

# Masa Mengambang dan Partisipasinya dalam Pelaksanaan Pembangunan Nasional

BABARI\*

## PENGANTAR

Orde Baru lahir dengan satu tekad, yaitu melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen melalui suatu proses pembangunan nasional yang terencana dan bertahap. Dengan pembangunan ini seluruh bangsa Indonesia melalui wakil-wakilnya yang duduk di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) menyusun ikhtiar untuk meningkatkan taraf/kesejahteraan hidupnya (GBHN) dan untuk memimpin pelaksanaannya diserahkan kepada presiden sebagai kepala pemerintahan. Dengan demikian jelas bahwa peranan pemerintah dalam pembangunan nasional ini hanyalah memimpin dalam arti "ing ngarso sung tulodo" (di depan memberi teladan), "ing madya mangun karso" (di tengah membangkitkan semangat berkreasi dan berswakarsa), dan "tut wuri handayani" (di belakang mampu mendorong orang yang dipimpinya untuk berani bertanggung jawab).<sup>1</sup> Ini berarti pelaku pembangunan adalah seluruh lapisan masyarakat Indonesia.

Namun, sementara pengamat berpendapat bahwa pola pembangunan yang dijalankan di Indonesia lebih dekat pada model pembangunan yang dijalankan oleh Pilipina, Korea Selatan atau Taiwan yang menampilkan ciri-ciri pola pembangunannya antara lain sebagai berikut: pembangunan dari atas, administrasi pembangunan dilakukan secara teknokratis, mengejar pertumbuhan ekonomi, dan sistem politiknya dibentuk dalam rangka mendukung rezim pembangunan yang dipimpin oleh pemerintah tanpa sistem oposisi.<sup>2</sup> Dengan

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Tim Pembinaan Penatar dan Bahan Penataran Pegawai Republik Indonesia, *Bahan Penataran Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Garis-garis Besar Haluan Negara* (Jakarta: 1981), hal. 45.

<sup>2</sup>M. Dawam Rahardjo, *Esei-Esei Ekonomi Politik* (Jakarta, LP3ES, 1983), hal. 162.

putusan Presiden. Selanjutnya Pelita ini dijabarkan dalam APBN setiap tahunnya. Mengingat APBN merupakan produk hukum berupa Undang-Undang yang telah dibahas dan disetujui oleh DPR maka secara implisit rakyat telah ikut menetapkan program-program pembangunan nasionalnya.

Tujuan utama pembangunan sebagai suatu proses, adalah agar manusia dapat melepaskan diri dari kesengsaraan lahir dan penderitaan batin guna mencapai kehidupan yang lebih berbahagia sesuai dengan ketinggian martabat kemanusiaannya. Oleh karena itu pembangunan pada umumnya paling tidak mempunyai tiga sasaran, yaitu: (1) meningkatkan persediaan dan memperluas pembagian/pemerataan bahan-bahan pokok yang dibutuhkan untuk bisa hidup, seperti makanan, perumahan, pakaian, kesehatan dan keamanan; (2) mengangkat taraf hidup, termasuk menambah dan mempertinggi penghasilan, penyediaan lapangan kerja yang memadai, pendidikan yang lebih baik dan perhatian yang lebih besar terhadap nilai-nilai budaya dan manusiawi, untuk mengangkat kesadaran akan harga diri, baik individual ataupun nasional; (3) memperluas jangkauan pilihan ekonomi dan sosial bagi semua individu dan nasional dengan cara membebaskan mereka dari sikap-sikap budak dan ketergantungan, tidak hanya dalam hubungan dengan orang lain dan negara lain, tetapi juga dari sumber-sumber kebodohan dan penderitaan manusia.<sup>6</sup>

Oleh karenanya karya pembangunan merupakan karya manusia baik secara individual maupun bersama-sama. Karya pembangunan secara nasional menuntut agar semua orang mengambil bagian dalam proses itu sehingga kita dapat merasakan manfaat dan memetik hasil dari karya pembangunan ini secara bersama-sama. Pembangunan juga menuntut agar kita dapat memikul beban dan tanggung jawab dalam pelaksanaannya sehingga sasaran akhir dapat tercapai. Inilah wawasan pembangunan yang berorientasi kerakyatan dan pemerataan hasil-hasilnya.

