

AGENDA PEMBANGUNAN DALAM RANGKA MENUNJANG REFORMASI NASIONAL : SEBUAH GAGASAN

Oleh : Dra. Ara Ruhara

Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia belakangan ini salah satunya didorong oleh kurang adanya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan yang sah, disamping relatif masih sedikitnya pejabat "bersih diri" yang duduk di dalamnya. Untuk menunjang keberhasilan reformasi bidang pemerintahan tersebut, maka pemerintah yang baru harus mampu merumuskan agenda pembangunan dibidang-bidang lainnya, yang didasari pula oleh semangat reformasi. Tulisan ini dimaksudkan untuk memberikan gagasan alternatif tentang strategi pembangunan yang perlu ditempuh saat ini dan yang akan datang.

Pendahuluan

Sebagaimana kita maklumi bersama, salah satu dimensi politis yang dipermasalahkan oleh masyarakat pada akhir rezim Orde Baru adalah kurangnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan Habibie. Sebab, mekanisme pemilihan yang berlangsung dalam suasana "istimewa" karena pengunduran diri Soeharto, dianggap "kurang konstitusional". Selanjutnya permasalahan kedua menyangkut kecurigaan yang berlebihan tentang "bersih diri" dari orang-orang yang duduk di dalam pemerintahan transisi tersebut. Sebab, kabinet bentukan Habibie masih dihuni oleh orang-orang lama yang diyakini banyak terlibat persoalan KKN.

Kedua permasalahan ini sangat vital pengaruhnya terhadap stabilitas bidang-bidang non politis, khususnya pemulihan kesehatan ekonomi nasional. Oleh karena itu, guna mengatasi hal inilah telah diselenggarakan

Sidang Istimewa MPR yang menggariskan agenda-agenda reformasi untuk mengatasi keadaan darurat, yang diharapkan dapat menjadi kerangka landasan yang kokoh bagi upaya restorasi pada masa-masa selanjutnya. Dari SI MPR ini kemudian dihasilkan keputusan-keputusan politik yang tertuang dalam Ketetapan MPR, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Produk peraturan hukum yang diprioritaskan dan telah dihasilkan terutama yang berkaitan dengan paket UU politik 1999 sebagai pengganti paket UU politik 1985. Hal ini dimaksudkan sebagai dasar yuridis formal untuk menyelenggarakan sistem dan tatanan pemerintahan yang lebih demokratis, transparan serta partisipatif.

Disamping UU bidang politik, produk nyata reformasi perundang-undangan berlangsung juga pada bidang administrasi pemerintahan dengan lahirnya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU

ini diyakini memiliki nilai atau semangat desentralisasi dan otonomi yang jauh lebih liberal dibanding UU sebelumnya yaitu UU Nomor 5 tahun 1974. Dengan UU yang baru tadi, diharapkan tuntutan daerah untuk lebih memiliki hak menentukan nasib sendiri (*self determination*), dapat terpenuhi.

Dalam proses implementasinya, baik UU bidang politik maupun UU pemerintahan daerah dapat dikatakan berhasil. Meskipun demikian, ekses-ekses dari *euphoria* demokrasi dan reformasi yang bergema sebelumnya ternyata mengakibatkan kemajuan-kemajuan yang dihasilkan seolah-olah belum berarti apapun. Dengan demikian, terhadap kinerja politik maupun pemerintahan selama masa reformasi, dapat dipersepsikan dari dua aspek. Aspek pertama, kinerja yang ditunjukkan pemerintah telah mendorong proses kehidupan berbangsa dan bernegara secara positif. Sementara aspek kedua memandang bahwa langkah-langkah nyata dewasa ini belum sepenuhnya mampu memenuhi tuntutan masyarakat secara keseluruhan. Dan ini dikategorikan sebagai kegagalan.

Dalam situasi dilematis seperti ini, maka yang diperlukan adalah indikator-indikator kesuksesan suatu program tertentu. Dalam kaitan ini, dibidang politik misalnya, indikator yang dapat dikemukakan antara lain mengenai perubahan proses politik yang jauh lebih demokratis – khususnya dalam pelaksanaan pemilu, serta pemilihan wakil-wakil rakyat di lembaga legislatif. Demikian pula, pemilihan Ketua MPR dan Ketua DPR serta Presiden dan Wakil Presiden, berlangsung dalam suasana yang sangat terbuka dalam iklim persaingan ketat, tanpa menghilangkan rasa penghormatan terhadap lawan-lawan politik. Dalam kaitan ini, Amerika Serikat melalui duta besarnya di

PBB bahkan menyatakan bahwa Indonesia telah menjadi negara demokrasi terbesar keempat di dunia.

Selanjutnya dalam bidang ekonomi, kebijakan yang ditempuh telah memberikan pengaruh yang relatif menguntungkan bagi masyarakat. Indikator-indikator penguatan nilai tukar rupiah, penurunan suku bunga kredit dan inflasi, peningkatan daya beli, dan sebagainya dapat ditunjuk sebagai bukti adanya “keberhasilan” reformasi ekonomi.

