan; uniknya ialah justru kedua pejabat itu berasal dari DIY, di mana responden berada.³⁹ Yang kedua ialah bahwa prosentase responden yang mengetahui pertanyaan-pertanyaan di atas, juga dipengaruhi oleh lokasi, di mana lokasi I prosentasenya lebih banyak dibandingkan dengan lokasi II dan III. Untuk dapat lebih menggambarkan hal ini dapat dilihat pada tabel VI.

³⁸ *Kompas*, 4 Desember 1976 yang juga ada hubungan dengan artikel dari harian yang sama tanggal 25 Nopember 1976.

³⁹ Presiden Soeharto lahir di Kabupaten Sleman, di mana penelitian ini dilaksanakan.

TABEL V

=====

JUMLAH PROSENTASE RESPONDEN* YANG MENGETAHUI BEBERAPA PENGETAHUAN UMUM, MENURUT LOKASI DI DIY (1976)

=====

| Jenis pengetahuan umum | % yang mengetahui menurut lokasi | | | |
|-------------------------------------|----------------------------------|------------|-------------|----|
| | I (N=120) | II (N=160) | III (N=200) | X |
| 1. Nama Presiden RI | 97 | 90 | 83 | 90 |
| 2. Warna Bendera RI | 91 | 89 | 83 | 88 |
| 3. Nama Wakil Presiden RI | 74 | 73 | 57 | 68 |
| 4. Hari Kemerdekaan RI | 69 | 65 | 59 | 64 |
| 5. Dasar Negara RI | 59 | 61 | 49 | 56 |
| 6. Bahasa Nasional RI | 50 | 44 | 45 | 46 |
| 7. Lagu Kebangsaan RI | 43 | 34 | 41 | 39 |
| 8. UUD RI | 33 | 41 | 28 | 34 |
| 9. Nama Pahlawan RI | 39 | 29 | 24 | 31 |
| 10. Tokoh Pergerakan | 30 | 19 | 19 | 23 |
| 11. Singkatan Perkataan REPELITA | 27 | 18 | 25 | 23 |
| 12. Hari Pahlawan | 18 | 29 | 15 | 21 |
| 13. Singkatan Perkataan PELITA | 17 | 22 | 20 | 20 |
| 14. Lambang Negara RI | 16 | 12 | 25 | 18 |

=====

Keterangan: I, II, III adalah lokasi

X adalah prosentase rata-rata yang mengetahui

* Secara keseluruhan responden berumur 20 tahun ke atas; sedang 46% dari responden adalah buta huruf

Sumber: Laporan Penelitian tentang Pusat Penerangan Masyarakat: Suatu studi evaluasi dan efektivitas peranannya di dalam pembangunan nasional, yang dilakukan oleh Team Pelaksana Lembaga Studi Pedesaan dan Kawasan Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, 1976, halaman 122-124, dengan sedikit merubah cara pentabelan sesuai dengan kebutuhan

TABEL VI

=====

SCORE (NILAI) PENGETAHUAN UMUM RESPONDEN (N=480) MENURUT LOKASI, DI DIY, 1976

=====

| Lokasi | Jumlah score yang diperoleh |
|--------------------|-----------------------------|
| Lokasi I (N=120) | 681 |
| Lokasi II (N=160) | 635 |
| Lokasi III (N=200) | 583 |

=====

Sumber: ibid., halaman 124

Kiranya dari dua tabel ini dapat sedikit dilihat kondisi informasi yang dimiliki masyarakat pedesaan kita, dan sekaligus mengungkapkan kemampuan melaksanakan fungsi dari aparatur yang selama ini ditugaskan untuk itu.

