

# MENINGKATKAN KEMAMPUAN KELEMBAGAAN UNTUK MENDUKUNG PEMBANGUNAN KUALITAS MANUSIA: SUATU PERSPEKTIF ADMINISTRASI NEGARA

*Sofian Effendi*

*The objective of the national development in the Second Long Term Development Plan (P.JPT II), besides striving to achieve economic growth, is also intended to continuously develop the human resources and the natural resources in an effort to improve on the human value. The orientation of this development which has now changed, requires an administrative system which is fundamentally different from the system which is currently operational. This writing will advance a precise alternative thought about the institutional perspective for the development of human quality by examining the form of bureaucracy which is necessary for national development, which in a way, is intended to improve on the human value, and the quality of society as a whole, which is necessary for this kind of bureaucracy.*

*In order to attain the means as it was earlier on portrayed, then this development of human quality must be able to provide an opportunity for the community to participate in every development activity. In this case, the other major prerequisite is the necessity to reorientate the bureaucracy which is more organic-adaptive in nature. This reorientation covers the function, the structure and the procedure of the operating system of development administration from providers of public services directly towards the direction of the creation of self sustenance and the ability of an area and the community in fulfilling their own requirements.*

Kita sudah sering mendengar dari kalangan praktisi dan ilmuwan bahwa administrasi negara kita memiliki berbagai kelemahan birokrasi transisional, misalnya inefisiensi, produktivitas rendah dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta kurang terbuka dan kurang tanggap terhadap aspirasi masyarakat. Atas dasar pengamatan tersebut, para ahli seperti Tjokrowinoto (1989), Kayam (1989), Effendi (1990), Evers (1988), Tjokroamidjojo (1987), Abdullah (1985), Brett (1988) serta Bryant dan White (1987) sudah sering menyimpulkan bahwa salah

satu hambatan yang besar dalam pembangunan di negara berkembang, termasuk Indonesia, adalah sistem administrasi negara yang belum memiliki kemampuan yang cukup memadai buat melaksanakan berbagai tugas pembangunan yang cepat berubah dan semakin kompleks. Hambatan ini akan menjadi semakin nyata pada tahap Pembangunan Jangka Panjang Kedua (1993 / 1994 - 2018/2019) karena, berbeda dengan Pembangunan Jangka Panjang Pertama, tujuan pembangunan nasional pada masa-masa tersebut selain pertumbuhan ekonomi, upaya pembangunan na-

sional akan lebih menitikberatkan pada pengembangan sumberdaya manusia dan sumberdaya alam secara berkelanjutan dalam rangka meningkatkan martabat manusia. Orientasi pembangunan yang telah berubah ini memerlukan sistem administrasi yang berbeda dari sistem yang ada, termasuk struktur yang lebih organis-adaptif, deregulasi prosedur, orientasi pelayanan publik serta lingkungan politik-birokratik yang mampu mengawasi kegiatan birokrasi (Brett, 1989 dan Effendi, 1990).

Tulisan ini bermaksud memaparkan pemikiran-pemikiran awal mengenai perspektif kelembagaan untuk mendukung pembangunan kualitas manusia. Untuk itu pembicaraan akan terdiri atas tiga bagian. Pertama, bagaimana bentuk birokrasi yang diperlukan untuk pembangunan nasional yang bertujuan untuk meningkatkan martabat manusia. Kedua, bagaimana kualitas manusia dan kualitas masyarakat yang diperlukan untuk mendukung birokrasi seperti itu. Ketiga, apa hambatan yang akan dihadapi dalam upaya pembangunan birokrasi tersebut.

## PEMBANGUNAN KUALITAS MANUSIA

Kalau kita amati konsep dan strategi pembangunan nasional Indonesia sejak kemerdekaan, kita dapat menyimpulkan bahwa konsep tersebut tidaklah statis, tetapi bergeser dari pembangunan yang bias ke politik pada masa Orde Lama ke pembangunan yang memiliki bias ekonomi yang besar pada masa Orde Baru. Penekanan ini misalnya tampak pada GBHN 1988 yang

menyatakan: Pembangunan nasional mencakup upaya peningkatan semua segi kehidupan bangsa. Pelaksanaan pembangunan nasional merupakan pengamalan Pancasila dan hakekat pembangunan nasional adalah pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia. Dari segi strategi pembangunan nasional, titik berat dalam Pembangunan Jangka Panjang adalah pembangunan ekonomi sedangkan pembangunan di bidang-bidang lainnya bersifat menunjang dan melengkapi bidang ekonomi. Pembangunan di luar bidang ekonomi dilaksanakan seirama dan serasi dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai dalam bidang ekonomi. Dengan peningkatan dalam bidang ekonomi, maka tersedia sumber-sumber pembangunan yang lebih luas bagi peningkatan pembangunan di bidang-bidang sosial budaya, politik, dan pertahanan-keamanan nasional.