Namun sayangnya, keberhasilan bidang politik (termasuk aspek pemerintahan daerah) dan bidang ekonomi tadi, kurang diikuti oleh kemampuan untuk meredam gejolak sosial yang berbentuk konflik horisontal antar kelompok masyarakat. Disamping itu, pemerintah juga belum dapat dikatakan berhasil dalam membina integrasi nasional, sehingga berkembang aspirasi untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan, atau paling tidak membentuk diri sebagai Negara Bagian.

Lingkungan ekologi pemerintahan yang cukup “panas” dan bergejolak itulah yang pada hakekatnya menyebabkan semakin besarnya dorongan untuk membentuk pemerintahan baru, yang sama sekali tidak tersangkut dalam praktek-praktek kotor penyelenggaraan pemerintahan (*onrechtmatige overheidsdaad*). Pertanyaannya adalah, sejauh mana pemerintahan yang baru mampu untuk mengemban amanat rakyat melakukan koreksi total terhadap kebobrokan dan penyakit-penyakit aparatur negara (patologi birokrasi) yang telah terlanjur selama ini, dan pada saat bersamaan melanjutkan atau menyempurnakan kebijakan produktif yang telah dilaksanakan sebelumnya. Satu hal yang jelas adalah bahwa

pemerintahan baru yang telah terbentuk saat ini mewarisi tugas (PR) untuk melakukan "cuci piring" terhadap pesta ria yang telah bubar (atau dibubarkan).

Agenda Reformasi Pembangunan

BIDANG EKUIN

Dalam bidang ekuin, pemerintah perlu menerapkan kebijakan yang relatif hati-hati (*prudent*) tanpa harus mengganggu atau menghambat pertumbuhan. Pertumbuhan yang terlalu cepat tanpa memperkuat basis ekonomi makro dan mikro yang kuat, ternyata justru rapuh ketika terjadi ketidakstabilan politik atau peristiwa-peristiwa yang tidak terduga lainnya. Secara lebih rinci, beberapa agenda bidang ekuin yang perlu dikembangkan pada masa-masa yang akan datang antara lain sebagai berikut :

1. Pemberdayaan Ekonomi Kerakyatan.

Kebijakan pembangunan ekonomi era Orde Baru yang menitikberatkan pada logi pertumbuhan, telah berekses pada pemihakan pemerintah kepada para pemodal besar (konglomerasi) yang pada saat bersamaan mengakibatkan terpinggirkannya para pelaku ekonomi lemah. Pada saat krisis terjadi, berbagai analisis menunjukkan bahwa strategi pertumbuhan yang tidak disertai pemerataan secara memadai merupakan kebijakan yang salah besar.

Dalam hal ini, Revrisond Baswir (1997 : 77-78) mengemukakan bahwa kebijakan membesarkan gurita konglomerat mengandung bahaya besar antara lain sebagai berikut : 1) Konglomerasi yang berlangsung secara besar-besaran cenderung melemahkan daya saing perekonomian Indonesia dalam persaingan ekonomi global ; 2) Dominasi ekonomi oleh beberapa perusahaan besar akan mengakibatkan semakin buruknya kesenjangan ekonomi ; 3) Dominasi konglomerat cenderung menyebabkan lemahnya kemampuan birokrasi dalam mengatur perekonomian ; dan 4) Dominasi berbagai cabang produksi dan asset nasional oleh beberapa perusahaan tertentu akan menyebabkan makin meruncingnya kecemburuan sosial.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, Mubyarto (1997 : 37) mengemukakan tiga agenda penting yang perlu ditempuh pemerintah, yaitu : 1) menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan masyarakat untuk berkembang ; 2) memperkuat potensi ekonomi yang dimiliki masyarakat ; dan 3) melindungi ekonomi rakyat dan mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang serta mencegah eksploitasi golongan ekonomi yang kuat terhadap yang lemah. Secara lebih detail, beberapa agenda yang direkomendasikan untuk memberdayakan ekonomi kerakyatan adalah sebagai berikut :

- Kebijakan usaha kecil dan koperasi, secara makro perlu diarahkan kepada pengembangan dan penguatan sektor primer (pertanian, perkebunan) maupun sektor sekunder dalam skala

kecil (industri rumah tangga), sehingga secara komprehensif akan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan pembinaan perekonomian nasional. Secara mikro, kebijakan pembinaan ini perlu diprioritaskan bagi usaha-usaha yang berbasis agroindustri maupun agrobisnis, karena memang jumlah penduduk di Indonesia lebih banyak tersebar di wilayah perdesaan.