Dalam pola pembangunan nasional Indonesia orientasi kerakyatan dan pemerataan hasil-hasilnya mulai dilaksanakan dalam Pelita III dan seterusnya melalui delapan jalur pemerataan, yaitu: (1) pemerataan pemenuhan kebutuhan pokok rakyat banyak khususnya pangan, sandang dan perumahan; (2) pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan dan pelayanan kesehatan; (3) pemerataan pembagian pendapatan; (4) pemerataan kesempatan kerja; (5) pemerataan kesempatan berusaha; (6) pemerataan kesempatan berpartisipasi dalam pembangunan khususnya bagi generasi muda dan kaum wanita; (7) pemerataan penyebaran pembangunan di seluruh wilayah tanah air,

---

<sup>6</sup>Michael P. Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Jilid I (Jakarta: Ghalia-Indonesia, 1983), hal. 128.

kaian produksi dalam negeri dan banyak cara lainnya lagi untuk mendatangkan devisa pada satu pihak dan pada pihak yang lain menggalakkan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan.

Kemiskinan dan kebodohan yang masih dialami oleh sebagian lapisan masyarakat terutama di daerah pedesaan menyebabkan mereka enggan mengambil bagian dalam pelaksanaan program-program pembangunan. Mereka umumnya tidak memiliki keterampilan atau sarana lain untuk dapat berpartisipasi secara aktif dalam melaksanakan program pembangunan. Oleh karena itu golongan masyarakat ini lebih memusatkan perhatian pada usaha untuk memenuhi kebutuhannya sendiri. Timbul kesan bahwa lapisan masyarakat ini apatis terhadap pelaksanaan proyek-proyek pembangunan untuk memenuhi kebutuhan bersama seluruh anggota masyarakat.

Keikutsertaan lapisan masyarakat ini dapat didorong melalui pengembangan dan perluasan kesempatan untuk memperoleh pendidikan baik formal ataupun non-formal. Melalui pendidikan mereka diharapkan akan memperoleh keterampilan dan informasi tentang ilmu pengetahuan yang diperlukannya. Proyek-proyek pembangunan yang disebarakan di seluruh pelosok tanah air harus mampu memproduksi dan/atau meningkatkan produksi yang dapat memenuhi kebutuhan rakyat yang paling memerlukannya. Proyek-proyek pembangunan harus mampu mempergunakan faktor-faktor lokal. Di samping itu pemerataan hasil-hasil pembangunan yang telah dicanangkan dalam delapan jalur pemerataan harus benar-benar diikhtiarkan agar dapat terwujud dalam kenyataan hidup sehari-hari. Pendapat masyarakat setempat perlu didengar dan dipertimbangkan dalam pelaksanaan proyek-proyek pembangunan di wilayahnya.

Pendapat para politisi yang berasal dari kekuatan sosial politik yang mengatakan bahwa ketidakikutsertaan rakyat dalam pelaksanaan pembangunan ini disebabkan oleh dibatasinya secara ketat ruang gerak dan kegiatan organisasi kekuatan sosial politik sampai dengan tingkat kabupaten<sup>10</sup> masih perlu dipertanyakan kebenarannya.

## MASSA MENGAMBANG

Massa Mengambang (*floating mass*) merupakan satu kebijakan baru di bidang politik yang dipelopori oleh pemerintah Orde Baru, dalam usaha menata dan menyederhanakan kehidupan organisasi sosial politik yang berorientasi pada pelaksanaan pembangunan nasional. Di masa sebelumnya semua organisasi kekuatan sosial politik melakukan pendaftaran secara massal keanggotaannya sehingga terjadilah pengkotak-kotakan kehidupan masyarakat terutama di desa dalam kotak partai politik bersama dengan ideologinya.

<sup>10</sup>Lihat UU No. 3 Tahun 1975 tentang *Partai Politik dan Golongan Karya*.