Pembangunan nasional yang memberikan penekanan lebih besar pada dimensi ekonomi pada awal era Orde Baru sekilas mampu menunjukkan penampilan (*performance*) yang cukup impresif. Inflasi dapat ditekan menjadi sekitar 10 persen dan tingkat pertumbuhan GNP mencapai salah satu yang tertinggi diantara negara-negara berkembang, sekitar 8-9 persen per tahun. GNP per kapita pun meningkat dengan amat cepat, memindahkan Indonesia dari kelompok negara miskin ke kelompok berpenghasilan menengah dengan tingkat pendapatan sebesar US \$560 dalam waktu kurang dari 15 tahun. Namun, penampilan pertumbuhan ekonomi yang cukup meyakinkan ini ternyata tidak mampu diikuti

oleh pertumbuhan pembangunan sosial, budaya dan politik yang seimbang. Peningkatan hasil pembangunan ternyata belum dinikmati secara merata oleh segenap lapisan masyarakat. Koefisien Gini, yang merupakan salah satu indikator pemerataan hasil pembangunan, masih menunjukkan angka 0,4 di beberapa daerah, menunjukkan tingkat ketimpangan yang cukup memprihatinkan (Tjokrowinoto, 1986 :109). Peningkatan GNP itu pun ternyata tidak diikuti oleh peningkatan produktivitas nasional yang berarti. Hidayat (1986:16), misalnya, menyimpulkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang dicapai selama kurun waktu 1950-1980 sebesar 83 persen adalah dipengaruhi oleh faktor-faktor lahan, tenaga kerja, pendidikan dan modal. Sumbangan produktivitas terhadap peningkatan GNP selama kurun waktu tersebut relatif kecil, hanya 17 persen, sedangkan di negara tetangga seperti Filipina sumbangan produktivitasnya terhadap pertumbuhan GNP mencapai 47 persen untuk kurun waktu yang lebih pendek.

Penampilan pembangunan nasional kita dalam sektor-sektor lainnya juga belum cukup memuaskan. Pemerataan yang ingin dicapai oleh pemerintah di bidang pendidikan, kesehatan, perumahan, listrik serta pelayanan umum lainnya sejak Repelita III belum mencapai tingkat seperti yang diharapkan. Dalam sektor-sektor ini, pelayanan yang disediakan oleh pemerintah tampaknya lebih menguntungkan masyarakat kota dan kelompok sosial-ekonomi tertentu, bukan golongan masyarakat yang amat membutuhkan pelayanan tersebut (Effen di, 1986; Nasikun, 1986; Meesok,

1983; dan Siahaan, 1986).

Penampilan yang kurang memuaskan ini semakin tampak pada tahun-tahun terakhir Repelita IV, ketika resesi ekonomi dunia telah menyebabkan merosotnya harga minyak serta berbagai komoditas sehingga terjadi kemerosotan yang drastis pada daya beli di dalam negeri. Keadaan ini telah memaksa pemerintah untuk mengadakan reorientasi strategi pembangunan industri, dari industri substitusi impor menjadi industri untuk ekspor (*export-oriented industries*). Namun, dalam pelaksanaannya banyak hambatan masih dihadapi, antara lain tingkat produktivitas dan efisiensi yang rendah, kemampuan manajemen yang relatif rendah, serta kemampuan yang belum memadai untuk menjawab tantangan - tantangan dan persaingan internasional yang kejam. Tantangan-tantangan ini perlu diatasi secara sistematis dan konsepsional melalui pembangunan kualitas manusia dan kualitas masyarakat.

Secara normatif pembangunan nasional harus sanggup menjamin tercapainya tujuan jangka panjang sebagai yang tercantum dalam rancangan Pola Umum Repelita Kelima yakni Pembangunan Jangka Panjang 25 tahun Kedua adalah merupakan kelanjutan, peningkatan, perluasan dan pembaruan dari pelaksanaan Pembangunan Jangka Panjang 25 tahun pertama. Dalam rangka pelaksanaan pembangunan sebagai pelaksanaan Pancasila, yang hakekatnya adalah pembangunan manusia Indonesia seluruhnya dan pembangunan seluruh masyarakat Indonesia, maka sasaran utama Pembangunan Jangka Panjang 25 tahun Kedua adalah tercipt-

tanya kualitas manusia dan kualitas masyarakat Indonesia yang maju dalam suasana tenteram dan sejahtera lahir dan batin dalam tata kehidupan masyarakat, bangsa dan negara yang berdasarkan Pancasila, dalam suasana kehidupan bangsa Indonesia yang serba berkeselimbangan dalam hubungan antara sesama manusia, manusia dengan masyarakat, manusia dengan alam lingkungannya, dan manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa.

Pembangunan Kualitas Manusia tidak identik dengan pembangunan ekonomi plus modernisasi. Lebih dari keduanya, pembangunan Kualitas Manusia adalah upaya meningkatkan kapasitas mereka untuk memperbarui dan mengatur masa depannya. Proses pembangunan ini mencakup keadaan (*being*) dan perbuatan (*doing*). Dengan demikian, program-program pembangunan harus dirancang sedemikian rupa sehingga mampu mencapai perubahan-perubahan fisik dan konkret, dan sekaligus mampu meningkatkan kapasitas penduduk untuk mengantisipasi dan menjawab perubahan-perubahan tersebut (Bryant dan White, 1982). Pembangunan seperti inilah yang disebut Korten dan Carner (Korten dan Klaus, 1984) *people centered development* sebagai lawan dari *production centered development*.

Selanjutnya, Bryant dan White menyatakan, ada empat aspek yang terkandung dalam pembangunan kualitas manusia sebagai upaya meningkatkan kapasitas mereka. Pertama, pembangunan harus memberikan penekanan pada kapasitas (*capacity*), kepada apa yang harus dilakukan untuk meningkatkan kemampuan tersebut serta energi

yang diperlukan untuk itu. Kedua, pembangunan harus menekankan pemerataan (*equity*). Perhatian yang tidak merata pada berbagai kelompok masyarakat akan memecah-belah masyarakat dan akan menghancurkan kapasitas mereka. Ketiga, pembangunan mengandung arti pemberian kuasa dan wewenang (*empowerment*) yang lebih besar kepada rakyat. Hasil pembangunan baru cukup bermanfaat bagi masyarakat bila mereka memiliki wewenang yang sepadan. Pembangunan harus mengandung upaya peningkatan wewenang kepada kelompok masyarakat yang lemah. Koreksi terhadap keputusan-keputusan yang tidak adil tentang alokasi hanya akan dapat dilakukan bila kelompok lemah ini mempunyai wewenang yang cukup besar. Yang keempat dan terakhir, pembangunan mengandung pengertian kelangsungan perkembangan (*sustainable*) dan interdependensi diantara negara-negara di dunia. Karena konsep kelangsungan dan kelestarian pembangunan ini, kendala sumberdaya yang terbatas dan langka akan menjadi pertimbangan utama dalam upaya meningkatkan kapasitas tadi.