- Kebijakan pendanaan atau pemberian modal bagi usaha kecil dan koperasi perlu dipertegas hanya bagi jenis usaha yang produktif dan memiliki kelayakan usaha.
- Pada saat yang bersamaan, kebijakan pendayagunaan permodalan usaha kecil dan koperasi perlu dibarengi dengan pelatihan-pelatihan manajerial, misalnya cara menyusun studi kelayakan usaha, teknik pembukuan dan pelaporan usaha, metode distribusi dan marketing, teknologi terapan dalam produksi, dan sebagainya.
- Untuk mempertegas upaya perlindungan bagi usaha kecil dan koperasi, pemerintah perlu menciptakan atau menyediakan kawasan-kawasan khusus yang diperuntukkan bagi pengembangan dan atau pemasaran hasil usaha kecil dan koperasi.
- Program kemitraan usaha antara pengusaha kecil dan koperasi dengan pengusaha besar dan menengah perlu ditindaklanjuti, dengan disertai pengawasan dan evaluasi secara ketat oleh pemerintah.

2. Pembangunan sektor fiskal dan moneter serta perbankan secara matang dan hati-hati

Terjadinya krisis ekonomi yang berkepanjangan di Indonesia pada dasarnya diakibatkan oleh kebijakan bidang fiskal, moneter dan perbankan yang kurang transparan, kurang perhitungan serta kurang memiliki akuntabilitas yang tinggi. Akibatnya, sektor yang semestinya menjadi penyangga kokohnya perekonomian justru menjadi faktor penentu ambruknya sistem ekonomi secara luas. Oleh karena itu, upaya penting yang harus diprioritaskan untuk memperkecil semakin merebaknya krisis beserta dampak-dampak negatif yang dibawanya adalah dengan melakukan pembenahan pada ketiga sektor tersebut ditambah dengan pembenahan pada sektor struktural. Adapun masing-masing agenda pada keempat sektor diatas yang perlu ditonjolkan adalah sebagai berikut :

a. Sektor Fiskal

- Pengendalian inflasi dan deflasi yang cenderung bergejolak.
- Tingkatkan pajak alkohol dan tembakau serta barang-barang konsumtif lain yang mengandung eksek-eksek kurang menguntungkan baik secara sosial, psikologis maupun moral.
- Penundaan proyek-proyek infrastruktur yang dinilai tidak efisien.
- Penghapusan fasilitas bea cukai bagi mobnas, bahkan jika diperlukan dapat mengusut kasus yang bersangkutan melalui jalur hukum serta menagih tunggakan pajak selama ini.

- Dana nonbudgeter untuk IPTN dan proyek - proyek sejenis hendaknya dihentikan.

b. Sektor Moneter

- Pembatasan pertumbuhan uang yang beredar untuk mencegah terjadinya inflasi.
- Pemberian otonomi yang lebih luas kepada Bank Indonesia serta otoritas moneter lain dalam formulasi dan implementasi kebijaksanaan moneter.

c. Sektor Perbankan

- Peninjauan kembali batas pemilikan swasta pada bank pemerintah.
- Pembebanan kewajiban kepada setiap bank untuk mempublikasikan neraca keuangan yang telah diaudit setiap tahun, sehingga tingkat kesehatan bank dapat diketahui langsung oleh publik (khususnya pelanggan).
- Mengurangi pembatasan penyaluran kredit perbankan, terutama bagi kelompok pengusaha menengah kebawah.

d. Sektor Struktural

- Pemberian kebebasan yang lebih besar kepada importir untuk menjual langsung ke pasar.
- Monopoli BULOG atas gandum, tepung terigu dan bawang putih dihapus, demikian pula bentuk-bentuk monopoli atau oligopoli lainnya.
- Penghapusan lembaga-lembaga ekonomi yang diduga atau patut diduga mengandung unsur KKN, seperti BPPC.

3. Pembangunan wilayah Indonesia Barat dan Indonesia Timur secara merata dan berkeadilan

Letupan-letupan kecil yang mengindikasikan masih adanya rasa tidak puas terhadap pelaksanaan pembangunan selama ini yang muncul dari wilayah-wilayah Irian, Kalimantan, Timor-Timur, Ambon, Aceh, dan sebagainya, menunjukkan bahwa disparitas regional masih cukup terasa bagi masyarakat di wilayah-wilayah tersebut.

Dengan kata lain, integralitas pembangunan yang mencakup keseluruhan wilayah daerah, pada umumnya belum berhasil membawa daerah kepada tingkat pertumbuhan dan kemakmuran yang merata dan seimbang. Disparitas atau kesenjangan antar daerah dan wilayah secara signifikan terlihat dalam peta regional pembangunan nasional kita. Kita dihadapkan pada kenyataan bahwa tingkat pembangunan di Pulau Jawa dan Bali jauh lebih maju dibandingkan daerah-daerah lainnya. Bahkan antara wilayah Indonesia Bagian Barat (IBB) dan wilayah Indonesia Bagian Timur (IBT). Kesenjangan pembangunan tersebut akan lebih nyata terlihat secara jelas jika unit pengamatan kita turunkan hingga ke Daerah Tingkat II bahkan tingkat pedesaan.

Atas dasar fakta yang demikian, maka perencanaan pembangunan regional pada masa-masa yang akan datang harus dijadikan sebagai salah satu *prioritas program pembaharuan atau reformasi administrasi negara* di Indonesia. Disamping itu, dengan dilakukannya

pembaharuan administrasi negara khususnya di bidang perencanaan regional, diharapkan akan menimbulkan efek samping positif berupa percepatan tercapainya pemberdayaan masyarakat (*empowering people*). Sebab sesungguhnya, masyarakat yang memiliki keberdayaan ini juga merupakan prasyarat mutlak bagi keberhasilan pembangunan Indonesia dalam kancah persaingan internasional.