telah dimulai 1 April 1969); dan penyederhanaan kepartaian secara konstitusional;<sup>13</sup> (2) Dalam GBHN tahun 1973 di bidang politik, MPR menetapkan bahwa kehidupan politik yang efektif dan efisien bagi pelaksanaan pembangunan perlu dibina. Pembinaan ini meliputi penataan struktur organisasi kekuatan sosial politik, jumlah organisasi kekuatan sosial politik, orientasi dan landasan ideologinya. Selanjutnya juga ditegaskan bahwa untuk mengikutsertakan rakyat terutama yang berada di desa secara maksimal dalam pelaksanaan pembangunan, perhatian rakyat ini perlu diarahkan pada masalah-masalah konkret pembangunan. Penyusunan partai-partai politik dan golongan karya disesuaikan dengan proses pembaharuan dan penyederhanaan kehidupan partai politik dan golongan karya;<sup>14</sup> (3) Kehendak GBHN 1973 terwujud dalam UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, yang dalam konsiderans menyatakan bahwa "dewasa ini organisasi-organisasi kekuatan sosial politik yang telah ada telah mengelompokkan diri menjadi dua Partai Politik (PPP dan PDI) dan satu Golongan Karya (Golkar). Partai-partai politik dan Golongan Karya benar-benar dapat menjamin terpeliharanya persatuan dan kesatuan bangsa, stabilitas nasional serta terlaksananya percepatan pembangunan." Dalam undang-undang ini juga ditetapkan bahwa kepengurusan partai politik dan golongan karya hanya terdiri dari kepengurusan tingkat pusat, propinsi atau daerah tingkat satu, dan kabupaten/kotamadya untuk daerah tingkat dua (pasal 10). Tetapi untuk tingkat kecamatan dan desa dapat ditetapkan seorang Komisaris sebagai pelaksana Pengurus Tingkat Kabupaten dan tidak merupakan pengurus yang berdiri sendiri. Dengan penetapan implisit terkandung maksud untuk membebaskan rakyat terutama di desa dari pengaruh partai politik dan golongan karya misalnya dengan mendaftarkan diri menjadi anggotanya. Ini berarti undang-undang ini menghendaki terjadinya massa mengambang (floating mass) terutama bagi rakyat di pedesaan. Suasana kehidupan massa mengambang ini telah "diuji-coba" melalui dua kali pemilihan umum, yaitu pemilihan umum tahun 1977 dan 1982. Dalam kedua pemilihan umum ini sebenarnya ketiga kekuatan sosial politik itu berusaha merebut massa pendukungnya melalui penyajian program-program pembangunan nasional yang dimilikinya. Namun dalam kenyataan kita melihat bahwa ketiga kekuatan sosial politik itu belum mampu menyusun program-program pembangunannya secara baik. Hal ini terlihat jelas dalam masa kampanye pemilihan umum; (4) Usaha untuk memantapkan kebijakan massa mengambang ini masih terus dilaksanakan oleh pemerintah. Hal ini terlihat secara jelas dalam GBHN tahun 1978 dan 1982. Dalam kedua GBHN ini dinyatakan bahwa wadah-wadah penyalur pendapat masyarakat pedesaan perlu disempurnakan dan dimantapkan sesuai dengan

---

<sup>13</sup>Ali Moertopo, *Strategi Politik Nasional* (Jakarta: CSIS, 1974), hal. 18-31.

<sup>14</sup>Lihat *Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1973* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1978).

orang dapat menjadi anggota partai. Sebagian besar anggota masyarakat tidak terikat secara permanen dengan salah satu organisasi kekuatan sosial politik (partai). Mereka adalah massa yang mengambang dan mempunyai hak dan sekaligus kewajiban sebagai warga negara untuk ikut memberikan suara dalam pemilihan umum. Golongan masyarakat mengambang ini akan menjadi sasaran yang diperebutkan oleh organisasi kekuatan sosial politik peserta pemilihan umum dalam masa kampanye.

Ciri yang ketiga, asas/ideologi golongan diganti dengan asas/ideologi negara. Hal ini telah dituangkan dalam GBHN 1983 di bidang politik yang antara lain mengatakan bahwa partai politik dan golongan karya harus benar-benar menjadi kekuatan sosial politik yang hanya berasaskan Pancasila sebagai satu-satunya asas. Penegasan ini penting karena salah satu fungsi partai politik dan golongan karya, menurut UU No. 3 Tahun 1975, adalah membina anggota-anggotanya menjadi warga negara Indonesia yang bermoral Pancasila, setia pada Undang-Undang Dasar 1945 dan sebagai salah satu wadah mendidik kesadaran politik rakyat.<sup>17</sup> Agar fungsi ini dapat dilaksanakan semestinya partai politik dan golongan karya sebagai wadah pelaksanaannya harus lebih dahulu menjadikan Pancasila sebagai satu-satunya asas.

Ciri keempat, adalah penetapan MPR dalam GBHN 1983 yang berbunyi: Partai Politik dan Golongan Karya merupakan modal dasar Pembangunan Nasional sebagai pengamalan Pancasila. Partai Politik dan Golongan Karya merupakan potensi efektif bangsa yang letaknya pada tataran politik dalam mekanisme politik yang diabdikan pada pembangunan (lihat bagan).