Selain upaya terencana untuk meningkatkan kapasitas penduduk untuk menentukan masa depan mereka, pembangunan mencakup penggunaan faktor-faktor ekonomi sebagai fasilitas produksi. Produktivitas nasional yang rendah yang dimiliki oleh negara-negara berkembang termasuk Indonesia adalah suatu kendala yang harus disingkirkan bila kapasitas rakyat dan negara hendak ditingkatkan. Menyadari sepenuhnya keterkaitan antara produktivitas nasional dengan

peningkatan kualitas manusia ini dalam konteks Pembangunan Kualitas Manusia Indonesia, Presiden Suharto merasa perlu untuk mencaangkan gerakan produktivitas nasional yang diumumkan pada tanggal 14 April 1986 dalam pidato pada pembukaan Kongres Produktivitas Dunia ke-5 di Jakarta dan melalui Pidato Kenegaraan tanggal 15 Agustus 1986. Produktivitas mulai dipandang sebagai masalah nasional yang penting dan perlu ditangani secara sistematis dan segera karena berdasarkan pengamatan para ahli, negara yang pesat tingkat pertumbuhannya ekonominya adalah negara-negara yang memiliki tingkat produktivitas tinggi. Karena itu, selama produktivitas perorangan dan produktivitas total suatu negara masih rendah, amat sukar bagi individu dan negara tersebut untuk meningkatkan kapasitasnya dalam mengontrol masa depannya.

## **BIROKRASI UNTUK PEMBANGUNAN KUALITAS MANUSIA**

Seperti halnya banyak pemerintah di negara berkembang, Pemerintah Indonesia amat terlibat dalam pelaksanaan pembangunan. Keterlibatan ini ditunjukkan oleh semakin besarnya dana yang disediakan oleh pemerintah buat pembangunan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang menunjukkan pesatnya peningkatan kegiatan pembangunan pemerintah. Pada Pelita I dana pembangunan yang disediakan melalui APBN adalah Rp 3,3 triliun, pada Pelita II meningkat menjadi Rp 18 triliun, Pelita III

menjadi Rp 66,3 triliun dan Pada Pelita IV sudah mencapai Rp 91 triliun (Bappenas, 1989; Kompas, 5 Januari 1990). Kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh birokrasi pemerintah telah pula meningkat dengan drastis karena pemerintah Indonesia telah semakin terlibat dalam berbagai kegiatan produktif dan penyediaan pelayanan publik.

Sekarang ini kemampuan administrasi di negara-negara modern sedang mendapat sorotan yang tajam dari para pakar karena ia dipandang sebagai faktor yang amat menentukan keberhasilan pembangunan selain kekuatan pasar. Pembangunan yang kurang berhasil dapat disebabkan oleh keadaan pasar internasional dan domestik yang kurang menguntungkan dan dapat juga karena intervensi negara yang terlalu besar yang biasanya dilakukan melalui struktur birokrasi yang kaku dan kurang terpercaya. Walaupun demikian, seringkali dalam pembahasan tentang penampilan pembangunan lebih banyak perhatian diberikan pada masalah ekonomi dan kebijakan harga dan kurang sekali perhatian pada masalah peningkatan kemampuan administrasi negara.

Secara garis besar administrasi di negara-negara modern mempunyai dua tugas pokok yakni tugas regulatif dan tugas penyelenggaraan pelayanan publik (Brett, 1988:1). Di negara kapitalis, administrasi pemerintah amat terlibat dalam pelayanan publik dan produksi barang disamping menyelenggarakan fungsi regulatif. Di negara sosialis peran negara teramat besar dan hendak menguasai semuanya, tetapi sekarang ada kecenderungan untuk me-

ngurangi peran yang hampir absolut tersebut. Di negara-negara berkembang administrasi pemerintah memiliki kedudukan yang amat sentral serta hegemonistis karena lemahnya sektor swasta. Keadaan ini pun mulai berubah di beberapa Negara Industri Baru (NIB) karena sektor swasta nasional mulai tumbuh dan pemerintah di negara tetap memainkan peran yang sentral dalam melayani kelompok tersebut terutama dalam rangka mempertahankan kepentingan mereka terhadap saingan dari luar negeri. Untuk itu diperlukan suatu struktur administrasi negara yang kuat dan kompeten guna melakukan tugas-tugas pembangunan yang semakin kompleks ini.

Seperti administrasi pemerintahan di NIB lainnya, administrasi negara Indonesia menduduki tempat yang masih sentral walaupun dengan kadar yang sedang menuju perubahan. Dimensi pembangunan yang semakin luas dan kompleks telah menimbulkan perubahan yang drastis pada fungsi pemerintahan di negara-negara tersebut. Perubahan-perubahan yang cepat di tingkat global dan nasional serta tuntutan masyarakat akan pelayanan publik yang bertambah baik adalah faktor pendorong yang amat kuat bagi perubahan-perubahan pada sistem administrasi negara agar sistem tersebut lebih mampu untuk mendukung pembangunan yang bertambah kompleks tadi.