BIDANG POLKAM

Dalam bidang politik dan keamanan seperti masalah kerusuhan, pemilu dan dampak-dampak yang melekat padanya, HAM, peran TNI dan sebagainya, pemerintah hendaknya mengutamakan sikap transparansi dan itikad baik, disamping selalu berusaha mengatasi paham atau kepentingan sempit dari golongan dan individu. Pemerintah yang dewasa ini relatif kehilangan rasa kepercayaan (legitimasi politik) dari masyarakat hendaknya juga tidak menunjukkan sikap arogan dan ingin memaksakan kehendak (kebijakan) tertentu. Sikap-sikap empati, diharapkan justru akan mampu mengubah image atau pandangan masyarakat yang terlanjur negatif dan apatis terhadap pemerintah menjadi sikap yang positif dan simpati.

Bersamaan dengan upaya membangun simpati masyarakat tersebut, pemerintah hendaknya juga menyiapkan rancangan-rancangan kebijakan tentang reformasi bidang Polkam, khususnya dalam aspek-aspek sebagai berikut :

1. Upaya membangun sistem kenegaraan dan pemerintahan yang demokratis.

Menurut Laksamana Sukardi (dalam Forrester, 1999 : 204-205), selama 32 tahun kediktatoran Soeharto, tidak ada satupun institusi kenegaraan yang memiliki kemandirian – termasuk pemerintahan, parlemen dan peraturan perundangan. Pada masa ini, seluruh keputusan pemerintah tingkat tinggi serta pemilihan pimpinan partai politik harus memperoleh restu Presiden.

Disamping itu, Soeharto juga mengangkat sebagian terbesar anggota MPR yang kedudukannya justru menjadi *super ordinate* dari lembaga kepresidenan. Presiden juga memegang kekuasaan menunjuk hakim agung dan ketua MA. Bahkan dalam kehidupan bisnis, Soeharto juga menunjuk pimpinan perusahaan milik negara (*State Owned Enterprises*) dan menentukan kebijakan strategis yang berkaitan dengan perusahaan tersebut.

Sistem politik yang terlalu bertumpu pada kekuasaan satu tangan ini sering disebut dengan sistem diktator, totaliter atau authoritarian, yang memiliki berbagai sisi negatif seperti pembodohan / pemerdayaan (*weakenings*), tidak adanya fungsi kontrol, kurang berjalannya proses kaderisasi bangsa, dan sebagainya. Oleh karena itu, berdasarkan *background* politik seperti tersebut diatas, maka beberapa agenda yang dapat direkomendasikan meliputi hal-hal sebagai berikut :

a. Perlunya pembatasan serta pengawasan kekuasaan lembaga kepresidenan secara lebih jelas dan lebih tegas.

- Meskipun sistem pemerintahan RI menurut UUD 1945 menganut prinsip *executive heavy*, namun tidak berarti bahwa lembaga kepresidenan dapat begitu saja mengkooptasi kekuasaan lembaga tertinggi dan lembaga tinggi lainnya. Untuk keperluan ini, maka institusi pengontrol (legislatif, pers, masyarakat, dan sebagainya) serta mekanisme kontrol perlu lebih diberdayakan.
- Selain itu, tanpa harus memisahkan kedudukan Kepala Negara dengan Kepala Pemerintahan, namun perlu ada kejelasan tugas dan fungsi sehingga tidak menimbulkan kekaburan atau tumpang tindih dalam penyelenggaraan pemerintahan.

b. Pemisahan unit-unit organisasi profesional yang membutuhkan kemandirian dan kebebasan dalam pengambilan keputusan, dari sistem kabinet. Beberapa organisasi ini misalnya adalah Bank Indonesia, BUMN, Peradilan / Kehakiman. Hal ini untuk mengurangi intervensi pemerintah (eksekutif) yang terlalu jauh terhadap manajemen organisasi, sekaligus meningkatkan kemandirian lembaga yang bersangkutan.

c. Peninjauan kembali produk-produk perundangan bidang politik (UU secara periodik disesuaikan dengan perkembangan kondisi sosial politik masyarakat serta paradigma-

paradigma baru hubungan negara – masyarakat, serta hubungan antar negara.