Memang masih dapat dipertanyakan sejauh mana responden yang diselidiki ini benar-benar mewakili masyarakat pedesaan di DIY seluruhnya; dan sejauh mana kondisi di DIY ini mencerminkan keadaan pedesaan seluruh Indonesia? Akan tetapi kalau diperhatikan keadaan geografis di DIY, luas wilayah, keadaan komunikasi dan tingkat pendidikan pada umumnya, maka dapat dikatakan bahwa secara keseluruhan keadaan DIY bukanlah yang terburuk jika dibandingkan dengan propinsi-propinsi lainnya di seluruh Indonesia.⁴⁰ Oleh karena itu kita cenderung untuk mengatakan bahwa kondisi informasi tersebut di atas bukan monopoli DIY, malah mungkin sekali keadaan propinsi lain lebih menyedihkan. Kalau dugaan ini ada benarnya, barangkali penelitian di DIY tahun 1976 ini sedikit banyak mengungkapkan kondisi kemampuan fungsional dari badan penerangan kita, lembaga pendidikan, berikut lembaga kemasyarakatan dan bahkan pemimpin masyarakat secara keseluruhan. Dengan akibat minimnya pengetahuan dari warganya. Hal yang terakhir ini dengan nada berani dalam penelitian tersebut dianggap ada hubungannya dengan Kesadaran Nasional; hal mana sebenarnya masih sangat dipersoalkan.

RANGKUMAN

Ilustrasi mengenai daya fungsional aparatur mungkin dapat diperbanyak pada bidang-bidang lain seperti bidang pemberantasan buta huruf, serta bidang pendidikan pada umumnya, pelaksanaan KB; penyerapan tenaga kerja untuk mengurangi pengangguran, bidang pengawasan, perencanaan, pengerahan dana-dana dari lembaga keuangan, dan sebagainya.⁴¹ Akan tetapi untuk

⁴⁰ Dirjen Achmadi mengemukakan (*Kompas*, 17 Juli 1976) bahwa di Indonesia sekarang ini terdapat 1.721 buah pra-desa dan 58.675 buah desa, yang terdiri dari desa tradisional (Swadaya): 30,9%; desa transisi (Swakarya): 54,6% dan desa Swasembada 4,5%. Yang menarik ialah sejauh mana kadar informasi mempunyai hubungan dengan kategori yang ada ini.

⁴¹ Untuk selanjutnya mungkin dapat dilihat pada: Prospek Perekonomian Indonesia 1973.

tinjauan kali ini, apa yang telah diilustrasikan di muka kiranya cukup memadai. Yang pada intinya menunjukkan bahwa kemampuan aparatur pelaksana dalam melakukan fungsinya, sekarang ini semakin menjadi pertanyaan utama yang membutuhkan jawaban yang segera. Ada dua gejala yang selama ini kita rasakan; di satu pihak beban pembangunan kian bertambah volume dan dimensinya, sedang di pihak lain terasa pejabat-pejabat terutama tingkat menengah dan bawah termasuk daerah-daerah, semakin menipis tanggung jawabnya. Atau dengan kata lain beban yang akan dipikul semakin bertambah berat, sedang yang memikulnya semakin sedikit, tertumpuk pada tingkat atas dan di pusat kekuasaan. Keadaan ini juga bertindihan dengan suasana sosial budaya yang tidak berorientasi pada fungsi-fungsi yang menjadi tugas, berikut norma-norma dan pedoman yang harus dilakukan, akan tetapi pejabat setempat lebih berorientasi pada sang pejabat atasan, apalagi kalau dirasakan bahwa pejabat yang disebut terakhir ini adalah dewa penentu nasibnya, dan bukan fungsi atau masyarakat lingkungannya.⁴² Menumpuknya tanggung jawab pada tingkat atas ini pada hakekatnya merupakan cermin dari gejala sentralisasi yang telah berlangsung sejak kita merdeka.

Proporsinya semakin membesar, hal mana memang dituntut oleh proses perkembangan misalnya memperkokoh kesatuan dan persatuan bangsa, dengan segala akibatnya.

Mungkin ada benarnya, J.E. Goldthorpe, ketika ia mengemukakan bahwa "The governments of new states are inclined to maintain as much central control as they possibly can, and leave as little initiative as possible to local bodies, precisely because they know they cannot trust the latter to act as loyal local representatives in the exercise of devolved

⁴² Menurut UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, bahwa calon-calon sejumlah 3-5 orang yang disiapkan untuk dipilih menjadi Kepala Daerah Tingkat I (II), sebelumnya dimusyawarahkan dan disepakati oleh Menteri Dalam Negeri; dari calon-calon ini DPRD yang bersangkutan memilih paling sedikit dua calon untuk diajukan kepada Presiden atau wakil untuk diangkat salah satu diantaranya. Sedang jumlah suara dukungan masing-masing calon tidak mempengaruhi penentuan dari pusat. Lihat juga antara lain dalam Indonesia Raya tanggal 26 Juni dan 4 Juli tahun 1973, tentang kasus pemilihan Gubernur Propinsi Bali.