Kesulitan-kesulitan yang dihadapi selama Repelita III dan IV dan di masa-masa yang akan datang menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi semata-mata tidak lagi memadai untuk meningkatkan taraf kemakmuran kita serta untuk me-

ngejar ketertinggalan dari negara-negara maju. Kapasitas administrasi negara untuk melaksanakan pembangunan relatif masih rendah dan belum mampu memecahkan masalah-masalah nasional yang besar seperti pemerataan hasil pembangunan, peningkatan produktivitas nasional, penyediaan kesempatan kerja dan penyelenggaraan pelayanan publik. Masalah-masalah tersebut tidak mungkin dapat dipecahkan melalui upaya pembangunan yang unidimensional atau sektoral seperti yang kita ikuti selama ini dengan semata-mata mengandalkan kemampuan administrasi negara. Untuk mengatasi masalah-masalah nasional tadi kualitas manusia dan masyarakat perlu ditingkatkan agar potensi penduduk dapat diarahkan pada upaya pembangunan nasional.

Dalam kerangka pemikiran inilah pembangunan kualitas manusia mendapatkan penekanan pada GBHN 1988 karena hanya dengan kualitas manusia yang tangguh segala tantangan global maupun nasional dapat dipecahkan. Dalam menghadapi Pembangunan Nasional yang bertujuan untuk meningkatkan Kualitas Manusia dan Kualitas Masyarakat dalam rangka mencapai pembangunan yang berkelanjutan semakin diperlukan suatu sistem administrasi yang baru dan lebih berkemampuan untuk meningkatkan kapasitas masyarakat.

## **SISTEM ADMINISTRASI NEGARA UNTUK PEMBANGUNAN KUALITAS MANUSIA**

Konsep pembangunan kualitas manusia sebenarnya cukup seder-

hana, yakni suatu upaya yang terencana untuk meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat suatu bangsa untuk dapat secara aktif menentukan masa depannya. Kapasitas ini mencakup lima aspek, yakni: kapasitas untuk memproduksi, pemerataan, pemberian kekuasaan dan wewenang, kelangsungan untuk berkembang (*sustainable*), dan kesadaran akan interdependensi. Didefinisikan seperti ini, pembangunan kualitas manusia pada dasarnya adalah upaya untuk mengembangkan inisiatif yang kreatif dari penduduk sebagai sumberdaya pembangunan yang utama dalam rangka mencapai kesejahteraan material dan spiritual. Kiranya tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa pada akhirnya faktor penentu yang paling utama dalam keberhasilan pelaksanaan pembangunan kualitas manusia ini adalah sistem pemerintahan kita, khususnya sistem administrasi yang akan menjadi pelaksana yang dominan, paling tidak dalam 5-10 tahun yang akan datang. Dalam kaitannya dengan peran sistem administrasi negara ini, terdapat beberapa hambatan pada sistem yang ada dalam upaya pembangunan kualitas manusia. Hambatan yang paling utama adalah semakin lestarnya rutinisasi tugas-tugas pembangunan serta penekanan yang terlalu berlebih-lebihan pada pertanggungjawaban sempit, misalnya pencapaian target, daripada pencapaian hasil.

Secara garis besar hambatan-hambatan pada birokrasi pembangunan dapat dikelompokkan menjadi dua, yakni: hambatan proses dan hambatan orientasi (Saxena, 1986:49). Hambatan proses mencakup baik aspek prosedur dan

struktur. Birokratisasi dan sentralisasi yang kuat dalam pengelolaan pembangunan telah menimbulkan struktur birokrasi yang amat hirarkis dan legalistik, sehingga prosedur lebih bertujuan untuk memenuhi tuntutan yang amat diperlukan dalam penyelenggaraan program pembangunan menjadi terhambat, dan dalam birokrasi pembangunan yang luar biasa besarnya di Indonesia, prosedur menjadi amat kaku dan lambat. Yang lebih parah, prosedur yang mencekik ini ditumpangi oleh kepentingan pribadi dan dijadikan komoditas yang diperdagangkan untuk keuntungan pribadi maupun kelompok.

Peran birokrasi pemerintah yang kuat dan dominan dalam pengelolaan program pembangunan juga telah menimbulkan etos kerja yang memaksa para pejabat untuk mempertahankan *status quo*. Sifat yang menonjol adalah semangat untuk menjaga keseimbangan dan kurang mementingkan perubahan dan kemajuan yang identik dengan pembangunan. *Setting* (latar) politik yang hegemonistik dengan birokrasi pemerintah sebagai pemegang peran yang dominan telah menimbulkan mental penguasa yang amat kuat di kalangan pejabat dan merupakan penghambat dalam upaya menciptakan aparatur pemerintahan yang kompeten.

Kelemahan-kelemahan proses maupun orientasi yang terdapat pada birokrasi ini menyebabkan semakin kerasnya tuntutan akan adanya upaya-upaya intervensi baik berupa tindakan debirokratisasi, deregulasi, privatisasi maupun peningkatan kapasitas birokrasi pemerintah agar organisasi ini lebih mampu mengelola pembangunan kualitas

manusia.

Perubahan-perubahan pada birokrasi pemerintah itu sendiri sebenarnya tidak akan terlepas dari kondisi lingkungannya. Karena itu dalam pelaksanaan pembangunan kualitas manusia ini diperlukan suatu persyaratan mutlak yakni kemungkinan setiap anggota masyarakat untuk berpartisipasi dalam upaya untuk meningkatkan kapasitasnya (Bryant dan White, Ibid; Korten dan Klaus, Ibid). Partisipasi masyarakat ini akan memungkinkan mereka untuk membantu menentukan masalah-masalah yang akan dipecahkan dalam pembangunan. Partisipasi ini juga akan memungkinkan masuknya informasi yang lebih banyak dari lapangan yang berguna bagi penentuan strategi pembangunan yang lebih tepat. Dukungan masyarakat yang lebih besar dalam pelaksanaan program pembangunan pun akan dapat digerakkan dengan partisipasi. Disamping itu partisipasi masyarakat dalam pengawasan akan memungkinkan pengawasan yang lebih efektif.