2. Upaya mendefinisikan kembali dasar konstitusional dalam kehidupan bernegara (constitutional reform).

Pada awalnya, penyusunan konstitusi negara RI yaitu UUD 1945 (khususnya bagian Batang Tubuh) dimaksudkan untuk waktu sementara sebagai persyaratan yuridis formal pembentukan suatu negara. Hal ini disebabkan karena kelembagaan politik saat itu belum terbentuk secara mapan, sehingga fungsi konstitutif dijalankan sementara oleh PPKI. Oleh karena itu, segera setelah pernyataan kemerdekaan perlu segera dilakukan pembentukan MPRS, yang bertugas merumuskan konstitusi. Namun karena situasi politik yang tidak menentu, UUD 1945 kemudian berubah seiring dengan terjadinya perubahan sistem pemerintahan dari Negara Kesatuan menjadi Negara Serikat, serta sistem presidensiil menjadi sistem parlementer. Meskipun demikian, baik Konstitusi RIS maupun UUDS 1950 sesungguhnya juga dimaksudkan untuk sementara waktu, sehingga harus disusul dengan penyusunan konstitusi yang definitif.

Mengingat sifat sementara dari UUD 1945 tersebut, maka dapat dimaklumi jika substansi yang terkandung didalamnya belum mampu mengakomodasikan seluruh permasalahan dalam berbagai bidang secara memadai. Untuk itu, kepada UUD 1945 ini dilekatkan sifat **singkat dan supel**, dengan harapan selalu mampu

menyesuaikan dengan dinamika kehidupan bangsa dan negara.

Sifat singkat dan supel tersebut selama kurun waktu 30 tahunan dapat mengikuti perkembangan berkat adanya penafsiran-penafsiran politis maupun yuridis secara resmi dari pemerintah. Namun dalam perkembangan selanjutnya, kekaburan redaksional dari pasal-pasal UUD 1945 justru dianggap sebagai "pasal karet" yang dengan mudah diinterpretasikan secara manipulatif oleh penguasa untuk kepentingan politiknya. Beberapa penafsiran yang dianggap manipulatif disini antara lain adalah :

- a. Pasal 2 tentang Sidang Umum MPR, pernyataan "bersidang sedikit-dikitnya sekali dalam lima tahun" diinterpretasikan sebagai satu kali dalam lima tahun, sehingga Presiden mempertanggungjawabkan mandatnya bukan kepada MPR yang memberi mandat, melainkan kepada MPR baru yang susunannya terdiri dari para anggota DPR baru hasil Pemilu.
- b. Pasal 7 tentang masa bakti Presiden, pernyataan tentang "... dan sesudahnya dapat dipilih kembali" diinterpretasikan sebagai dapat dipilih berulang kali, sehingga lama kelamaan akan melahirkan kultus individu kepada pejabat Presiden yang berkuasa dalam periode yang cukup lama.
- c. Pasal 17 tentang "Menteri Negara memimpin departemen pemerintahan" diinterpretasikan sebagai hak prerogatif Presiden untuk mengangkat baik Menteri Negara maupun Menteri

yang memimpin Departemen, bahkan meluas lagi ada Menteri Muda, Menteri Khusus, dan Menteri Koordinator. Sementara disisi lain, tidak ada kriteria yang jelas tentang penetapan dan atau pembentukan berbagai macam kementerian tersebut.

- d. Pasal 28 tentang "kebebasan berserikat dan menyatakan pendapat secara lisan maupun tulisan" dipersepsikan secara lain oleh Perpu Nomor 2 tahun 1999 yang membatasi jumlah orang yang ingin menyampaikan aspirasi secara terbuka maksimal 100 orang dan harus mengajukan ijin paling lambat 3 hari sebelumnya.

Disamping adanya pasal-pasal karet tersebut, UUD 1945 juga tidak memuat beberapa substansi yang cukup mendasar, misalnya tentang :

- a. Hak-hak dasar atau hak asasi manusia, selain yang telah diatur dalam pasal 27, 28, 29, 30, 31, 33 dan 34.
- b. Pertanggungjawaban Pimpinan Lembaga Tinggi Negara seperti DPR, MA, DPA serta BPK.
- c. Sistem perubahan UUD 1945, apakah dengan cara amandemen (merubah pasal-pasal tertentu dan dijadikan lampiran), ataukah perubahan secara total.

Mengingat hal tersebut diatas, maka ketentuan-ketentuan hukum yang terdapat dalam UUD 1945 perlu didefinisikan kembali. Mitos-mitos lama yang menempatkan konstitusi negara pada

posisi sakral dan tabu untuk diubah, perlu dipertimbangkan lagi. Selain itu, perumusan kalimat hendaknya sejelas mungkin agar tidak menimbulkan penafsiran ganda atau salah penafsiran.

3. Netralisasi Peran TNI Dalam Sistem Politik Kontemporer

Keberadaan wakil TNI dalam tubuh legislatif sebesar 100 kursi, yang dicitkan menjadi 75 kursi, dan dicitkan lagi menjadi 38 kursi, cukup mengundang kontroversi. Sebab, dilihat dari segi apapun TNI harus bersikap netral dalam proses politik. Namun dengan posisi tersebut, netralitas TNI menjadi hilang serta muncul sebagai kekuatan politik (fraksi) yang cukup menentukan. Sementara disisi lain, keanggotaan MPR antara lain terdiri dari wakil-wakil golongan. TNI sebenarnya dapat memanfaatkan peluang duduk di MPR melalui unsur golongan, bersama-sama dengan golongan-golongan lain dalam masyarakat.