powers. This is one of the reasons why, as Riggs has pointed out, new states in poor countries are particularly liable to overcentralization".⁴³

Kiranya sukar dibantah, apa yang dikemukakan oleh pengarang tersebut di atas, sebab pengalaman-pengalaman dari negara berkembang seperti halnya Indonesia pada tahun-tahun sebelum 1960, menunjukkan gejala demikian juga, yaitu krisis keseimbangan hubungan antara pusat dan daerah mencapai puncaknya. Bahwa kasus semacam itu, menjadi konsiderasi utama dalam menata keseimbangan, yang sekarang dirasa sebagai sangat sentralistis, mungkin tidak dapat dihindari; apalagi pejabat-pejabat yang sekarang ini pada teras kepemimpinan bangsa, adalah bekas orang lapangan, yang waktu itu sebagai alat negara melakukan tugasnya menyelesaikan keamanan fisik di daerah-daerah dengan baik, dan dengan banyak pengorbanan. Bahwa mereka tidak mau mengambil risiko apapun, apalagi setelah menduduki tampuk pimpinan adalah sesuatu yang sangat dapat dimengerti.

Masalahnya sekarang ini bagaimana supaya kita tidak tergelincir, seperti halnya dalam periode demokrasi terpimpin, dari suatu ekstremitas ke ekstremitas lainnya, akan tetapi mencari keseimbangan antara keduanya, sehingga kebutuhan tingkat perkembangan masih dapat dilakukan oleh tubuh aparatur dalam batas-batas negara kesatuan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 ini. Atau dengan kata lain meningkatkan dosis penyerapan fungsinya secara menyeluruh, secara merata.

Karenanya, memang mencari keseimbangan baru ini pada dirinya menuntut persepsi yang tepat mengenai kebutuhan konkrit tingkat perkembangan seluruh rakyat sekarang ini, termasuk di dalamnya aspirasi daerah-daerah yang tidak selamanya harus ditafsirkan sebagai berbau separatis, akan tetapi harus dilihat sebagai potensi pembangunan untuk melaksanakan tujuan (mission) Orde Baru secara bertanggung jawab. Untuk ini, memang diperlukan suatu jenis keberanian, seperti halnya keberanian untuk mengoreksi mental Orde Lama dan PKI tahun 1966. Keberanian jenis baru ini ialah keberanian untuk mengerti tingkat perkembangan yang ada, masalah-masalahnya, berik特 mempertanyakan kembali asumsi-asumsi yang pernah dipakai, dan kalau perlu disesuaikan dan

⁴³ J.E. Goldthorpe, *The Sociology of the Third World, Disparity and Involvement*, Cambridge University Press 1975, p. 262

ditambah dengan konsiderasi baru yang lebih relevan dengan usaha pemenang-an pelaksanaan pembangunan. Arahnya secara kualitatif ialah, setapak demi setapak mengurangi dosis sentralisasi, sampai pada suatu takaran minimal selaras dengan kepentingan negara kesatuan, sedang dosis desentralisasi berikut pendelegasian wewenang kepada unit bawah secara bertahap membesar, sehingga memungkinkan mereka mengembangkan potensi-potensinya secara bertanggung jawab, dalam lingkungan negara kesatuan, yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.⁴⁴