Bagaimana sistem administrasi yang mampu untuk merangsang partisipasi yang merupakan syarat mutlak bagi pembangunan kualitas manusia? Dalam melaksanakan tugas-tugas pembangunan sebagai upaya peningkatan kapasitas, sifat-sifat birokrasi pemerintah yang stabil-mekanistik tidak mungkin dihilangkan secara keseluruhan. Sifat tersebut hanya dapat dikurangi dan diganti dengan organisasi yang lebih bersifat organis-adaptif (Saxena, Ibid; Bennis, 1969), yaitu organisasi yang lebih terbuka terhadap gagasan peningkatan kapasitas, serta yang mampu melak-

sanakannya. Struktur birokrasi yang organis-adaptif ini mempunyai pola hubungan yang lebih longgar dan terbuka terhadap pengaruh dari luar. Partisipasi dalam perumusan tujuan menjadi lebih besar sehingga terbuka kesempatan yang luas untuk keterlibatan dari bawah (*bottom-up*) maupun dari atas (*top-down*).

Selain bentuk organisasi yang organis-adaptif, dalam pengembangan partisipasi ini perlu diadakan distribusi kekuasaan dan sumberdaya. Dengan kata lain, suatu peringkat desentralisasi yang memadai adalah prasyarat lain yang diperlukan buat pelaksanaan pembangunan kualitas manusia agar berhasil. Dalam hal ini ada perbedaan yang jelas antara *nation-building* dan pembangunan. Dalam *nation-building* memang diperlukan sentralisasi kekuasaan. Di Indonesia tahap ini sudah dapat kita lewati dengan cukup berhasil. Dalam tahap pembangunan ini sentralisasi yang berlebih-lebihan ini harus segera ditinggalkan untuk diganti dengan desentralisasi, yakni dengan penyerahan pengendalian pembangunan secara bertahap kepada daerah dan masyarakat.

Dalam konteks negara-negara berkembang seperti Indonesia, administrasi negara adalah mekanisme pembangunan yang amat penting. Karena itu dari sudut pandangan paradigmatis salah satu totalitas konstelasi pemikiran yang paling besar pengaruhnya terhadap administrasi negara baik sebagai bidang ilmu maupun sebagai praktik adalah pemikiran tentang pembangunan itu sendiri. Perubahan konsep-konsep pembangunan ini mempunyai implikasi pada pemikiran tentang bentuk sistem administrasi yang diper-



lukan untuk melaksanakan berbagai tujuan pembangunan di negara-negara tadi. Dalam posisi seperti ini, model pembangunan adalah salah satu paradigma pokok yang mempengaruhi perkembangan administrasi pembangunan dalam kedua dimensinya seperti yang dikonseptualisasikan oleh Gant (1978) dan Tjokroamidjojo (1987).

Sehubungan dengan pemikiran tentang sistem administrasi untuk pembangunan ini, telah muncul banyak pendapat di kalangan para ahli, antara lain Kortens (1984), Jedlicka (1985), Islam dan Henault (1979), Dwivendi dan Nef (1982), Bryant dan White (1982), dan Frederickson (1986). Pada umumnya para ahli ini berpendapat bahwa perkembangan dan perubahan administrasi yang terjadi di negara-negara Dunia Ketiga sangat dipengaruhi oleh model dan strategi pembangunan yang digunakan.

Salah satu tulisan yang mencoba menelaah hubungan paradigmatik antara model pembangunan dan administrasi negara adalah tulisan Islam dan Henault yang menunjukkan bahwa setelah Perang Dunia pembangunan di Dunia Ketiga secara garis besar dapat dibagi menjadi dua model, yakni: Model Pembangunan I dan Model Pembangunan II. Model I adalah pembangunan nasional yang menekankan kepada peningkatan GNP terutama dengan melalui industrialisasi dan penanaman modal secara besar-besaran pada sektor-sektor pertambangan dan industri. Hasil dari pembangunan di sektor-sektor tadi diharapkan secara otomatis akan "merembes" atau *trickled-down* ke sektor-sektor lainnya sehingga GNP per kapita akan

naik. Unsur pokok dalam Pembangunan Model I ini adalah peningkatan GNP, GNP per kapita, dan tingkat penanaman modal serta tabungan yang tinggi. Untuk itu diperlukan suatu sistem administrasi negara yang mampu mencapai tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas setinggi mungkin melalui pe-nataan organisasi dan fungsi sistem administrasi, pembenahan fungsi perencanaan, pengembangan teknik dan proses anggaran, pengawasan keuangan dan pembiayaan, serta pembinaan administrasi kepegawaian (Mustopadidjaja, 1988:13).

Kekurangberhasilan pembangunan di negara-negara berkembang yang menggunakan Model I ini telah menimbulkan banyak kritik dan bahkan peninjauan kembali terhadap model pembangunan yang dianut serta sistem administrasi yang diperlukan untuk pembangunan tersebut. Teori pembangunan baru, yang dinamakan Model II oleh Islam dan Henault, muncul diikuti oleh Model Administrasi Pembangunan Baru. Model pembangunan baru ini menekankan pemenuhan kebutuhan pokok termasuk kesempatan kerja dan berusaha, pemberantasan kelaparan dan peningkatan gizi, peningkatan status kesehatan, perumahan, listrik dan air minum. Seiring dengan perubahan model pembangunan ini terjadi pula perubahan model administrasi pembangunan kepada yang lebih menekankan pemenuhan kebutuhan pokok termasuk kesempatan kerja dan berusaha, pemberantasan kelaparan, pen. Seiring dengan perubahan model pembangunan ini terjadi pula perubahan model administrasi pembangunan kepada yang lebih me-

nekanakan peningkatan "pelayanan publik" (delivery of services), debirokratisasi, peningkatan kapasitas aparatur pemerintah, dan peningkatan partisipasi daerah dalam penyusunan dan implementasi rencana.