Disamping itu, kedudukan anggota TNI dalam jabatan-jabatan politik sipil seperti Kepala Daerah, Menteri, serta posisi-posisi strategis lainnya juga mengundang kecemburuan profesi, dimana seolah-olah terjadi dominasi militer terhadap sipil. Meskipun sesungguhnya tidak layak untuk mengemukakan dikotomi sipil - militer, namun fakta tersebut telah menjadi wacana publik yang cenderung kurang sehat.

Fakta-fakta diatas menjadikan kebutuhan terhadap upaya redefinisi, reposisi serta reaktualisasi peran TNI menjadi semakin

penting. Ini berarti bahwa pada masa yang akan datang, peran sosial politik TNI tidak perlu diwadahi secara struktural ; namun mengingat perannya sebagai bagian integral dari sistem nasional, maka peran sosial politiknya dapat diwadahi berdasarkan kesepakatan bangsa dalam bentuk peran TNI yang terpadu, utuh, menyeluruh. Dalam konteks ini, maka TNI perlu merumuskan paradigma baru, yang paling tidak meliputi 4 aspek sebagai berikut : (Mabes TNI, 1999 : 20)

- a. Merubah posisi dan metode tidak selalu harus di depan.
- b. Merubah dari konsep menduduki menjadi mempengaruhi.
- c. Merubah dari cara-cara mempengaruhi secara langsung menjadi tidak langsung.
- d. Kesediaan untuk melakukan *political and role sharing* (kebersamaan dalam pengambilan keputusan penting) dengan komponen bangsa lainnya.

BIDANG KESRA

Untuk penanganan masalah-masalah kesejahteraan masyarakat, seperti kelaparan / rawan pangan, pengangguran, tingkat kesehatan dan pendidikan yang rendah, daya beli yang lemah, kredit macet, dan sebagainya, pemerintah hendaknya segera menyusun skala prioritas program pembangunan berdasarkan sektor pembangunan, serta skala prioritas pembangunan berdasarkan daerah sasaran. Dengan demikian, program-program kerja yang diluncurkan oleh pemerintah, benar-benar akan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi di lapisan terbawah masyarakat, yang pada gilirannya mereka diharapkan memberikan dukungan konkrit pada setiap kebijakan.

Adapun agenda terpenting pada bidang kesra yang perlu dikembangkan pada masa-masa yang akan datang antara lain sebagai berikut :

1. Pengentasan Kemiskinan atau Pengurangan Penduduk Miskin

Sebagaimana diketahui, krisis moneter yang melanda Indonesia telah mengakibatkan membengkaknya jumlah penduduk miskin. Penduduk miskin sendiri dapat dibedakan antara *kemiskinan natural, kultural dan struktural* (Revrisond Baswir, 1997 : 21). Kemiskinan natural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor-faktor alamiah seperti cacat, sakit, lanjut usia atau karena bencana alam. Kemiskinan kultural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor budaya seperti malas, tidak disiplin, boros, dan sebagainya. Sedangkan kemiskinan struktural adalah kemiskinan yang disebabkan oleh faktor-faktor buatan manusia seperti distribusi aset produktif yang tidak merata, kebijakan ekonomi yang tidak adil, korupsi dan kolusi, serta tatanan perekonomian dunia yang cenderung menguntungkan kelompok masyarakat tertentu.

Agenda pembangunan bidang kesejahteraan rakyat yang harus dikedepankan hendaknya mampu mengatasi permasalahan kemiskinan pada tiga tataran tersebut. Disamping itu, kebijakan pengentasan kemiskinan hendaknya meliputi lima variabel pokok, yaitu : 1) ketahanan pangan ; 2) tingkat kesehatan ; 3) daya beli masyarakat ; 4) partisipasi pendidikan ; serta 5) masalah

ketenagakerjaan / pengangguran. Dengan demikian perlu disadari bahwa substansi kebijakan pemerintah dalam penanganan masalah kemiskinan hendaknya tidak bersifat mobilisasi, melainkan lebih mendasar lagi dan langsung merujuk pada sumber-sumber yang melahirkan kemiskinan.

Dalam kaitan ini, program-program lama yang dapat diperbaharui antara lain adalah Inpres Desa Tertinggal (IDT) dan Jaringan Pengaman Sosial (JPS), Inpres makanan Tambahan untuk anak-anak SD, pembentukan koperasi bagi para penerima bantuan, penertiban aturan pelarangan usaha pasar swalayan skala besar di Daerah Tingkat II, pembelian berbagai keperluan rutin pemerintah dari pengusaha kecil dan menengah serta koperasi sejauh produk mereka sudah dapat dihasilkan, perluasan modal ventura, pemacuan pertumbuhan daerah diluar Jawa dan Bali, pengaturan mekanisme pengendalian proyek-proyek usaha besar dalam rangka kemitraan, peningkatan kemampuan dan keterampilan sumber daya manusia, dan sebagainya. Meskipun demikian, pelaksanaan program-program diatas harus selalu dipantau dan diawasi secara ketat – khususnya IDT dan JPS – sehingga dapat dihindarkan adanya manipulasi dalam operasionalisasinya.