Bagan itu menunjukkan bahwa partai politik dan golongan karya bertugas sebagai penampung aspirasi untuk kemudian dituangkan dalam program-programnya dan ditawarkan kepada masyarakat dalam kampanye pemilihan umum selanjutnya melalui wakil-wakilnya di MPR menuangkannya dalam Ketetapan-ketetapan MPR terutama dalam Ketetapan tentang GBHN. Sementara itu bagi wakil-wakilnya di DPR program-programnya dapat diusahakan untuk masuk dalam Repelita ataupun yang lebih operasional lagi dalam RAPBN. Pada tahap pelaksanaan partai politik dan golongan karya berperan sebagai pengawas.

## WADAH PARTISIPASI RAKYAT DALAM PEMBANGUNAN

Pada bagian penutup GBHN 1983 ditetapkan bahwa berhasilnya pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila tergantung pada partisipasi seluruh rakyat serta pada sikap mental, tekad dan semangat, ketaatan dan disiplin para penyelenggara negara serta seluruh rakyat Indonesia, sehingga

---

<sup>17</sup>Drs. C.S.T. Kansil SH, *Parpol dan Golkar* (Jakarta: Aksara Baru, 1979), hal. 63.

hasil pembangunan ini dapat dinikmati oleh seluruh rakyat Indonesia berupa peningkatan kesejahteraan lahir dan batin yang berkeadilan sosial. Penetapan ini belum terdapat dalam GBHN-GBHN sebelumnya. Ini berarti partisipasi rakyat dalam Pelita IV ini mendapat tempat pertama. Masalahnya kini manakah wadah partisipasi rakyat apabila secara struktural kehadiran formal partai politik dan golongan karya dibatasi sampai dengan daerah tingkat dua/kabupaten/kotamadya dan tetap dilaksanakannya prinsip massa mengambang?

Untuk menjawab pertanyaan itu Pemerintah Orde Baru sejak awal telah mengintrodusir gagasannya tentang profesionalisasi dan fungsionalisasi organisasi kemasyarakatan. Gagasan ini merupakan reaksi terhadap kesimpangsiuran dalam pola kehidupan organisasi kemasyarakatan yang ada dalam masyarakat Indonesia sebelumnya.<sup>18</sup> Pembinaan dan penataan organisasi kemasyarakatan berdasarkan atas fungsi dan profesi ini pada dasarnya merupakan konsekuensi logis cita-cita Orde Baru, yaitu menciptakan mekanisme yang membantu masyarakat untuk berusaha memenuhi kebutuhan dan meningkatkan kesejahteraan hidupnya sesuai dengan fungsi dan profesinya.

Wujud dari pembinaan dan penataan baru organisasi kemasyarakatan ini terlihat dengan terbentuknya FBSI (Federasi Buruh Seluruh Indonesia), HKTI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia), HNSI (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia), PGRI (Persatuan Guru Republik Indonesia), Ikatan-ikatan Sarjana Profesi (IDI, PII, ISEI, ISKI), KNPI, Kowani, dan Ikatan Mahasiswa Profesi. Semua ini merupakan wadah-wadah partisipasi setiap anggota masyarakat dalam melaksanakan pembangunan nasionalnya. Semua organisasi ini mempunyai basis organisasi di setiap unit kerja sesuai dengan fungsi dan profesinya. Sementara itu KNPI mempunyai struktur organisasi sampai ke tingkat desa. Bagi anggota masyarakat lainnya terutama yang berada di daerah pedesaan partisipasi mereka dapat melalui Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), PKK, Pramuka, Karang Taruna ataupun pertemuan-pertemuan di antara sesama kelompok pendengar.

Dengan demikian wadah-wadah partisipasi rakyat terutama di daerah pedesaan sebenarnya sudah ada. Masalahnya mungkin terletak pada bagaimana mengfungsionalkan/menggerakkan wadah-wadah itu sehingga benar-benar menjadi tempat untuk menggalakkan partisipasi rakyat ini. Hal ini berhubungan erat dengan tingkat pendidikan pengurusnya, dedikasi dan kemauan mereka bekerja untuk kepentingan bersama. Dana-dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Pusat dalam bentuk bantuan bagi desa, ataupun proyek-proyek Inpres yang berlokasi di desa sebaiknya diberi secara penuh untuk dikelola sendiri oleh masyarakat setempat. Aparat pemerintah yang lebih tinggi

<sup>18</sup>Ali Moertopo, *op. cit.*, hal. 85.