Pembangunan kualitas manusia ini sudah barang tentu membawa implikasi-implikasi terhadap administrasi pembangunan baik sebagai pembangunan administrasi negara dan sebagai administrasi penyelenggaraan pembangunan, atau pengelolaan (manajemen) pembangunan. Sebagai studi tentang pembangunan administrasi, yang menjadi perhatian administrasi pembangunan adalah paradigma, teori, model tentang kapasitas sistem administrasi untuk melaksanakan pembangunan serta faktor-faktor yang menentukan kapasitas tersebut. Sebagai manajemen pembangunan, yang menjadi fokus perhatian administrasi pembangunan adalah mengenai pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan dalam penyelenggaraan pembangunan, yang terdiri dari tiga kelompok kegiatan yang pokok, yakni perumusan, pelaksanaan, dan pengawasan serta penilaian hasil-hasil pelaksanaan dari suatu kebijakan pembangunan.

Sebenarnya, tidak terdapat garis pemisah yang jelas antara kadua rumusan administrasi pembangunan ini. Sebagai alat analisis, konseptualisasi ini berguna untuk menunjukkan bahwa di negara-negara yang sedang membangun administrasi negara mempunyai tugas tambahan yakni penyelenggaraan tugas-tugas pembangunan, selain penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang tradisional yakni

pemeliharaan ketertiban dan keamanan, pertahanan dan keamanan, penyelenggaraan hubungan diplomatik, dan sebagainya.

## STRATEGI PEMBANGUNAN SISTEM ADMINISTRASI

Modernisasi administrasi guna meningkatkan kapasitasnya untuk melaksanakan fungsi regulatif dan penyeenggaraan pelayanan publik dalam rangka pembangunan kualitas manusia ini amat luas jangkauannya dan mencakup aspek-aspek struktur, proses, orientasi petugas serta penataan lingkungan politik birokrasi. Dalam tulisan yang pendek ini penulis tidak dapat mengupas secara memadai segenap aspek tersebut. Karena itu diskusi selanjutnya akan dipusatkan pada dua aspek terpenting untuk mengembangkan kemampuan sistem administrasi untuk menunjang pembangunan kualitas manusia dan kualitas masyarakat. Dua aspek ini adalah: desentralisasi, perubahan orientasi nilai dan penciptaan lingkungan politik dan administrasi yang memungkinkan terlaksananya kedua perubahan ini (enabling setting).

### Desentralisasi

Untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan kualitas manusia yaitu: peningkatan kapasitas produksi, pemerataan, pemberian wewenang dan kekuasaan, kemampuan untuk membangun secara berkelanjutan (*sustainable*), dan kesadaran akan ketergantungan (*interdependency*), diperlukan desentralisasi yang cukup mendasar

dalam proses pembuatan keputusan. Desentralisasi ini tidak sekadar mencakup delegasi sebagian otoritas formal dalam bentuk dekonsentrasi (atau pelimpahan sebagian wewenang implementasi kepada daerah) dan devolusi (pelimpahan sebagian wewenang pembuatan keputusan kebijakan dan pengendalian atas sumberdaya kepada daerah), tetapi mencakup penyerahan otonomi yang lebih luas kepada daerah.

Pada akhirnya, yang memiliki kapasitas untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan kualitas manusia ini adalah masyarakat itu sendiri. Karena itu, kewenangan pembuatan keputusan yang lebih besar harus diberikan kepada rakyat dengan meningkatkan fungsi DPRD, LKMD serta KKLKMD. Selaras dengan itu kepada Pemerintah Daerah harus diberikan kewenangan yang lebih besar untuk perencanaan, pengelolaan dan pengendalian pembangunan daerah, termasuk kewenangan untuk menggali sumberdaya guna melaksanakan pembangunan tersebut. Tercakup dalam desentralisasi kewenangan ini adalah pemberian kesempatan kepada masyarakat untuk berkiprah dalam usaha pembangunan melalui jalur-jalur swasta, LSM maupun koperasi.

### **Perubahan Orientasi dan Proses**

Untuk memungkinkan terlaksananya desentralisasi seperti ini diperlukan perubahan-perubahan struktural dan prosedural yang cukup mendasar pada sistem administrasi kita. Perubahan dalam sistem pemerintahan amat penting karena sistem administrasi negara adalah pelaksana pembangunan kualitas

manusia yang dominan, paling tidak dalam 1020 tahun yang akan datang. Dalam kaitannya dengan peranan sistem administrasi negara ini, terdapat beberapa hambatan pada sistem yang perlu dihilangkan agar pembangunan kualitas manusia dapat terlaksana dengan baik. Hambatan yang paling utama adalah semakin lestarnya rutinisasi tugas-tugas pembangunan serta penekanan yang terlalu berlebihan pada pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada pejabat atasan dan penilaian prestasi kerja petugas pelaksana atas dasar keberhasilan dalam mencapai target.