Keseimbangan ini, secara dasariah hendak meratakan tanggung jawab melaksanakan pembangunan, yang justru jadi tujuan Orde Baru. Sehingga kalau-pun Hakim Sejarah memutuskan bahwa Orde Baru gagal melaksanakan tujuannya, maka kegagalan yang demikian itu, harus dipikul oleh semua pejabat dari pusat sampai di daerah-daerah, bahkan seluruh masyarakat. Dan jangan sampai semua pejabat di seluruh daerah mencuci tangan dan mengatakan bahwa mereka hanya sekedar pesuruh atasan, dan Pemerintah Pusatlah yang bertanggung jawab secara tunggal, malah mungkin lebih sempit lagi dari itu. Akan tetapi, celaka sekali kalau justru malah tidak ada orang yang mau bertanggung jawab terhadap kegagalan itu. Sikap semacam ini pernah diucapkan oleh Bung Karno pada tahun-tahun 1965, juga dalam peristiwa Pertamina, di mana pejabat mengatakan bahwa tidak ada orang yang bersalah. Tulisan ini hendak mengatakan, kalau anak yang akan dilahirkan Orde Baru, bernama "Keberhasilan Pembangunan", tidak sukar untuk meramalkan bahwa ia akan diakui semua orang; akan tetapi kalau yang akan dilahirkan itu, anak yang bernama "Kegagalan Pembangunan", hampir dipastikan ia akan menjadi anak yatim piatu, malah mungkin anak haram. Tinjauan ini juga hendak mengatakan bahwa dengan orientasi baru ini, maka secara sadar dan berencana hendak disiapkan bahwa tidak saja anak yang bernama keberhasilan pembangunan yang diakui anak oleh semua orang, akan tetapi juga yang bernama kegagalan. Sehingga walaupun kita gagal, namun kita tidak gagal dalam menerima tanggung jawab atas kegagalan tersebut. Kalau demikian masyarakat kita tambah bertanggung

⁴⁴ Lihat TAP MPRS XXI/MPRS/1966; juga Emil Salim, Masalah Pembangunan Ekonomi Indonesia, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1974, halaman 47; bandingkan juga dengan Bintoro Tjokroamidjojo, 'Administrasi Pembangunan di Indonesia', EKI, Volume XXIII, No. 2, Juni 1975, halaman 117

jawab, tambah mendewasa. Sehingga walaupun kita masih dicap Underdeveloped Country, namun masih memiliki "rasa bertanggung jawab". Kalau begitu mungkin dapat dikatakan bahwa orientasi ini adalah orientasi pendewasaan masyarakat keseluruhan, dimulai dari titik yang paling strategis, yaitu penataan aparatur pelaksana. Sebab seperti yang telah dikemukakan pada awal dari tulisan ini, posisi pemerintah baik konstitusional maupun secara kemasyarakatan sangat dominant. Akan tetapi bersamaan dengan itu kita diperhadapkan dengan kenyataan bahwa kondisi aparatur belum sesuai dengan posisinya, khususnya mengenai pemerataan tanggung jawab dalam tubuh aparatur. Karena ini harus dikoreksi, sehingga seluruh tubuh aparatur berfungsi, dan karenanya berwibawa. Dan memang tugas nasional kita sebenarnya mengwibawakan semua lembaga ataupun warga negara, untuk pada gilirannya berfungsi dan bermanfaat bagi kepentingan bersama.

PENUTUP

Sejak lahirnya Orde Baru telah dimulai usaha bebenah diri dari aparatur pelaksana, untuk mengatasi kerusakan yang ditinggalkan sebelumnya. Usaha bebenah diri ini sudah berlangsung 10 tahun, namun ternyata masih terlalu singkat jika dibandingkan dengan kerusakan yang diwariskan oleh masa sebelumnya, berikut menjamurnya tuntutan kebutuhan baru yang semakin menumpuk. Di sini dapat kita melihat, bahwa usaha bebenah diri aparatur, sebagai organisasi profesional saja sudah sangat sulit, dapat dibayangkan bagaimana kondisi bebenah diri organisasi kemasyarakatan lain pada umumnya yang bukan profesional, yang juga akibat kerusakan yang ditinggalkan sebelumnya, terutama sebagai akibat strategi PKI. Organisasi-organisasi kemasyarakatan ini terutama organisasi politik, secara formil telah menyederhanakan diri dan membarui orientasinya, sesuai dengan tema pembaharuan politik yang sedang dijalankan sejak tahun 1966. Pencapaian pada lembaga-lembaga inipun masih pada taraf yuridis formil, sedang dinamikanya masih membutuhkan waktu yang panjang. Atau dengan kata lain daya fungsional sebagai organisasi politik masih jauh dari ideal. Akhir-akhir ini organisasi politik diberi bantuan uang oleh pemerintah, agar mereka dapat melakukan fungsinya. Akan tetapi itupun tergantung pada mental mereka yang memakai uang itu. Apakah uang itu dipakai untuk

pembinaan organisasi atau untuk kepentingan pengurus pribadi sebagaimana biasanya. Kalau yang terakhir ini yang terjadi, maka memang sukar diharapkan organisasi ini berfungsi sebagai organisasi politik.