2. Penyiapan kader pembangunan masa depan

Kasus-kasus kematian bayi dan anak-anak karena kekurangan bahan pangan dan gizi sebagaimana dikemukakan pada bab sebelumnya, mengandung bahaya terhadap upaya kaderisasi manusia

pembangunan yang berkualitas. Kondisi seperti ini sering disebut dengan istilah kesenjangan antar generasi (*generation gap*). Dan jika kesenjangan ini makin meluas, tidak tertutup kemungkinan bakal terjadinya kemandegan proses pembangunan pada suatu ketika karena tidak didukung oleh eksistensi sumber daya manusia secara memadai. Oleh karena itu, melalui berbagai program pembangunan lintas sektoral, hendaknya jaminan terhadap kesejahteraan sosial ini benar-benar dapat diperhatikan dan ditingkatkan.

BIDANG WASBANG – PAN

Dalam pembangunan administrasi publik seperti pemberantasan KKN, kualitas pelayanan umum dan perilaku birokrasi, pemerintah hendaknya mengedepankan prinsip akuntabilitas, khususnya kepada publik (*public accountability*). Ini berarti bahwa keberadaan supra struktur maupun infra struktur politik benar-benar merupakan manifestasi dari penyelenggaraan kepentingan umum.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka program-program pembangunan administrasi publik yang perlu dikedepankan pada masa yang akan datang antara lain adalah sebagai berikut :

1. Reformasi Hukum dan Peradilan.

Pada saat Prof. Muladi diangkat menjadi Menteri Kehakiman Kabinet Pembangunan VII, program prioritas yang diajukan adalah memberantas korupsi dan kolusi (mafia) di lingkungan peradilan. Sebab, dunia peradilan di Indonesia diindikasikan telah tercemar oleh praktek-

praktek tercela yang menjadikan lembaga yudikatif kehilangan citranya sebagai pengayom, pelindung dan pembela masyarakat – terutama yang berada pada posisi lemah dan termarginalisasi.

Lebih parah lagi, KKN di lingkungan peradilan telah menyebabkan lembaga ini menjadi tidak independen serta mudah terpengaruh oleh kekuatan-kekuatan di sekitarnya (eksekutif, kelompok kepentingan, pihak yang bersengketa, dan sebagainya).

Mengingat kondisi tersebut, maka reformasi hukum tidak semata-mata menyangkut pembaharuan substansi hukum (*legal substance reform*), tetapi juga pembaharuan struktur hukum (*legal structure reform*) serta pembaharuan budaya hukum (*legal culture reform*) yang termasuk didalamnya juga pembaharuan etika hukum dan pendidikan hukum.

Menurut Barda Nawawi (1999 : 185-186), dalam situasi krisis seperti yang terjadi dewasa ini, aspek terpenting dari pembaharuan hukum terletak pada aspek immateriil-nya, yakni pembaharuan budaya hukum, etika / moral hukum, serta pendidikan hukum. Aspek immateriil ini perlu diutamakan untuk mencapai sasaran utamanya yakni penegakan keadilan. Meskipun demikian, pembaharuan aspek immateriil ini perlu diimbangi dengan pembaharuan aspek formil-nya seperti pembentukan peraturan perundangan baru, penataan struktur kelembagaan dan mekanisme / prosedur, penambahan sarana dan prasarana, dan sebagainya.

Pada saat yang bersamaan, hukum dapat memainkan peran instrumental dalam membawa reformasi kedalam kehidupan kenegaraan, jika pranata-pranata hukum yang ada diberdayakan.

Pemberdayaan pranata hukum disini meliputi upaya penghapusan segala bentuk kolusi, *red tape*, serta mafia peradilan di seputar aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan profesi hukum lainnya (konsultan, advokat, notaris). Salah satu faktor *country risk* Indonesia menjadi tinggi adalah karena tidak adanya jaminan kepastian hukum (Mulya Lubis, 1999 : 107).

2. Pemberantasan KKN di tubuh birokrasi, peningkatan kesejahteraan serta penyusunan kompetensi aparatur

Lembaga riset Transparency International (TI) beberapa waktu lalu mengeluarkan indeks persepsi negara-negara korup (*corruption perception index*) tahun 1998, dan Indonesia menduduki posisi keenam negara paling korup di dunia. Tahun 1995, TI pernah menyusun data serupa, dan Indonesia menduduki peringkat pertama. Sementara itu, lembaga riset Political and Economic Risk Consultancy (PERC) yang bermarkas di Hongkong, tahun 1998 kembali menempatkan Indonesia sebagai negara nomor satu paling korup di Asia.

Korupsi sendiri menurut Alatas (1987 : 122 - 124) disebabkan oleh sistem birokrasi patrimonial yang tidak mengenal perbedaan antara lingkup pribadi dan lingkup resmi. Disamping itu, penyebab yang lain adalah masih kuatnya sistem persanakan atau kuatnya solidaritas kekerabatan dan kebiasaan saling memberi

hadiah antar keluarga dalam masyarakat. Yang pasti adalah bahwa korupsi ini merupakan penyakit pembangunan (*development pain*) yang paling parah yang menggerogoti hasil-hasil pembangunan sampai dengan titik kritis.