Secara garis besar hambatan-hambatan pada sistem administrasi pembangunan dapat dikelompokkan menjadi dua, yakni: hambatan proses dan hambatan orientasi (Saxena, 1986:49). Hambatan proses mencakup baik aspek prosedur dan struktur. Birokratisasi dan sentralisasi yang kuat dalam pengelolaan pembangunan telah menimbulkan struktur birokrasi yang amat hirarkis dan legalistik, sehingga prosedur lebih bertujuan untuk memenuhi tuntutan struktur daripada manfaat. Fleksibilitas dan arus komunikasi yang lancar yang amat diperlukan dalam penyelenggaraan program pembangunan menjadi terhambat, dan dalam birokrasi pembangunan yang luar biasa besarnya di Indonesia, prosedur menjadi amat kaku dan lamban. Yang lebih parah prosedur yang mencekik ini ditumpangi oleh kepentingan pribadi dan dijadikan komoditas yang diperdagangkan untuk keuntungan pribadi maupun kelompok.

Peran birokrasi pemerintah yang kuat dan dominan dalam pengelolaan program pembangunan

juga telah menimbulkan etos kerja yang memaksa para aparat untuk mempertahankan *status quo*. Sifat yang menonjol adalah semangat untuk mempertahankan keadaan dan kurang mementingkan kemajuan yang identik dengan perubahan yang terus-menerus. Orientasi *status quo* ini tumbuh sangat subur dalam suatu sistem administrasi yang menggunakan prinsip kemampuan pencapaian target atau delapan sukses dan akuntabilitas kepada tingkat pemerintahan yang lebih tinggi sebagai dasar penilaian prestasi kerja pejabat bawahan. Untuk mengubah orientasi ini diperlukan tidak sekadar modifikasi dalam prosedur pertanggungjawaban kepada pejabat atasan dan pengurangan kontrol pemerintah pusat terhadap sumberdaya dan pelayanan di daerah. Dalam kaitan ini wewenang yang lebih besar perlu diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat di daerah untuk mengawasi pelaksanaan pembangunan di daerah.

Kelemahan-kelemahan proses maupun orientasi yang terdapat pada sistem administrasi ini, menyebabkan semakin kerasnya tuntutan akan adanya upaya-upaya intervensi baik berupa tindakan debirokratisasi, deregulasi, privatisasi, maupun peningkatan kapasitas birokrasi pemerintah agar organisasi ini lebih mampu mengelola pembangunan kualitas manusia.

Bagaimana struktur organisasi yang mampu merangsang partisipasi yang merupakan syarat mutlak bagi pembangunan kualitas manusia? Dalam melaksanakan tugas-tugas pembangunan sebagai upaya peningkatan kapasitas, sifat-sifat birokrasi pemerintah yang stabil-mekanistik tidak mungkin dihi-

langkan secara keseluruhan. Sifat tersebut hanya dapat dikurangi dan diganti dengan organisasi yang lebih bersifat organis-adaptif (Saxena, *Ibid*; Bennis, 1969), yaitu organisasi yang lebih terbuka terhadap gagasan peningkatan kapasitas serta yang mampu melaksanakanannya. Struktur birokrasi yang organis-adaptif ini mempunyai pola hubungan yang lebih longgar dan terbuka terhadap pengaruh dari luar. Partisipasi untuk keterlibatan dari bawah (*bottom-up*) maupun dari atas (*top-down*).

Selain bentuk organisasi yang organis - adaptif, dalam pengembangan partisipasi ini perlu diadakan distribusi kekuasaan dan sumberdaya. Dengan kata lain, suatu peringkat desentralisasi yang memadai adalah salah satu prasyarat lain yang diperlukan buat keberhasilan pelaksanaan pembangunan kualitas manusia. Dalam hal ini ada perbedaan yang jelas antara *nation-building* dan pembangunan. Dalam pembinaan *nation-building*, sentralisasi kekuasaan memang diperlukan. Indonesia sudah dapat melewati tahap ini, yang berlangsung selama 15 tahun sejak negara kita mencapai kemerdekaan pada tahun 1945 sampai dengan tahun 1960 dengan cukup berhasil (Tjokroamidjojo, 1987:21-22). Dalam tahap pembangunan ini sentralisasi yang berlebih-lebihan harus segera ditinggalkan untuk diganti dengan desentralisasi, yakni penyerahan fungsi, fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian pembangunan secara bertahap kepada daerah dan masyarakat.

Perubahan-perubahan pada birokrasi pemerintah itu sendiri sebenarnya tidak akan terjadi terlepas

dari kondisi lingkungannya. Karena itu dalam pelaksanaan pembangunan kualitas manusia ini diperlukan suatu persyaratan mutlak yakni kemungkinan setiap anggota masyarakat untuk berpartisipasi dalam upaya untuk meningkatkan kapasitasnya (Bryant dan White, *Ibid*; Korten dan Klaus, *Ibid*). Partisipasi masyarakat ini akan memungkinkan mereka untuk membantu menentukan masalah-masalah yang akan dipecahkan dalam pembangunan. Partisipasi ini juga akan memungkinkan masuknya informasi yang lebih banyak dari lapangan yang berguna bagi penentuan strategi pembangunan yang lebih tepat. Dukungan masyarakat yang lebih besar dalam pelaksanaan program pembangunan pun akan dapat digerakkan dengan partisipasi. Disamping itu partisipasi masyarakat dalam pengawasan akan memungkinkan pengawasan yang lebih efektif.

### **Lingkungan Politiko-birokratik yang Mendukung**

Dalam GBHN 1993, konsep Pembangunan Kualitas Manusia dan Kualitas Masyarakat dirumuskan sebagai suatu upaya Pembangunan Yang Berkelanjutan yang bertujuan untuk mencapai Trilogi pembangunan, yakni: pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, dan stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Ditafsirkan secara luas, dalam Trilogi Pembangunan ini terkandung unsur-unsur kapasitas, pemerataan, pengalihan wewenang dan kekuasaan, berke-

lanjutan serta kesadaran akan adanya interdependensi.