Khusus mengenai kondisi kemampuan fungsional aparaturnya, dapat dilihat bahwa kondisi sesuatu lembaga dapat mempengaruhi fungsi lembaga lainnya dan demikian seterusnya. Misalnya, rendahnya daya fungsi dari aparaturnya pemerintah mempengaruhi daya fungsi lembaga negara lainnya, terutama yang akan menjadi input dari lembaga negara lainnya itu seperti BPK, sebagai badan yang memeriksa keuangan negara; selanjutnya kondisi BPK ini mempengaruhi berfungsinya DPR, terutama dalam melaksanakan hak budjetnya. Sedangkan kurangnya input untuk DPR mempengaruhi kualitas kerjasamanya dengan pemerintah, baik dalam membuat UU, menetapkan anggaran maupun pengawasan. Sedangkan kurangnya keterlibatan fungsional DPR pada tugasnya juga akan mempengaruhi dosis informasi kebijaksanaan nasional kepada para pemilihnya (daerah pemilihannya) dan masyarakat pada umumnya. Pada gilirannya hal ini mempengaruhi persepsi masyarakat terhadap program pemerintah, maupun tugas DPR. Sedangkan tingkat pengertian ini mempengaruhi sikap mereka selanjutnya. Ini sekedar ilustrasi bagaimana kondisi sesuatu badan mempengaruhi berfungsinya badan lain secara keseluruhan, baik badan kenegaraan maupun kemasyarakatan.

Oleh karena itu diperlukan strategi pemerataan tanggung jawab, yang dimulai dari teras kepemimpinan, aparaturnya pelaksana dan bahkan masyarakat umumnya. Apa yang dikemukakan oleh Syed Hussein Alatas tadi mengenai kualitas yang diperlukan oleh ruling group, sedikit banyak juga berlaku untuk negeri kita. Kalau mau lebih dikonkritkan, juga dapat diformulasikan sebagai berikut. Yaitu, perlu ditingkatkan kemampuan untuk melihat (mengetahui) masalah nasional secara keseluruhan, seperti kepadatan penduduk, kemiskinan, pengangguran, kebodohan, dan sebagainya; sejalan dengan itu diperlukan kemampuan dan keberanian untuk membuat keputusan yang diperlukan, yaitu sesuai dengan logika masalah yang dihadapi; yang tidak kalah pentingnya ialah kemampuan untuk mendelegasikan wewenang, sehingga meratakan tanggung jawab, baik dalam lembaga negara atau pemerintah pusat dan daerah maupun seluruh masyarakat, terutama desa; dan yang terakhir ialah kemampuan untuk menumbuhkan loyalitas atau support dari yang dipimpin,

termasuk seluruh masyarakat. Kemampuan-kemampuan ini dapat dianggap sebagai esensi kepemimpinan yang harus diaktualisir, baik secara makro, yaitu misalnya tingkat nasional maupun secara mikro yaitu tingkat lokal atau unit tertentu. Kemampuan-kemampuan ini tidak dapat diimport, akan tetapi harus dikembangkan dari dalam yaitu dari manusia Indonesia sendiri. Dalam hal ini terutama ABRI sebagai teras kepemimpinan bangsa⁴⁵ terpanggil untuk membuktikan pelaksanaan dari esensi-esensi tersebut, sekaligus sebagai penjamin utama terlaksananya tujuan Orde Baru, yaitu berhasilnya pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat seutuhnya.⁴⁶

⁴⁵ Lihat: Letjen TNI E. Kartakusumah, 'Angkatan Bersenjata Dalam Pembangunan Tempat Baru Indonesia di Kolong Langit', Keyakinan dan Perjuangan, (Jakarta, BPK Gunung Mulia, 1972), halaman 41

⁴⁶ Claude E. Welch, Arthur K. Smith, Military Role and Rule Perspectives on Civil-Military Relations, Duxbury Press, A Division of Wadsworth Publishing Company, Inc., 1974, p. 250; lihat juga Allen H. Sievers, The Mystical World of Indonesia, Culture and Economic Development in Conflict, The Johns Hopkins University Press Baltimore & London 1974, p. 317.