Untuk itu, salah satu upaya yang harus dikedepankan dalam rangka mencegah sedini mungkin meningkatkan taraf kesejahteraan pegawai sekaligus merevisi sistem penggajian yang sudah sangat ketinggalan. Disisi lain, upaya peningkatan kesejahteraan harus diikuti pula dengan penyusunan sistem kompetensi aparatur beserta sistem penilaian kerjanya.

Sistem lama yang "terbukti" tidak mendorong tercapainya prestasi kerja secara optimal seperti mekanisme penilaian DP3, serta absensi kehadiran dan keputungan, perlu ditinjau ulang. Hal ini dimaksudkan untuk membentuk kompetensi sumber daya aparatur yang paling tidak meliputi tiga aspek, yaitu : 1) Aspek intelektual, 2) Aspek managerial, dan 3) Aspek behavioral.

3. Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik

Penyelenggaraan pelayanan umum di Indonesia harus diakui belum mencapai tingkatan yang memuaskan semua pihak, terutama masyarakat pengguna jasa pelayanan tersebut. Dalam hal ini masih terdapat kesenjangan yang mencakup empat hal, yaitu : 1) Tidak diketahuinya harapan-harapan pelanggan ; 2) Tidak terpenuhinya standar kualitas pelayanan ; 3) Tidak ditampilkannya kinerja pelayanan dengan baik ; serta 4) Tidak

terpenuhinya komitmen pemberi jasa layanan kepada pelanggan.

Untuk mengatasi kondisi yang kurang menunjang tercapainya kinerja pelayanan secara optimal itu, perlu dilakukan langkah-langkah perbaikan mutu pelayanan masyarakat ditempuh dengan membedakan jenis pelayanan berdasarkan waktu penyelesaiannya. Untuk pelayanan yang memerlukan penyelesaian sesaat, dilaksanakan secara **tertib, cepat dan langsung**. Sementara untuk yang memerlukan waktu, pelayanan dilaksanakan dengan dilandasi kebijaksanaan yang **transparan dan diketahui masyarakat luas**, yaitu :

1. Menertibkan pedoman pelayanan yang antara lain memuat persyaratan, prosedur, biaya / tarif pelayanan, dan batas waktu penyelesaian pelayanan, baik dalam bentuk **buku panduan / pengumuman** atau melalui media informasi lainnya.
2. Menempatkan petugas yang bertanggungjawab melakukan pengecekan kelengkapan persyaratan permohonan untuk kepastian mengenai diterima atau ditolaknya berkas permohonan tersebut **pada saat itu juga**.
3. Menyelesaikan permohonan pelayanan sesuai dengan batas waktu yang telah ditetapkan dan apabila batas waktu penyelesaian yang ditetapkan terlampaui, maka **permohonan tersebut berarti disetujui**.
4. Melarang dan atau menghapus biaya tambahan yang dititipkan pihak lain dan meniadakan segala bentuk

pungutan liar, diluar biaya jasa pelayanan yang telah ditetapkan.

5. Sedapat mungkin menerapkan pola pelayanan secara terpadu (satu atap atau satu pintu) bagi unit-unit kerja / kantor pelayanan yang terkait dalam memproses atau menghasilkan satu produk pelayanan.
6. Melakukan penelitian secara berkala untuk mengetahui kepuasan pelanggan / masyarakat atas pelayanan yang diberikan, antara lain dengan cara penyebaran kuesioner kepada pelanggan / masyarakat dan hasilnya perlu dievaluasi dan ditindaklanjuti.
7. Menata sistem dan prosedur pelayanan secara berkesinambungan sesuai dengan tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Alatas, SH. (1987), *Korupsi : Sifat, Sebab, dan Fungsi*, Jakarta : LP3ES
- Baswir, Revrison, (1997), *Agenda Ekonomi Kerakyatan*, Jakarta : Pustaka Pelajar
- Forrester, Geoff, ed., (1999), *Post - Soeharto Indonesia : Renewal or Chaos ?*, Singapore : Institute of Southeast Asian Studies.
- Lubis, Mulya, (1999), *Mencari Keseimbangan Baru, Reformasi Hukum dan Keadilan, dalam Opini Masyarakat : Reformasi Kehidupan Bernegara, Dari Krisis ke Reformasi*, Jakarta : Kompas.
- Mabes TNI, (1999), *Paradigma Baru Peran ABRI (Sebuah Upaya Sosialisasi)*, Jakarta.

- Mubyarto, (1997), *Ekonomi Rakyat, Program IDT dan Demokrasi Ekonomi Indonesia*, Yogyakarta : Aditya Media
- Nawawi, Barda, (1999), *Reformasi Hukum dan Keadilan, dalam Opini Masyarakat : Reformasi Kehidupan Bernegara, Dari Krisis ke Reformasi*, Jakarta : Kompas