Untuk mencapai tujuan pembangunan kualitas manusia ini dan sekaligus mempertahankan kestabilan nasional yang sehat dan dinamis, usaha pembangunan harus mencakup perubahan - perubahan struktural dan normatif, serta pembinaan kemampuan sosial dan teknis yang baru dalam masyarakat. Untuk itu kebijakan-kebijakan negara baru perlu dirumuskan untuk menciptakan lingkungan dan kondisi yang mampu merangsang dan mendukung upaya masyarakat untuk menghasilkan kebutuhan mereka serta untuk memecahkan sendiri masalah-masalah mereka. Pendekatan birokratis yang digunakan oleh pemerintah dalam upaya memenuhi kebutuhan pokok masyarakat seringkali membunuh inisiatif maupun lembaga swadaya masyarakat dan telah menimbulkan beban keuangan yang amat besar bagi pemerintah di negara berkembang. Disamping itu, kecenderungan birokratisasi ini telah menjadikan banyak program pembangunan menjadi tidak efisien dan tidak efektif.

Reorientasi kebijakan yang cukup fundamental seperti ini sudah disuarakan oleh Menteri Dalam Negeri dalam pidato pembukaan Raker Gubernur baru-baru ini yang menyatakan menyadari kepincangan yang telah terjadi dalam proses pembangunan karena kurangnya partisipasi masyarakat, maka pemerintah akan mulai secara berangsur-angsur menggeser fungsi pemerintah yang semula lebih berat pada tugas merencanakan, melaksanakan dan mengawasi proses pembangunan kepada fungsi penun-

jang, pengayoman, pelayanan dan pengendalian (Kompas, 20 Januari 1988). Sejalan dengan kebijakan ini, harus dirumuskan kebijakan-kebijakan baru untuk mengubah tujuan, struktur dan operasi birokrasi pemerintah dari penyediaan pelayanan langsung atau manajemen sumberdaya seperti yang kita kenal sekarang ini menjadi fungsi pendukung pembinaan kapasitas lokal.

Pembangunan yang berkelanjutan dan pembangunan kualitas manusia mengharuskan terciptanya kondisi yang memungkinkan masyarakat di daerah mampu memenuhi kebutuhannya dengan menggunakan dan mengontrol penggunaan sumberdaya setempat. Karena itu salah satu tolok ukur keberhasilan pembangunan ini adalah seberapa jauh kemandirian dalam pemenuhan kebutuhan dasar oleh sumber-sumber lokal dengan pertukaran material yang sekecil mungkin antar satuan ekonomi lokal. Untuk mencapai sasaran ini, dalam perumusan kebijakan pembangunan pedesaan di negara sedang membangun perlu diadakan program-program yang semakin menekankan kontrol oleh masyarakat setempat serta manajemen sumber-sumber setempat. Dengan demikian kepada masyarakat diberikan insentif dan motivasi yang sebesar-besarnya guna memaksimalkan kapasitas pembangunan secara berkelanjutan (Korten, 1982:306).

## KESIMPULAN

Pelajaran penting yang dapat dipetik oleh pemerintah Indonesia dalam pelaksanaan pembangunan selama 4 Repelita ini adalah bahwa

program-program pembangunan nasional ini belum dapat meningkatkan produktivitas nasional maupun kapasitas bangsa secara memadai. Karena itulah dalam rancangan Pola Pembangunan Jangka Panjang yang Kedua tujuan pembangunan nasional telah dirumuskan kembali dan lebih ditekankan kepada pembangunan kualitas manusia.

Secara konseptual, pembangunan kualitas manusia ini dapat diartikan sebagai upaya untuk meningkatkan kapasitas individu dan masyarakat Indonesia dalam menentukan masa depannya. Peningkatan kapasitas ini mencakup lima aspek yang saling terkait, yakni: kapasitas, pemerataan, pemberian wewenang, kelangsungan dan kemampuan untuk terus berkembang, serta kesadaran akan interdependensi.

Persyaratan pokok yang harus ada untuk menjamin pelaksanaan pembangunan kualitas manusia ini adalah tersedianya peluang yang luas bagi segenap lapisan masyarakat untuk berpartisipasi dalam setiap tahap pembangunan. Karena kelemahan proses dan orientasi, birokrasi pemerintahan yang memiliki struktur yang mekanis-statis tidak akan mampu merangsang partisipasi yang amat diperlukan ini. Untuk birokrasi pemerintah yang amat dominan peranannya dalam pelaksanaan pembangunan kualitas manusia, harus diupayakan agar bisa bersifat lebih organis - adaptif. Agar masyarakat dan daerah dapat lebih berpartisipasi dalam pembangunan, desentralisasi harus dilakukan agar daerah dapat lebih bertanggung-jawab dalam pengelolaan dan pengendalian sumberdaya.

Paradigma Pembangunan Kualitas Manusia ini juga mengantisi-

pasi adanya reorientasi kebijakan yang cukup mendasar mengenai fungsi, struktur dan prosedur operasi sistem administrasi pembangunan, khususnya birokrasi pembangunan. Fungsi birokrasi pemerintah akan bergeser dari manajemen sumberdaya atau penyediaan pelayanan publik secara langsung ke arah fungsi sebagai pendukung untuk merangsang terciptanya kemandirian dan kemampuan daerah dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan mereka sendiri.

## REFERENSI

- Bennis, Warren G., Changing Organizations, dalam W.G. Bennis, K.D. Benne dan R. Chin (eds.), The Planning of Change, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1969.
- Brett, E.A., Adjustment and the State: The Problem of Administrative Reform, IDS Bulletin, XIX:4, October 1988;
- Bryant, Coralie dan Louse G. White, Managing Development in The Third World, Boulder, Westvies Press, 1982.